Urbanismo e prevenção da violência: a Nova Agenda Urbana e a experiência de Sobral

Alex Marques Rosa

São Paulo
2020

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Alex Marques Rosa

**Urbanismo e prevenção da violência:
a Nova Agenda Urbana e a experiência de Sobral**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo
Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional
Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira.

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: alexmarquesrosa@gmail.com

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 18 de julho de 2020.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Rosa, Alex Marques

Urbanismo e prevenção da violência: a Nova Agenda Urbana e a experiência de Sobral / Alex Marques Rosa; orientador João Sette Whitaker Ferreira. - São Paulo, 2020.
141p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Nova Agenda Urbana. 2. Violência Urbana. 3. Espaço Público. 4. Sobral, Ceará. I. Ferreira, João Sette Whitaker, orient. II. Título.

Alex Marques Rosa

Urbanismo e prevenção da violência:

A Nova Agenda Urbana e a experiência de Sobral

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Planejamento Urbano e Regional, sob orientação do Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira.

Aprovado em 09 de junho de 2020.

Banca examinadora

Prof. Livre Docente João Sette Whitaker Ferreira

Instituição: FAU-USP

Julgamento: Aprovado

Assinatura_____

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima

Instituição: Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Julgamento: Aprovado

Assinatura_____

Profª Drª Ana Paula Bruno

Instituição: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)

Julgamento: Aprovado

Assinatura_____

Agradecimentos

À minha família, pelo apoio de sempre, mesmo à distância;

Ao João Whitaker, meu orientador, pela disponibilidade e apontamentos sempre certos nos momentos cruciais;

À equipe do projeto ANDUS - *Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil* – em especial às minhas incríveis colegas de trabalho na Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e ao meu diretor, Günther Wehenpohl, pelo suporte e ensinamentos;

À equipe da Coordenação Geral de Desenvolvimento Regional e Urbano, do Ministério do Desenvolvimento Regional (CGDRU-MDR), pelas contribuições sempre qualificadas e *multiescalares*.

À equipe de coordenação do Pacto por um Ceará Pacífico no interior e da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Sobral pelas informações e receptividade na visita técnica;

Ao pessoal da *International CPTED Association*, em especial à Macarena Rau, pelas portas abertas e aporte de informações;

A todas as amigas e amigos que, em diferentes ocasiões, pude compartilhar ideias e inquietações, indicaram publicações, leram apontamentos, revisaram textos, deram opiniões e ouviram argumentos com paciência.

A vocês – caso eu tente citar, corro o risco de esquecer alguém – meu agradecimento especial.

Dedicatória

Ao Francisco.

Resumo

ROSA, A. M. **Urbanismo e prevenção da violência: a Nova Agenda Urbana e a experiência de Sobral**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

Este trabalho tem como objetivo investigar a pauta de segurança contida na Nova Agenda Urbana, a partir da seleção e sistematização dos termos identificados no documento, cujas análises apontam para uma concepção que aproxima urbanismo e prevenção da violência, entendida como um conjunto de esforços dedicados a incidir sobre fatores que diminuam a probabilidade de um crime ou ato de violência acontecer. Nesta perspectiva, a lógica de produção das cidades e a maneira como são configurados seus espaços públicos passa a ser compreendida a partir sua influência sobre o comportamento das pessoas e sua sensação de segurança no ambiente urbano, cujos vínculos são demonstrados na pesquisa através de um breve panorama teórico, como subsídio às análises.

Para testar esta concepção e traçar um primeiro esboço das suas possíveis implicações no contexto brasileiro, é apresentado um estudo de caso a partir da experiência do Pacto por um Ceará Pacífico no município de Sobral. Estas análises, cruzadas com os conceitos encontrados na Nova Agenda Urbana, permitem assim uma validação em mão dupla, tanto para verificação do alcance e viabilidade de alguns dos compromissos assumidos na Conferência Habitat III, quanto para estabelecer parâmetros iniciais de referência para o desenvolvimento de estratégias voltadas à promoção de cidades e espaços públicos seguros no Brasil.

Palavras-chave: Nova Agenda Urbana; violência urbana; urbanização; espaços públicos; Sobral (CE).

Abstract

ROSA, A. M. **Urbanism and violence prevention: The New Urban Agenda and the Sobral's experience**. Master's dissertation. School of Architecture and Urbanism, University of São Paulo. São Paulo, 2020.

This work aims to investigate the security issue contained in the New Urban Agenda, based on the selection and systematization of the terms mentioned in the document, whose analyzes point to a conception that brings urbanism and violence prevention closer together, understood as a set of efforts dedicated to focus on factors that decrease the likelihood of a crime or act of violence occurring. In this perspective, the logic of urban production and the way that public spaces are configured starts to be acknowledged from their influence on people's behavior and their sense of security in the urban environment. These links are demonstrated in the research through a brief theoretical panorama, as subsidies to that analyzes.

To test this conception and trace a first sketch of its possible consequences on the Brazilian context, a case study based on the experience of the Pact for a Pacific Ceará Program at the municipality of Sobral is presented. These analyzes, crossed with the concepts found in the New Urban Agenda, thus allow a two-way validation, both to verify the scope and feasibility of some of the commitments assumed at the Habitat III Conference, and to establish initial reference parameters for the development of strategies aimed at promoting safe cities and public spaces in Brazil.

Keywords: New Urban Agenda; urban violence; urbanization; public spaces; Sobral (CE-Brazil).

Listas

Lista de Figuras

- Figura 1 Nova Agenda Urbana (capa da publicação). Pág. 19.
- Figura 2 Esquema da concepção de prevenção da violência contida na Nova Agenda Urbana. Pág. 60.
- Figura 3 Logotipo do Pacto por um Ceará Pacífico. Pág. 90.
- Figura 4 Mapa com os territórios do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral. Pág. 98.
- Figura 5 Mapa com a identificação das intervenções na Vila União em Sobral. Pág. 102.
- Figura 6 Mapa com a identificação das intervenções no bairro José Euclides em Sobral. Pág. 102.
- Figura 7 “Espaço Jardim” no bairro José Euclides. Pág. 106.
- Figura 8 Beco da Cultura. Pág. 106.
- Figura 9 “Espaço Infância” na Praça da Criança, situada no bairro José Euclides. Pág. 106.
- Figura 10 “Espaço Movimento” situado na Praça da Criança. Pág. 106.
- Figura 11 Mural com a *hashtag* #OcupaSobral nos fundos da Praça da Criança. Pág. 106.
- Figura 12 Exemplo de “Alameda” criada nas intervenções em becos e vielas. Pág. 106.
- Figura 13 Antes e depois: “Espaço Movimento” na Vila União. Pág. 107.
- Figura 14 Antes e depois: Outro “Espaço Movimento” na Vila União. Pág. 108.
- Figura 15 Antes e depois: “Alameda” na Vila União. Pág. 109.
- Figura 16 Antes e depois: “Espaço Movimento” no bairro José Euclides. Pág. 110.
- Figura 17 Iluminação pública implantada na urbanização do bairro Alto do Cristo. Pág. 113.

- Figura 18 Alto do Cristo: paisagismo, acessibilidade e murais de arte urbana. Pág. 113.
- Figura 19 Alto do Cristo: murais, espaços de estar e piso em pedra Cariri. Pág. 114.
- Figura 20 Alto do Cristo: monumento do Cristo Redentor e placa com a *hashtag* #OcupaSobral. Pág. 114.
- Figura 21 Escadaria do Alto do Cristo e logo abaixo a Estação Ferroviária e as obras de implantação do novo parque. Pág. 114.
- Figura 22 Parque da Estação Ferroviária. Pág. 115.
- Figura 23 Vista aérea do Parque Pajeú, em obras. Pág. 115.
- Figura 24 Urbanização da orla da margem direita do Rio Acaraú. Pág. 116.

Lista de Siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CPTED	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i> (Prevenção do Crime Através do Desenho Ambiental)
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NAU	Nova Agenda Urbana
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
SAMU	Serviço Móvel de Urgência
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral
UGP	Unidade de Gestão de Projetos de Sobral
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

Sumário

Apresentação	9
---------------------------	----------

Capítulo I

A Nova Agenda Urbana e o tema das Cidades Seguras	19
Antecedentes e referências	19
Características, estrutura e organização	23
Recorte de pesquisa: a visão de “cidades seguras”	25
Antecedentes	25
A segurança na Nova Agenda Urbana e sua abordagem ampla	28
A ênfase nos “espaços públicos seguros”	30
Coesão social e outros termos relacionados	34
Princípios para a ação	37
Próximos passos	38

Capítulo II

O conceito de segurança contido na Nova Agenda Urbana	41
Introdução	41
Prevenção da violência	41
O que significa o conceito de Prevenção da Violência?	43
Prevenção da violência e os municípios	46
Princípios estruturantes da NAU para a prevenção da violência	48
Mudança de paradigma	48
Planejamento urbano integrado	50
Espaços públicos seguros como extensão do direito à cidade	51
Fatores para cidades e espaços públicos seguros	54
Coesão social	54
Ambiente físico favorável à segurança.	57
Conclusão	60

Capítulo III

Violência e urbanismo: relações e fundamentos	65
Introdução.....	65
Contexto brasileiro	66
Violência urbana.....	69
Desigualdade e segregação	73
Medo e sensação de insegurança, Espaço e Lugar	80
A prevenção do crime através do desenho ambiental	83
Conclusão.....	85

Capítulo IV

Espaços públicos seguros: a experiência de Sobral	89
Introdução.....	89
O Pacto por um Ceará Pacífico	90
Sobral / CE.....	96
Os territórios e a estrutura de governança	97
A gestão urbana e a concepção das intervenções	99
Características das intervenções	103
Outras intervenções relevantes	111
Análise	116
Cronologia	117
Liderança política e prioridade.....	118
Gestão intersetorial	120
Coesão social.....	122
Ambiente físico favorável à segurança	124
Espaços públicos seguros como extensão do direito à cidade.....	127
Conclusão.....	128
 Considerações finais	 133
 Referências Bibliográficas.....	 137

An abstract geometric design featuring several teal lines and two dots. A line starts from the top left, goes down to the middle left, then up to the top right. Another line starts from the top right, goes down to the middle right, then down to the bottom right. A third line starts from the bottom left, goes up to the middle right, then down to the bottom right. Two dots are placed on the lines: one on the line connecting the top right to the middle right, and another on the line connecting the middle right to the bottom right.

Apresentação

Apresentação

Antecedentes e motivação

Este trabalho tem início em 2017, após alguns anos de experiência deste autor em duas administrações municipais, das quais a última, como secretário de urbanismo na cidade de Limeira, São Paulo, apontou alguns caminhos que poderiam ser trilhados dali em diante. Naquele período de intenso envolvimento com a gestão municipal e de integração com o trabalho das demais secretarias, foi possível compreender e apurar com maior acuidade o papel do planejamento e desenho urbano como integradores das demandas das demais políticas setoriais e sua aplicação no território municipal.

A compreensão das especificidades e do alcance das políticas de atendimento social, de saúde, educação, cultura e segurança, por exemplo, significou um novo aporte de conhecimentos que, através do estreito contato com os profissionais destas áreas, contribuiu para ampliar o conhecimento dos impactos destas ações sobre as populações mais vulneráveis, como também da potencialidade das interfaces possíveis com a prática do urbanismo.

Confirmava-se na prática uma percepção, acumulada ao longo destas experiências, de que a promoção da intersetorialidade na gestão municipal era um fator relevante para atualizar a lógica de formulação e execução destas políticas. Apontava-se, apesar disso, para dificuldades do ponto de vista metodológico (havia poucas referências sobre como promover esta prática) e principalmente, para entraves políticos que muitas vezes eram produtos das velhas práticas do clientelismo e da lógica do favor, não necessariamente estimuladas por aqueles que estavam à frente da gestão dos processos, mas principalmente em relação aos demais atores com os quais se relaciona ao gerir a política urbana. Era e continua sendo um desafio a enfrentar.

Naquele momento, a interação com outras áreas e o estreito contato com a política de segurança em nível municipal, por exemplo, abriu caminho para começar a entender a lógica desta política, as interfaces com as ações sociais (muitas vezes, em posturas conflitantes) e seus rebatimentos sobre o território, como a

identificação dos lugares onde se concentravam os índices de criminalidade, a leitura das características destes territórios e a busca por fatores que explicassem tal fato, assim como uma reflexão sobre como, de posse das ferramentas disponíveis trazidas pelo urbanismo, seria possível propor uma ação qualificada que pudesse, de alguma forma, colaborar para a melhoria dos índices de segurança, mas principalmente, refletissem na melhoria das condições de vida das populações daqueles lugares e que pudessem de alguma forma, refletir numa melhoria da segurança de toda a cidade.

É neste período que surgem os primeiros contatos com profissionais que apresentam o método CPTED¹, trazendo algumas das explicações possíveis para aquelas inquietações. Alguns destes princípios e orientações foram colocados em prática, de maneira quase intuitiva, em projetos e intervenções realizadas naquele período na cidade e trouxeram elementos para dar continuidade às reflexões sobre o tema das interfaces entre urbanismo e segurança. Em 2017, a participação na Conferência Internacional “*Prevención y Espacios Públicos Seguros*”, realizada em Honduras, ampliou alguns horizontes e permitiu o contato com experiências de prevenção da violência através do urbanismo que estavam (e continuam sendo) colocadas em prática em países da América Latina, como Honduras, México, Chile e Equador, e também se utilizavam do método, assim como o contato com profissionais que se dedicam a este campo de pesquisa no mundo todo.

De outro lado, durante a elaboração do Relatório Brasileiro para a Conferência Habitat III², entre 2015 e 2016, através da participação deste autor no Grupo de Trabalho do Conselho Nacional das Cidades (naquele momento, em pleno funcionamento) responsável por acompanhar e apoiar o trabalho de formulação, a cargo da equipe de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), permitiu o contato com o processo de preparação e participação nos debates sobre a contribuição brasileira à Nova Agenda Urbana. Surgia assim, entre os temas colocados para o relatório brasileiro, a questão da violência urbana e demonstração da sua estreita ligação com a desigualdade e a

¹ *Crime Prevention Through Environmental Design*, traduzido como Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental.

² (IPEA, 2016)

segregação, assim como seus aspectos de raça, gênero e idade, por exemplo, que se materializam no território das cidades brasileiras³, a partir do reconhecimento do aumento dos índices de violência e criminalidade no país, apesar dos avanços anteriores na melhoria da infraestrutura e de índices como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)⁴.

Após a realização da Habitat III e a publicação da Nova Agenda Urbana, o tema das cidades e espaços públicos seguros entrou definitivamente em pauta, constando naquele momento como compromisso dos países signatários, parte de um conjunto de princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e para todas as pessoas, de modo a “não deixar ninguém para trás”⁵.

Isto realimentou o processo de reflexão que vinha sendo traçado no plano desta pesquisa e explorar as possibilidades, a abordagem e o alcance deste documento em relação ao tema da segurança passou a ser uma das tarefas a serem consideradas.

Em seguida, em junho de 2017, é publicado o artigo “Tentações Autoritárias”⁶ na Folha de São Paulo, quando do lançamento do Atlas da Violência. O autor, presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ao comentar os dados que demonstravam o aumento dos índices de violência no país, reforçava a relação destes índices com a desigualdade e apontava dados de pesquisa do DataFolha/FBSP que sinalizavam uma tendência de opção da população brasileira pelo autoritarismo, e que parte deste descontentamento guarda relação com a violência urbana, que impulsiona o medo, a segregação, “fragiliza os laços vicinais e esvazia os espaços públicos”⁷. Mostrava também que as respostas tradicionais a estes problemas estavam fadadas ao fracasso e sugeria a necessidade de se considerar outras abordagens para enfrentar o problema, para além da perspectiva policial.

Todos estes episódios, de alguma forma articulados neste período de tempo, contribuíram para a formulação desta pesquisa e mobilizaram a atenção deste

³ (IPEA, 2016, p. 77)

⁴ (IPEA, 2016, p. 79)

⁵ (UN-HABITAT, 2016, p. 7)

⁶ (LIMA, 2017)

⁷ Idem

pesquisador para o fato de que a questão da violência é um problema de toda a sociedade. Sendo assim, era preciso começar a aproximar esta questão com a prática do urbanismo, de modo a trazer para o universo desta disciplina as condicionantes da violência e suas implicações sobre o espaço construído das cidades, um campo de atuação que não parecia ser necessariamente novo, mas pouco explorado. Com este propósito é que foram mobilizados os esforços para realização desta pesquisa.

Objetivo, escopo e métodos da pesquisa

Montado este cenário, algumas questões iniciais vieram à tona e nortearam a tarefa de buscar as informações e traçar as relações necessárias para compreensão do problema:

- Quais as relações entre violência e o espaço físico das cidades?
- Qual a concepção de segurança contida na Nova Agenda Urbana?
- Quais as consequências da aplicação dos princípios e diretrizes para cidades seguras contidos na NAU ao contexto brasileiro?
- É possível articular urbanismo e segurança pública sob a perspectiva do direito à cidade?

Desta forma, o objetivo desta pesquisa foi sistematizar a pauta de segurança contida na Nova Agenda Urbana, compreender seu significado e buscar elementos iniciais para a sua aplicação no Brasil, a partir de um estudo de caso.

Tomar a Nova Agenda Urbana como ponto de partida da pesquisa significa, então, o estabelecimento de um primeiro referencial de argumentos para esta aproximação, pois se trata de uma declaração pactuada entre os países membros das Nações Unidas, elaborada a partir de um processo estruturado, com a participação de especialistas, governos e organizações da sociedade civil. É um documento que respalda a atuação de governos nos seus diferentes níveis e os compromissos nele assumidos podem, de alguma forma, balizar as opções programáticas dos agentes públicos afinados a tais princípios. Entendê-los e sistematizá-los com vistas à sua prática nos municípios poderia ser um caminho para testar a sua validade e apontar os desafios para sua implementação.

Já em relação ao contexto brasileiro, considerando a quantidade e diversidade de realidades municipais dadas pelas diferentes inserções no território, porte, população, características ambientais, econômicas e sociais, entre outros aspectos, colocava-se a inviabilidade de levantar, no âmbito desta pesquisa, todas estas condicionantes do rebatimento daquela pauta de segurança sobre as cidades brasileiras.⁸

Entretanto, buscar exemplos de políticas de segurança no Brasil possivelmente alinhadas ou aproximadas aos princípios da NAU, onde se possa verificar tais conceitos na prática, principalmente com destaque ao urbanismo, pode aportar insumos para uma compreensão inicial dos desafios em questão e lançar os primeiros parâmetros e orientações para a sua implementação no país. Contudo, as atividades de pesquisa mostraram que são poucos estes exemplos, principalmente com uma ênfase maior nesta abordagem urbana.

O Pacto por um Ceará Pacífico e sua implementação na cidade de Sobral surge, assim, como um estudo de caso relevante, estruturado, com material disponível para avaliar a sua concepção e principalmente, contando com experiências de intervenções urbanas já realizadas, nas quais se pode verificar, *in loco*, seus resultados, mesmo que parciais.

A metodologia adotada para as atividades da pesquisa considerou, em vista dos pontos apresentados, a análise documental da Nova Agenda Urbana, a partir de um recorte do tema da segurança, além da análise dos demais documentos relacionados ao processo preparatório da Habitat III e de formulação da declaração. Foi também produzida uma revisão bibliográfica, no sentido de buscar referências teóricas e fundamentos para embasar estas análises e alinhar os diferentes conceitos em pauta. Com isto, foi possível construir o repertório necessário para

⁸ Uma questão não considerada no recorte desta pesquisa, dado que requer mais tempo de elaboração e um aporte adicional de outros estudos e disciplinas, é a atuação do crime organizado – facções, gangues, milícias – nas cidades brasileiras, em estreita relação com os territórios, especialmente os de maior vulnerabilidade social. Como ponto de partida ao tratar deste tema, que pode ser um possível desdobramento desta pesquisa, a banca examinadora sugeriu a elaboração de um mapa de atores (*stakeholders*) da política de segurança pública e prevenção da violência, a partir da interface com o urbanismo. Esta ferramenta pode auxiliar na identificação e caracterização dos diferentes papéis destes grupos, como atores “informais” ou “não-institucionais”, cujo modo de atuação nos territórios exerce potencial influência na consecução destas políticas, sendo muitas vezes fator decisivo no desenho das mesmas. (Nota de revisão)

sistematizar e avaliar as informações obtidas no estudo do caso de Sobral, a partir de entrevistas com técnicos responsáveis pelo programa nos governos estadual e municipal, contando ainda com a realização de uma visita técnica aos locais de intervenção.

Estrutura da dissertação

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro, intitulado “A Nova Agenda Urbana e o tema das Cidades Seguras”, busca-se contextualizar a declaração e seus propósitos, de modo geral, para em seguida proceder ao recorte dos termos relacionados à segurança e ao urbanismo, sistematizados conforme sua recorrência ou articulação com os demais assuntos em pauta.

Este trabalho é insumo para as análises que são apresentadas no segundo capítulo, denominado como “O conceito de segurança contido na Nova Agenda Urbana”, no qual são examinados os termos que ajudam a identificar uma determinada postura frente à questão da violência, que norteia a sua articulação com a política urbana a partir do reconhecimento de princípios estruturantes e fatores que podem orientar o desenvolvimento de cidades e espaços públicos seguros.

O terceiro capítulo – Violência e Urbanismo: relações e fundamentos – apresenta um breve panorama conceitual para embasar a compreensão dos vínculos entre violência, desigualdade e segregação, assim como dos seus desdobramentos na sensação de insegurança, que produz o medo e afeta a maneira como as pessoas interagem com o espaço público.

O estudo de caso é apresentado no quarto capítulo, intitulado “Espaços públicos seguros: a experiência de Sobral”, no qual é apresentado o Pacto por um Ceará Pacífico e seu desenvolvimento no município. O estudo da concepção do programa e sua implementação local, em articulação entre governo estadual e municipal, é construído a partir do cruzamento com as análises formuladas sobre a Nova Agenda Urbana, que resulta numa avaliação destas ações, com apontamentos de referência para que estas práticas possam ser aprimoradas e

replicadas em outros contextos urbanos no Brasil, resguardadas as devidas proporções.

Nas considerações finais, estão colocadas as principais conclusões desta pesquisa, bem como são apontadas algumas das ideias que aparecem no horizonte, que poderão ser desenvolvidas posteriormente em outras pesquisas, ou mesmo testadas e aplicadas em outros casos possíveis.

Este é o propósito maior deste trabalho: apontar alguns caminhos para a construção de cidades mais democráticas, justas, saudáveis e seguras, para que possam se transformar no palco adequado de uma convivência humana cada vez mais solidária.

The background features several teal-colored lines and dots. A long line runs diagonally from the top left towards the bottom right. Another line runs diagonally from the top right towards the bottom left. These two lines intersect in the center. There are two small teal dots on the line that runs from the top right to the bottom left. The text is positioned in the lower right area of the page.

Capítulo I

A Nova Agenda Urbana e o
tema das Cidades Seguras

Capítulo I

A Nova Agenda Urbana e o tema das Cidades Seguras

Antecedentes e referências

Na ocasião da Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em outubro de 2016 na cidade de Quito, Equador⁹, foi pactuada entre as delegações dos países presentes a Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para Todos (NAU).

Quarenta anos após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, Canadá (1976) e vinte anos após a segunda, ocorrida em Istambul, Turquia (1996), o cenário urbano mundial foi novamente revisitado através de um longo processo preparatório, no qual foram mobilizados países membros e diversas instituições ao redor do globo para produzir esta leitura, construir entendimentos sobre os assuntos em pauta e negociar visões conflitantes.

O objetivo era não somente renovar o acordo político entre os países sobre temas de desenvolvimento urbano sustentável e habitação, mas avaliar os avanços dos vinte anos desde a Habitat II e dialogar sobre os novos desafios e aqueles que ainda persistem.

Figura 1: Nova Agenda Urbana (reprodução da capa da publicação).
Fonte: www.habitat3.org

⁹ Para maiores informações, acessar www.habitat3.org

Este debate tem início em abril de 2014, durante o 7º Fórum Urbano Mundial realizado na cidade de Medellín, Colômbia. Naquele momento, são reafirmados alguns dos compromissos estabelecidos anteriormente:

Nós, participantes do Sétimo Fórum Urbano Mundial – governos, setor privado, organizações internacionais, academia, profissionais e sociedade civil – reafirmamos nosso compromisso de integrar a equidade urbana na agenda de desenvolvimento, empregando todos os meios e recursos disponíveis para garantir que as cidades sejam transformadas em espaços inclusivos, seguros, prósperos e harmoniosos para todos. Com urgência, precisamos agir de forma coletiva e individual para trazer a todos os benefícios do desenvolvimento urbano sustentável.¹⁰ (UN-HABITAT, 2014, p. 1)

Por outro lado, reconheceu-se que, apesar dos esforços, o problema da desigualdade urbana havia ampliado nas décadas anteriores, aliado a outras problemáticas, como a persistência da pobreza e questões de ordem ambiental:

No entanto, as cidades também são espaços onde estão presentes pobreza multidimensional, degradação ambiental, vulnerabilidade a desastres e o impacto das mudanças climáticas. Hoje, mais de dois terços da população global vive em cidades com maiores níveis de desigualdade do que há 20 anos. Reconhecemos os esforços notáveis que estão em andamento para garantir que os lugares urbanos possam superar os desafios ao desenvolvimento sustentável e inclusivo; embora reconhecendo e elogiando esses esforços, concordamos que ainda resta muito trabalho a ser feito.¹¹ (UN-HABITAT, 2014, p. 1)

Surge então, neste contexto, a demanda por uma nova agenda urbana, expressa na declaração do encontro, em que se reconhece este cenário e aponta como princípio que tal agenda promova um modelo de urbanização centrado/com foco nas pessoas:

Os participantes do Sétimo Fórum Urbano Mundial destacaram a necessidade de promover uma nova agenda urbana que possa superar o desafio da falta de estrutura legal e planejamento adequados, o que leva à expansão implacável das cidades, ao uso intensivo de energia, aos alarmantes e perigosos impactos das mudanças climáticas, às múltiplas formas de desigualdade e exclusão, além de

¹⁰ Tradução livre do autor.

¹¹ Idem

maiores dificuldades no fornecimento de trabalho decente para todos. Essa agenda deve promover um modelo de urbanização centrado nas pessoas, baseado em "Cidades para a Vida".¹² (UN-HABITAT, 2014, p. 2)

Na declaração de Medellín estão colocados, desta forma, os primeiros apontamentos do conjunto de princípios e diretrizes que alimentaram em seguida o processo preparatório da Habitat III, na esteira da construção da Agenda 2030, também conhecida como Agenda pós-2015, ano do “prazo de validade” dos compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram reafirmados e atualizados com a construção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹³.

Na sequência, já durante a Habitat III, vêm à tona novamente a preocupação central com o crescimento da desigualdade nas cidades, trazida ao longo deste processo de preparação da conferência e incorporada nas primeiras linhas da Nova Agenda Urbana, onde se aponta que apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, a pobreza, a desigualdade e a segregação persistem como desafio atual:

3. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e a de Istambul, em 1996, e a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000, tem-se observado melhorias na qualidade de vida de milhões de habitantes em áreas urbanas, inclusive de moradores de favelas e assentamentos informais. Contudo, a persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, e exclusão socioeconômica e a segregação espacial continuam a representar frequentemente uma realidade irrefutável em cidades e assentamentos humanos. (UN-HABITAT, 2016, p. 3)

Estas questões, somadas à preocupação crescente com a questão ambiental e a resiliência urbana, dada também pelo reconhecimento do impacto das mudanças do clima nas cidades, posicionam a Nova Agenda Urbana como uma extensão da Agenda 2030, articulada também às pautas de outros acordos internacionais que são firmados neste período.

¹² Tradução livre do autor.

¹³ Informações disponíveis no *website*: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 10/02/2020.

Sob uma perspectiva integrada e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e local e articulada entre diversos atores, governo e sociedade civil, a NAU incorpora assim os compromissos estabelecidos em outras agendas com impactos sobre as cidades, como a Agenda de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento¹⁴, o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas¹⁵, o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Catástrofes 2015-2030¹⁶, entre outras.

Por outro lado, vinculada ao conjunto de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pelas Nações Unidas em 2015, a Nova Agenda Urbana está articulada principalmente ao objetivo de número 11, intitulado “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que estabelece o compromisso de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Contudo, seu conteúdo perpassa, de alguma forma, todos os demais objetivos que dizem respeito às condições de vida nas cidades, como o ODS 1, que trata da redução da pobreza nas cidades, o ODS 5, relacionado à igualdade de gênero, o ODS 6, sobre água e saneamento, o ODS 10, sobre redução das desigualdades e o ODS 13, que estabelece metas para a ação contra a mudança global do clima, para citar algumas das conexões possíveis.

Desta forma, uma vez que estes objetivos mostram “onde chegar”, a Nova Agenda Urbana aponta as maneiras de alcançá-los, o que explica seu caráter mais reflexivo e menos “direto”, comparado aos ODS.

Especificamente sobre o objetivo 11 e seu conjunto de metas, cabe destacar a de número 7, que traz à tona o tema dos “espaços públicos seguros”, a qual interessa especificamente a este trabalho e será abordado mais adiante:

¹⁴ Mais informações em <https://nacoesunidas.org/adis-abeba-paises-alcancam-um-acordo-historico-para-gerar-financiamento-para-a-nova-agenda-de-desenvolvimento/>. O documento está disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1. Acessado em 23/02/2019

¹⁵ Documento disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Acessado em 23/02/2019.

¹⁶ Mais informações em <https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>. O documento está disponível em https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acessado em 23/02/2019.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.¹⁷

Características, estrutura e organização

Neste contexto, a Nova Agenda Urbana é essencialmente uma declaração de intenções, princípios e compromissos, de amplo alcance em função do conjunto de temáticas relacionadas às cidades, com ênfase no reconhecimento do planejamento e da gestão urbana como disciplinas capazes de articular todos os aspectos da sua abrangência, assim como os diversos atores e instituições, além das demais instâncias federativas. Desta forma, dirige-se a um público amplo, mas carrega conceitos e diretrizes que são de importância estratégica para os responsáveis pela implementação da política urbana.

Assim, o texto do documento é desdobrado em cento e setenta e cinco tópicos, estruturados em seis partes. A primeira, introdutória, está dividida em dez tópicos, ao longo dos quais é situado o contexto atual das cidades, são reconhecidos os desafios contemporâneos, reafirmados princípios e traçadas as conexões com as demais agendas.

A segunda parte estabelece a “visão partilhada” entre os países signatários:

11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

Esta visão partilhada resume os propósitos gerais que norteiam todo o documento e está fundamentada na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸.

¹⁷ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/> . Acessado em 10/02/2020.

¹⁸ (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

Dentre estes propósitos, é relevante o reconhecimento da função social e ecológica do território, vinculada à noção de direito à cidade, colocada como “cidades para todos”, assim como a referência a “cidades e assentamentos humanos seguros”, combinada ao conjunto de qualidades desejadas para as cidades, que sejam acessíveis de modo equitativo a todos os habitantes. Considera-se neste estudo que tal destaque, especificamente, é uma importante novidade na abordagem do desenvolvimento urbano e, para tanto, interessa aos objetivos desta pesquisa.

Já na terceira parte, são mencionados os “princípios e compromissos” da Nova Agenda Urbana, cujo lema principal é “não deixar ninguém para trás”¹⁹. Estabelece ainda o compromisso desta agenda com uma mudança de paradigma, baseada em “abordagens sustentáveis e integradas de desenvolvimento urbano e territorial”²⁰ e na “revitalização do planejamento urbano e territorial de longo prazo”²¹, deixando clara a ênfase comentada anteriormente.

Em seguida, a declaração traz um “apelo para a ação”, em que é afirmada como um documento universal, orientado às pessoas e voltado a “proteger o planeta”, elencando uma série de “compromissos transformadores” que vão desde a promoção do desenvolvimento urbano para inclusão social e redução da pobreza, da “prosperidade urbana sustentável e inclusiva” e do comprometimento com desenvolvimento urbano sustentável e resiliente, em consonância com o reconhecimento da ameaça à vida nas cidades trazida pela mudança do clima. Esta é a parte que conta com o maior número de tópicos, compreendendo do 14º até o 80º, em que são distribuídos o extenso leque de temas afeitos aos compromissos indicados acima.

Para a implementação efetiva desta agenda de compromissos, na parte seguinte são apresentadas diretrizes voltadas ao reforço da governança, do planejamento urbano e do estabelecimento de mecanismos de implementação coordenados em diferentes níveis, das instâncias de negociação internacional passando ao âmbito nacional até chegar ao nível local, de modo a viabilizar as

¹⁹ (UN-HABITAT, 2016, p. 7)

²⁰ Idem.

²¹ Ibidem.

condições para se colocar em prática tais princípios, como financiamento e cooperação para desenvolvimento de capacidades, principalmente locais.

Por fim, são colocadas as diretrizes para acompanhamento e revisão da NAU, em que é atribuído à ONU-Habitat o papel de coordenar este processo, considerando também a necessidade de mobilização e sensibilização dos diversos atores, governos, instituições e sociedade civil para a sua implementação.

A Nova Agenda Urbana, assim, é um documento que embora não estabeleça metas tão claras – quanto específicas – como os ODS, carrega um conjunto de princípios que moldam um cenário futuro a partir de uma desejada mudança de paradigma, ou seja, uma alteração do modo como são planejadas e geridas as cidades, considerando a constatação da escalada da pobreza, da desigualdade e da segregação urbana nas cidades ao redor do globo nas últimas décadas.

Em vista disso, os compromissos contidos no documento evidenciam desafios de diversas ordens e escalas, sendo necessário, sob o ponto de vista deste pesquisador, avaliar e aprofundar o entendimento a respeito dos diversos temas e problemáticas abordadas, além de buscar e sistematizar soluções possíveis, para que esta prática seja mais factível principalmente em nível local, onde, afinal, vivem as pessoas às quais está orientada a declaração.

Com este propósito, no âmbito desta pesquisa se propõe um recorte específico do tema da segurança em pauta na NAU, apresentado a seguir. O mapeamento do seu alcance, das posturas e premissas adotadas fornecerão pistas para que, nos capítulos seguintes, sejam analisadas e avaliadas as suas implicações e o rebatimento destas questões específicas no contexto brasileiro, com base no estudo de caso a ser apresentado.

Recorte de pesquisa: a visão de “cidades seguras”

Antecedentes

A importância atribuída ao tema das cidades seguras já estava presente no processo preparatório da Habitat III. Dentre os documentos temáticos para discussão (*issue papers*), foi publicado em 2015 o “Documento Temático sobre

Cidades Seguras”²², junto com outros documentos temáticos organizados no eixo “Coesão Social e Equidade – Cidades Habitáveis”, produzidos por diversos grupos de trabalho nos encontros anteriores à conferência. Nele estão elencados os principais conceitos relacionados à segurança nas cidades, sob o viés da prevenção da violência, relacionada à promoção da coesão social, à redução das desigualdades e à inovação. Salienta também a importância da liderança de governos municipais neste processo, e do planejamento urbano como catalisador das ações voltadas à promoção da segurança.

Em referência a um estudo do Instituto Politécnico de Milão (2006), é citado também que:

A funcionalidade, a configuração e a organização dos espaços urbanos influenciam o nível de segurança das pessoas. Os princípios orientadores da configuração, funcionalidade, gestão (e governança) dos espaços urbanos que determinam a qualidade do desenvolvimento urbano estão próximos daqueles que contribuem para a segurança de tais espaços, assim como da percepção de segurança pelos seus usuários. (UN-HABITAT, 2015, p. 2)

Assim, assume o planejamento urbano como disciplina capaz de reforçar a coesão e a integração social, como forma de ajudar a prevenir o crime e a violência. Por outro lado, também se reconhece que:

Para muitas cidades de países em desenvolvimento, a urbanização mal planejada contribuiu para crescentes desigualdades na renda. Tais desigualdades expressam-se por meio de descontentamento social crescente, falta de confiança nas normas e instituições democráticas, agitação social, conflito, crime e violência. Na configuração da cidade, estas desigualdades tornam-se evidentes, materializadas pelos padrões de segregação urbana que aumentam as distâncias físicas e simbólicas entre os cidadãos, o que em alguns casos levou à progressiva privatização da segurança, aos condomínios fechados e aos guetos. O modelo de crescimento pela expansão horizontal e centrífuga de nossas cidades representa clara expressão dos padrões de exclusão social e econômica que precisam ser revertidos por meio de um conjunto forte de decisões políticas a fim de reordenar o

²² Disponível em http://habitat3.org/wp-content/uploads/3-Cidades-Mais-Seguras_final.pdf. Acessado em 23/02/2019.

desenvolvimento social em torno da coesão social, segurança e sustentabilidade.
(UN-HABITAT, 2015, p. 4)

Em referência a outro estudo (UN-HABITAT, 2014), reforça a compreensão de que a desigualdade e a exclusão social são causas fundamentais do crime e da violência em áreas urbanas (UN-HABITAT, 2015, p. 3). Sobre este aspecto também pesam fatores como idade, gênero e classe social, além do local de moradia.

Deste modo, está colocada no documento uma visão sistêmica da prevenção da violência, na qual se articulam de modo multisetorial as políticas públicas voltadas à promoção social e desenvolvimento econômico, com vistas à redução das desigualdades, promoção da coesão social e da segurança comunitária, tendo o planejamento urbano o papel de traduzir e coordenar estas ações no território. Aliada a estas ações, aquele documento recomenda também a governança multinível (entre os diferentes níveis de governo, do local ao nacional) como estratégia complementar, assim como a cooperação entre os diversos atores sociais envolvidos, ou seja, numa perspectiva participativa de compartilhamento de responsabilidades.

Já no documento temático nº 11, que trata dos espaços públicos²³, também feita referência à questão da segurança, vinculada ao desenho urbano e à forma como têm sido produzidas as cidades:

Entre 1980-2000, o total de taxas de criminalidade registradas no mundo cresceu em torno de 30% e estima-se que cerca de 15% desses crimes têm um componente do desenho e da gestão do espaço público. Isso resultou em um crescimento de comunidades fechadas, seladas por muros e instalações de segurança sofisticadas, que surgiram em quase todas as cidades da América Latina e da África. (UN-HABITAT, 2015)

O documento sustenta que o espaço público gera equidade e que as cidades podem enfrentar a desigualdade, a exclusão e a discriminação através da disponibilidade de espaços públicos inclusivos, seguros e acessíveis:

Ruas e espaços públicos bem desenhados e mantidos ajudam a diminuir as taxas de criminalidade e violência e abrem espaço para atividades sociais, culturais e

²³ (UN-HABITAT, 2015), disponível em http://habitat3.org/wp-content/uploads/11-Espaço-Público_final.pdf. Acesso em 23/02/2019.

econômicas formais e informais que contribuem para melhorar a confiança mútua e a segurança. (UN-HABITAT, 2015, p. 3)

Assim, deixa clara uma concepção de que os espaços públicos são ferramentas geradoras de coesão social, fator preponderante para promover a segurança e a prevenção da violência. Esta concepção considera a necessidade de garantir que a paisagem urbana reflita a diversidade e complexidade da sociedade. Desta maneira, baseia-se também na necessidade de envolvimento comunitário e na participação ativa dos habitantes, desenvolvendo assim o sentimento de pertencimento com os lugares.

Estes documentos temáticos, embora tenham conteúdo preliminar e não façam parte do documento oficial pactuado na conferência, permitem uma análise mais convincente das intenções embutidas no texto da NAU em relação à segurança e aos espaços públicos, já que muitos dos conceitos ali contidos estão presentes, mas muitas vezes de forma difusa. Deste modo, o tema da segurança aparece em diversos pontos do texto, mas somente em determinados tópicos diz respeito especificamente à segurança enquanto prevenção da criminalidade, como colocado nos *issue papers*.

A segurança na Nova Agenda Urbana e sua abordagem ampla

Através da busca por palavras-chave, como “segurança”, “seguro” ou “segura”, foram rastreados, inicialmente, os tópicos em que estas palavras estão citadas no texto da Nova Agenda Urbana, a fim de mapear as suas diversas abordagens. Ao longo desta tarefa, foi percebida a conveniência de pesquisar também outros termos relacionados, como “violência”, “criminalidade” ou “crime”, além de outros como “coesão social”, termos já encontrados nos documentos temáticos citados anteriormente e que também vinham sendo pesquisados no contexto dos demais estudos da pesquisa de mestrado, ora em andamento.

Assim, pôde-se perceber que o tema da segurança é abordado muitas vezes de modo mais geral e associada a diversos assuntos, não somente vinculado à violência e criminalidade. Compreende-se, desta maneira, que a razão de se utilizar a ideia de segurança neste âmbito mais geral, se dá no sentido da garantia de

direitos, da equidade de acesso à infraestrutura física e social básica presente nas cidades para todos os habitantes:

34. Comprometemo-nos a promover o acesso equitativo e economicamente viável à infraestrutura física e social básica sustentável para todos, sem discriminação, incluindo terra urbanizada, habitação, energia moderna e renovável, água potável e saneamento, alimentação segura, nutritiva e adequada, coleta de resíduos, mobilidade sustentável, serviços de saúde e planejamento familiar, educação, cultura, e tecnologias de informação e comunicação. Comprometemo-nos, ainda, a assegurar que estes serviços estejam atentos aos direitos e às necessidades das mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e comunidades locais, conforme o caso, e de outras pessoas em situações de vulnerabilidade. Nesse aspecto, encorajamos a eliminação de barreiras legais, institucionais, socioeconômicas e físicas. (UN-HABITAT, 2016, p. 12)

Nesta perspectiva, aparecem assuntos como a segurança da renda, citada no tópico 59 – no sentido da garantia de rendimento para populações vulneráveis, da proteção social e subsistência – e a segurança alimentar, citada nos tópicos 13a, 14a, 95 e 123. Neste último, vincula-se o papel do planejamento urbano e territorial nesta tarefa, à medida que pode garantir áreas e condições ambientais adequadas para a produção de alimentos, com vistas à erradicação da fome e da má nutrição, articulado às demais políticas como agricultura, logística e armazenamento, por exemplo.

Já o tema da migração segura é citado no tópico 28, no contexto dos problemas crescentes relacionados a migrantes e refugiados. Aponta a necessidade de apoio às cidades que são impactadas por estas políticas e destaca a garantia de que estas pessoas possam se integrar a elas, sob a ótica da equidade de acesso à cidade de qualidade já comentada anteriormente.

A segurança da mobilidade urbana aparece relacionada à segurança das infraestruturas de transportes públicos, na segurança rodoviária e à circulação de pedestres. É tratada nos tópicos 13f, 113, 114, 115 e 118, a partir de uma noção de segurança mais ampla, no sentido de evitar acidentes, mortes e lesões corporais nos deslocamentos urbanos, também sob atenção às questões de gênero, idade e vulnerabilidade social.

Há também referência a “saneamento seguro”, nos tópicos 13a e 120, com ênfase na garantia de acesso universal à água tratada, tanto segura do ponto de vista da saúde (qualidade da água), quanto pela disponibilidade para todos os habitantes de forma equânime.

Ao tratar das mudanças do clima, aborda ainda a “segurança contra catástrofes”, especialmente no tópico 119, no sentido de que as infraestruturas urbanas sejam planejadas e geridas para serem resilientes às alterações climáticas e fenômenos naturais que impactem as cidades, também com especial atenção às questões de gênero e pessoas em situação de vulnerabilidade, suscetíveis nestes tipos de ocorrências.

Cabe ainda um destaque para o tema da “habitação segura”, tratado nos itens/tópicos 31, 32, 33, 109 e 111. Esta abordagem compreende desde preocupações relacionadas à segurança da posse da moradia e da terra, problemas ligados a desocupações forçadas e conflitos fundiários, como também à garantia de acesso a moradia segura, no sentido da qualidade da construção, inserção urbana e prevenção de riscos.

Relaciona a habitação segura com uma perspectiva de prevenção da segregação, articulada à política de desenvolvimento urbano e demais políticas setoriais, recomendando um tratamento integral para este tema. Por fim, no tópico 109, ao tratar desta visão integrada da habitação nas dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas das cidades, salienta-se que o acesso à moradia deve estar vinculado aos demais equipamentos e serviços urbanos básicos, citando assim o acesso a “espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade”²⁴.

A ênfase nos “espaços públicos seguros”

O termo “espaços públicos seguros” aparece de forma recorrente ao longo do texto da Nova Agenda Urbana. Ao todo, é citado em sete tópicos (incluindo a citação indicada no parágrafo anterior), combinado a diversos assuntos, mas essencialmente abordado no sentido a ele atribuído no documento temático

²⁴ (UN-HABITAT, 2016), página 29.

“Cidades mais seguras”²⁵ aludido anteriormente, ou seja, relacionado à prevenção da violência e da criminalidade.

Este recorte interessa, especificamente, para esta pesquisa de mestrado. É sobre a ênfase neste assunto, a sua concepção e seus argumentos que se debruçará no desenvolvimento das atividades, para delinear os desafios colocados e as estratégias para sua implementação. Pelo momento, propõe-se sistematizar o assunto para que se possa traçar leituras possíveis e análises preliminares.

Isto posto, começaremos por apresentar o primeiro tópico em que o termo aparece no documento:

13. Vislumbramos cidades e assentamentos humanos que: (b) Sejam participativos; promovam a participação cívica; criem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos os seus habitantes; priorizem **espaços públicos seguros**, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados para famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política, conforme o caso, e propiciem **coesão social**, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade; (UN-HABITAT, 2016, p. 5)²⁶

Neste ponto, os espaços públicos seguros estão relacionados a uma visão desejada para cidades participativas e para a promoção e cultivo do sentimento de pertencimento das pessoas com os lugares. Indica a necessidade de espaços públicos de qualidade, com características que promovam a coesão social e impulsionem o vínculo das pessoas com os lugares. Desta forma, trata a segurança dos espaços públicos como elemento de inclusão social para criar sociedades pacíficas e plurais.

Em outro tópico, de número 37, é colocado que:

37. Comprometemo-nos a promover **espaços públicos seguros**, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, incluindo ruas, calçadas, ciclofaixas e ciclovias, praças, orlas, jardins e parques que sejam áreas multifuncionais para interação e inclusão social, saúde e bem-estar humanos, trocas econômicas, expressões culturais e diálogo entre uma ampla variedade de pessoas e culturas, e que sejam

²⁵ (UN-HABITAT, 2015).

²⁶ Negrito do autor.

desenhados e geridos para assegurar o desenvolvimento humano, para construir sociedades pacíficas, inclusivas e participativas, bem como promover a vida coletiva, a conectividade e a inclusão social. (UN-HABITAT, 2016, p. 13)²⁷

Neste ponto, o termo “espaços públicos seguros” é somado às noções de espaços inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade. Vincula-se esta concepção a uma abordagem integral do desenho urbano que proporcione as condições para assegurar o desenvolvimento humano e sociedades pacíficas.

Em outro tópico, de número 53, é feita uma aproximação entre a qualidade dos espaços públicos e o desenvolvimento econômico e social:

53. Comprometemo-nos a promover **espaços públicos seguros**, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade como promotores de desenvolvimento econômico e social, reforçando de forma sustentável o seu potencial de gerar maior valor social e econômico, incluindo valor da propriedade, e de facilitar negócios, investimentos públicos e privados e oportunidades de subsistência para todos. (UN-HABITAT, 2016, p. 15)²⁸

Desta maneira, é indicado que os espaços públicos seguros podem desenvolver a economia, facilitar negócios e gerar valor econômico quando se amplia o número de pessoas que os utilizam e ocupam. Assim, aponta-se que a vitalidade dos espaços públicos tem potencial para alavancar atividades de comércio e serviços gerando emprego e renda para as pessoas.

No item 67, os espaços públicos seguros aparecem vinculados com a questão da resiliência em relação às mudanças climáticas e conservação do meio ambiente, assim como à saúde das pessoas:

67. Comprometemo-nos a promover a criação e a manutenção de redes bem conectadas e bem distribuídas de **espaços públicos** abertos, multifuncionais, **seguros**, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade; melhorar a resiliência das cidades a catástrofes e mudanças climáticas, reduzindo inundações, secas e ondas de calor, melhorar a segurança alimentar e a nutrição, a saúde física e mental, a qualidade do ar ambiente e doméstico, reduzir a poluição sonora e promover

²⁷ Grifo do autor.

²⁸ Idem.

idades, paisagens urbanas e assentamentos humanos atrativos e habitáveis, e priorizar a conservação de espécies endêmicas. (UN-HABITAT, 2016, p. 19)²⁹

Neste ponto, a segurança dos espaços públicos é colocada principalmente no sentido de prevenção de riscos e preparação das cidades para catástrofes relacionadas às alterações climáticas à fragilidade ambiental.

Em seguida, o termo volta a aparecer, desta vez como “espaços públicos para todos”, vinculado à promoção da segurança como enfrentamento da violência. Destaca o papel do planejamento urbano como estratégia para promover a diversidade e a mistura de usos e atividades, de modo a ampliar a segurança:

99. Apoiaremos a implementação de estratégias de planejamento urbano, conforme o caso, que facilitem a mistura social por meio da oferta de opções de habitação economicamente acessíveis com serviços básicos de qualidade e **espaços públicos para todos**, aumentando a **segurança** e a proteção, favorecendo a interação social e intergeracional e a valorização da diversidade. Adotaremos as medidas necessárias para incluir treinamento e apoio adequados para profissionais envolvidos na prestação de serviços e comunidades que vivem em áreas afetadas pela violência urbana. (UN-HABITAT, 2016, p. 25)³⁰

Da mesma forma, no tópico de número 100 é dada continuidade a este raciocínio:

100. Apoiaremos a oferta de redes bem projetadas de ruas e **espaços públicos seguros**, inclusivos a todos, acessíveis, verdes e de qualidade, livres de crime e de violência, incluindo o assédio sexual e a violência de gênero, considerando a escala humana, bem como a adoção de medidas que permitam o melhor uso comercial possível dos andares no nível da rua, incentivando o comércio e mercados locais, tanto formais como informais e iniciativas comunitárias sem fins lucrativos, trazendo as pessoas para os espaços públicos, promovendo a mobilidade de pedestres e ciclistas com o objetivo de melhorar a saúde e o bem-estar. (UN-HABITAT, 2016, p. 25)³¹

²⁹ Ibidem.

³⁰ Grifo do autor.

³¹ Negrito do autor.

É reconhecido de modo claro, assim, que o projeto dos espaços públicos pode ter a capacidade de promover a diversidade de usos e a vitalidade dos lugares, atividades que alavancam a sensação de segurança e a equidade social.

Coesão social e outros termos relacionados

O conceito de coesão social é elemento-chave na Nova Agenda Urbana e aparece com certa ênfase ao longo do documento. Tem relação direta com a questão da segurança e prevenção da violência, conforme apontado no *issue paper* citado anteriormente ³².

Destaca-se que o termo é citado no tópico 13b, relacionado diretamente como resultado da criação de espaços públicos seguros (mencionado anteriormente), e no item 25, vinculado ao reconhecimento do desafio de se erradicar a pobreza e as desigualdades como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Para tanto, reconhece também de que “a organização espacial, a acessibilidade e o desenho do espaço urbano, bem como as infraestruturas e a prestação de serviços básicos, em conjunto com políticas de desenvolvimento, podem promover ou dificultar a coesão social, a igualdade e a inclusão.” (UN-HABITAT, 2016, p. 11)

No item 40, o termo é correlacionado à segurança, em um contexto desejável de pluralismo e diversidade sociocultural:

40. Comprometemo-nos a acolher a diversidade nas cidades e assentamentos humanos, a reforçar a **coesão social**, o diálogo intercultural e a compreensão, tolerância, o respeito mútuo, igualdade de gênero, a inovação, o empreendedorismo, a inclusão, a identidade e a **segurança** e a dignidade de todas as pessoas, bem como promover a habitabilidade e uma economia urbana vibrante. Comprometemo-nos também a adotar medidas que assegurem que as nossas instituições locais promovam o pluralismo e a coexistência pacífica dentro de sociedades progressivamente heterogêneas e multiculturais. (UN-HABITAT, 2016, p. 14)

A menção ao termo aparece, por fim, no tópico de número 50, relacionado ao potencial que os sistemas de mobilidade e conectividade, atrelados a

³² No capítulo 3 serão traçadas de modo mais detalhado estas relações.

instrumentos de planejamento urbano/territorial integrados, têm para produzir coesão social e consequentemente a segurança e a sustentabilidade ambiental. Isto se reflete na conectividade entre bairros, entre áreas urbanas e rurais, por exemplo.

Não menos importantes, termos como discriminação, violência, tolerância, pluralidade e igualdade são citados de forma dispersa em cinco tópicos, que incluímos abaixo:

13. Prevemos cidades e aglomerados urbanos que: (c) Alcancem a **igualdade** de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de **discriminação, violência** e assédio contra mulheres e meninas em **espaços públicos** e privados; (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

14. Para concretizar nossa visão, resolvemos adotar a Nova Agenda Urbana, orientada pelos seguintes princípios interligados: (a) não deixar ninguém para trás, eliminando a pobreza em todas suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema; assegurando direitos e oportunidades iguais, **diversidade** socioeconômica e cultural e integração ao espaço urbano; melhorando a habitabilidade, a educação, a segurança alimentar e a nutrição, a saúde e o bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária; promovendo a **segurança** e eliminando a **discriminação** e todas as formas de **violência**; garantindo a participação pública ao proporcionar acesso seguro e **igualitário** a todos e todas à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, bem como à moradia adequada e economicamente acessível; (UN-HABITAT, 2016, p. 7)

26. Comprometemo-nos com o desenvolvimento urbano e rural que seja centrado em pessoas, que proteja o planeta e que seja sensível à idade e ao gênero, e a realizar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, facilitando a vida em coletividade, dando fim a todas as formas de **discriminação** e **violência** e empoderando todos os indivíduos e comunidades, além de promover sua participação plena e significativa. Comprometemo-nos, ademais, a promover a cultura e o respeito pela **diversidade** e **igualdade** como elementos fundamentais na humanização de nossas cidades e assentamentos humanos. (UN-HABITAT, 2016, p. 11)

36. Comprometemo-nos a promover medidas apropriadas em cidades e assentamentos humanos que facilitem o acesso de pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais, ao **ambiente físico** das cidades, em particular a **espaços públicos**, transporte público, habitação, equipamentos de educação e saúde, informação e comunicação públicas (incluindo tecnologias e sistemas de informação e comunicação), e outras instalações e serviços abertos ou prestados para o público, tanto em áreas urbanas como rurais. (UN-HABITAT, 2016, p. 13)

39. Comprometemo-nos a promover **ambientes seguros**, saudáveis, inclusivos e **protegidos** nas cidades e assentamentos humanos para todos viverem, trabalharem e participarem na vida urbana **sem medo de violência** e intimidação, considerando que mulheres e meninas, crianças e jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade são com frequência particularmente afetadas. (...) (UN-HABITAT, 2016, p. 13)³³

Nos dois últimos tópicos (36 e 39), destaca-se a alusão aos termos “ambiente físico das cidades” e “ambientes seguros”, estreitamente relacionados aos espaços públicos e vinculados à noção de que a configuração destes lugares possa prevenir a violência e a criminalidade.

No tópico 103, o termo “segurança urbana” é citado de modo mais específico, sob uma concepção da prevenção da violência na qual se considera a participação das comunidades na construção das estratégias e soluções:

103. Integraremos medidas inclusivas para segurança urbana e a **prevenção da criminalidade e da violência**, incluindo o terrorismo e o extremismo violento que conduz ao terrorismo. Tais medidas envolverão, conforme o caso, comunidades locais e atores não-governamentais relevantes no desenvolvimento de estratégias e iniciativas urbanas, inclusive considerando favelas e assentamentos informais, assim como a vulnerabilidade e fatores culturais no desenvolvimento de políticas relativas à segurança pública e à **prevenção da criminalidade e violência**, incluindo por meio da prevenção e do combate à estigmatização de grupos específicos como sendo maiores ameaças à segurança. (UN-HABITAT, 2016, p. 25)³⁴

³³ Negrito do autor.

³⁴ Negrito do autor.

Por fim, cumpre mencionar o termo “segregação”, que aparece de forma mais expressiva no tópico 97, vinculado ao compromisso de se promover a reabilitação de áreas urbanas e a ocupação de vazios urbanos, de modo a evitar a segregação e a gentrificação, numa opção clara pela noção de cidades compactas e controle da expansão urbana. O termo é citado também nos tópicos 107 e 108, atrelado à recomendação para o desenvolvimento de políticas habitacionais com soluções múltiplas e integradas à política urbana, de modo a evitar ou prevenir a segregação e a exclusão ou expulsão das populações de baixa renda.

Princípios para a ação

Para colocar em prática estas recomendações, é firmado o compromisso de que os países signatários trabalhem no sentido de uma mudança de paradigma urbano, ou seja, uma modificação na forma como se tem planejado, desenvolvido, financiado e gerido as cidades. Esta revisão de rumos, orientada ao desenvolvimento urbano sustentável, aparece no tópico 24:

24. Para aproveitar plenamente o potencial do desenvolvimento urbano sustentável, assumimos os seguintes compromissos transformadores por meio de uma mudança no paradigma urbano fundamentada nas dimensões integradas e indivisíveis do desenvolvimento urbano sustentável: social, econômica e ambiental. (UN-HABITAT, 2016, p. 11)

Neste sentido, é possível identificar de modo recorrente no texto a opção por uma concepção “holística” das políticas públicas, dado que os problemas são múltiplos e multifacetados. Não é diferente em relação à abordagem da violência urbana, problema de natureza semelhante³⁵.

No conteúdo dos tópicos da NAU selecionados e expostos neste trabalho, é persistente a defesa de uma visão integrada do desenvolvimento urbano enquanto articulador das demais políticas e ações setoriais no espaço urbano e no território, como podemos identificar no tópico 88:

88. Garantiremos a coerência entre objetivos e medidas de políticas setoriais, entre as quais, políticas de desenvolvimento rural, uso do solo, segurança alimentar e nutrição, gestão dos recursos naturais, prestação de serviços públicos, água e

³⁵ Tema desenvolvido mais adiante, no capítulo 3.

saneamento, saúde, meio ambiente, energia, habitação e mobilidade, em diferentes níveis e escalas da administração política, cruzando fronteiras administrativas e considerando áreas funcionais apropriadas, a fim de reforçar abordagens integradas de urbanização e implementação de estratégias integradas de planejamento urbano e territorial que as incluam. (UN-HABITAT, 2016, p. 23)

Há também orientações para a gestão coordenada destas ações entre diferentes níveis de governos, do local ao nacional³⁶; fortalecimento das capacidades de governos para o planejamento integrado³⁷, assim como da sociedade para seu acompanhamento e monitoramento; estímulo à cooperação e parcerias entre diversos atores e instituições públicas, privadas e sociedade civil³⁸; além do fomento à participação e diálogo permanente no que se refere à definição dos rumos das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

Estes princípios aplicam-se a todos os temas abordados ao longo do texto da NAU e norteiam o modo de ação de todos os atores implicados nestas tarefas, com o argumento de que tais práticas conduzem à execução de políticas públicas urbanas com resultados mais efetivos. Especificamente no que tange à segurança urbana, interesse deste trabalho, entende-se que as abordagens integradas e a articulação das políticas e planos voltados ao enfrentamento do problema são coerentes com os objetivos colocados.

Próximos passos

Contextualizada a Nova Agenda Urbana como referência inicial desta pesquisa e realizado o recorte do tema “cidades seguras”, tratou-se, neste primeiro capítulo, de mostrar o trabalho de identificação e mapeamento da recorrência dos termos referentes ao assunto, buscando-se traçar os primeiros vínculos entre eles e também as interfaces entre esta pauta com a política urbana e seus instrumentos.

No capítulo seguinte, serão apresentadas as análises formuladas sobre as informações abarcadas neste primeiro capítulo, de modo a se aprofundar a compreensão das questões colocadas.

³⁶ (UN-HABITAT, 2016), ver tópico 87, página 24.

³⁷ Idem, ver tópicos 147 e 148, página 38.

³⁸ Ibidem, ver tópico 157, página 39.

The background features abstract teal geometric elements. A line starts from the top left, goes down to the middle left, then diagonals up to the top right, where it meets a vertical line segment. Another line starts from the top right, goes down to the middle right, then diagonals down to the bottom right. A third line starts from the bottom left and goes diagonally up to the bottom right. Two small teal dots are located on the top right line segment.

Capítulo II

O conceito de segurança
contido na Nova Agenda
Urbana

Capítulo II

O conceito de segurança contido na Nova Agenda Urbana

Introdução

Com base no recorte do tema de “cidades seguras” contido na Nova Agenda Urbana, apresentado no capítulo anterior, propõe-se neste segundo capítulo estruturar uma reflexão sobre os principais conceitos relacionados ao tema da violência e segurança, assim como sobre as diretrizes, recomendações e compromissos assumidos que, uma vez identificados, permitem uma abordagem mais aprofundada, necessária para elucidar as intenções, assim como possíveis desafios, riscos e contradições, e também as oportunidades embutidas no documento.³⁹

Prevenção da violência

Desde o processo de elaboração e discussão da Nova Agenda Urbana há um reconhecimento claro da importância do problema da violência urbana e do vulto que tomou nas cidades e no mundo nas últimas décadas, considerando o aumento da preocupação de cidadãos e cidadãs com a criminalidade e a sensação de insegurança⁴⁰, principalmente nos países em desenvolvimento. Relaciona-se este fenômeno com a “urbanização mal planejada que contribuiu para as crescentes desigualdades de renda” e suas consequências, como a segregação urbana e a exclusão social, considerando a necessidade de revertê-las, “por meio

³⁹ O modelo de análise elaborado pelo autor é, segundo a banca examinadora, uma tradução da concepção de segurança que está apresentada de modo evasivo na declaração. Neste sentido, foi apontado que esta pesquisa produziu uma “genealogia” do conceito, para torná-lo inteligível segundo o ponto de vista do pesquisador e pela construção de sua própria interpretação. Trata-se, portanto, de uma decupagem da Nova Agenda Urbana, necessária para se vislumbrar seus desdobramentos no nível local. (Nota de revisão)

⁴⁰ O termo “Sensação de insegurança” também é reconhecido na criminologia como “medo do crime”, este sendo um termo mais usado no âmbito internacional.

de um conjunto forte de decisões políticas a fim de reordenar o desenvolvimento social em torno da coesão social, segurança e sustentabilidade” como se afirma no documento temático específico sobre o tema de “Cidades mais seguras”, preparatório à Habitat III⁴¹.

Esta preocupação com a violência e criminalidade se refletiu de modo abrangente no documento pactuado entre os países signatários, como demonstrado no capítulo anterior. Citado dez vezes ao longo da declaração, o termo “violência” é atrelado a temas como desigualdade, discriminação, ao medo nos espaços públicos e à necessidade de se prover uma segurança pública inclusiva⁴² e sob uma perspectiva cidadã.

É possível articular este entendimento a uma visão sistêmica, também inclusa no teor do documento, que considera a necessidade de se promover uma abordagem integral do problema nas suas diversas facetas, assumindo o entendimento da violência como um problema de caráter múltiplo, assim como a necessidade de ação das políticas públicas de modo intersetorial, com o planejamento e desenho urbano tendo um papel importante nestas atividades.

A ênfase dada ao termo “espaços públicos seguros”, juntamente com a sua associação a outros termos como coesão e inclusão social, diversidade e igualdade (geracional, de gênero e raça), entre outros, denota uma preocupação com o enfrentamento da violência no ambiente urbano de uma maneira diferente dos métodos utilizados nas políticas tradicionais de segurança pública⁴³.

Assim, compreende-se que o conceito de segurança abordado na Nova Agenda Urbana é a Prevenção da Violência⁴⁴, objeto de estudo de criminólogos, sociólogos e demais profissionais ligados ao campo das Ciências Humanas, que possui uma interface direta com o campo de atuação de arquitetos e urbanistas, quando se considera a capacidade de influência das características do ambiente urbano sobre a sensação de segurança das pessoas e sobre o comportamento

⁴¹ (UN-HABITAT, 2015)

⁴² (UN-HABITAT, 2016, p. 28). Tópico 103.

⁴³ Políticas calcadas somente em métodos reativos ao crime e à violência, como policiamento, vigilância e repressão. (SILVEIRA, 2008, p. 137) (SZABÓ e RISSO, 2018, p. 28)

⁴⁴ (UN-HABITAT, 2016, p. 28). Tópico 103.

criminal, sendo necessário, portanto, considerá-la na tarefa de promover de espaços públicos seguros.

O que significa o conceito de Prevenção da Violência?

A prevenção da violência, no sentido abordado nesta pesquisa, é uma concepção de intervenção em segurança pública cujo foco está em desenvolver ações no momento anterior ao crime. “Uma agenda de prevenção é aquela capaz de afetar diretamente os fatores que aumentam e diminuem a probabilidade de haver um ato de violência ou um crime” (SZABÓ e RISSO, 2018, p. 32). Deste modo, as ações de prevenção da violência são dedicadas a evitar que determinados crimes aconteçam. Diferem, mas não prescindem, portanto, das ações de vigilância ou de controle necessárias no momento posterior ao cometimento de crimes, geralmente a cargo das forças policiais e do poder judiciário:

A prevenção pressupõe que certas situações não ocorrerão se determinadas medidas forem adotadas. Por isso ela é caracterizada como proativa, devendo as citadas medidas serem adotadas antes que o crime ocorra. O controle, pelo contrário, é reativo e ocorre após o acontecimento. (SILVEIRA, 2008, p. 130)

Segundo Silveira (2008), no âmbito da prevenção⁴⁵ se considera a necessidade de intervir sobre determinados fatores de risco, tendo em vista as características de um determinado tecido social e o ambiente onde estão situados:

[...] Elemento fundamental à ideia de prevenção é a possibilidade de identificar fatores de risco ou mecanismos causais, bem como fatores de proteção, sem os quais a operacionalização de qualquer medida antecipatória constituiria um experimento às cegas. Aplicada ao nosso problema, medidas de prevenção ao crime são ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata com as ações criminosas ou violentas, em determinado tempo e local. (SILVEIRA, 2008, p. 127)

Nesta concepção, existem três níveis prevenção, dentre os quais destacamos a *prevenção primária*, nível em que são desenvolvidas medidas que

⁴⁵ A concepção de prevenção na área da segurança tem referência no campo da saúde, onde são buscados termos como “prevenção primária” e “fator de risco”, por exemplo, além da aproximação com seus métodos e abordagens, como explicado em Silveira (2008).

“se dirigem à população e podem implicar em intervenções no meio ambiente físico e social, abordando os fatores que podem provocar o crime. Aqui, a prevenção busca remover os fatores de risco e fortalecer a resistência a eles.”⁴⁶

Desta maneira, neste nível de prevenção, além dos aspectos relacionados aos fatores sociais, examina-se a configuração de determinado ambiente urbano onde ocorre a violência e a criminalidade, ou ainda, onde a sensação de insegurança afeta a vida cotidiana de cidadãos e cidadãs, de modo a buscar explicações e intervir sobre estes fatores para reduzir ou evitar a incidência de crimes e melhorar a sensação de segurança das pessoas.

As políticas de prevenção da violência e criminalidade também se dividem em dois tipos: *prevenção social* e *prevenção situacional*. A primeira está mais próxima das políticas sociais, que em conjunto atuam para reduzir os fatores de risco relacionados a grupos vulneráveis à atividade delitiva. A segunda, refere-se às “estratégias dirigidas a enfrentar um padrão específico de crime que envolvem o manejo, desenho e manipulação do meio ambiente imediato a que estes crimes ocorrem. O objetivo destas estratégias é reduzir a oportunidade de que ocorram estes crimes”. (RAU, 2015, p. 13)

Ainda segundo Silveira (2008) são considerados como princípios e diretrizes de políticas de prevenção: abordagem multidisciplinar; parcerias e cooperação; conhecimento com base em evidências para melhorar a compreensão do fenômeno criminoso; “melhorar a qualidade de vida, reduzir o medo do crime e gerar sentimento de pertencimento e envolvimento dos indivíduos na melhoria das suas comunidades”; descentralização e adequação às necessidades específicas de cada estado, município ou comunidade específica; responsabilidade do Estado em conduzir os esforços de prevenção; universalidade do direito à segurança e às ações de natureza preventiva; equidade, em que “as ações de prevenção devem ser providas a todos e a cada um segundo a sua necessidade.” (SILVEIRA, 2008, p. 133)

Deste modo, encontram-se referências claras entre o conceito de prevenção da violência com a concepção de segurança contida no teor da Nova Agenda

⁴⁶ (SILVEIRA, 2008, p. 127)

Urbana, o que permite uma compreensão mais ampla das implicações deste documento para os responsáveis pela sua implementação, principalmente em nível local, nos municípios.

Princípios como multidisciplinaridade para abordagem do problema, ação intersetorial, integrada e descentralizada das instituições públicas, com foco no planejamento e com base em dados e evidências, engajamento comunitário e coesão social, assim como equidade no acesso a espaços públicos seguros, por exemplo, são pontos que revelam uma estreita proximidade entre a concepção de prevenção da violência reconhecida amplamente no campo da criminologia, com a concepção adotada na Nova Agenda Urbana. Estes princípios dão direção aos esforços possíveis de redução da violência nas cidades e sobre estes é que esta pesquisa busca aprofundar conhecimentos.

Como colocam Szabó e Risso (2018),

“A criação de espaços públicos que contribuam para a convivência saudável e o estabelecimento de relações pacíficas entre as pessoas é outra importante política de prevenção. Quando falamos sobre construção de áreas urbanas seguras, que imagens vêm à nossa cabeça? Possivelmente muros altos, cercas elétricas e câmeras em abundância. De fato, esses elementos são priorizados por abordagens arquitetônicas baseadas na ideia de que criar obstáculos dificulta a ação de indivíduos que cometem crimes. Evidências têm indicado, no entanto, que este esforço com frequência apresenta o resultado inverso. Modelos defensivos produzem barreiras físicas para a convivência, reforçando as desigualdades e, conseqüentemente, a insegurança.” (SZABÓ e RISSO, 2018, p. 43),

Deste modo, nesta concepção de prevenção são formuladas estratégias que articulem a coesão social, ou seja, o fortalecimento das relações comunitárias⁴⁷, com a melhoria dos espaços públicos onde estas relações se manifestam, onde se dá a convivência humana, através de ações voltadas às pessoas e ao entorno onde vivem, de modo a prevenir ou evitar fatores de risco. Vinculam-se neste ponto as ações de inclusão social e garantia de direitos individuais e coletivos.

⁴⁷ Relacionado no campo da sociologia a conceitos como “efeito vizinhança” e “eficácia coletiva”, conforme abordado em Mattos (2018).

Compreende-se, assim, que a ênfase na expressão “espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade”⁴⁸ identificada no texto da NAU no capítulo anterior não é gratuita, mas reforça uma opção pelas estratégias de prevenção enquanto medidas efetivas para melhoria das condições de segurança e da qualidade de vida dos habitantes das cidades, uma vez que o teor do documento é claramente compatível com estes preceitos.

Sendo a Nova Agenda Urbana uma declaração direcionada aos responsáveis pela gestão urbana em suas diferentes escalas e níveis de governo, com certa ênfase aos governos locais enquanto executores de ponta das políticas urbanas, não se espera que apresente uma resposta completa ao problema da violência, mas de modo recortado conforme o campo de ação destes atores. Deste modo, uma estratégia de prevenção não é a única solução, mas é parte dela, na qual arquitetos e urbanistas / planejadores urbanos podem dar sua contribuição.

Prevenção da violência e os municípios

Importante ressaltar o papel estratégico das administrações municipais nas políticas de prevenção da violência. No sistema federativo brasileiro, por exemplo, algumas das ações possíveis de prevenção são de competência dos municípios, a serem executadas com apoio ou em coordenação com Estados e Governo Federal, como a execução das políticas sociais, educação, a gestão de serviços e o planejamento urbano, sem contar a atuação das guardas municipais, por exemplo, com papel relevante na segurança cidadã, de atuação mais próxima das comunidades.

“Finalmente, o papel das administrações municipais tem se revelado cada vez com mais destaque, seja pela inserção local das prefeituras, seja pelos preciosos instrumentos de prevenção de que dispõem. O discurso corrente adotado pelos prefeitos (e candidatos), de que por não terem controle sobre o aparato policial, não podem formular políticas nessa área, negligencia amplamente o papel que as prefeituras têm na prevenção. Aliás, a prevenção do crime não se confunde com as políticas sociais genéricas que já são realizadas pelos municípios”. (BEATO, 2012, p. 131)

⁴⁸ (UN-HABITAT, 2016, p. 5) tópico 13

Esta necessidade de coordenação de esforços de governança entre diferentes níveis de governo é um assunto transversal na Nova Agenda Urbana e também dialoga com os princípios de prevenção da violência, reforçando a necessidade de articulação, como já indicado acima. Sendo uma declaração validada com a participação de diversos atores em diversos níveis de governo, mas conduzida pelos governos nacionais, não cita ou reforça claramente o protagonismo dos governos locais/municípios na condução da política urbana, mas trata de uma desejada descentralização da política urbana:

89. Adotaremos medidas para estabelecer arcabouços jurídicos e institucionais, com base nos princípios da igualdade e da não discriminação, para fortalecer a capacidade dos governos de implementar as políticas nacionais urbanas de forma eficaz, quando pertinente, e habilitá-los como formuladores de políticas e tomadores de decisão, garantindo a necessária **descentralização** fiscal, política e administrativa baseada no princípio da subsidiariedade. (UN-HABITAT, 2016, p. 24)

Não obstante uma relativa dubiedade no entendimento referente ao protagonismo dos municípios contido na NAU, com ênfase maior aos entes federais ou aos locais, é possível elaborar um entendimento de que, sendo uma agenda urbana, de implementação local (afinal, é nas cidades onde são realizadas as ações práticas) no tocante à pauta de prevenção da violência, as “inovações” requeridas na NAU possam surgir com maior força, principalmente, nas experiências locais de municípios onde governos e sociedade estejam engajados estrategicamente nas ações que estão sob sua competência, que direcionem esforços, tirem melhor proveito e eficiência das políticas sociais vigentes e tenham boa capacidade de governança com as demais instâncias federativas.

Neste contexto, ganha importância a competência municipal para o planejamento da política urbana. Uma vez relacionada com a prevenção primária da violência, a compreensão de que o planejamento, o desenho urbano e o manejo das características físicas dos espaços públicos têm influência, mesmo que em parte, na redução da ocorrência de crimes e na melhoria da sensação de segurança das pessoas, pode ser uma chave para a ação, pois assumem papel estratégico na construção de cidades mais seguras e na efetivação de direitos, como o direito à cidade.

Princípios estruturantes da NAU para a prevenção da violência

À medida que se identifica na Nova Agenda Urbana a adoção do conceito de prevenção da violência como diretriz para cidades e espaços públicos seguros, e sendo a declaração voltada, principalmente, aos responsáveis pela política urbana nos diferentes níveis de governo, surge uma questão principal, que interessa a esta pesquisa:

- O que isto significa para o trabalho de arquitetos e urbanistas, planejadores urbanos, gestores e demais técnicos envolvidos com a política urbana municipal?

Considerando os conceitos já apresentados, pretende-se a seguir elencar e explicar alguns princípios gerais da declaração de Quito, para qualificar as respostas à pergunta acima. A análise e compreensão destes princípios permitirá construir os parâmetros básicos e fornecerá as pistas para se colocar em prática as diretrizes específicas contidas na NAU, que também apresentaremos neste trabalho, sendo objetos de análise desta pesquisa.

A partir do mapeamento, leitura e interpretação do conteúdo da Nova Agenda Urbana referente à violência e segurança e tomando como referência as primeiras relações já traçadas entre os conceitos, entende-se que há três princípios gerais que merecem reflexão, no sentido de avaliar sua pertinência ou viabilidade frente ao cenário atual das cidades, no caso desta pesquisa, as cidades brasileiras.

Mudança de paradigma

A primeira concepção, colocada como princípio e compromisso, trata de “mudança de paradigma urbano”⁴⁹, direcionado ao “desenvolvimento urbano e territorial sustentável”. Na primeira página da declaração, já se reconhece a situação geral das cidades no mundo, como comentado no primeiro capítulo. Trata-se, portanto, do reconhecimento de um padrão de urbanização que têm contribuído para a persistência de múltiplas formas de pobreza, o crescimento das desigualdades, da segregação, da degradação ambiental e que precisa ser revisto

⁴⁹ O termo “mudança de paradigma” é citado três vezes no documento, no prólogo e nos tópicos 15 e 24.

segundo uma nova concepção, que é esboçada no decurso do texto, relacionada ao desenvolvimento urbano sustentável.

É possível deduzir que no documento se assume a violência como subproduto da segregação e da desigualdade, um círculo vicioso que portanto deve ser enfrentado a partir de um novo referencial geral, que modifique “a forma como as cidades e aglomerados urbanos são planejados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados”⁵⁰, ainda que tal concepção apareça de modo difuso, por vezes repetitiva, desconexa, considerando ser um texto de diversas contribuições, resultado de múltiplas tratativas e acordos cujo resultado muitas vezes não reflete uma ideia muito clara.

Deste modo, entende-se que assumir uma mudança de paradigma para o desenvolvimento urbano significa reconhecer e rever o modelo vigente de urbanização, reconhecer suas limitações, entraves e contradições para propor novos métodos e abordagens. Tal empreitada requer o desenho de estratégias para alcançar esta mudança, uma vez que não parece ser uma tarefa simples, dada a complexidade de atores, interesses e conflitos que têm lugar nas cidades. Estas estratégias precisam considerar este campo de conflito e uma leitura consistente da situação atual para traçar os caminhos possíveis desta mudança.

No tocante à segurança das cidades, esta desejada mudança de paradigma encontra a concepção de prevenção da violência como possibilidade de transformação do modelo de segurança pública vigente, de um modelo reativo baseado unicamente no controle para um modelo que incorpore medidas preventivas.

Neste ponto, a política de desenvolvimento urbano encontra a política de segurança pública e a prática do planejamento urbano, com métodos e ferramentas adequadas a esta “nova” abordagem, pode ser um dos elementos nesta engrenagem complexa que é reduzir a violência e tornar cidades e espaços públicos mais seguros.

⁵⁰ (UN-HABITAT, 2016, p. 3)

Planejamento urbano integrado

O segundo princípio estruturante que se pode extrair do conteúdo da Nova Agenda Urbana e que se considera bastante relevante, é a concepção de planejamento urbano (e territorial) integrado. Não se trata de uma novidade⁵¹, mas seu destaque em diversos pontos do texto indica um reconhecimento de que estratégias integradas de planejamento urbano são práticas adequadas a esta mudança de paradigma que se quer implementar:

98. Promoveremos o **planejamento urbano e territorial integrado**, incluindo expansões urbanas planejadas com base nos princípios do uso equitativo, eficiente e sustentável do solo e dos recursos naturais, da compacidade, do policentrismo, da densidade e conectividade adequadas, do uso misto do espaço, bem como do uso das áreas construídas combinando fins sociais e econômicos, no intuito de impedir a dispersão urbana, reduzir os desafios e as necessidades de mobilidade e os custos per capita de fornecimento de serviços e aproveitar a densidade e as economias de escala e de aglomeração, quando pertinente. (UN-HABITAT, 2016, p. 25)

Isto implica, portanto, em superar lógicas atomizadas e estanques de gestão, como a administração pública organizada em secretarias, departamentos e divisões que não trabalham de modo articulado, para uma lógica intersetorial, na qual a coordenação e o diálogo entre tais setores exercem um papel preponderante na efetividade das políticas públicas urbanas. Há também que se atentar, neste aspecto, para a governança multinível entre entes federados, já citada anteriormente, que também tem papel efetivo nesta concepção de desenvolvimento urbano integrado, quando se toma em conta as necessidades de coordenação para solução de problemas urbanos de ordem metropolitana ou regional.

Deste modo, métodos e ferramentas de planejamento urbano, de característica multidisciplinar, podem ter a capacidade de apoiar esta integração com papel central, já que trabalham sobre o território e assim podem, em conjunto com os diversos setores envolvidos, localizar e articular as políticas nos territórios

⁵¹ Em determinado ponto, chega-se a tratar de uma “revitalização do planejamento urbano e territorial de longo prazo” (UN-HABITAT, 2016, p. 8)

sob uma mesma abordagem, obtendo desta forma maior unidade e efetividade no planejamento e execução da política urbana.

Esta concepção também é clara quando é citado outro nível de integração, que se dá no âmbito dos planos setoriais (habitação, saneamento, resíduos sólidos, mobilidade, meio-ambiente, entre outros), para os quais se espera que o planejamento urbano possa coordenar não somente as ações, mas o desenvolvimento específico de cada política setorial:

88. Garantiremos a coerência entre objetivos e medidas de políticas setoriais, entre as quais, políticas de desenvolvimento rural, uso do solo, segurança alimentar e nutrição, gestão dos recursos naturais, prestação de serviços públicos, água e saneamento, saúde, meio ambiente, energia, habitação e mobilidade, em diferentes níveis e escalas da administração política, cruzando fronteiras administrativas e considerando as áreas funcionais apropriadas, a fim de **reforçar abordagens integradas** de urbanização e implementação de **estratégias integradas de planejamento urbano e territorial** que as incluam. (UN-HABITAT, 2016, p. 23)

Nesta concepção, em sua articulação com a segurança pública, o planejamento urbano pode funcionar como um catalisador das ações voltadas à prevenção da violência, dada esta capacidade de integrar e coordenar políticas, planos e ações, localizando-as no território e conferindo-lhes maior unidade e efetividade.

Espaços públicos seguros como extensão do direito à cidade

O terceiro princípio que se pode extrair da Nova Agenda Urbana, para a finalidade desta pesquisa, é a noção implícita de um possível “direito a espaços públicos seguros”, como subsidiário ao exercício do direito à cidade.

A ênfase nos espaços públicos é considerada um dos temas estruturantes da Nova Agenda Urbana⁵², inclusive sendo objeto de um documento específico para discussão, no processo preparatório da Habitat III⁵³. Carrega consigo a noção de cidade como bem comum, ou seja, se refere à função social da cidade, estendida à “função social e ecológica do território”⁵⁴.

⁵² (AMANAJÁS e KLUG, 2018, p. 32)

⁵³ (UN-HABITAT, 2015)

⁵⁴ (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

Embora “direito à cidade” não seja um termo aceito e utilizado de forma unânime pelos países signatários (objeto de longas discussões e negociações durante as etapas preparatórias da Habitat III) foi incluído no texto com certo “cuidado” e, de forma diplomática, atrelado ao termo “cidades para todos e todas”:

11. Partilhamos a visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e assentamentos humanos justos, **seguros**, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como **direito à cidade**, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

No entanto, durante o processo preparatório da conferência, foi publicado o documento “*Policy Unit 1 sobre o direito à cidade e cidades para todos*”⁵⁵, que aponta com clareza mais algumas pistas desta noção de direito à cidade à qual a Nova Agenda Urbana se refere, e sua relação com os espaços públicos:

O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidade justa, inclusiva e sustentável, definido como um **bem essencial comum** para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes:

- *a cidade livre de discriminação (...)*
- *a cidade com cidadania inclusiva (...)*
- *a cidade com maior participação política* na definição, implementação, monitoramento e orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações;
- *a cidade que cumpre com as suas funções sociais (...)*
- *uma cidade com espaços públicos de qualidade* que melhora a interação social e participação política, promove as expressões socioculturais, abraça a diversidade

⁵⁵ (UN-HABITAT, 2016)

e promove a **coesão social**; uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de **cidades mais seguras** e para satisfazer as necessidades dos habitantes;

- *a cidade com igualdade de gênero (...)*
- *a cidade com diversidade cultural (...)*
- *a cidade com economias inclusivas (...)*
- *a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum (...)* (SAULE JUNIOR, 2016, p. 331) *apud* (UN-HABITAT, 2016)

A partir deste entendimento mais amplo a respeito do conceito de direito à cidade que fundamentou as discussões anteriores, a redação e o acordo sobre o texto da Nova Agenda Urbana, pode-se compreender o conjunto de componentes que caracterizam o entendimento de cidade como *bem comum*. Vale destacar a sua vinculação com a noção de gestão democrática e participação social, enquanto compartilhamento de decisões que envolvam a formulação das políticas urbanas e seu controle social, como elemento para o exercício do direito à cidade, assim como os aspectos de engajamento, interação e pertencimento que caracterizam uma desejada coesão social que pode ser exercida nos espaços públicos.

No tocante à aproximação do direito à cidade com o tema da segurança pública, Amanajás e Klug (2018) indicam que

a sensação de insegurança leva à restrição do exercício do direito à cidade, dada a percepção da falta de segurança construída no imaginário dos habitantes. A utilização do espaço público por toda a população gera equidade de acesso e permite o usufruto dos direitos coletivos. Pensar a Nova Agenda Urbana é pensar as cidades sob a perspectiva do respeito à vida, da igualdade de oportunidades, bem como do direito à segurança e à integridade. Entender que os ônus e os benefícios da urbanização se distribuem desigualmente pelo território deve ser o ponto de partida para a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas.” (AMANAJÁS e KLUG, 2018, p. 40)

Portanto, é possível afirmar que o conceito de espaços públicos seguros entendido como extensão do direito à cidade traz insumos e questões adicionais na sua aproximação com o conceito de prevenção da violência explicado anteriormente, revelando-se uma compatibilidade que também pode fornecer pistas

sobre como exercer este direito, à medida que sejam apropriadas, pelos executores e pela sociedade, as práticas e métodos de prevenção da violência.

Fatores para cidades e espaços públicos seguros

A análise da concepção de segurança contida na Nova Agenda Urbana – a Prevenção da Violência – articulada com os princípios estruturantes indicados acima, permite chegar a dois fatores que alavancam o desenvolvimento de cidades e espaços públicos seguros, apresentados a seguir.

Coesão social

Conforme apontado no capítulo anterior, ao longo do texto da declaração, o termo “coesão social” é mencionado em seis tópicos, relacionado a outros termos como inclusão social, igualdade (raça, gênero, idades/gerações), segurança, diversidade, tolerância, pluralismo, participação, diálogo, identidade, sentimento de pertencimento, em uma contraposição desejável a termos como pobreza, desigualdade, discriminação, violência, segregação. Abaixo, alguns tópicos onde o termo é citado:

13. Prevemos cidades e aglomerados urbanos que: (...)

(b) Sejam participativos; promovam a participação cívica; estimulem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos os seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados para as famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política, conforme o caso; e propiciem **coesão social**, a inclusão e a segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes sejam satisfeitas, reconhecendo-se as necessidades específicas daqueles em situação de vulnerabilidade; (UN-HABITAT, 2016, p. 5)

40. Comprometemo-nos a acolher a diversidade em cidades e assentamentos humanos, a reforçar a **coesão social**, o diálogo intercultural e a compreensão, tolerância, respeito mútuo, a igualdade de gênero, a inovação, o empreendedorismo, a inclusão, a identidade e a segurança e a dignidade de todas as pessoas, bem como promover a habitabilidade e uma economia urbana vibrante. Comprometemo-nos também a adotar medidas que assegurem que as nossas instituições locais promovam o pluralismo e a coexistência pacífica dentro de

sociedades progressivamente heterogêneas e multiculturais. (UN-HABITAT, 2016, p. 13)

Neste ponto, partindo da constatação de que a violência, o medo, desigualdade e a segregação fragilizam os laços de vizinhança e esvaziam os espaços públicos⁵⁶, ou seja, rompem vínculos sociais, a noção de coesão social é colocada como antídoto, como parte da solução para tais problemas, fundamentada nos princípios das políticas de prevenção da violência já indicados neste capítulo, mas também ao exercício do direito à cidade, enquanto necessidade de envolvimento, participação e engajamento comunitário na elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano e na promoção de cidades e espaços públicos seguros.

No documento temático nº 11 sobre Espaços Públicos, durante o processo preparatório da Habitat III já se considerava a coesão social como premissa:

A criação, proteção, gestão e desfrute do espaço público são oportunidades ideais para o envolvimento de todos os cidadãos, garantindo que interesses individuais e diferenciados sejam transformados em práticas colaborativas. A busca por ferramentas de engajamento na garantia e manutenção de espaços públicos tem estimulado o conceito de place-making (criação de lugares) que inspira as pessoas a re-imaginar e reinventar coletivamente os espaços públicos e melhorar seus bairros. O espaço público permite que a população permaneça engajada e reivindique uma posição na cidade. Isto implica respeitar e proteger uma série de direitos e liberdades, tais como o direito à liberdade de expressão e de reunião, o direito à informação, consulta e participação nos processos de tomada de decisão. Uma boa cidade deveria promover a **coesão social** e construir capital social, envolvendo a comunidade no desenho, gestão e manutenção do espaço público. As abordagens interdisciplinares e participativas do espaço público são uma oportunidade para planejadores, profissionais paisagistas, arquitetos, técnicos e designers expressarem plenamente seus papéis. (UN-HABITAT, 2015, p. 6)

Assim, promover e reforçar a coesão social é estimular a solidariedade, a interação e inclusão social, tendo como palco principal os espaços públicos urbanos, em contraponto à competição, ao isolamento, ao individualismo, característicos dos processos e cenários de segregação e exclusão social,

⁵⁶ (LIMA, 2017)

reconhecendo que a violência é territorializada e apresenta um recorte claro de raça, de classe / renda e de gênero⁵⁷.

Esta noção carrega também uma opção clara no sentido de se fomentar a construção de um *pacto comunitário* pela convivência pacífica, em que as diferenças possam coexistir no espaço público, em contraponto à atual tendência de formação de comunidades homogêneas, segregadas e monofuncionais.

A coesão social também está atrelada à capacidade das pessoas de atribuírem sentido aos espaços públicos, tornando-os “lugares”⁵⁸ com significados e valores culturais à medida em que estes possam conter elementos ou qualidades que permitam estabelecer tais relações. Quanto mais coletivas forem estas atribuições de significados, maiores serão os laços entre as comunidades e os lugares.

Deste modo, sob o termo “coesão social” entende-se, para a finalidade desta pesquisa, que é possível abrigar um conjunto de referências que ativam uma série de medidas relacionadas às pessoas, ao “usuário” da cidade e seus espaços públicos, voltadas à consecução dos direitos humanos nos quais a NAU está baseada e à promoção da própria coesão social. Assim, tem-se o seguinte leque de subfatores a serem observados:

<ul style="list-style-type: none">• Inclusão social:<ul style="list-style-type: none">○ Gênero○ Raça○ Gerações○ Classe / renda	<ul style="list-style-type: none">• Participação:<ul style="list-style-type: none">○ Envolvimento/ Engajamento comunitário○ Gestão compartilhada
<ul style="list-style-type: none">• Identidade e Pertencimento:<ul style="list-style-type: none">○ Relação afetiva com os lugares○ Cultura○ História e ancestralidade	<ul style="list-style-type: none">• Convivência:<ul style="list-style-type: none">○ Tolerância○ Diálogo○ Diversidade / Pluralidade

⁵⁷ Questões que serão abordadas e fundamentadas no capítulo seguinte.

⁵⁸ Conforme o conceito de “apego ao lugar” abordado pela psicologia ambiental, entendido como vínculo afetivo estabelecido entre pessoas e cenários físicos. (FELIPPE e KUHNNEN, 2012).

Ambiente físico favorável à segurança

Por outro lado, o segundo fator identificado nas análises desta pesquisa é o “ambiente físico favorável à segurança”, a ser considerado no aporte das práticas de planejamento e desenho urbano para a política de prevenção da violência.

Ao entender o termo “ambiente físico” como o espaço envoltório das relações sociais, compreende-se a própria cidade e seus espaços públicos, pela sua materialidade, como “catalisadores para a interação humana” (BAUMAN, 2009, p. 72). Neste entendimento, o planejamento e o desenho urbano atuam na configuração das condições físicas propícias – ou não – para o estabelecimento e desenvolvimento das relações sociais em determinado lugar.

A leitura contida no documento temático nº 11, preparatório para a Habitat III, reconhece que há um componente de desenho e gestão do espaço público na nos casos/ocorrências de violência e criminalidade:⁵⁹

O espaço público gera equidade. Onde o espaço público é inadequado, mal concebido, ou privatizado, a cidade se torna cada vez mais segregada. As linhas são desenhadas com base na religião, etnia, gênero e status econômico porque as pessoas não se encontram ou conhecem. O resultado pode ser uma cidade polarizada, onde as tensões sociais são susceptíveis a inflamar e onde mobilidade social e oportunidade econômica são sufocadas. **O planejamento e desenho adequados** dos espaços públicos levantam questões relativas ao direito das pessoas à liberdade de expressão artística, reunião política e empoderamento cívico, para desfrutar, se engajar e trocar com todos.

Ruas e espaços públicos bem desenhados e mantidos ajudam a diminuir as taxas de criminalidade e violência e abrem espaço para atividades sociais, culturais e econômicas formais e informais que contribuem para melhorar a confiança mútua e a segurança. (UN-HABITAT, 2015, p. 3)

Este raciocínio também se refletiu no texto da NAU:

25. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a crescente desigualdade e a persistência de múltiplas dimensões da pobreza, incluindo o número crescente de moradores de favelas e assentamentos informais,

⁵⁹ (UN-HABITAT, 2015, p. 2)

estão afetando tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento e que a organização espacial, a acessibilidade e **o desenho do espaço urbano**, bem como a infraestrutura e a prestação de serviços básicos, em conjunto com políticas de desenvolvimento, **podem promover ou dificultar a coesão social**, a igualdade e a inclusão. (UN-HABITAT, 2016, p. 11)

Desta forma, pode-se vislumbrar que há um entendimento claro sobre a necessidade ou a importância de se considerar, no planejamento e no projeto, o arranjo das variáveis e componentes do ambiente urbano, de modo que se possa impulsionar, por um lado, a coesão social, e por outro, a sensação de segurança, explicada pela psicologia ambiental como a influência das características ambientais na percepção das pessoas em determinado ambiente.

O fator do “ambiente físico favorável à segurança” pode ser aplicado estrategicamente tanto na escala da cidade, quanto na escala do bairro e da rua. Um exemplo são as recomendações para se “promover a criação e a manutenção de redes bem conectadas e bem distribuídas de espaços públicos abertos, multifuncionais, seguros [...]”⁶⁰, ou ainda o estímulo à “implementação de estratégias de planejamento urbano [...] que facilitem a mistura social”⁶¹, medidas que se referem à prática do planejamento urbano e seus instrumentos, em contraponto ao modelo urbano vigente, excludente e segregador, já citado anteriormente.

Pressupõe-se, assim, que estes parâmetros têm uma referência evidente na obra de Jane Jacobs, principalmente ao seu livro “Morte e vida de grandes cidades” (JACOBS, 2011), como se pode verificar abaixo:

O contato público e a segurança nas ruas, juntos, têm relação direta com o mais grave problema social do nosso país: segregação e discriminação racial. Não estou dizendo que o planejamento e o desenho de uma cidade, ou seus tipos de ruas e de vida urbana, possam vencer automaticamente a segregação e a discriminação. Várias outras iniciativas são imprescindíveis para corrigir essas injustiças. (...) A tolerância, a oportunidade para aparecerem grandes diferenças entre vizinhos – diferenças que frequentemente são mais profundas do que as raciais –, as quais são possíveis e normais numa vida intensamente urbana mas tão estranhas a

⁶⁰ (UN-HABITAT, 2016, p. 19)

⁶¹ (UN-HABITAT, 2016, p. 25)

subúrbios e pseudosubúrbios, são possíveis e normais só quando as ruas das grandes cidades dispõem de uma infraestrutura que permita uma convivência pacífica com estranhos, em condições civilizadas mas fundamentalmente dignas e reservadas. (JACOBS, 2011, p. 57)

O planejamento para a vitalidade deve estimular e catalisar o maior espectro e a maior quantidade possível de diversidade em meio aos usos e às pessoas em cada distrito da cidade grande; esse é o alicerce fundamental da força econômica, da vitalidade social e do magnetismo urbanos. Para obtê-lo, os planejadores devem diagnosticar com precisão, em lugares específicos, o que falta para gerar diversidade e, depois, ter como meta suprir essas lacunas da melhor maneira possível.

O planejamento para a vitalidade deve propiciar uma interpenetração contínua de vizinhanças, cujos usuários e proprietários informais possam dar uma grande contribuição mantendo a segurança dos espaços públicos, lidando com estranhos, de modo que sejam um trunfo e não uma ameaça, garantindo a vigilância informal das crianças nos lugares públicos. O planejamento para a vitalidade deve combater a existência nociva das zonas de fronteira desertas e deve ajudar a promover a identificação das pessoas com distritos que são extensos, variados e ricos em contatos internos e externos o suficiente para lidar bem com os problemas difíceis, inevitáveis e naturais da vida nas grandes cidades. (JACOBS, 2011, p. 271)

Já no tocante à escala da rua, há citações na NAU que incentivam o uso comercial dos andares térreos, a acessibilidade, a mobilidade ativa, o conforto, a conexão com a vizinhança, considerando a vitalidade dos espaços públicos a partir da escala humana como parâmetro, com características que facilitem o intercâmbio social, a interação intergeracional, a expressão cultural, o diálogo, a participação política, a saúde e o bem-estar. Ou seja, são as oportunidades dadas por um ambiente que seja propício ao contato público e à segurança espontânea, que Jane Jacobs (2011) defendia:

A vida na rua, tanto quanto eu possa perceber, não nasce de um dom ou de um talento desconhecido deste ou daquele tipo de população. Só surge quando existem as oportunidades concretas, tangíveis, de que necessita. Coincidentemente, são as mesmas oportunidades, com a mesma abundância e constância, necessárias para cultivar a segurança nas calçadas. Se elas não existirem, os contatos públicos nas ruas também não existirão. (JACOBS, 2011, p. 56)

Deste modo, o cuidado com a produção de ambientes físicos favoráveis à segurança se dá nas diferentes escalas de planejamento, desenho e gestão urbana, considerando instrumentos a serem adotados e medidas a serem tomadas, adequadas a cada escala. Uma reflexão sobre os rebatimentos destas questões na prática será apresentada em capítulo posterior, com o estudo de caso.

Conclusão

Do ponto de vista deste pesquisador, a conjugação destes dois fatores interdependentes – *coesão social* e *ambiente físico favorável à segurança* – tendo como base os princípios gerais também já indicados, como a *mudança de paradigma*, *planejamento urbano integrado* e o entendimento dos *espaços públicos seguros como extensão do direito à cidade*, sintetiza a concepção de segurança contida na Nova Agenda Urbana e, como demonstrado neste capítulo, está alinhado aos princípios “formais” das políticas de prevenção da violência.

Para ilustrar esta concepção, foi elaborado o esquema abaixo:

Figura 2: Esquema da concepção de prevenção da violência contida na Nova Agenda Urbana
Fonte: Próprio autor

Portanto, é possível afirmar que há uma coerência nesta pauta de segurança, calcada numa leitura crítica da situação atual e na recomendação de soluções reconhecidas – e não necessariamente novas, vide as referências “indiretas” a Jane Jacobs – como adequadas ao enfrentamento da violência e da criminalidade com base em princípios humanistas e solidários, no exercício do direito à cidade e da inclusão social.

Ainda que a declaração de Quito, como resultado de um acordo multilateral – portanto, não necessariamente adotando posições marcadamente claras – possa ser questionada, de modo mais amplo, sobre a existência de contradições na proposição de uma mudança real de paradigma urbano sobre a manutenção da mesma matriz capitalista, responsável por produzir os próprios problemas a que se refere, e ainda que se possa duvidar da factibilidade da ideia de “cidades como motores do crescimento econômico contínuo e inclusivo”⁶², por outro lado é possível identificar posturas que reforçam uma pauta progressista, no tocante às cidades e espaços públicos seguros. Tal postura é um argumento relevante para os que buscam mudar as realidades nas cidades e países onde vivem e atuam profissionalmente.

Não obstante seu caráter utópico, de realidade futura que se deseja alcançar, e sabendo das contradições e dificuldades dadas pelo modo de produção vigente nas cidades – excludente e segregador, como indicado no texto – pondera-se, a partir dos estudos realizados nesta pesquisa, que a pauta de segurança da Nova Agenda Urbana traz uma oportunidade de mudança, com diretrizes que fornecem argumentos à formulação de estratégias para a promoção de cidades e espaços públicos seguros, adequadas e adaptáveis às realidades e às condições locais.

No entanto, das diretrizes gerais à prática, há um caminho a ser percorrido. Identificar e adaptar métodos e instrumentos, desenhos adequados de governança e gestão, condições políticas e sociais favoráveis são tarefas a serem desenvolvidas

⁶² “4. Estamos ainda longe de lidar adequadamente com estes e outros desafios existentes e emergentes e há a necessidade de capitalizar as oportunidades relacionadas com a urbanização enquanto motor para o crescimento económico contínuo e inclusivo, para o desenvolvimento social e cultural, para a proteção ambiental, bem como os seus potenciais contributos para se alcançar um desenvolvimento transformador e sustentável.” (UN-HABITAT, 2016, p. 3)

e consideradas no âmbito local, em seus diferentes contextos. Uma vez que se reconheça, paulatinamente, por parte da administração pública nos níveis federal, estadual e municipal, a relevância e a aplicabilidade daqueles princípios e diretrizes, pode-se imaginar que as práticas de prevenção da violência, aliadas ao urbanismo, possam ganhar espaço no desenho das políticas públicas, de início, dentro de gestões mais “sensíveis” ou alinhados ao tema.

De fato, a prevenção da violência não é uma novidade e diversos governos vêm adotando há algum tempo tais estratégias, complementares às práticas de controle e policiamento. À medida que tais práticas são difundidas e apresentam impactos positivos sobre a sensação de segurança nas cidades, com o respaldo e o engajamento da população, podem ganhar adeptos e favorecer a ampliação da capilaridade e do alcance destas medidas.

Nos capítulos posteriores, serão apresentados de modo mais detalhado como o urbanismo pode contribuir para a segurança e prevenção da violência – com base nas diretrizes da NAU – e quais são as questões que entram em pauta na realidade brasileira a partir da prática de tais princípios, identificados no estudo de caso realizado na cidade de Sobral, no Ceará.

The background features several teal-colored lines and dots. A line starts from the top left, goes down to the middle left, then diagonally up to the top right, ending at a dot. Another line starts from the top right, goes down to a dot, then diagonally down to the middle right, ending at another dot. A third line starts from the bottom left, goes diagonally up to the bottom right. A fourth line starts from the bottom right, goes diagonally up to the middle right, ending at a dot. The text is positioned in the lower right quadrant, tilted upwards to the right.

Capítulo III

Violência e urbanismo:
relações e fundamentos

Capítulo III

Violência e urbanismo: relações e fundamentos

Introdução

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, tornou-se relevante a necessidade de buscar definições para termos e conceitos que haviam sido citados no plano de trabalho, de modo preliminar, e identificados posteriormente a partir da análise mais apurada do conteúdo da Nova Agenda Urbana, os quais careciam naquele momento de maior profundidade.

Houve então a necessidade de empreender esforços para tornar mais claros os termos relacionados à violência urbana e segurança, uma vez que envolvem conceitos abordados por outras áreas de conhecimento e que, trazidos para o campo de interesse da arquitetura e do urbanismo, precisam ser contextualizados a fim de que se possa construir as aproximações necessárias para fundamentar as análises realizadas.

Desenvolver tais ideias implica, num primeiro momento, em descrever e esclarecer conceitos relacionados à violência urbana, à segurança e outros temas cuja compreensão é preponderante para o desenvolvimento das análises empreendidas no âmbito desta pesquisa, à medida que fornecem argumentos para se delimitar melhor o objeto de pesquisa, partindo de uma conceituação mais abstrata e universal para uma explicação mais concreta e detalhada dos assuntos que dão forma ao pano de fundo desta investigação.

Para dar suporte a este trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que pudesse fornecer os insumos teóricos e conceituais para se alcançar a profundidade necessária dos assuntos tratados neste estudo, de modo que seja suficiente e adequada tanto aos objetivos deste trabalho, quanto ao ambiente no

qual a pesquisa está sendo desenvolvida, na área de planejamento urbano e regional.

Neste sentido, a opção foi por uma abordagem panorâmica, partindo da caracterização do conceito de violência urbana e relacionando-o com as principais questões que envolvem a lógica de produção das cidades no contexto brasileiro, como a desigualdade e a segregação urbana, de modo a permitir a elucidação de um possível “círculo vicioso da violência”, que tem impacto sobre o modo como a população interage com a cidade e os espaços públicos e, conseqüentemente, à segurança dos mesmos.

Entender e desenvolver tais conceitos ajudará a aproximar a prática do planejamento urbano às ações e estratégias de segurança pública com base na prevenção da violência. Um campo que esteve (e ainda está), pelo menos no Brasil, historicamente vinculado principalmente às atividades policiais e de repressão, sob uma postura meramente reativa à criminalidade.

Com esta compreensão é possível assimilar as premissas e compromissos estabelecidos na Nova Agenda Urbana no tocante à promoção de estratégias de planejamento que auxiliem as cidades a se tornarem mais seguras e livres da violência. Por outro lado, permite também cogitar possíveis implicações e eventuais impasses para a sua aplicação no contexto urbano brasileiro.

Contexto brasileiro

A violência tem sido o principal item de preocupação dos brasileiros nas últimas décadas. Uma pesquisa realizada em 2007 pela CNT/Sensus (BEATO, 2012) mostrava, em junho 2007 – portanto 10 anos antes da realização da Conferência Habitat III⁶³ e da publicação da Nova Agenda Urbana – que quase 80% dos brasileiros, à exceção do Norte do país, acreditavam que a violência estava fora de controle. Segundo a pesquisa, a violência, ao lado da corrupção e da pobreza, eram os grandes motivos de frustração dos brasileiros. Em 2008, a pesquisa da

⁶³ Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em outubro de 2016 na cidade de Quito – Equador.

PNAD⁶⁴ revelava que apenas 52,8% dos brasileiros de 10 anos, ou mais, sentiam-se seguros da cidade em que viviam. (BEATO, 2012, p. 55)

Em artigo publicado quando da divulgação do Atlas da Violência de 2017⁶⁵, Renato Sérgio de Lima, presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, destacou em seu artigo na Folha de São Paulo que dados levantados pelo Datafolha/FBSP mostravam uma tendência de opção da população pelo autoritarismo – que também é mundial – mas que no caso brasileiro, especificamente, é desencadeada pela violência urbana:

Tem cada vez menos apelo as propostas de construir uma sociedade mais segura e cidadã, suplantadas, em segmentos distintos da população, pelo arbitrário "pega, mata, esfolia". Não há pudor em afirmar que "bandido bom é bandido morto" ou que "a população deve se armar para se proteger. A deterioração da política e a petulância dos corruptos provocam merecidas ondas de indignação, mas é a violência urbana que de fato deixa os brasileiros sitiados. Cometida por indivíduos criminosos, perpetrada pela própria sociedade ou levada a cabo pelo Estado, a violência é vista e aceita como parte constituinte de nossas relações sociais e, muitas vezes, termina legitimada como resposta às ameaças e incertezas. (LIMA, 2017, p. 4)

Esta tendência acompanhava o aumento substancial do número de homicídios no Brasil, de cinquenta mil casos em 2005, para sessenta mil casos em 2015. Ao abrir estes dados e verificar os casos de homicídios separados por municípios, vislumbrou-se também que esta distribuição não é homogênea:

Em 2015, apenas 111 municípios (que corresponde a 2,0% do total de municípios, ou 19,2% da população brasileira) responderam por metade dos homicídios no Brasil, ao passo que 10% dos municípios (557) concentraram 76,5% do total de mortes no país. (CERQUEIRA e LIMA, 2017, p. 7)

O Atlas da Violência de 2017 – com dados obtidos no mesmo período em que foi publicada a Nova Agenda Urbana – revela ainda, a partir da análise do aumento daqueles índices, a incapacidade e o descompromisso do Estado em planejar, propor e executar políticas no campo da segurança pública.⁶⁶

⁶⁴ Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – IBGE.

⁶⁵ (CERQUEIRA e LIMA, 2017).

⁶⁶ (CERQUEIRA e LIMA, 2017), página 4.

Neste contexto, há um paradoxo que se revela ao comparar estes dados com o crescimento econômico apresentado pelo país, principalmente na segunda metade dos anos 2000:

O paradoxo nessa evolução negativa na segurança pública é que ela ocorreu justamente num período de melhoria generalizada dos indicadores sociais, bem como de fortalecimento das instituições democráticas brasileiras. Os números mostram que o aumento de expectativa de vida dos brasileiros dobrou nesse período. Nossa taxa de mortalidade infantil baixou drasticamente, o número médio de anos de estudo aumentou, além da melhoria das condições sanitárias das casas brasileiras. Após mais de 16 anos de continuidade da mesma política econômica e de um ambiente de estabilidade e crescimento, os números têm sido melhores ainda. (BEATO, 2012, p. 50)

Apesar do crescimento econômico e da melhoria dos indicadores sociais, o aumento da violência evidencia, para além da incapacidade do Estado em atuar frente ao aumento da violência, o fracasso das políticas tradicionais de segurança pública. Neste sentido, Renato Sérgio de Lima, no mesmo artigo já citado (LIMA, 2017), também mostra que:

Há consenso de que as atuais respostas públicas à violência estão fadadas ao fracasso, mas são poucos os pontos de convergência quanto às soluções e aos projetos de mudança para alterar esse quadro. Se flertamos com o autoritarismo e a intolerância no plano político, no campo da segurança pública convivemos com a paralisia e frustrações múltiplas – o que retroalimenta as tentações autoritárias. A atuação do Estado e de suas várias agências, como não poderia deixar de ser, afeta a sensação de segurança. Se a população confia pouco na polícia, como é o caso brasileiro, a percepção de insegurança tende a crescer. Estudos mostram que as estratégias tradicionais de policiamento, com foco na criminalidade, têm efeitos pequenos sobre o medo. O policiamento comunitário, por sua vez, embora tenha pouco impacto nas taxas de criminalidade, amplia a sensação de segurança. (LIMA, 2017, p. 5)

Este paradoxo encontra reflexos na forma como as cidades se desenvolveram neste período de crescimento econômico. Neste contexto, o medo trazido pela violência urbana, mais que impulsionar uma tendência às soluções autoritárias, tem alavancado uma série de problemas adicionais, que são uma opção crescente pela segregação, além do esvaziamento dos espaços públicos:

O medo sempre foi um dos fatores estruturantes das sociedades, como apontou Thomas Hobbes, mas se tornou um dos principais problemas dos novos tempos. Suas consequências podem ser percebidas em diferentes níveis. Há efeitos psicológicos negativos, pois o medo causa descrença nos outros e **insatisfações com a vida urbana**. No plano social, restringe alguns comportamentos, **fragiliza os laços vicinais e esvazia os espaços públicos**. Na área econômica, ocasiona o aumento de gastos com segurança, **produz processos de gentrificação** e condiciona as formas de acesso das pessoas ao mercado. (LIMA, 2017, p. 4)⁶⁷

Portanto, é necessário aprofundar o entendimento destes conceitos para que se possa compreender a vinculação de fatores como a desigualdade, o medo, a sensação de insegurança e a segregação espacial, atrelados ao problema da violência urbana. A assimilação destes conceitos é elemento chave para o mapeamento do “terreno” no qual se assenta esta pesquisa. Permitirá identificar lacunas a serem preenchidas e orientar a inserção do planejamento urbano no tema da segurança pública e o posicionamento profissional de arquitetos e urbanistas frente a tais questões.

Violência urbana

A violência à qual se refere este trabalho é, necessariamente, aquela que ocorre no ambiente urbano. Não se trata da violência no campo, ou de conflitos armados entre povos ou países, por exemplo. Para este trabalho, é abordada especificamente a violência urbana, enquanto atentado à vida, à dignidade e ao bem-estar dos habitantes das cidades.

Mesmo assim, ainda é uma noção ampla, pois pode se manifestar de diversas maneiras, em diversos graus de brutalidade ou barbárie, apresentar diversas causas e motivações, ser produzida em diversas condições sociais e pode estar localizada também de modo diverso no interior das cidades e / ou regiões.

Como apresentado por Zaluar (1999), a violência é um termo polifônico no significado e múltiplo em suas manifestações:

A dificuldade na definição do que é violência e de que violência se fala é o termo ser polifônico desde a sua própria etimologia. Violência vem do latim *violentia*, que

⁶⁷ Negrito do autor.

remete a vis (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital). Esta força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar um ato como violento, percepção esta que varia cultural e historicamente. As sensibilidades mais ou menos aguçadas para o excesso no uso da força corporal ou de um instrumento de força, o conhecimento maior ou menor dos seus efeitos maléficos, seja em termos do sofrimento pessoal ou dos prejuízos à coletividade, dão o sentido e o foco para a ação violenta. Além de polifônica no significado, ela é também múltipla nas suas manifestações. Do mesmo modo, o mal a ela associado, que delimita o que há de ser combatido, tampouco tem definição unívoca e clara. (ZALUAR, 1999, p. 8)

Há também a compreensão de que os termos violência e criminalidade são fenômenos correlacionados, mas não podem ser confundidos. Considera-se a violência, no seu sentido mais amplo, “como qualquer ação intencional realizada por indivíduo ou por grupo, dirigida a outro, que resulte em morte, danos físicos, psicológicos e/ou sociais”.⁶⁸ Portanto a violência, sendo um fenômeno social “decorrente de processos macrossociais e das características subjetivas individuais da vítima e do agressor que se articulam e interagem de forma dinâmica”⁶⁹, distingue-se da criminalidade:

De acordo com este conceito, violência pode ser distinguida facilmente de criminalidade. Violência é um conceito que se refere a fenômenos sociais, enquanto crime é um conceito jurídico. Refere-se aos comportamentos tipificados na legislação penal. Portanto, as violências não se reduzem à criminalidade. Nem todos os crimes correspondem a comportamentos violentos nem todo comportamento violento é tipificado pelo Estado como crime. (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005) ⁷⁰

Assim, considerando que a violência, no seu sentido mais amplo, é resultante de um complexo sistema de causas e múltiplas manifestações, sendo “um fenômeno complexo, polissêmico que se apresenta de diversas formas, sejam elas visíveis ou invisíveis” (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 35), entende-se

⁶⁸ (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005), página 20.

⁶⁹ Idem

⁷⁰ (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005), página 34.

não caber neste trabalho a necessidade de discorrer sobre o termo através da listagem e explicação exaustiva das suas diferentes interpretações, sobre sua implicação na ocorrência dos diversos tipos de crimes, ou ainda, argumentar sobre as suas condicionantes sociais e econômicas, uma vez que tais estudos já são objeto de pesquisa de especialistas nas áreas afeitas ao tema. Dentre estes, para atingir os objetivos aqui expostos, destaca-se a pertinência dos estudos que consideram a influência ambiental sobre as várias formas de violência que se manifestam no contexto urbano, e o modo de abordagem das políticas de segurança pública orientadas neste sentido.

Interessa, portanto, a caracterização e delimitação do conceito de violência urbana como produto da ação criminal (ou seja, tipificada juridicamente), inserida no território da cidade e tendo como cenário propício o espaço público, cujas características físicas podem, de alguma forma, serem fatores potenciais para desencadeá-la.

De modo complementar, Ignês Ferreira e Nelba Penna apontam a necessidade de uma abordagem da violência a partir de sua compreensão enquanto fenômeno territorializado, não somente a partir da sua espacialização (mapeamento dos locais das ocorrências e avaliação das características físicas), mas partindo da noção de território dada pela Geografia, assim reproduzida:

Entende-se por território:(...) o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos) que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade. Um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, paisagem). (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 60)⁷¹

Nesta concepção, o ambiente urbano expressa as relações sociais vigentes, porque é socialmente produzido. Com este raciocínio, “os diferentes territórios da cidade não se definem apenas como uma base sobre a qual se formam as identidades urbanas, mas operam de forma dinâmica para a constituição dessas

⁷¹ Souza (1995) página 84, *in*: (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005), página 60.

identidades, sejam elas a pobreza, a riqueza ou a violência.” (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 60)

As autoras sustentam ainda que:

Tradicionalmente, a violência costuma ser relacionada à pobreza, à exclusão social, à omissão do Estado, à ausência de serviços públicos urbanos e ao próprio processo de urbanização que cria os enclaves de pobreza e as periferias. A complexidade e o crescimento da violência nas cidades têm levado a considerá-la como o resultado da junção de todos esses aspectos, facetas do processo social. É no território que esses diferentes aspectos do processo social se articulam, interpenetram-se, completam-se e contradizem-se. Admite-se então que a violência urbana também se territorialize. (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 60)

A violência territorializa-se, o que significa fixar no espaço aquelas condições inerentes aos processos que lhe deram origem e, assim, os realimentar. As sociedades, como produto de mudanças políticas e econômicas, tornam-se mais maleáveis às transformações de ordem global do que os territórios construídos e suas infraestruturas. Esses não são tão facilmente reestruturados, modificados e moldáveis com a mesma rapidez dos processos sociais: são mais permanentes pela própria inércia. E, por essa inércia, interferem nos processos sociais realimentando aqueles que lhes deram origem. (...) É no território que a pobreza, a exclusão social, a omissão do Estado, a violência e as carências tornam-se mais visíveis, mais presentes e escapam das máscaras que as abordagens setoriais lhes imprimem e minimizam. (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 61)

Nesta perspectiva, é possível vislumbrar um círculo vicioso dado pela relação entre a violência, a segregação espacial e a desigualdade social:

A territorialização da violência implica realimentar a violência pela via da inércia espacial e pelo papel do espaço no processo social. Como já disse o geógrafo francês Yves La Coste, “o espaço não é neutro nem inocente”. Não é neutro porque interfere no processo social e não é inocente por ser estratégico. (PAVIANI, FERREIRA e BARRETO, 2005, p. 63)

Coloca-se, desta maneira, a necessidade de compreender os processos de formação e configuração do espaço urbano a partir desta noção de território, ao qual articula-se a noção da violência urbana como questão de abordagem multissetorial, dada sua própria natureza enquanto fenômeno social, explicada

anteriormente. A influência do ambiente urbano – construído socialmente – sobre a ocorrência de crimes é um fator que pode ser avaliado a partir da ótica do planejamento e do desenho urbano. Tal abordagem não é nova e tem sido desenvolvida e testada no âmbito internacional, tanto no campo acadêmico quanto no âmbito da gestão pública⁷². Mas sua aplicação no contexto brasileiro, considerando-se os fatores específicos de sua formação urbana e social, ainda é um campo a ser explorado.

Desigualdade e segregação

A abordagem territorial acima indicada abre caminho para se delinear as relações entre a violência urbana e a desigualdade. Tal aproximação é necessária para trazer à tona a vinculação daquele círculo vicioso, comentado anteriormente, com a sua tradução na materialidade da cidade.

O Relatório Brasileiro para a Habitat III⁷³, elaborado entre 2015 e 2016, destaca o aumento da ocorrência de homicídios no país nas duas décadas anteriores e relaciona o aumento da violência sob um recorte territorial, indicando que “as pessoas vivenciam a violência de forma diferente, conforme o território, cor/raça e renda, no contexto de cidades segregadas e fragmentadas” (IPEA, 2016). Para enfrentar este desafio, recomenda que, “é necessária a construção de políticas públicas universais, mas com focalização nos territórios intra-urbanos, como estratégia significativa contra a violência.” (IPEA, 2016, p. 77).

A concentração de tais índices em determinados territórios demonstra os reflexos da desigualdade na cidade, como apontado por Beato (2012):

“o medo é universalmente distribuído, mas as vitimizações, de fato, são altamente concentradas em poucos locais da cidade e em grupos bastante específicos. As chances de morrer, vítima de homicídio, quando se é homem jovem habitante da

⁷² Um destes exemplos é o programa desenvolvido pelo governo do estado de Nova Gales do Sul, Austrália, intitulado “*Safer by design*” e se utiliza de estratégias baseadas no uso do método CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*). Para maiores informações: https://www.police.nsw.gov.au/safety_and_prevention/policing_in_the_community/safer_by_design. Acesso em 10/02/2020.

⁷³ Elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) com a participação de equipes de vários ministérios e o acompanhamento e aprovação do Conselho Nacional das Cidades, apresentado como documento de contribuição brasileira à Conferência Habitat III.

periferia chega a ser de até trezentas vezes mais do que para uma senhora de meia-idade que habita bairros de classe média. No entanto, todos os esforços de nosso sistema de justiça e de organizações às voltas com segurança pública parecem ser a de proteger justamente aqueles que estão menos expostos à violência. A concentração de equipamentos de proteção social, bem como de recursos de segurança pública, se dá de forma desigual.”⁷⁴

Para compreender estas relações, buscou-se um estudo publicado pela ONU-Habitat dois anos antes da Conferência Habitat III, intitulado “Construção de cidades mais equitativas – políticas públicas para a inclusão na América Latina” (UN-HABITAT, 2014), com o objetivo de fundamentar a discussão sobre o fenômeno da desigualdade nas cidades, no período preparatório da Nova Agenda Urbana. Nesta publicação traçou-se um panorama da desigualdade no mundo naquele momento, em especial na América Latina, a partir da análise dos fatores relacionados à diferença de renda urbana (*urban income gap*) e suas implicações sobre os espaços urbanos. A publicação contém informações relevantes sobre o “estado da arte” da desigualdade no continente e seus efeitos sobre a esfera social, econômica e política, indicando que fatores como “violência, crime, *stress*, problemas sociais, psicológicos, alienação social, a fratura e perda da coesão social emergem todos como consequências da distribuição desigual de renda e oportunidades.” (UN-HABITAT, 2014, p. 9)

Os dados indicados evidenciam as diversas relações entre desigualdade, pobreza, violência e segregação, com o desenvolvimento econômico e urbano, sob uma perspectiva mais ampla:

A desigualdade está intimamente ligada ao acesso desigual a renda, serviços, recursos, espaços e oportunidades – situação que, por sua vez, gera dinâmicas de marginalização e exclusão. As lacunas criadas entre aqueles que colhem as vantagens do desenvolvimento e aqueles aos quais tais benefícios permanecem fora de alcance, têm um impacto negativo sobre a qualidade de vida deste segundo grupo, mais desfavorecido.⁷⁵ (UN-HABITAT, 2014, p. 91)

⁷⁴ (BEATO, 2012), página 152.

⁷⁵ Tradução livre do autor.

A partir destas relações, o estudo destaca o entendimento a respeito do rebatimento da desigualdade sobre o espaço urbano, que desencadeia o processo de segregação:

As desigualdades nas cidades não se relacionam exclusivamente com a renda; elas também se manifestam como disparidades físicas claras. As tendências profundamente enraizadas para o uso cada vez mais excludente do espaço separam os ricos de pobres e proporcionam pouca ou nenhuma interação entre moradores. Alguns residentes gozam de maior acesso à infraestrutura, educação, saúde, segurança, transportes e áreas verdes. Outros vivem em bairros completamente desprovidos de serviços, com problemas de transporte, acesso reduzido a educação e saúde de qualidade, poucas áreas recreativas e taxas de criminalidade mais elevadas. (UN-HABITAT, 2014, p. 109)

Assim, justifica que a fragmentação urbana dada pela desigualdade de acesso à infraestrutura de bens e serviços impulsiona a segregação espacial, que é tanto “consequência das desigualdades quanto um fator que aumenta ou as perpetua”, (UN-HABITAT, 2014, p. 109), ou seja, realimenta um círculo vicioso já citado anteriormente, à medida em que é concatenado ao modelo de desenvolvimento urbano vigente:

"Este fenômeno também é encorajado pelo modelo atual de desenvolvimento urbano - um modelo que tende a dividir e fragmentar as cidades. Essa fragmentação tornou-se mais pronunciada nos últimos anos em particular, com o surgimento de condomínios fechados ou áreas residenciais privadas, com bairros empobrecidos e com o aparecimento de áreas residenciais além das periferias conhecidas. Esses espaços segregados não apenas abrigam as sementes da desigualdade. Eles também são geradores de novas desigualdades, algumas das quais são caracterizadas pela forma como o espaço é usado." (UN-HABITAT, 2014, p. 109)

Ao correlacionar o espaço desigual com a disseminação da desigualdade, o estudo aponta que está vigente nas cidades uma “geografia da desigualdade” na qual um zoneamento excludente é somado à provisão seletiva de bens e serviços, cobrança regressiva de impostos locais, fornecimento diferenciado de habitação social e serviços, somado a medidas políticas e sociais excludentes. Sendo assim, este ciclo cria as condições propícias, com base no espaço urbano, para a reprodução da pobreza, amplificação da desigualdade e da segregação.

Soma-se a este ciclo, por consequência, a reprodução da violência urbana e da criminalidade. O estudo aponta ainda que a “desigualdade fornece, de forma direta, explicações coerentes a respeito da evolução do crime e da falta de segurança”,⁷⁶ considerando que “crime, desigualdade e pobreza nas cidades são lados da mesma moeda”, ou seja, são fenômenos entre os quais há uma relação clara. Ao citar uma pesquisa da própria ONU-Habitat⁷⁷ em 2013 em países da América Latina, concluiu-se que 93% dos entrevistados em 10 cidades concordavam que a desigualdade afetava a segurança, sendo que 76% destes declaravam que este impacto era severo e 17% apontavam que havia pelo menos algum impacto.

Assim, o estudo sustenta que existem indícios suficientes para identificar este ciclo e vincular violência e insegurança com desigualdade e segregação espacial:

Não há dúvida de que existe toda uma gama de situações que comprometem a segurança nas áreas urbanas. No entanto, a desigualdade surge como um determinante econômico significativo da insegurança, juntamente com uma série de fatores institucionais e sociológicos. O espaço também faz sua parte. As classes trabalhadoras que vivem nas periferias urbanas são isoladas tanto dos sistemas de produção quanto da própria cidade. Por sua vez, isso torna qualquer mecanismo distributivo menos eficiente. A nova geografia da exclusão que está surgindo nas cidades – real e percebida – está intensificando os ciclos de crime e violência nas áreas em questão.⁷⁸ (UN-HABITAT, 2014, p. 112)

Flávio Villaça (2011), em artigo em que discorre sobre a segregação urbana e a desigualdade na cidade de São Paulo, parte da seguinte premissa:

nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias. (VILLAÇA, 2011, p. 37)

Considera, deste modo, que:

⁷⁶ (UN-HABITAT, 2014), página 113.

⁷⁷ (UN-HABITAT, 2014), página 112.

⁷⁸ Tradução livre do autor.

a segregação urbana só pode ser satisfatoriamente entendida se for articulada explicitamente (e não apenas implicitamente ou subentendida) com a desigualdade. Essa explicação se dá desvendando-se os vínculos específicos que articulam o espaço urbano segregado com a economia, a política e a ideologia, por meio das quais opera a dominação por meio dele. (VILLAÇA, 2011, p. 37)

A compreensão destes vínculos indica caminhos para esclarecer a relação entre desigualdade, segregação e seu desencadeamento na violência, na forma da criminalidade e da insegurança no contexto brasileiro. Assim, o autor sustenta que, sob a forma como o espaço urbano é produzido, existe também um processo ideológico por meio do qual “a classe dominante produz e difunde ideias que visam esconder os processos reais de produção do espaço urbano desigual.” (VILLAÇA, 2011, p. 48). Deste modo, ao abordar a desigualdade e suas implicações – ou a sua tradução – no espaço urbano como segregação, há que se considerar, no contexto brasileiro, a lógica específica de produção deste espaço e os processos a ela vinculados.

A segregação, explicada sob a ótica dos procedimentos ideológicos que fazem parte de um processo mais amplo de dominação por meio do espaço urbano, “se dá pela desigual distribuição das vantagens e desvantagens do espaço produzido; essas vantagens e desvantagens dizem respeito especialmente à manipulação, pela classe dominante, dos tempos gastos nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade” (VILLAÇA, 2011, p. 49). Assim, apresenta a segregação como um “mecanismo espacial de controle dos tempos de deslocamento” (VILLAÇA, 2011, p. 56), que se dá através do controle sobre a produção do espaço urbano, mas também do controle sobre as ações do Estado sobre o mesmo, direcionando os regramentos, recursos e investimentos para sustentar esta dominação através da distribuição desigual de infraestrutura, dos sistemas de transporte e equipamentos públicos, de modo a alavancar a apropriação das vantagens, impulsionado e realimentando a lógica da segregação. Tudo isto acompanhado do processo ideológico de reprodução das ideias que fazem legitimar esta lógica.

Assim, ainda segundo Villaça (2011), para entender a lógica da segregação no contexto urbano brasileiro, é preciso compreender que ela está relacionada a

um processo de dominação social, sustentado por um processo ideológico, sobre o qual são reproduzidas as desigualdades, realimentando o círculo vicioso abordado anteriormente.

Este discurso ideológico também se relaciona à questão da violência e da segurança urbana. É possível observar, a partir da abordagem acima, que está presente no dia a dia das cidades brasileiras um “discurso de insegurança” que muitas vezes alavanca uma sensação de insegurança no imaginário de cidadãos e cidadãs. Se tomarmos este discurso como procedimento ideológico, podemos cogitar que ele promover uma sensação de insegurança para legitimar a segregação e reproduzir esta ideia sobre outros setores da sociedade.

Teresa Caldeira (2011) aborda esta questão ao tratar da “fala do crime”, cuja repetição e proliferação na vida cotidiana na cidade contribui para “reforçar as sensações de perigo, insegurança e perturbação das pessoas. Assim, a fala do crime alimenta um círculo em que o medo é trabalhado e reproduzido, e no qual a violência é a um só tempo combatida e ampliada”. (CALDEIRA, 2011, p. 27). Com esta afirmação, a autora sustenta que:

O medo e a fala do crime não apenas produzem certos tipos de interpretações e explicações, habitualmente simplistas e estereotipadas, como também organizam a paisagem urbana e o espaço público, moldando o cenário para as interações sociais que adquirem novo sentido numa cidade que progressivamente vai se cercando de muros. A fala e o medo organizam as estratégias cotidianas de proteção e reação que tolhem os movimentos das pessoas e restringem seu universo de interações. (CALDEIRA, 2011, p. 27)

Assim, esta “narrativa do crime”⁷⁹ é um fator que desencadeia a reprodução da violência e da criminalidade, produz a sua materialização, que é a segregação, fomenta a intolerância e fere a ordem democrática:

A fala do crime é produtiva, mas o que ela ajuda a produzir é segregação (social e espacial), abusos por parte das instituições da ordem, contestação dos direitos da cidadania e, especialmente, a própria violência. Se a fala do crime gera ordem, esta não é uma ordem democrática, igualitária e tolerante, mas exatamente seu oposto.

⁷⁹ Termo também utilizado pela autora para se referir à “fala do crime”.

(...) Para que possa criar raízes na sociedade brasileira, a democracia terá de enfrentar e neutralizar os processos de violência, discriminação e segregação que o universo do crime articula. A violência e o crime não existem isoladamente na sociedade brasileira, mas sim num tenso diálogo com a consolidação democrática. (CALDEIRA, 2011, p. 44)

Ainda segundo Caldeira (2011), “através da criação de muros, os moradores recriam hierarquias, privilégios, espaços exclusivos e rituais de segregação onde eles acabaram de ser removidos da esfera política. Uma cidade de muros não é um espaço democrático. Na verdade, ela se opõe às possibilidades democráticas”. (CALDEIRA, 2011, p. 328) Isto permite, por exemplo, reconhecer alguma relação com os resultados da pesquisa apontada por Lima (2017) no início deste capítulo.

Deste modo, é possível afirmar que a “fala do crime”, enquanto processo ideológico, tem consequências concretas na produção do espaço urbano e no modo como as pessoas interagem no espaço público. É geradora da segregação, por um lado, quando observamos a reprodução dos loteamentos ou condomínios fechados por muros e habitados pelas classes mais abastadas, mas gera, por outro, outro tipo de segregação que é a estigmatização de áreas onde mora a população de baixa renda e onde se concentra muitas vezes a ocorrência de crimes. À estigmatização de determinadas áreas da cidade, Beato (2012) se refere como a construção do “pânico moral” em relação aos pobres e moradores de determinados bairros ou regiões das cidades brasileiras:

Trata-se de preconceito que se mescla com componentes de segregação espacial. Dessa forma, o “pânico moral”, que no caso norte-americano teria enviesado a ação da Justiça em relação aos negros, parece ter se instalado aqui no Brasil em relação aos negros e pardos pobres que vivem em áreas segregadas da cidade. Daí a estigmatização que ocorre, segundo a qual ser proveniente de uma dessas áreas significa, muitas vezes, não ser aceito em empregos ou para relações de crédito. (BEATO, 2012, p. 94)

Ferreira (2011) cita um exemplo claro desta construção:

A maior revista semanal do país estampou, em 2001, uma capa com o título ‘O cerco da periferia’, sugestiva interpretação da cidade de São Paulo pelo viés da institucionalização das desigualdades de direitos individuais. Nela, uma fotomontagem mostrava no centro ícones como os edifícios Copan e Itália, casarões

em meio a árvores, um parque, em uma ilha colorida cercada por uma massa feia e cinzenta de barracos de periferia. A legenda era enfática: 'Os bairros de classe média estão sendo espremidos por um cinturão de pobreza e criminalidade que cresce seis vezes mais que a região central das metrópoles brasileiras'. A ameaça à 'cidade', entenda-se a cidade das elites, é clara. Ela vem dos pobres que, pela lógica do texto, crescem demais e são também criminosos. As elites consolidam a intolerância, aprofundam a ideologia da segregação e invertem o diagnóstico: não é a minoria abastada que destoa de um cenário generalizado de pobreza. É a pobreza que desfigura e ameaça a cidade moderna. (FERREIRA, 2011, p. 79)

Deste modo, é possível afirmar que o “pânico moral” que alimenta o preconceito e intolerância com relação aos habitantes das áreas onde se concentram a população mais vulnerável e de baixa renda é também parte do processo ideológico que visa justificar ou legitimar o processo de segregação e o controle sobre a distribuição das vantagens e desvantagens do espaço urbano estruturado e produzido socialmente. Reproduz assim o ciclo da desigualdade e segregação através da disseminação do medo, sobre o qual trataremos a seguir.

Medo e sensação de insegurança, Espaço e Lugar

Estudos das políticas de segurança mostram que, a partir de pesquisas de vitimização feitas em cidades brasileiras, não há uma correlação clara entre o sentimento de insegurança e a vitimização de fato. Beato (2012) afirma, por exemplo, que “o medo tem se tornado um sentimento comum nas cidades brasileiras e tem acarretado na degradação da qualidade de vida não somente para as vítimas, que frequentemente estão concentradas em grupos sociais específicos, conforme a modalidade do crime.”⁸⁰ Nesta lógica, embora a criminalidade esteja muitas vezes concentrada em determinados setores da cidade, “o sentimento de insegurança é distribuído universalmente, e alimenta hoje todo um setor da economia voltado para a segurança privada”.⁸¹

Este sentimento ou sensação de insegurança é produto, por um lado, da “fala do crime” citada acima. Entretanto, pode-se afirmar que é também resultado

⁸⁰ (BEATO, 2012), página 57.

⁸¹ Idem.

da relação que as pessoas têm com o espaço público. Estudos realizados no âmbito da psicologia ambiental⁸² indicam que o medo do crime exerce forte influência sobre a rotina das pessoas e no modo como interagem com a cidade nas suas atividades rotineiras. As decisões sobre quais caminhos escolher para chegar a um determinado endereço, as ruas por onde passar, os lugares a frequentar, envolvem uma avaliação do seu entorno segundo a percepção de segurança de cada pessoa:

Por um lado, a percepção de insegurança é capaz de interferir na qualidade de vida, comprometer a saúde e fazer com que as pessoas evitem determinados espaços públicos; por outro, pode estimular políticas públicas que favoreçam punições e a intensificação da vigilância com consequente redução da privacidade e da confiança no seio da sociedade. (COSTA, 2017, p. 47)

Tuan (2005) assim define o medo e seus componentes:

O que é o medo? É um sentimento complexo, no qual se distinguem claramente dois componentes: sinal de alarme e ansiedade. O sinal de alarme é detonado por um evento inesperado e impeditivo no meio ambiente, e a resposta instintiva do animal é enfrentar ou fugir. Por outro lado, a ansiedade é uma sensação difusa de medo e pressupõe uma habilidade de antecipação. Comumente acontece quando um animal está em um ambiente estranho e desorientador, longe do seu território, dos objetos e figuras conhecidas que lhe dão apoio. A ansiedade é um pressentimento de perigo quando nada existe nas proximidades que justifique o medo. A necessidade de agir é refreada pela ausência de qualquer ameaça. (TUAN, 2005, p. 10)

Neste sentido, o medo do crime tem consequências concretas sobre o espaço urbano e na constituição de lugares. Partindo-se da compreensão do conceito de lugar estabelecido na geografia humana, segundo Tuan (1983) *apud* (ESTEVES, 2016, p. 19), a qual “o espaço transforma-se em lugar à medida que adquire definição e significado. Quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar”, é possível afirmar que a experiência das pessoas com o espaço físico das cidades e a partir disto, a atribuição de significados a estes ambientes, tem relação direta com a percepção de segurança, com as escolhas sobre onde morar, onde circular na cidade, por exemplo.

⁸² Estudos apontados por Costa (2017).

Isto posto, podemos aferir que, quando estamos falando de lugar, estamos falando não apenas de um espaço delimitado específico, com qualidades e características distintas e uma identidade própria, mas também das experiências humanas vividas neste. A experiência é a palavra mágica que dá vida ao 'lugar'. (ESTEVES, 2016, p. 73)

Esteves (2016), novamente em referência a Tuan (1983), mostra que:

a experiência do espaço e do lugar podem assumir funções fisiológicas específicas, associadas ao estado de bem-estar e ao sentimento de segurança. O lugar é segurança e o espaço é liberdade: estamos ligados ao primeiro e desejamos o outro. O lugar pode ser desde a velha casa, o velho bairro, a velha cidade ou a pátria. Assim, "a partir da segurança e estabilidade do lugar estamos cientes da amplidão, da liberdade e da ameaça do espaço e vice-versa." (ESTEVES, 2016, p. 73)

Esta colocação também permite entender que a experiência do medo pode delimitar áreas da cidade onde as pessoas se sentem mais ou menos seguras, conforme as características do ambiente do entorno e sua configuração urbana, contribuindo para a estigmatização (negativa) de determinados bairros, ou valorização (no sentido mais amplo) de outras regiões.

Portanto, entende-se que a sensação de segurança está vinculada ao controle sobre os espaços e a atribuição de significados e valores a determinados lugares pela experiência humana, como aponta Tuan (2005) :

À medida que o homem aumenta o seu poder sobre a natureza, diminui o medo que sente dela. As construções do mundo moderno suportam bem as flutuações normais da natureza. Um evento excepcional, como uma enchente, por exemplo, pode arrasar uma cidade, mas a sensação de medo difere daquela conhecida no passado porque as forças naturais não são mais vistas como malignas – isto é, possuídas pelo desejo de destruição. Paradoxalmente, é na grande cidade – o símbolo mais visível da racionalidade e triunfo humano sobre a natureza – que permanecem alguns dos velhos medos. O crescimento urbano desordenado, por exemplo, é visto como uma selva, um caos de edifícios, ruas e movimentos rápidos de veículos que desorientam e assustam os recém-chegados. Mas a maior ameaça, aquela que se destaca em uma cidade, são as outras pessoas. A malignidade permanece como um atributo humano, não mais atribuído à natureza. Certos bairros são evitados por serem povoados por criminosos e bandos de adolescentes.

Essas turbas se movem e destroem com a impessoalidade do fogo; elas são 'insensatas', apesar de integradas por indivíduos com mentes e juízos – cada um com intenção de produzir o caos. (TUAN, 2005, p. 16)

Ainda sobre o conceito de medo, Bauman (2008) aponta a sua relação com a capacidade de se ter controle sobre uma determinada situação:

Tememos o que não podemos controlar. Chamamos essa incapacidade de controle de 'incompreensão'; o que chamamos 'compreensão' de alguma coisa é nosso know-how em lidar com ela. (...) Na ausência de ferramentas e das práticas que possibilitam, não é provável que esse conhecimento – essa 'compreensão' – possa parecer. A compreensão nasce da capacidade de manejo. O que não somos capazes de administrar nos é 'desconhecido', o 'desconhecido' é assustador. Medo é outro nome que damos à nossa indefensabilidade. (BAUMAN, 2008, p. 124)

Com isto, é possível concluir que manejar os componentes do ambiente urbano e da configuração do entorno imediato – o espaço público – permite reduzir a sensação de insegurança, no sentido que as características de determinado lugar possam permitir a atenuação de incertezas, estimulando assim maior controle das pessoas sobre os lugares – no sentido explicado acima – à medida que esta configuração possibilita a atribuição de significados através da experiência de uso.

Nesta concepção, a sensação de insegurança é inversamente proporcional ao sentimento de pertencimento das pessoas em relação aos lugares. Quanto mais os espaços públicos forem projetados e construídos, de modo que sua configuração física seja capaz de promover este sentimento de pertencimento por parte do usuário, maior será a sensação de segurança e, possivelmente, também seja menor a probabilidade de ocorrência real de delitos.

A prevenção do crime através do desenho ambiental

Sobre esta capacidade de manejar os componentes do espaço público de modo a produzir espaços públicos seguros, dedicam-se os estudos desenvolvidos com base no método CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*), e suas variações conhecidas como “Prevenção do Crime através do Desenho e do Planejamento Urbano”, ou ainda, “Desenho contra o Crime” (*Design out Crime*).

Este método, surgido na década de 1970 com base nos estudos de Jane Jacobs (2011), aliado a teorias da criminologia (JEFFERY, 1971), (NEWMAN, 1972), tem sido difundido e aplicado em diversos países através de profissionais e pesquisadores organizados na *International CPTED Association*, que apoia a difusão da produção científica e promove regularmente conferências internacionais para troca de experiências.

Inicialmente orientado à explicação e proposição de soluções baseadas apenas nas características ambientais e na configuração do espaço construído, ao longo do tempo foi incorporando outras perspectivas com base na experiência prática, chegando ao que se convencionou chamar de “CPTED de segunda geração”, no qual começou-se a considerar a necessidade de engajar as comunidades dos territórios de vulnerabilidade através de processos participativos que estimulassem o envolvimento e a apropriação pelas pessoas das soluções a serem dadas, de modo a gerar maior pertencimento com o lugar.

Como um conjunto de estratégias para tornar os espaços públicos mais seguros considera, além da participação comunitária, o desenvolvimento de outros princípios básicos, como por exemplo: a “vigilância espontânea”, configuração dos lugares de modo que as pessoas possam ver e ser vistas naquele ambiente; o “reforço territorial”, isto é, o controle informal dos usuários sobre determinados espaços públicos; “manutenção e imagem”, levando em conta que o cuidado com o espaço público tem influência sobre a não ocorrência de crimes, assim como o “controle natural de acessos”, princípio no qual se considera menos importante a existência de portões e travas do que apenas marcas simbólicas no espaço, que identificam quem está no controle daquela área.

Da mesma maneira, para a prevenção da violência criminal são elaboradas estratégias que também consideram estes princípios na escala da cidade, ligadas às estratégias de planejamento urbano, abordagem conhecida como “*Safe Cities*” surgida na cidade de Toronto, Canadá, como apontado no guia produzido pelo Instituto Politécnico de Milão⁸³:

⁸³ Mais referências podem ser encontradas em (WEKERLE e WHITZMAN, 1995). Exemplo semelhante pode ser encontrado no Manual editado pelo Estado de Queensland, Austrália, com orientações sobre como o planejamento urbano pode colaborar para a promoção da segurança

A inovação vem da cidade de Toronto, no Canadá, onde é realizado um importante experimento. A nova maneira de lidar com o problema da segurança no ambiente urbano combina os princípios fundamentais do CPTED com um pensamento mais amplo sobre o funcionamento da cidade e a maneira como os cidadãos usam seus espaços e instalações.

A atenção não está mais voltada para áreas específicas, mas para a cidade como um todo: novos espaços tornam-se objeto de pesquisa e intervenção, como espaços públicos e transportes, elementos essenciais para a vitalidade da cidade. É dada mais importância à percepção de segurança e ao medo do crime, considerado tão importante quanto o próprio crime. Um cuidado particular é dado às seções mais vulneráveis da população. (POLITECNICO DI MILANO, 2006)

Estas estratégias também têm sido aplicadas no contexto de países em desenvolvimento, como Chile, México, Honduras e Equador, experiências que também tem sido apresentadas e difundidas através da publicação de guias com orientações para municípios, como é o caso do “*Guía didáctica para la prevención del delito & la violencia en su Municipio*” (RAU, 2015), publicado pelo Governo do México com o objetivo de fornecer orientação aos governos locais, indicando métodos e técnicas que ajudam a fomentar a segurança através do arranjo das características do ambiente urbano, com a participação ativa da população.

Sendo assim, é possível cogitar que uma abordagem CPTED pode, desta forma, funcionar como um elo de ligação entre os fatores indicados na análise do conceito de prevenção da violência abordado no capítulo anterior, ou seja, “coesão social” e “ambiente favorável à segurança”. Pelas suas características, entende-se que este método pode fornecer pistas possíveis para se tratar de forma integrada estes fatores nas intervenções urbanas, em suas diferentes escalas, articulando a esfera social ao espaço construído, nos moldes dos preceitos apontados na NAU.

Conclusão

Este capítulo não tem a pretensão de esgotar os fundamentos necessários à compreensão da violência urbana e suas condicionantes, assim como os conceitos

pública no contexto das cidades australianas. Disponível em <https://www.police.qld.gov.au/programs/cscp/safetypublic/documents/cptedparta.pdf>. Acessado em 24/02/2019.

a ela relacionados. Trata-se de uma abordagem panorâmica sobre este tema, na tentativa de delimitar seu alcance para a área do planejamento e desenho urbano, elucidando assim o objeto desta investigação. Deste modo, considerou-se a necessidade de construir as relações da violência urbana com a problemática da desigualdade e segregação. Também foi abordada a sua articulação com as noções de medo e sensação de insegurança, organizando uma leitura preliminar de suas implicações ou efeitos sobre o espaço urbano.

Para o objetivo desta pesquisa, com base nas análises realizadas sobre o conceito de segurança contido na Nova Agenda Urbana, tais fundamentos apoiam a compreensão do alcance daquelas diretrizes e recomendações indicadas na declaração, assim como fornecem pistas para uma primeira aproximação desta pauta com a realidade brasileira, que será objeto do próximo capítulo com o exemplo da experiência de Sobral, visando esboçar os desafios que se colocam à sua implementação.

The background features several teal-colored lines and dots. A line starts from the top left, goes down, then up and right, ending at a dot. Another line starts from the top right, goes down and left, ending at a dot. A third line starts from the top right, goes down and left, ending at a dot. A fourth line starts from the bottom left, goes up and right, ending at a dot. A fifth line starts from the bottom left, goes up and right, ending at a dot. A sixth line starts from the bottom left, goes up and right, ending at a dot.

Capítulo IV

Espaços públicos seguros: a
experiência de Sobral

Capítulo IV

Espaços públicos seguros: a experiência de Sobral

Introdução

Com o intuito de exemplificar e explorar os conceitos discutidos neste trabalho, optou-se por buscar um estudo de caso no Brasil, inicialmente em nível municipal, sobre o qual fosse possível identificar, a partir da abordagem da segurança pelo viés da prevenção da violência e utilizando-se do urbanismo como ferramenta, quais poderiam ser os rebatimentos da aplicação destas políticas na prática da gestão urbana local.

Levantamentos preliminares mostraram que não seria uma tarefa simples, principalmente porque “programas de prevenção ao crime e violência ainda são raros no Brasil” (SILVEIRA, 2008, p. 145) e sobre estes poucos exemplos⁸⁴ não foi possível identificar, ainda que superficialmente, alguma ênfase ou abordagem relevante de urbanismo ou uma articulação com os setores responsáveis pela política urbana de modo mais aprofundado, ao menos segundo as fontes consultadas, nas pesquisas realizadas pela internet e junto a profissionais da área.

No entanto, nestas mesmas atividades identificou-se o “Pacto por um Ceará Pacífico”, um programa desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará que reúne, segundo as informações preliminares obtidas, determinadas características que dialogam com os conceitos encontrados nas primeiras leituras a respeito da pauta de cidades e espaços públicos seguros contida na Nova Agenda Urbana. Desta forma, tratou-se de aprofundar a busca por informações, realizar contatos com os responsáveis e organizar uma visita técnica para conhecer *in loco* as ações deste programa. Destes contatos, surgiu a oportunidade de visitar a cidade de Sobral,

⁸⁴ Silveira (2008) cita, por exemplo, programas de prevenção da violência, principalmente relacionados ou focados na redução de casos de homicídios, nos municípios de Diadema/SP, de Serra/ES e o programa “Fica Vivo”, implementado em vários municípios de Minas Gerais.

uma das frentes de atuação do programa e que vem colocando em prática suas diretrizes, numa articulação entre o governo estadual e o municipal. Foi sobre este caso que se debruçou esta pesquisa, na expectativa de construir as relações entre as diretrizes contidas na Nova Agenda Urbana e a sua prática em uma cidade brasileira, de modo a identificar desafios e oportunidades para sua implementação no país. As informações obtidas com o estudo deste caso comprovaram as expectativas iniciais e ratificaram a escolha do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral como um caso representativo para a demonstração dos conceitos tratados nesta pesquisa.

O Pacto por um Ceará Pacífico

Concebido no início do primeiro mandato do governador Camilo Santana, o Pacto por um Ceará Pacífico foi instituído através do Decreto estadual nº 31.787, de 21 de setembro de 2015 e atualmente continua em execução durante seu segundo mandato, para o qual foi reeleito em 2018.

No texto de introdução ao documento “Ceará Pacífico em Ação”, assinado pelo governador, já se identifica uma preocupação ou uma abordagem da segurança atrelada ao desenvolvimento urbano, colocando como desafio a transformação dos espaços públicos e a melhoria do contexto urbano:

Garantir a segurança da população do Estado do Ceará é uma agenda prioritária do Governo do Estado. O compromisso com a construção de uma sociedade justa e pacífica foi assumido no plano “Os 7 Cearás”, com suas diretrizes que contemplavam aspectos da segurança pública, da justiça e cidadania, da política sobre drogas e do desenvolvimento urbano, e visavam a redução dos índices criminais e a construção de uma cultura de paz no Estado. Inúmeros progressos

havia sido consolidados na gestão anterior, mas vários desafios precisavam ser debelados como ampliação das oportunidades de lazer, cultura e esporte para os jovens cearenses, **a transformação dos espaços públicos em arenas de convivência e sociabilidade**, o fortalecimento institucional dos órgãos de segurança pública e o reforço às estruturas efetivas de combate à criminalidade, com a consequente valorização dos profissionais de segurança pública.

[...]

O Pacto por um Ceará Pacífico objetiva fundamentalmente a redução dos índices criminais e o aumento da segurança da população cearense, através da implementação de ações intersetoriais e interinstitucionais que proporcionarão a construção de uma Cultura de Paz no Ceará. Essas ações englobam os aspectos da segurança pública no sentido estrito, mas não se resumem a eles e estendem-se a **iniciativas voltadas à melhoria do contexto urbano**, ao acolhimento às populações mais vulneráveis e ao enfrentamento à violência como um todo, a partir da atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil.⁸⁵ (CEARÁ, 2015, p. 6)

Há neste texto um elemento relevante (para os objetivos desta pesquisa) que é a incorporação de um entendimento da questão urbana atrelado à preocupação com a segurança no discurso do próprio governador, o que indica sensibilidade ao tema, compreendido como parte de um conjunto de fatores voltados à prevenção da violência, aos quais é atribuída prioridade política.

Com esta prioridade estabelecida, a estratégia de abordagem da prevenção da violência é definida “a partir de uma perspectiva sistêmica, baseada no conceito da segurança cidadã, que implica em uma política de segurança pública construída a partir da ação conjunta e integrada de diversas esferas, instituições e poderes.” (CEARÁ, 2015, p. 9), dado o reconhecimento de que a violência é um fenômeno complexo e multifacetado⁸⁶:

O Pacto parte do reconhecimento de que a violência, e, mais especificamente, a violência letal, é um fenômeno complexo e multifacetado, exigindo, portanto, o enfrentamento das condições e situações que o impulsionam por meio da articulação de esforços e de investimentos em diferentes áreas, congregando ações de prevenção e de controle. A construção de uma cultura de paz, longe de

⁸⁵ Negrito do autor.

⁸⁶ Em consonância com a fundamentação apresentada no capítulo 3.

almejar a constituição de comunidades nas quais inexistente o conflito social, implica, de fato, a disponibilização e o fortalecimento de canais, técnicas, instâncias e metodologias que sensibilizem e empoderem os cidadãos para o encaminhamento de seus conflitos segundo mecanismos não violentos. Complementarmente, demanda um contínuo processo comunitário de reflexão e questionamento de preconceitos e estereótipos não democráticos e alheios à diversidade social, valores morais de inspiração autoritária e mecanismos violentos que, em conjunto, contribuem para manifestações de violência. (CEARÁ, 2015, p. 15)

Partindo desse pressuposto, os estudos e pesquisas necessários à elaboração do Pacto foram realizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁸⁷, a partir da elaboração de um diagnóstico baseado em evidências sobre a violência e a vulnerabilidade social no Estado do Ceará, além da avaliação de experiências nacionais e internacionais que pudessem contextualizar a iniciativa e subsidiar o processo de construção das soluções, de modo a estruturar um plano de ações estratégicas:

Assim, buscou-se estruturar um plano de ações estratégicas, com objetivos precisos e mensuráveis, para o qual os esforços dos diversos segmentos pudessem afluir. O plano é marcado, ainda, pelo desenho de ações com foco em territórios e segmentos sociais específicos, e pela busca de ampliar a articulação entre diferentes órgãos e instituições, por meio da construção de estratégias inovadoras. Além do plano de ações em si, foi desenvolvida uma metodologia que possibilita o monitoramento sistemático de sua execução e que, focada na lógica da gestão por resultados, entende o processo de implementação como oportunidade de aprendizado e de solução de problemas. Desta forma, o plano está em permanente (re)construção, processo que se alimenta não apenas dos inputs obtidos no monitoramento, mas que se qualifica, também, pela abertura ao diálogo com os diversos atores nele envolvidos, em especial, com a sociedade civil. (CEARÁ, 2015, p. 15)

Deste plano de ações, além da importância da articulação entre diferentes órgãos e instituições e do reconhecimento da necessidade de diálogo com a sociedade civil, destaca-se (conforme o interesse desta pesquisa) o desenho de

⁸⁷ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, com experiência reconhecida na área de segurança pública.

ações com foco em territórios específicos, mapeados no diagnóstico como áreas prioritárias, com base nos dados de violência e vulnerabilidade social.

O desenho da estrutura de governança do Pacto corrobora a prioridade política indicada anteriormente, a partir de um modelo de gestão por resultados, e se dá em três níveis: estratégico, gerencial e operacional. No nível estratégico, destaca-se a secretaria executiva do Pacto, conduzida pela Vice-Governadoria do Estado, instância responsável por sua coordenação, com “peso” e a liderança política capaz de articular esforços do governo e mobilizar as demais instâncias e instituições para a consecução das ações. No nível gerencial estão situados os Grupos de Trabalho, instâncias nas quais são realizadas as discussões especializadas, são identificadas as articulações necessárias para cada ação, proposições e avaliação dos projetos. Já no nível operacional, há que se destacar os comitês territoriais, nos quais articulam-se as instituições, órgãos estaduais e municipais, assim como a sociedade civil, para discussão e acompanhamento das iniciativas locais:

Entende-se que o nível operacional é o responsável pela implementação territorial das iniciativas consideradas como prioritárias no âmbito dos territórios de atuação do Pacto. Em termos da estrutura de governança, prevê-se que o Comitê Local seja a instância responsável pela seleção das prioridades bem como seu acompanhamento e monitoramento. O Comitê Local é a instância de participação social prevista para atuar nos territórios priorizados pelo Pacto. Além do seu caráter participativo, ressalta-se a sua essência de atuação a partir das dinâmicas específicas de cada território. A criação dos Comitês Locais faz parte de uma metodologia de chegada nesses territórios, que ocorre a partir da realização de Seminários Territoriais: além de mobilizarem a comunidade e atores institucionais locais, promovem processo coletivo de reflexão e priorização de problemas específicos do território, contribuindo para a atuação focalizada do poder público por meio do Ceará Pacífico. (CEARÁ, 2015, p. 24)

Tendo como premissa uma atuação sobre recortes territoriais, dada a leitura inicial sobre as características do fenômeno da violência, especialmente no Estado do Ceará, tais territórios foram identificados com base em um diagnóstico abrangente:

Foi elaborado um diagnóstico das violências e das vulnerabilidades a partir de várias perspectivas, considerando dados e informações da polícia militar e civil, secretaria municipal de saúde, secretaria municipal de direitos humanos, habitação e assistência social, secretaria estadual do trabalho e desenvolvimento social, secretarias municipal e estadual de educação, secretaria municipal de urbanismo e meio ambiente, IBGE, CAGED e Atlas Brasil, assim como os dados da pesquisa de opinião sobre violência e criminalidade realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a pesquisa do Comitê de Prevenção de Homicídios na Adolescência. (CEARÁ, 2015, p. 28)

Demonstra-se, ademais, que a orientação intersetorial e interinstitucional do Pacto acontece desde a etapa do diagnóstico e perpassa todas as etapas de suas ações, tendo em vista uma rede complexa de atores e instituições, em diferentes escalas, na qual se justifica a ênfase dada à estrutura de governança.

Considerando este diagnóstico e sua abordagem por aproximação do nível estadual para o nível municipal e intra-urbano, definiu-se por uma atuação, especialmente no interior do estado, em seis territórios no município de Sobral, situado na zona norte do estado, e nove no município de Juazeiro do Norte, na região sul. Estas duas regiões são as principais zonas urbanas do Ceará e juntas com a região metropolitana de Fortaleza concentram os maiores índices de violência.

Sobre estes territórios, o programa se organiza em níveis e eixos de intervenção, a saber:

NÍVEIS DE INTERVENÇÃO

- a) **Urbanas: construção e recuperação de áreas e equipamentos;**
- b) Setoriais/intersetoriais/interinstitucionais: melhoria, integração e articulação dos serviços públicos;
- c) Comunitárias: ações de mobilização, participação popular e fortalecimento das redes de solidariedade;
- d) Culturais: fortalecimento e reconstrução do patrimônio imaterial (identidade, valores, hábitos, vínculos com a cidade e entre as pessoas, cidadania), de entretenimento e formação cultural;
- e) Educacionais: desenvolvimento físico, emocional e cognitivo (ex.: inclusão das competências socioemocionais no currículo escolar, célula de educação permanente, atendimento psicológico para adolescentes, núcleos de meditação, serviço de apoio às famílias, etc.);

- f) De desenvolvimento do Trabalho e Renda: criação de oportunidade de trabalho e melhoria de renda;
- g) De Comunicação: potencializar todas as outras intervenções, educar para a convivência cidadã e valorizar a cultura de paz.

EIXOS DE INTERVENÇÃO

- a) Projetos estruturantes: ações que abrangem ou impactam em todo município;
- b) Pacote básico de **ações territoriais**: conjunto de intervenções territoriais nos sete níveis já mencionados, replicáveis em cada novo território implantado;
- c) Planos de ação setorial: ações planejadas e desenvolvidas por cada secretaria de forma setorial e/ou intersetorial, que comporão o plano municipal intersetorial de prevenção da violência;
- d) Projetos agregados: projetos de outras instituições e sociedade civil que se vinculam ao Ceará pacífico. (CEARÁ, 2015, p. 30)⁸⁸

Tais níveis e eixos de intervenção refletem a “chegada” ou uma aproximação com o território, passando da escala estadual para a escala municipal e intra-urbana e reverberando o conjunto de princípios do Pacto diretamente nas áreas afetadas pela violência. Dentre estes níveis e eixos, há um enfoque evidente nas intervenções urbanas, denotando a importância atribuída ao tema ou o reconhecimento da influência do ambiente urbano e suas características sobre a violência, em vínculo estreito com as ações de cunho social, voltadas à melhoria das condições de vida nestas áreas, considerando a participação e o engajamento das comunidades locais para fomentar a coesão social.

A ênfase atribuída à intersetorialidade das ações do Pacto também se reflete em nível local, pois é a instância na qual se abrem outros desdobramentos das políticas públicas e aparecem, nesta escala, as interferências com o planejamento urbano e planos setoriais locais como habitação, mobilidade, saúde e educação, entre outros. O leque de atores e instituições nesta esfera também se abre e a necessidade de coordenação e compatibilização dos esforços de cada área é o desafio colocado, que o programa se propõe a enfrentar através da sua estrutura de governança que, como já citado, se desdobra nestas diferentes escalas.

⁸⁸ Negrito do autor.

Assim, a coordenação dos programas, projetos e ações nos territórios identificados está organizada sob a dimensão denominada “Segurança e Prevenção Social”, constante no Plano de Ação do Pacto ⁸⁹ que contempla de modo mais direto as ações de prevenção da violência através de programas como a “intervenção sobre fatores de risco”, “mediação pacífica de conflitos e redução de vulnerabilidade”, e “articulação com municípios”. Sobre esta dimensão é que se pretende jogar luz com as atividades desta pesquisa, de modo que seja possível compreender como se dão as intervenções urbanas como parte das estratégias de prevenção e esclarecer qual o papel do planejamento e do desenho urbano neste conjunto de fatores.

Dado este panorama, pode-se contextualizar o Pacto por uma Ceará Pacífico e compreendê-lo como uma iniciativa que se aproxima das análises realizadas no âmbito desta pesquisa sobre a pauta de segurança da NAU. Deste modo, torna-se relevante como estudo de caso, pois é representativo das implicações e rebatimentos possíveis para as cidades brasileiras e indica caminhos, possibilidades, requisitos, oportunidades para exemplificar como tais conceitos podem ser aplicados na prática. Para tanto, tomou-se como referência a implementação do programa na cidade de Sobral, para se mostrar como funciona o seu rebatimento no município, isto é, a passagem de escala estadual / regional para a escala urbana e intra-urbana.

Sobral / CE

Nas reuniões e entrevistas realizadas inicialmente com a equipe da coordenação do Ceará Pacífico, em novembro de 2019, tomou-se conhecimento da experiência em curso no município de Sobral, que naquele momento era a experiência mais consolidada junto ao núcleo responsável pelos territórios do Pacto no interior do estado⁹⁰ principalmente quanto às intervenções urbanas que haviam

⁸⁹ O Plano de Ação considera também a dimensão de “Segurança e Justiça”, direcionada a outros esforços relacionados à segurança pública, que não se vinculam diretamente aos territórios, mas dizem respeito às questões relacionadas à preparação das polícias, política penitenciária e atendimento socioeducativo etc.

⁹⁰ Segundo informações verbais obtidas da equipe, no interior do estado as iniciativas do programa no município de Juazeiro do Norte ainda estavam em estágio inicial naquele momento. Já em relação

sido realizadas e outras que seguiam em execução, montando assim um conjunto de práticas sobre as quais seria possível obter informações consistentes sobre o funcionamento do programa em sua articulação com o município. Desta maneira, vislumbrou-se que, com esta experiência, seria possível entender os princípios que nortearam as intervenções, a postura e o papel dos atores relevantes e as abordagens de planejamento e desenho urbano que tinham como foco a redução da violência nos territórios selecionados.⁹¹

Deste modo, a pesquisa baseou-se nas informações obtidas em entrevistas e reuniões (presenciais e à distância) com membros da equipe do núcleo de coordenação do Ceará Pacífico responsável pelos territórios do interior do estado, assim como na visita técnica à cidade de Sobral, realizada no início de janeiro de 2020, e também com base nas publicações do programa, além de arquivos e materiais de apresentação recebidos, tanto da parte do estado quanto da equipe do município.

Os territórios e a estrutura de governança

O diagnóstico elaborado no âmbito do Pacto identificou dois territórios que apresentavam os maiores índices de violência e vulnerabilidades no município de Sobral. O primeiro território engloba os bairros Nova Caiçara, José Euclides e Vila União. O segundo é composto pelos bairros Dom José, Padre Palhano e Sumaré, conforme identificados na figura 3:

à Região Metropolitana de Fortaleza, para a qual existe uma coordenação específica do programa, não se obteve informações que pudessem trazer insumos para os objetivos da pesquisa.

⁹¹ No caso de Sobral, a banca examinadora apontou que naquele contexto há um fator adicional a ser considerado, que é a forte atuação do crime organizado na cidade. A avaliação da sua possível influência nos resultados do programa poderá trazer elementos para desdobramentos posteriores desta pesquisa, conforme também apontado na nota de rodapé nº 8, página 13. (Nota de revisão)

Figura 4: Territórios do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral
 Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral (apresentação)

A abordagem sobre estes territórios foi desenvolvida a partir da criação de uma estrutura de governança do Pacto em Sobral, composta por órgãos do governo do estado, da prefeitura, poder judiciário e entidades da sociedade civil. Liderada por um Comitê Gestor, esta estrutura conta com uma Coordenação Executiva e diversas instâncias de colaboração, compartilhamento de responsabilidades e pactuação das ações, como um Comitê Deliberativo, Comitê da Sociedade Civil, Comitê de Conselhos Municipais, Comitês Territoriais, Círculos de Diálogos Comunitários e um Observatório da Violência, nos quais atuam diferentes atores e instituições, cada um com um escopo de trabalho específico e uma escala de atuação no território.

Esta estrutura complexa permitiu a criação de condições para se identificar, dentro destes territórios, as áreas necessárias para intervenção urbana e para pactuar as soluções, tanto de projeto como de gestão dos espaços, além de articular a aplicação dos demais programas, projetos e ações voltadas à redução das vulnerabilidades.

A gestão urbana e a concepção das intervenções

O desenvolvimento das atividades do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral tem início em 2017, quando Ivo Gomes assume a Prefeitura e dá prioridade política à estruturação das ações idealizadas no âmbito do programa, ao qual atribui um papel central no seu plano de governo. Num contexto de continuidade administrativa de gestões consideradas exitosas, com o exemplo conhecido na área de educação⁹², foi considerada a leitura de que, naquele momento, era necessário redirecionar os esforços e investimentos para qualificar a periferia da cidade, afetada seriamente pelos altos índices de violência.

Para tanto, refletindo esta prioridade, foi criado e estruturado um escritório público de projetos dentro da estrutura administrativa da prefeitura, conhecido como Unidade de Gestão de Projetos (UGP), vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), com equipe técnica dedicada à elaboração dos projetos e gestão dos convênios. Adicionalmente, a esta secretaria é atribuído um papel central de planejamento dentro do governo municipal, tratada como “*bunker* de informações para as demais secretarias”⁹³ de modo a promover a intersetorialidade e atribuir um foco maior na territorialização dos programas, projetos e ações da prefeitura.

Com esta estrutura e modelo de gestão, articulados ao Governo do Estado, foram identificados os locais de intervenção, elaborados os projetos para as áreas prioritárias do Pacto e ainda para um conjunto de outras intervenções sistemáticas nos espaços públicos de Sobral, enfatizando e promovendo campanhas para estimular a ocupação e a vitalidade destes espaços, com clara intenção de impactar

⁹² A cidade alcançou o melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Brasil em 2017. Fonte: INEP. Ver também: <http://www.sobral.ce.gov.br/informes/principais/sobral-se-consolida-com-a-melhor-educacao-basica-do-brasil-no-ideb-2017>

⁹³ Termo citado pela secretária, arquiteta e urbanista Marília Lima, durante a visita técnica.

a sensação de segurança da população. Nas peças publicitárias e na internet é utilizada a *hashtag* #OcupaSobral como forma de reforçar esta narrativa e como marca de governo.

No âmbito dos projetos para os territórios do Pacto, ao proceder a leitura e diagnóstico intra-bairro, foram identificados e delimitados locais como becos, vielas, espaços residuais, áreas públicas, caracterizadas pelo abandono, depósitos informais/descarte irregular de lixo, sujeira, mal iluminados e que serviam de palco para crimes como tráfico de drogas, homicídios e demais tipos de violências e que afetavam, sobretudo, a sensação de insegurança na vizinhança.

Para estas intervenções urbanas havia a premissa, discutida entre estado e município, de se desenvolver um “pacote básico” que nortearia o projeto destes espaços, composto por melhoria da iluminação dos locais, utilizando-se de lâmpadas LED⁹⁴, melhorias no arruamento, acessibilidade, pintura, requalificação de praças e áreas públicas e criação de *pocket parks*⁹⁵, tendo como referência o exemplo de Medellín, Colômbia, com o qual o programa tem realizado intercâmbio de informações na área de segurança pública^{96,97}.

Com esta premissa e com base nos locais identificados no diagnóstico, foi desenvolvida a ideia dos “espaços criativos”, sob a qual foi desenvolvida uma tipologia de intervenção que abrange categorias como *alamedas*, *espaço movimento*, *espaço infância*, *espaço jardim* e *praças*. Cada um destes tipos com características específicas, dadas por um conjunto básico de componentes de projeto, como equipamentos de academia ao ar livre, conjuntos de brinquedos infantis, calçadas, pergolados, bancos, jardineiras, vegetação etc.

⁹⁴ O município institucionalizou a cobrança de Contribuição de Iluminação Pública (CIP) e com estes recursos teve capacidade para implementar a melhoria da iluminação urbana.

⁹⁵ Termo citado pela equipe na visita técnica.

⁹⁶ Vale destacar matéria publicada em setembro de 2019 no website do Governo do Estado do Ceará acerca da realização de um seminário em Fortaleza em que o ex-prefeito de Medellín proferiu a palestra sobre o chamado “urbanismo social”, como ficaram conhecidas as intervenções urbanas relacionadas à segurança pública. Disponível em <https://www.ceara.gov.br/2019/09/24/praticas-exitosas-no-combate-a-violencia-sao-debatidas-em-evento-no-palacio-da-abolicao/>, acessado em 25/01/2020.

⁹⁷ O caso de Medellín foi estudado em dois trabalhos acadêmicos levantados na pesquisa bibliográfica - (IACOVINI, 2019) e (FERRAZ, 2013) – que contaram com visitas a campo e ajudam a compreender os fatores que deram visibilidade àquela experiência.

Estes projetos foram desenvolvidos com a participação da vizinhança⁹⁸ e as obras foram realizadas com recursos de diversas fontes, através de convênios com o Governo do Estado e financiamentos junto a instituições financeiras internacionais, como CAF e BID⁹⁹.

Nas figuras 4 e 5 mostra-se o exemplo dos mapas das áreas de intervenção nos bairros Vila União e José Euclides, onde estão indicadas as intervenções, organizadas segundo a tipologia indicada. Trata-se de um conjunto sistemático de intervenções nos bairros, que de modo “cirúrgico” se propõem a qualificar os espaços que são palco de violência e criminalidade através da melhoria da acessibilidade, iluminação, do conforto, limpeza, manutenção, incluindo ainda a larga utilização de arte urbana em murais e *graffiti*.

De maneira complementar a estas intervenções específicas, foram realizadas outras intervenções mais abrangentes, como a instalação de rede de esgoto, pavimentação das vias, construção e padronização de passeios, além da troca do modelo de iluminação, resultando em uma mudança significativa na paisagem destes bairros.

⁹⁸ Segundo informações obtidas na visita técnica junto à equipe técnica da SEUMA.

⁹⁹ Corporação Andina de Fomento e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Figura 5: Mapa com a identificação das intervenções no bairro Vila União
 Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral (apresentação)

Figura 6: Mapa com a identificação das intervenções no bairro José Euclides
 Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral (apresentação)

Características das intervenções

Ao se propor a qualificação de modo sistemático dos espaços públicos existentes nestes territórios, considerando tipologias de intervenção e projetos, a participação da comunidade e a gestão compartilhada destes lugares, alguns aspectos são significativos e merecem atenção, no tocante às suas características físicas.

É importante salientar também que, de partida, ao intervir sobre estes espaços reflete-se a presença do poder público no cuidado e controle dos mesmos, criando condições favoráveis ao desenvolvimento da vida pública pela ocupação dos espaços públicos, pelo exercício do direito de ir e vir em segurança.

Assim, os projetos e as intervenções contemplaram componentes que evidenciam o cuidado com cada um destes lugares. A priorização da acessibilidade, com pavimentação das calçadas e praças em contraste absoluto com a realidade anterior, é um fator relevante. A qualidade e o tipo do pavimento adotado inclusive denota este cuidado: em alguns destes lugares, foi utilizada no piso a pedra Cariri, material comum bastante utilizado na região, de baixo custo, mas cujo aspecto denota o cuidado com a qualidade da intervenção, similar ao que se utiliza nos espaços públicos das áreas centrais da cidade.

Da mesma maneira, foram projetados espaços que contam com equipamentos que promovem e asseguram a ocupação, simultaneamente, por um público de diferentes idades e gerações, tornando-os atrativos para um maior número de frequentadores e criando mais oportunidades para fomentar a vida pública. Com isto, nos *espaços infância* foram inseridos brinquedos para crianças com design e qualidade similar aos existentes na cidade, contando inclusive com piso emborrachado, por exemplo. Os equipamentos de ginástica inseridos nos *espaços movimento*, conhecidos como “academias ao ar-livre” também seguem este mesmo princípio, direcionados ao público jovem e adulto. Estes equipamentos foram implantados, por exemplo, na construção da Praça da Criança (figuras 9 e 10), situada no bairro José Euclides, num local que ficou estigmatizado desde que foi cenário, no passado, de três homicídios de adolescentes.

O uso de bancos de madeira com encosto, além da inserção de pergolados para sombreamento destas áreas, reflete a intenção de criar lugares que ofereçam condições favoráveis ou estímulos para a permanência das pessoas, potencializada pela nova iluminação, mais clara e nítida pelas lâmpadas de LED. Já em relação ao paisagismo, há uma preocupação com o plantio de espécies vegetais adequadas ao bioma da caatinga, que possibilitem, além do sombreamento destas áreas, mais facilidade e menores custos com o cuidado e manutenção¹⁰⁰, com a possibilidade de manter um bom aspecto visual por mais tempo.

As paredes cegas, muitas vezes os muros laterais e de fundos das casas que circundam os chamados “espaços criativos”, são sistematicamente aproveitadas como murais para arte urbana, na maioria dos casos produzidos por artistas e grafiteiros da cidade, refletindo diversas temáticas, o uso de muitas cores, com forte impacto visual e muitas vezes reproduzindo a *hashtag* #OcupaSobral, reverberando a narrativa adotada e estimulada pela Prefeitura nas suas peças de comunicação. Tais iniciativas colaboram para a criação de uma “imagem”, com cenários de fundo que lançam referências visuais, contribuem para a atribuição de significados e construção de vínculos afetivos das pessoas com estes lugares¹⁰¹.

Outro aspecto relevante foi a preocupação com a denominação destes logradouros, que muitas vezes não tinham identificação nem constavam no cadastro municipal. Torná-los “legíveis” era tarefa importante para reforçar a identidade da vizinhança com estes lugares e muitas vezes o nome atribuído era escolhido junto com a comunidade do entorno. Oficializar estes lugares, além dos aspectos relacionado à cidadania (ter um endereço e acesso dos Correios, SAMU¹⁰², etc.) também teve um aspecto de segurança, uma vez que tornou possível mapear com maior precisão as ocorrências, que antes eram registradas

¹⁰⁰ O projeto e plantio da vegetação é planejado entre a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e a Agência Municipal de Meio Ambiente (AMA), pela diretoria de Parques e Jardins.

¹⁰¹ Na visita técnica, houve a percepção de que muitas das moradias no entorno dos locais de intervenção também haviam recebido pintura em diversas cores e que, pelo aspecto, pareciam ser recentes. Ao ser questionada, a equipe da prefeitura salientou que as casas não tinham sido objeto de intervenção do programa, mas que foi percebido um movimento espontâneo de pintura das casas logo após as obras, fato que, embora não comprovado, traz indícios de impacto na autoestima e pertencimento da comunidade.

¹⁰² Serviço de Atendimento Móvel de Urgência.

sem um endereço definido, apenas relacionadas genericamente ao bairro¹⁰³. Isto permite, por exemplo, a partir da avaliação dos índices de criminalidade junto com a localização das ocorrências, avaliar e explicar as condicionantes destes lugares para incidência dos crimes.

A seguir, são apresentadas imagens de alguns destes locais de intervenção registradas na ocasião da visita técnica, que são representativas do partido e das tipologias adotadas nestes projetos, além de ilustrar algumas das características aqui elencadas. Também foram incluídas imagens de antes e depois das obras, obtidas junto à SEUMA, que mostram a situação encontrada antes – bastante representativa da degradação dos espaços – e a condição em que se encontram atualmente, conforme já descrito acima.

¹⁰³ Informação verbal obtida em entrevista com a equipe do Ceará Pacífico.

Figura 7: “Espaço Jardim” no bairro José Euclides
Fonte: Próprio autor

Figura 8: “Beco da Cultura”.
Fonte: Próprio autor

Figura 9: “Espaço infância” na Praça da Criança, situada no bairro José Euclides. Destaque para o piso de pedra Cariri e a qualidade dos acabamentos.
Fonte: Próprio autor

Figura 10: Espaço movimento na Praça da Criança, com equipamentos de ginástica.
Fonte: Próprio autor

Figura 11: Mural com a hashtag #OcupaSobral nos fundos da Praça da Criança
Fonte: Próprio autor

Figura 12: Um exemplo de “alameda” criada nas intervenções em becos e vielas.
Fonte: Próprio autor

Figura 13: Antes e depois. “Espaço movimento” na Vila União.
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (apresentação).

Figura 14: Antes e depois. Outro “Espaço movimento” na Vila União.
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (apresentação).

Figura 15: Antes e depois. “Alameda” na Vila União.
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (apresentação).

EMO1JE - ANTES

EMO1JE - DEPOIS

Figura 16: Antes e depois. “Espaço movimento” no bairro José Euclides.
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (apresentação).

Outras intervenções relevantes

Além das intervenções nos territórios de maior vulnerabilidade social e refletindo a prioridade à qualificação e ocupação dos espaços públicos na cidade de Sobral, foram realizadas e estão em execução diversas obras que foram concebidas e projetadas segundo princípios similares às experiências relatadas acima. Tais ações não estão vinculadas de modo direto às questões relativas à segurança, mas podem ser consideradas como parte dos “Projetos Estruturantes” no âmbito do Pacto por um Ceará Pacífico, que impactam todo o município. Assim, compõem um conjunto de projetos e intervenções urbanas que ampliam a oferta de espaços públicos de qualidade, equipados e com características favoráveis à ocupação pelas pessoas, que fomenta a vitalidade urbana e, indiretamente, influencia a sensação de segurança.

As obras de urbanização do Alto do Cristo, um bairro situado num pequeno morro contíguo à área central da cidade, são representativas desta preocupação. O lugar, antes estigmatizado e de acesso difícil, passou por obras de redesenho de vias e melhoria da acessibilidade, por exemplo, que reduziram o leito viário e ampliaram as calçadas, de modo a superar os degraus existentes por conta da implantação das casas na rua em active, provendo desta maneira um passeio contínuo. Da mesma forma, foram construídas rampas e escadas para os acessos de pedestres e requalificada a praça onde está situado o monumento do Cristo Redentor, no ponto mais alto do bairro, de onde se tem uma vista panorâmica da cidade. Estes serviços, somados à implantação de iluminação pública com tecnologia LED em todo o entorno, à pintura de murais de arte urbana em todas as fachadas cegas das residências que fazem divisa com as áreas públicas, com cores fortes, e ao paisagismo que contou com jardins compostos por espécies da caatinga, formam assim um ambiente com características que potencializaram o seu uso, ampliaram o fluxo de visitantes e resgatou um espaço público antes subaproveitado.

Segundo os relatos das equipes da prefeitura e governo do estado, obtidos na visita técnica, a intervenção ampliou o sentimento de pertencimento e recuperou

a autoestima não somente da comunidade local, mas de toda a cidade, que ganhou ou recuperou um espaço e um patrimônio simbólico da coletividade.

Seguindo as mesmas diretrizes, outros projetos, cujas obras estão em execução, também impactam a paisagem urbana de modo positivo, pela reversão de espaços antes degradados ou subaproveitados, em lugares de relevância paisagística e ambiental. Adicionalmente, a distribuição e a localização destas intervenções começam a estruturar um sistema de espaços públicos na escala da cidade e ressignificam a experiência de circular e usufruir de um conjunto de áreas de lazer disponíveis à população.

Destaca-se como exemplo a implantação do Parque da Estação Ferroviária, que dá destinação aos terrenos ociosos contíguos à Estação Ferroviária e ao leito da ferrovia que corta o centro da cidade, utilizada também por uma das duas linhas de VLT¹⁰⁴ em funcionamento. Nestas áreas, será implantado um terminal rodoviário intermunicipal e espaços públicos destinados ao lazer e recreação, contendo equipamentos esportivos como as “Areninhas”¹⁰⁵, quadras poliesportivas, pista de skate, entre outros, com potencial para atrair um público amplo e diverso, pela localização favorável e acesso facilitado por transporte público. Vale ressaltar que esta área está situada, por um lado, próxima ao bairro Alto do Cristo, citado acima, e por outro, a duas quadras de distância da Praça Osvaldo Rangel, onde está situado o Museu do Eclipse e o Planetário de Sobral, espaços simbólicos para a cidade. Esta proximidade indica a possibilidade de se impulsionar a circulação de pedestres no entorno, dada a atratividade destes equipamentos.

Há também o exemplo do Parque Pajeú, área verde situada ao longo do córrego de mesmo nome, no bairro Coração de Jesus, entre o centro e a região norte da cidade. Esta obra, em execução quando da visita técnica, interliga o Parque da Cidade, existente, com o Parque Lagoa da Fazenda, em implantação, conformando uma área verde contínua sobre a qual se articulam equipamentos de esporte e lazer, como pistas de caminhada, quadras poliesportivas, uma

¹⁰⁴ Veículo leve sobre trilhos.

¹⁰⁵ As “Areninhas” são equipamentos esportivos compostos por campos de futebol em grama sintética, alambrados, iluminação e instalações de apoio, instalados em bairros de maior vulnerabilidade social, promovidos pelo Governo do Estado do Ceará e Prefeituras.

“Areninha”, com espaços de estar, jardins contemplativos, entre outros. Esta intervenção também está atrelada à recuperação ambiental do córrego Pajeú e conta, por exemplo, com a construção de redes de esgoto e também de jardins filtrantes, com a função de melhorar a qualidade da água, sendo parte integrante do projeto paisagístico para o local. Estas características e a escala deste conjunto de espaços públicos de lazer, aliadas à implantação da nova iluminação pública, assim com a proximidade com a linha do VLT que cruza estes parques, têm potencial para atração de grande número de pessoas, incrementando a vida pública e melhorando a sensação de segurança no entorno.

Na margem direita do Rio Acaraú, o principal que corta a cidade, há mais uma intervenção que foi realizada e que merece menção. Historicamente uma área de menor importância, relegada pelo fato de a cidade ter se desenvolvido principalmente a partir da margem direita – onde está o centro histórico – situa-se ao lado de um bairro onde moram famílias de baixa renda, estigmatizado pela ocorrência de crimes ou mesmo pela sensação de insegurança¹⁰⁶. Ali foram implementadas obras de pavimentação, ciclovia, calçadas, iluminação e espaços de estar, além de uma sequência de novos murais de arte urbana, que requalificam a paisagem da orla esquerda e abrem espaço para a vista das torres das igrejas e da orla da margem direita, que já fora urbanizada anteriormente (em 2003) e conta com equipamentos emblemáticos como concha acústica, museus e outros espaços de lazer.

Figura 17: Iluminação implantada na urbanização do Alto do Cristo
Fonte: Equipe Ceará Pacífico.

Figura 18: Alto do Cristo: paisagismo, acessibilidade, murais de arte urbana.
Fonte: Próprio autor

¹⁰⁶ Informação obtida em depoimentos da equipe do programa Ceará Pacífico, colhidos na visita técnica.

Figura 19: Alto do Cristo: murais, espaços de estar e piso em pedra Cariri.
Fonte: Equipe Ceará Pacífico.

Figura 20: Alto do Cristo: Monumento do Cristo Redentor e placa com a hashtag #ocupaSobral
Fonte: Próprio autor

Figura 21: Escadaria do Alto do Cristo e logo abaixo a Estação Ferroviária e as obras de implantação do novo parque.
Fonte: Próprio autor.

Figura 22: Parque da Estação Ferroviária, em obras.
 Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral

Figura 23: Vista aérea do Parque Pajeú
 Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Sobral

Figura 24: Urbanização da Orla da margem direita do Rio Acaraú.
Fonte: Próprio autor.

Análise

De posse das informações acima elencadas, tem-se os elementos necessários para traçar as relações entre as ações do Pacto por um Ceará Pacífico e demais intervenções nos espaços públicos de Sobral, com os princípios e compromissos para cidades seguras trazidos pela Nova Agenda Urbana, que foram objeto de estudo nos capítulos 1 e 2 deste trabalho.

As hipóteses levantadas de início, quando da identificação deste estudo de caso, mostravam que esta experiência poderia ser muito próxima das premissas contidas na NAU, refletindo estes conceitos e parâmetros até o nível local. Seu estudo tornaria possível sistematizar os desafios inerentes à colocação em prática num município brasileiro, “aterrizando”, desta forma, as ideias gerais da declaração, situadas no campo das relações e acordos internacionais e portando ainda distantes, em termos práticos, da realidade local.

Deste modo, o estudo da experiência de Sobral confirmou estas expectativas. Entende-se que a análise deste caso, comparada aos princípios de prevenção da violência contidas na NAU, interpretados e sistematizados no capítulo 2, permite esboçar alguns parâmetros e recomendações iniciais para que estes princípios e compromissos possam ser incorporados na política urbana brasileira,

bem como implementados, conforme as atribuições, por estados e municípios, sob uma nova perspectiva, guardadas as devidas proporções, complexidade e especificidades de cada contexto.

Cronologia

A experiência do Pacto por um Ceará Pacífico e seu desenvolvimento na cidade de Sobral não possui vínculo cronológico com a publicação da Nova Agenda Urbana, considerando especificamente a pauta de prevenção da violência que é objeto desta pesquisa. Como já citado anteriormente, o Pacto começou a ser elaborado em 2015, ou seja, sua concepção é quase simultânea ao processo de discussão e preparação da Habitat III, realizada em outubro de 2016. Para sua formulação, teve como referências outros programas de prevenção da violência, relatados nos estudos que embasaram a sua concepção, e sobre estes desenvolveu uma abordagem própria, que esta pesquisa sustenta ser a ênfase no urbanismo como parte do conjunto de ações de prevenção.

Nesta sequência, a atual gestão municipal em Sobral tem início em 2017, logo após a publicação da NAU. No entanto, os desdobramentos das ações do programa na cidade se dão a partir do Ceará Pacífico, não havendo menções à declaração nos documentos obtidos e nas entrevistas realizadas na visita técnica.

Isto reforça uma percepção, por parte do autor desta pesquisa, que ainda que recente em 2017 ou nos anos seguintes, os princípios da NAU não estavam claros o suficiente¹⁰⁷, ou compreensíveis, ou comunicados de uma forma convincente ou persuasiva no sentido de mobilizar agentes locais, por exemplo, apesar da participação da delegação brasileira, que contou não somente com representantes do governo federal, mas de outros níveis de governo e representantes da academia e entidades da sociedade civil. Como os signatários são os entes nacionais, os desdobramentos destes compromissos assumidos para estados e municípios pode levar tempo e, considerando o momento político do país naquele momento e a transição de governo, pode-se afirmar que houve uma

¹⁰⁷ Há também a percepção de que, embora seja um desdobramento da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), a Nova Agenda Urbana é menos clara para o estabelecimento de metas, firmando-se, de modo geral, como um documento de intenções.

desmobilização ou simplesmente uma perda de prioridade em nível nacional para tal.

De qualquer modo entende-se, pelos resultados dos estudos desta pesquisa, que a experiência do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral, mesmo não estando alinhada de início, ou não estando referenciada na NAU de início, pode servir de parâmetro para a implementação, no contexto brasileiro, das diretrizes e compromissos para cidades e espaços públicos seguros contidos na Nova Agenda Urbana, por motivos que apresentaremos a seguir.

Liderança política e prioridade

O primeiro fator de êxito que se deduz da experiência no Ceará é a existência ou o exercício de liderança política sensível ao tema da prevenção da violência como alternativa aos modelos tradicionais de segurança, ciente do papel ou da influência do desenvolvimento urbano na redução da criminalidade e da melhoria da sensação de segurança de cidadãos e cidadãs.

Em matérias veiculadas nos *websites* do governo estadual e da prefeitura municipal são convergentes os discursos, tanto do governador, quanto do prefeito, no sentido de compreender a importância e dar ênfase às intervenções urbanas como parte dos esforços para redução da violência, as quais apresentam, segundo eles, resultados positivos.¹⁰⁸ Portanto, esta opção não surge por acaso e a incorporação do tema no discurso destas lideranças é reflexo de uma opção política por uma mudança de paradigmas, através do reconhecimento da efetividade das políticas de prevenção e seus múltiplos aspectos, como a necessidade de integração de esforços entre as diversas instituições e integração intersetorial, interna às organizações, por exemplo.

O reconhecimento pelos agentes políticos de que estão exauridas as possibilidades de avanço com base nas práticas tradicionais de segurança pública,

¹⁰⁸ Ver matéria publicada no *website* do Governo do Estado do Ceará: “Comitê Gestor do Pacto por um Ceará Pacífico apresenta dados da redução da violência no estado”, disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/10/11/comite-gestor-do-pacto-por-um-ceara-pacifico-apresenta-dados-da-reducao-da-violencia-no-estado/>. Acesso em 25/01/2020. Ver também matéria publicada no *website* da Prefeitura Municipal de Sobral: “Prefeito Ivo Gomes participa da reunião do Comitê de Governança do Pacto por um Ceará Pacífico e apresenta a diminuição dos índices de violência em Sobral”, disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br>. Acesso em 25/01/2020.

meramente reativas e repressoras – como afirma Silveira (2008), “As penitenciárias estão superlotadas, a justiça está abarrotada de processos e nossos espaços públicos continuam inseguros” – é peça chave para mudar a forma de se planejar e de se conduzir as políticas públicas de segurança. Ou seja, é preciso liderança e vontade política para mudar o paradigma vigente, princípio de base para cidades seguras contido na NAU citado anteriormente.

Um outro aspecto que concerne à liderança política é a compreensão de que o problema da segurança/violência precisa ser tratado em diálogo com os diferentes níveis da federação, instituições e a sociedade, como afirmam Szabó e Risso (2018):

Para começar a virar o jogo, antes de mais nada, é imprescindível parar de tratar a segurança como sinônimo de polícia. A política é muito importante; contudo, quando a tratamos como única responsável pela segurança pública, abordamos o assunto superficialmente e jogamos todo o compromisso do combate à criminalidade para os estados da federação, já que a Polícia Militar e a Civil são estaduais. As esferas federal e municipal, os três poderes do Estado, além da sociedade civil, também precisam se envolver para que possamos avançar”. (SZABÓ e RISSO, 2018, p. 29)

Deste modo, o estabelecimento de uma estrutura ampla e republicana de governança, compatível com a complexidade do tema da violência, que supere as práticas políticas tradicionais do patrimonialismo no Brasil, como o clientelismo e a “lógica do favor”¹⁰⁹, também é outro fator de êxito que merece menção no caso do Ceará, em que estado, poder judiciário, municípios e sociedade civil estão inseridos na estrutura de governança interinstitucional, em diferentes níveis e com múltiplos atores, criando uma rede de diálogo, cooperação e estabelecimento de compromissos voltados a resultados pactuados. Para construir esta estrutura, é preciso liderança política capaz de articular estes esforços, sensibilizar e engajar estes diversos atores:

Para o governador Camilo Santana, os bons resultados são fruto de um trabalho integrado. “O Ceará Pacífico reúne o esforço de diversas instituições. A redução da violência no nosso Estado decorre do compartilhamento das informações. Não

¹⁰⁹ (FAORO, 2001)

existe mais aquela ideia de que cada instituição trabalha por si só. O enfrentamento da violência não se dá somente no trabalho policial, mas também na prevenção e na intervenção urbana”, disse.¹¹⁰

Assim, entende-se como positiva e com resultados concretos, a experiência do Pacto por um Ceará Pacífico, tanto pelo governo do Estado quanto pelo governo municipal de Sobral.

Gestão intersetorial

O modelo de gestão adotado no âmbito do Pacto, como indicado anteriormente, considera a intersetorialidade na administração pública como meio para obter maior efetividade nas ações públicas. Tanto na esfera de atuação do governo do estado, quanto da própria prefeitura, foi estabelecida esta diretriz, a partir da qual as diversas secretarias, autarquias e demais órgãos da administração compartilham informações, planejam em conjunto, dividem responsabilidades e atuam de forma coordenada para cumprir o objetivo, maior, estabelecido no programa: a redução da violência e o desenvolvimento de uma cultura de paz.

Esta opção reflete um esforço no sentido de romper com a lógica de gestão fragmentada entre os diversos órgãos e políticas setoriais, cuja separação atende aos “interesses arcaicos” característicos da ação do Estado no Brasil, como apontou Maricato (2001):

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito. (MARICATO, 2001, p. 75)

Assim, esta experiência aponta para uma superação da herança patrimonialista que ainda hoje caracteriza a ação do Estado no Brasil, assim explicada por Ferreira (2011):

¹¹⁰ “Comitê Gestor do Pacto por um Ceará Pacífico apresenta dados da redução da violência no estado”, Matéria publicada no website do Governo do Estado do Ceará, disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/10/11/comite-gestor-do-pacto-por-um-ceara-pacifico-apresenta-dados-da-reducao-da-violencia-no-estado/>. Acesso em 25/01/202

Esse Estado peculiar, no âmbito urbanístico, não planeja ações para a superação do atraso, mas confunde; não organiza, mas desestrutura; não facilita, mas embaralha os procedimentos burocráticos e administrativos; não é ético, mas tolera o favor e o clientelismo, não porque seja incompetente, mas por ser extremamente eficaz no seu objetivo de emperrar um desenvolvimento urbano mais justo, redistributivo e incluyente, que poderia contrariar o equilíbrio de forças políticas. (FERREIRA, 2011, p. 75)

Deste modo, esta prática intitulada de “gestão por resultados” adotada no Ceará, para os quais são direcionados e coordenados os esforços dos diversos setores da administração pública para a consecução de um objetivo, refletem, a princípio, um esforço de mudança de paradigma quanto aos modelos tradicionais de gestão no Brasil, característicos do patrimonialismo.

Este rompimento com modelos tradicionais da ação do Estado no Brasil ecoa na ênfase à prevenção da violência, que inverte a abordagem reativa e de controle, focada somente no policiamento e vigilância, para incorporar outros fatores, como a promoção da coesão social e a compreensão da influência do ambiente urbano sobre a violência, baseada no diálogo com a sociedade, na ação intersetorial e na governança com múltiplos atores e instituições.

Em Sobral, há um aspecto importante a ser ressaltado que é a atribuição de papel central à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) como órgão integrador da política urbana, e do reforço da sua capacidade de planejamento e elaboração de projetos. A adoção de um enfoque territorial para prevenção da violência, de acordo com as premissas do Pacto por um Ceará Pacífico, aliado à compreensão da importância da qualificação e ocupação dos espaços públicos nesta tarefa, abriu uma oportunidade para agregar diretrizes de programas, projetos e ações de outras secretarias, órgãos municipais e estaduais sob um mesmo “guarda-chuva”, de modo a traduzi-las nos planos e projetos de intervenção urbana, numa ação coordenada e mais efetiva do poder público. Explorar melhor este papel central do órgão de planejamento urbano municipal, assim como desenvolver métodos e dinâmicas para promover a intersetorialidade, adequada aos diferentes contextos urbanos, aponta um caminho a ser trilhado nas

administrações municipais que tenham como desafio a promoção da segurança pública, com base neste exemplo.

Em resumo, o estudo do caso do Ceará Pacífico em Sobral ajuda a ilustrar alguns dos princípios estruturantes elencados nas análises da pauta de segurança contida na Nova Agenda Urbana, pois esta experiência reflete claramente as premissas preconizadas nas políticas de prevenção da criminalidade, principalmente no que tange ao entendimento da violência como um problema complexo e que, portanto, exige uma atuação coordenada entre múltiplos esforços de diferentes atores.

Coesão social

A experiência de Sobral, em consonância com as premissas de prevenção da violência, abrange uma série de mecanismos que visam promover a coesão social, fator identificado igualmente como premissa da Nova Agenda Urbana na pauta de “cidades seguras”. Retrata, portanto, um modo de abordagem que serve de modelo possível de implementação dos compromissos assumidos em Quito, traduzidos para a realidade das cidades brasileiras.

Desta maneira, o incremento da coesão social se desdobra em diversas medidas, como as ações de mobilização, fortalecimento comunitário e participação popular, que são colocadas em prática através do escalonamento da estrutura de governança do Pacto no município. Esta estrutura vai do nível gerencial macro, que considera a cidade como um todo, até o nível local, onde estão inseridos os “círculos de diálogos comunitários”, instâncias mais próximas dos moradores das áreas de intervenção, nas quais são estruturados os “micropactos”¹¹¹ entre governo, moradores dos territórios de atuação do programa, articuladores de juventude, líderes comunitários e representantes do comitê territorial, além dos facilitadores que dão apoio às atividades.

Da mesma forma, o fomento às atividades culturais relacionadas ao “fortalecimento e reconstrução do patrimônio imaterial” visa reconstituir os vínculos entre as pessoas e os lugares, estimular laços de pertencimento e aguçar o senso

¹¹¹ Termo utilizado em apresentação do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral.

de identidade local. Ações promovidas na área de educação nestes territórios, por exemplo, visam o desenvolvimento físico, emocional e cognitivo de jovens e crianças, contando com serviços de apoio às famílias articulado à estrutura de acolhimento social.

A construção de uma narrativa para as ações do Pacto é outro fator que se considera relevante do ponto de vista desta pesquisa. As ações de comunicação, previstas nos níveis de intervenção do programa visam “potencializar as demais intervenções, educar para a convivência cidadã e valorizar a cultura de paz” (CEARÁ, 2015, p. 30), ou seja, são complementares às intervenções físicas e sociais, apoiam a construção de um novo imaginário e promovem novos costumes, sob uma linguagem atual, como a incorporação da *hashtag* *#ocupaSobral* nas peças de comunicação da prefeitura e sua replicação espontânea não somente nas redes sociais, mas registrada visualmente nos murais de arte urbana espalhados pela cidade.

É possível ainda cogitar que *#ocupaSobral* representa uma contra narrativa ao que Teresa Caldeira (2011) identificou como “fala do crime”¹¹², ou seja, promove uma contraposição à reprodução do discurso de violência e medo que incide diariamente sobre a população através dos meios de comunicação e reverbera nos círculos de conversas, comentários, debates:

A fala do crime – ou seja, todos os tipos de conversas, comentários, narrativas, piadas, debates e brincadeiras que têm o crime e o medo como tema – é contagiante. Quando se conta um caso, muito provavelmente vários outros se seguem; e é raro um comentário ficar sem resposta. A fala do crime é também fragmentada e repetitiva. [...] A repetição das histórias, no entanto, só serve para reforçar as sensações de perigo, insegurança e perturbação das pessoas. Assim a fala do crime alimenta um círculo em que o medo é trabalhado e reproduzido, e no qual a violência é a um só tempo combatida e ampliada. (CALDEIRA, 2011, p. 27)

Considerando que, segundo a autora, o medo e a fala do crime “organizam a paisagem urbana e o espaço público” (CALDEIRA, 2011, p. 27) de modo a produzir reações de proteção e reação, resultando em segregação e no que dá título a seu livro – a “cidade de muros” – a contra narrativa promovida em Sobral

¹¹² Ver capítulo 3.

desconstrói essa lógica e a vira ao avesso. Ao estimular, por um lado, a ocupação dos espaços públicos através das ações de comunicação e por outro aumentar a oferta de novos parques, praças, requalificar vielas, jardins e calçadas, criando as condições para atrair o público, confere credibilidade à narrativa e engaja a população da cidade na promoção da própria segurança, no combate ao medo do crime através da ocupação destes espaços públicos, de modo a estabelecer novos vínculos das pessoas com os lugares e a estimular a coesão social.

Ambiente físico favorável à segurança

A implementação do conceito de prevenção da violência no município de Sobral através do Pacto por um Ceará Pacífico, no que tange à sua interface com o urbanismo, pode ser analisada a partir de três escalas: de um olhar macro sobre a área urbana, passando para uma escala intermediária interbairros até a escala intrabairro. Para cada uma destas escalas, foram adotadas diferentes abordagens de planejamento, desenho urbano e projeto dos espaços públicos.

Na escala da cidade, portanto na esfera de atuação do Plano Diretor e seus instrumentos urbanísticos, foram realizados os diagnósticos de vulnerabilidade à violência e criminalidade, que apontaram para determinadas regiões da cidade, identificadas como “territórios” do Pacto, onde estes índices apresentavam os maiores percentuais e, conseqüentemente, requeriam um aprofundamento de análise sobre os dados e as características internas destas regiões que poderiam ter alguma influência, mesmo que indireta, sobre a criminalidade.

Esta experiência indica que esta leitura do território municipal a partir de dados e evidências sobre a violência traz novos aspectos que podem ser considerados no planejamento urbano e permitem traçar algumas conjecturas. Nesta escala podem ser identificadas, por exemplo, as deficiências de infraestrutura, de provisão de equipamentos, de qualidade urbana, ambiental e paisagística nas áreas mais vulneráveis. De posse destas informações, pode-se compará-las com dados das demais regiões da cidade e fazer os cruzamentos com os índices de criminalidade e a localização dos delitos, tornando possível desenhar os vínculos entre a desigualdade socioespacial e a violência, assim como planejar

as ações de enfrentamento do problema, que estejam ao alcance das ferramentas do urbanismo.

Com um pouco mais de sofisticação, é possível ainda medir a sensação de insegurança nestas regiões através de instrumentais como os mapas do medo¹¹³, elaborados a partir de dados qualitativos, e sobrepor estas informações ao mapa da rede de iluminação pública, por exemplo. Em muitos casos, a localização da sensação de insegurança não está, necessariamente, vinculada aos mesmos lugares onde ocorrem os crimes¹¹⁴, mas à influência das características do ambiente urbano na percepção do medo. Deste modo, a solução requer a adoção de estratégias diferentes de planejamento e gestão urbana, que considerem a intervenção sobre estes fatores.

Já na escala intermediária, incluem-se as intervenções urbanas como a realizada no bairro Alto do Cristo, a construção do Parque Pajeú e do Parque da Estação Ferroviária, por exemplo. São projetos que se situam em áreas ao redor do centro de Sobral, com potencial para articular e requalificar bairros, interligar e sanear áreas verdes, além de ocupar áreas obsoletas ou em desuso ao longo da ferrovia, formando, portanto, um conjunto de intervenções que têm impacto e atratividade sobre toda a cidade.

Nesta escala, as ferramentas de desenho urbano e da paisagem têm papel relevante no sentido de tirar melhor proveito da localização, das características ecológicas, do potencial de atratividade de público, bem como do patrimônio histórico, material e imaterial, para constituir novos lugares de referência para toda a população. Assim, adquirem papel significativo no fomento à identidade local e ao sentimento de pertencimento das pessoas com a cidade, fatores que são relevantes nas políticas de prevenção da violência, como citado anteriormente.

Consequentemente, o desenho destes lugares também tem influência sobre a sensação de segurança das pessoas e nesta escala começam a entrar em jogo elementos que se relacionam a princípios explicados pelo método de prevenção do

¹¹³ Ferramenta utilizada na aplicação do método CPTED.

¹¹⁴ Conforme apontado no capítulo 3.

crime através do desenho ambiental¹¹⁵, que faz sentido ao analisarmos a experiência de Sobral, embora não haja referência direta na elaboração dos projetos. Assim, alguns fatores podem ser identificados nestas intervenções, como a vigilância espontânea – os “olhos na rua” de Jane Jacobs – viabilizada através do melhoria do campo de visão através do arranjo do paisagismo e da iluminação, assim como uma clara orientação dos percursos de pedestres, do mesmo modo com a inserção de equipamentos e o arranjo de diversas atividades de esporte e lazer, para diferentes públicos e em diferentes horários, promovendo o uso contínuo e a vitalidade dos espaços públicos¹¹⁶. Da mesma maneira, a inserção de elementos como os murais de arte urbana, contribuem para a criação de uma “imagem do lugar” e refletem cuidados com a manutenção, por exemplo, outro princípio considerado como chave para a sensação de segurança.

Estes mesmos princípios desdobram-se na microescala das intervenções realizadas dentro nas regiões mais vulneráveis e afetadas diretamente pelos altos índices de criminalidade. Nestes territórios de atuação do Ceará Pacífico, os projetos têm como premissa central qualificar os espaços públicos para criar um ambiente propício à segurança, que aliado às demais ações voltadas à coesão social, fazem o arranjo da estratégia de prevenção da violência.

Vale ressaltar novamente que, como nas duas escalas já apresentadas, o procedimento adotado é a leitura da paisagem, para identificar, intrabairro, os locais específicos onde ocorrem crimes ou que são passíveis de intervenção, como também descobrir os aspectos e condicionantes do espaço público que possam, de alguma forma, ter influência sobre os diferentes aspectos da violência e da criminalidade. Nesta instância, as informações obtidas no diálogo com a comunidade local são imprescindíveis, pois refletem não somente o modo como interagem com o ambiente do entorno da moradia, mas permitem obter dados

¹¹⁵ CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design*, também conhecido nas variações *Design Out Crime*, ou ainda, *Crime Prevention Through Urban Design and Planning*, citados no Capítulo 3.

¹¹⁶ Princípios elencados, por exemplo, no Guia produzido pelo Instituto Politécnico de Milão, “*Planning urban design and management for crime prevention*” (POLITECNICO DI MILANO, 2006), citado no Documento Temático sobre “Cidades mais Seguras”, produzido no processo preparatório à Habitat III (UN-HABITAT, 2015).

concretos sobre quais características destes locais afetam negativamente a sua sensação de segurança, diretamente com as pessoas afetadas pelo problema.

No caso de Sobral, a estrutura de governança alcança esta escala através dos Círculos de Diálogos Comunitários, onde são discutidas e pactuadas as soluções, inclusive de projeto. Aproxima-se portanto de um princípio preconizado no método CPTED, que é a incorporação da percepção do “nativo especialista”, moradoras e moradores que conhecem profundamente a dinâmica do ambiente ao seu redor e somente elas e eles têm as informações detalhadas sobre os aspectos ambientais que influenciam a sua segurança e assim podem contribuir ativamente na elaboração dos projetos e realização das intervenções que têm como finalidade reduzir a violência. Além dos princípios apontados como exemplo na escala intermediária, neste nível de projeto é possível identificar outros, como o “reforço territorial”, que implica no desenho de dispositivos que possibilitam que determinados usuários (vizinhos das áreas de intervenção, por exemplo) possam exercer maior controle sobre as atividades que acontecem naquele espaço, engajados na tarefa de vigilância espontânea, que amplia a sensação de segurança e impulsiona ainda o cuidado e a manutenção destes espaços, ou seja, as soluções são encadeadas e este arranjo, quanto mais consciente e atrelado à percepção das pessoas e da comunidade, melhores serão os resultados.

Esta abordagem por aproximação, primeiro com a leitura do bairro para identificar os pontos de intervenção e depois através do projeto para cada espaço, acompanhadas da participação e engajamento da comunidade, indica ser um procedimento coerente, através de uma prática sistemática que encontra explicações científicas nos métodos de prevenção do crime, mesmo que esta referência não seja direta ou intencional, como percebido nas visitas e entrevistas realizadas.

Espaços públicos seguros como extensão do direito à cidade

A análise das intervenções urbanas do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral demonstra ainda o princípio elencado nesta pesquisa que considera a ocupação e a segurança dos espaços públicos como extensão do direito à cidade. Tendo a prevenção da violência como linha mestra de abordagem do território e

compreendendo as suas diferentes implicações, instrumentos a serem articulados e procedimentos a serem adotados em cada escala de aproximação, considerando tanto as questões físicas e ambientais, quanto as questões de ordem social que não se separam, mas estão amalgamadas nas soluções, resulta numa ação planejada e sistemática para a construção de uma cidade mais democrática e equitativa.

Da mesma forma, a distribuição e a qualificação dos espaços públicos na área urbana, principalmente no tocante à provisão e abertura de novos lugares nos bairros onde a oferta de áreas de lazer e socialização é escassa, favorece o desenvolvimento de uma cidade mais justa à medida que são reduzidas as disparidades de infraestrutura, equipamentos e qualidade da paisagem entre as diferentes regiões da cidade, que resulta na melhoria das condições de vida da população como um todo. Isto se reflete também, por exemplo, no cuidado com os projetos no sentido de se adotar linguagens e materiais similares tanto nas áreas vulneráveis quanto nas áreas mais centrais, ou ainda, de prover acessibilidade ampla aos lugares e de incorporar as comunidades no desenvolvimento das soluções.

Com medidas como estas, a experiência corrobora a visão partilhada na Nova Agenda Urbana de “cidades para todos”¹¹⁷ à medida que cria novas oportunidades e impulsiona a igualdade de utilização e fruição dos espaços públicos de modo inclusivo. Na prática, ilustra algumas das ações possíveis e a maneira como estas podem ser construídas para que seja alcançado o compromisso com “cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis”¹¹⁸.

Conclusão

A análise do caso de Sobral, à medida que é confrontada com outra análise elaborada no âmbito desta pesquisa, ou seja, sobre a pauta de segurança identificada na Nova Agenda Urbana, permite uma validação em mão dupla dos princípios adotados em cada uma delas, com apoio adicional de determinadas

¹¹⁷ (UN-HABITAT, 2016, p. 5).

¹¹⁸ Idem.

referências teóricas e metodológicas que trazem explicações possíveis e dão sustentação a conceitos e questões levantadas.

Por um lado, permite avaliar a experiência local e compreender que se trata de uma prática fundamentada, que dialoga com as premissas das políticas de prevenção da violência¹¹⁹ em seu amplo espectro de alcance. No tocante à interface com o urbanismo, ao qual é atribuído um papel central, como eixo que orienta um conjunto sistemático de intervenções, nas quais se materializam aquelas premissas, apresenta seu aspecto mais inovador. Portanto entende-se que serve de referência, para que esta prática e suas estratégias possam ser aprimoradas, replicadas e adaptadas a outros contextos.

Em contrapartida, ajuda a ilustrar os conceitos colocados na declaração de Quito, de modo a tornar mais claras ou factíveis as implicações daqueles compromissos estabelecidos, ainda que não a tenham tomado como referência direta. Aponta ainda para uma questão relevante e não cogitada naquela pauta, que foi o incremento de uma narrativa, complementar ao processo sistemático de planejamento, pactuação e execução das intervenções, assim como na gestão dos espaços públicos, baseada no engajamento comunitário e na disseminação de uma cultura de paz, com o objetivo de impulsionar a vitalidade urbana em contraponto à cultura do medo e da violência.

Esta análise comparada permite, portanto, uma validação empírica dos conceitos adotado na Nova Agenda Urbana no tocante à segurança. Mostra como aquelas diretrizes e compromissos podem ser aplicados ao contexto brasileiro e aponta caminhos para a promoção de cidades mais seguras, à medida que a estrutura de análise aqui colocada sugere parâmetros para uma abordagem da prevenção da violência, com base no urbanismo.

¹¹⁹ Ver capítulo 2.

The background features several teal-colored lines and dots. A long line runs diagonally from the top left towards the bottom right. Another line runs diagonally from the top right towards the bottom left. These two lines intersect in the center. There are two small teal dots: one is located near the top right, and the other is further down and to the left. The text 'Considerações Finais' is positioned in the lower right area, following the diagonal path of the lines.

Considerações Finais

Considerações finais

A título de conclusão deste trabalho, cabe registrar algumas considerações que podem ser pertinentes para orientar as reflexões posteriores e possíveis desdobramentos desta pesquisa, tanto no âmbito acadêmico quanto na atuação profissional, no sentido de que a produção acadêmica possa alimentar, de alguma forma, a gestão pública e provocar as mudanças necessárias tomando como base o cenário atual.

Em primeiro lugar, a experiência do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral aponta um caminho de ação que, naquele contexto específico, vem fazendo sentido. Uma série de fatores, já indicados, mostram que há um arranjo bastante favorável à condução daqueles esforços, como a continuidade administrativa das gestões municipais e estaduais, alinhamento político entre prefeito e governador, e a capacidade de planejamento e elaboração de projetos, a partir da compreensão da relevância do desenvolvimento urbano como parte dos esforços de enfrentamento dos altos índices de violência.

Em outros contextos, sensibilizar tanto lideranças políticas quanto as organizações da sociedade para este entendimento pode ser o primeiro passo. Encontrar a narrativa adequada a cada lugar, que possa apoiar a construção de um ambiente de diálogo, é uma tarefa que deve ser colocada como prioridade, para se produzir um movimento no sentido de uma mudança de paradigma no enfrentamento da violência.

Para que esta tarefa faça sentido, é preciso também apresentar dados e demonstrar a efetividade das ações. No caso desta pesquisa, em razão de as intervenções urbanas em Sobral serem bastante recentes ou ainda estarem em execução, além do fato de que, no âmbito do Pacto, ainda não há uma base de dados consolidada relacionada aos impactos destas medidas sobre os índices de segurança¹²⁰, não foi possível obter tais dados e comprovar a efetividade destas ações, embora haja indicativos de melhora, segundo os governos estadual e

¹²⁰ Informações verbais obtidas em entrevistas com a equipe de coordenação do Pacto por um Ceará Pacífico em Sobral.

municipal¹²¹. Entretanto, desenvolver métodos para obter e sistematizar estes dados é uma atividade que pode ser significativa para a continuidade destas experiências e produzir insumos para sua replicação, além de fornecer informações para pesquisas posteriores. Assim, as análises do estudo de caso giraram em torno, principalmente, da abordagem urbana utilizada para prevenção da violência e menos sobre a verificação dos seus impactos na redução efetiva dos índices de violência.

Nestas medições de impactos, um avanço possível pode ser realizado através do levantamento não só de dados quantitativos, mas qualitativos. Neste caso, é possível incorporar na gestão urbana métodos e procedimentos que permitam, por exemplo, avaliar e monitorar a sensação de segurança da população através dos “mapas do medo”, que identificam as áreas onde as pessoas se sentem inseguras. Assim, mais além dos números, é preciso incluir a perspectiva das pessoas nesta avaliação, possível através dos mecanismos de participação e do engajamento na produção destes dados, como a adoção das “caminhadas exploratórias”¹²² com as comunidades, oportunidades em que apontam as características do ambiente que desencadeiam o medo no seu dia a dia.

Incorporar também nesta perspectiva a leitura da cidade pelas lentes da inclusão social, da equidade de raça e gênero, por exemplo, também é fator preponderante para incrementar o modo como se pode planejar espaços públicos mais seguros. Pesquisas mostram, por exemplo, como os percursos das mulheres no ambiente urbano são muitas vezes baseados na sua sensação de segurança e impactam na limitação do seu direito de ir e vir¹²³. A prefeitura de Paris, por exemplo, publicou recentemente um guia que incorpora a perspectiva de gênero nas diretrizes de planejamento urbano, considerando aspectos de segurança das mulheres¹²⁴.

¹²¹ Ver matéria publicada no *website* da Prefeitura Municipal de Sobral: “*Prefeito Ivo Gomes participa da reunião do Comitê de Governança do Pacto por um Ceará Pacífico e apresenta a diminuição dos índices de violência em Sobral*”, disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br>. Acesso em 25/01/2020.

¹²² Ferramenta utilizada no método CPTED (2ª geração) para aferir a sensação de segurança de um determinado local, citada por exemplo no “*Guía didáctica para la prevención del delito & la violencia en su Municipio*” (RAU, 2015, p. 29)

¹²³ (SOUZA, 2019); (ONU-HABITAT, 2019).

¹²⁴ (PARIS, 2016)

Tem-se, deste modo, um conjunto de possibilidades que apontam para a assimilação de novas abordagens nos instrumentos de planejamento e desenho urbano para torná-los mais sensíveis aos requisitos de equidade urbana e, conseqüentemente, à segurança. Os mapas de diagnóstico dos planos diretores podem ganhar novos significados com tais perspectivas, por exemplo. Da mesma forma, estes aspectos podem influenciar a elaboração de projetos para os espaços públicos e o arranjo das atividades no entorno, tendo-se em vista que o modo como são configuradas as variáveis e componentes daquele ambiente podem influenciar a sensação de segurança das pessoas, atrair maior público e fomentar a vitalidade urbana.

Os estudos apresentados nesta pesquisa mostram também que cidades seguras não precisam ser muradas e fortificadas. Métodos para estimular a ocupação dos espaços públicos, promover vigilância espontânea e a identificação das pessoas com os lugares não são novidade, têm conhecimento sistematizado e servem de argumento para enfrentar a tendência crescente de proliferação de bairros fechados ou conjuntos de edifícios tipo “condomínio-clubes”, que negam o espaço público e matam a vitalidade das ruas do entorno ao qual se fecham.

Certamente este não é desafio simples de ser enfrentado, já que fatores mais complexos entram em jogo nesta questão, como interesses econômicos e estratégias de marketing que vendem tal “estilo de vida” exclusivo, além do *modus operandi* das elites econômicas que se apropriam do Estado para muitas vezes produzir determinadas localizações e se apropriar de suas vantagens financeiras, assunto tratado brevemente no capítulo III, para demonstrar os vínculos entre a violência urbana, a desigualdade e a segregação. Este, antes de tudo, é um negócio bastante lucrativo e quebrar sua lógica não parece ser tarefa de curto prazo, nas condições atuais do país.

A Nova Agenda Urbana, como mostrado no capítulo I, reconhece a desigualdade e a segregação, principalmente, como obstáculos ao desenvolvimento urbano sustentável. A partir disto, com princípios pactuados e compromissos assumidos entre os países signatários, aponta para uma mudança de paradigmas que, sob um olhar menos otimista, aparenta estar distante de acontecer. Em contrapartida, experiências como a de Sobral – sem referências

iniciais às diretrizes da NAU, porém agora traçadas – mostram que, no âmbito local e sob determinadas condições, é possível colocar em prática algumas das transformações desejadas, como tornar seus espaços públicos seguros e cogitar que estas iniciativas podem, de alguma forma, ser ampliadas, aperfeiçoadas e adaptadas a outras realidades urbanas.

Neste sentido, destaca-se, por último, a dificuldade do pesquisador que vai a campo e se contamina com o que descobre, porque mesmo não tendo vivenciado de perto a construção daquelas soluções, é como se não fosse alguém de fora, mas alguém que se reconhece no lugar daquelas e daqueles que ousam enfrentar tal desafio. Para estas pessoas e para tantas outras que possam encontrar nestas experiências os argumentos e diretrizes para disseminá-las em seus campos de atuação, esta pesquisa é uma singela contribuição.

Referências Bibliográficas

- ABRAHÃO, S. L. **Espaço Público: do urbano ao político**. São Paulo: Annablume, 2008.
- AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios para a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. p. 133.
- BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, v. I, 2008.
- BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, v. I, 2009.
- BEATO, C. (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. 1ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, v. I, 2008. 219 p.
- BEATO, C. **Crime e cidades**. 1ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, v. II, 2012. 219 p.
- BONDARUK, R. L. **A prevenção do crime através do desenho urbano**. 2ª. ed. Curitiba: Edição do autor, v. I, 2007. 326 p.
- BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**, São Paulo, 25, n. 71, janeiro/abril 2011. 23-36.
- BONDUKI, N. Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. *In*: BALBIM, R. (org.). **Geopolítica das Cidades**. Brasília: IPEA, 2016.
- CALDEIRA, T. P. D. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3ª. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011. 400 p.
- CEARÁ, Governo do Estado. **3. Ceará Pacífico em Ação: Matriz de Acompanhamento**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. [S.l.], p. 90. 2015.

- CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2017/>. Acesso em 15/02/2020.
- COSTA, A. C. C.; PORTELA, M. L. B.; NÓBREGA, Ú. P. S. **Sobral, 1999 a 2019: Uma experiência de gestão urbana**. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2019.
- COSTA, I. S. D. **Prevenção Criminal pelo Design do Ambiente (CPTED) e o Medo do Crime: Teoria, Mensuração, Efeitos e Aplicações**. Universidade de Brasília. Brasília. 2017. Dissertação de mestrado.
- COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil - Insumos para sua construção e desafios para a sua implementação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. [S.I.]. 2018.
- COZENS, P.; LOVE, T. A Review and Current Status of Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). **Journal of Planning Literature**, I, n. 20, Agosto 2015.
- ESTEVES, C. **Placebranding - Identificando Vocações, Potencializando Identidades, Fortalecendo Lugares**. São Paulo. 2016.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3.a edição. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERRAZ, F. R. **Desenho urbano sob a ótica da segurança: o caso do Paranoá**. Universidade de Brasília. Brasília. 2013. Dissertação de mestrado.
- FERREIRA, J. S. W. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à brasileira". **Estudos Avançados**, São Paulo, 25, n. 71, janeiro/abril 2011. 73-88.
- FERREIRA, J. S. W. Que cidade queremos para as gerações futuras? O trágico quadro urbano no Brasil do século XXI: cidades cindidas, desiguais e insustentáveis. *In*: FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: LabHab, FUPAM, 2012.
- FERREIRA, J. S. W. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. *In*: BALBIM, R. (org.). **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.
- IPEA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. ConCidades, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2016.

- JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3a. edição. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- JEFFERY, C. **Crime Prevention Through Environmental Design**. Beverly Hills: Sage, 1971.
- LIMA, R. S. Tentações Autoritárias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, v. Ilustríssima, p. 4-5, 25 junho 2017.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. São Paulo: Vozes, 2000. p. 121-191.
- MARICATO, E. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, 25, n. 71, janeiro/abril 2011. 7-22.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MIRANDA, J. V. **Sexual Violence in the city: the role of the built environment**. Erasmus University Rotterdam. Rotterdam, p. 83. 2017. (1).
- NEWMAN, O. **Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design**. New York : Macmillan, 1972.
- NYGAARD, P. D. **Espaço da Cidade, segurança urbana e participação popular**. 1ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, v. I, 2010. 192 p.
- OLIVEIRA, F. D. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, 1, n. 6, 1982. 36-54.
- ONU-HABITAT. **Auditoria de segurança das mulheres em Belo Horizonte**. Belo Horizonte. 2019. Relatório do evento "Cidades & Corpos: Mobilidade sensível a Gênero, Raça e Clima".
- PARIS, M. D. **Guide référentiel Genre & espace public - Les questions à se poser et les indicateurs pertinents à construire pour un environnement urbain égalitaire**. Paris. 2016.
- PAVIANI, A.; FERREIRA, I. C. B.; BARRETO, F. F. P. (. **Brasília: dimensões da violência urbana**. 1ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. I, 2005. 378 p.

- PNUD; IPEA; FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, 2013.
- POLITECNICO DI MILANO. **Planning Urban Design and Management for Crime Prevention - Handbook**. Politecnico di Milano. Milano. 2006.
- RAU, M. (et al). A. **Guía Didáctica para Prevención del Delito y la Violencia en su Municipio**. Cidade do México: BID / Governo Federal do México, 2015.
- ROSSBACH, A. **Estatuto da cidade: A velha e a nova agenda urbana - uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.
- SAULE JUNIOR, N. O Direito à Cidade como questão central para a Nova Agenda Urbana mundial. In: BALBIM, R. (org.). **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.
- SAVILLE, G.; CLEVELAND, G. CPTED and the social city: The future of capacity building. **The CPTED Journal**, 1, n. 2, 2006. 43-50.
- SILVEIRA, A. M. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, C. (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 219.
- SOUZA, A. C. S. **Mulher, uma força que caminha - estudo de caso em Brasília e Lisboa**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. Tese de doutorado.
- SOUZA, M. J. N. D.; COMPANS, R. Espaços urbanos seguros: a temática da segurança no desenho da cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, n. 1, p. 23, Maio 2009.
- SZABÓ, I.; RISSO, M. **Segurança Pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- TUAN, Y.-F. **Paisagens do medo**. Tradução de Lívia de Oliveira. 2ª. ed. São Paulo: UNESP, v. I, 2005.
- UN-HABITAT. **Construction of more equitable cities - Public policies for inclusion in Latin America**. Nairobi: UN-Habitat, CAF, 2014.
- UN-HABITAT. **Cidades Mais Seguras**. UN-Habitat. Nova York. 2015. (Documento temático nº 3).
- UN-HABITAT. **Espaço público**. Nova York. 2015. Documento temático nº 11.
- UN-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Quito, Equador. 2016.

- UN-HABITAT. **Policy Paper 1: The right to the city and cities for all. Habitat III Policy Papers.** UN-HABITAT. Nova York. 2016.
- VARGAS, M. R. (*et al.*). **Manual de prevención de la violencia mediante el diseño ambiental.** CPTED-Honduras. Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento. Comayagüela, Honduras, p. 84. 2017. (1).
- VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, 25, n. 71, janeiro/abril 2011. 37-58.
- WEKERLE, G. L.; WHITZMAN, C. **Safe Cities:** Guideline for planning, design and management. 1ª. ed. Ontario, Canada: International Thomson Publishing, v. 1, 1995.
- ZALUAR, A. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização.** São Paulo. 1999.