

## CAPÍTULO 3

# CIDADES SEGURAS

Flávia Carbonari<sup>1</sup>  
Renato Sérgio de Lima<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma reflexão sobre o potencial das cidades brasileiras na prevenção da violência e promoção da segurança cidadã. A seção 2 traz um panorama sobre a violência nas cidades brasileiras, com dados de criminalidade e desigualdade e violência nas capitais do país e de violência e desigualdade racial, entre outros. Inclui-se, na subseção 2.1, uma análise das causas geradoras e dos custos resultantes desse cenário. A seção 3 trata do novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos, que implica reconhecer a segurança como um direito de todo cidadão. Na subseção 3.1, levantamos a discussão sobre o papel dos municípios na promoção da segurança urbana, seguida pela seção 4, que fala sobre a vocação preventiva dos municípios e o Estatuto da Cidade. A subseção 4.1 expõe outras tendências das boas práticas locais de prevenção. Encerramos o capítulo com as considerações finais, na seção 5, retratando os espaços e as oportunidades de ação hoje existentes dentro do âmbito das próprias políticas de urbanização para promover cidades mais seguras.

### 2 PANORAMA DA VIOLÊNCIA NAS CIDADES BRASILEIRAS

O Brasil experimentou diversos ganhos sociais e econômicos nas últimas décadas. Indicadores de renda, desigualdade, escolaridade e habitação, por exemplo, apresentaram significativo progresso. A qualidade de vida da maioria dos brasileiros, de maneira geral, teve uma melhoria. No entanto, apesar de tais avanços, a criminalidade e a violência não apenas continuaram fazendo parte da realidade das grandes cidades, em que vivem hoje mais de 80,0% dos brasileiros, como também

---

1. Mestre em estudos latino-americanos pela Georgetown University (Estados Unidos) e consultora especialista em desenvolvimento social e segurança cidadã do Banco Mundial. *E-mail*: <flaviacarbonari@gmail.com>.

2. Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <renato.lima@forumseguranca.org.br>.

pioraram significativamente. A violência e a sensação de insegurança fazem parte da realidade cotidiana urbana, e ainda são vividas de forma muito mais exacerbada por certos grupos, como mulheres, jovens e negros. Segundo a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2013 realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania (Senasp/MJC), 49,6% da população tem muito medo de ser assassinada (Brasil, 2013).

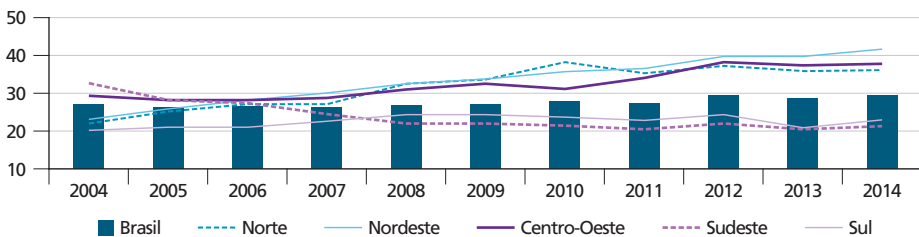
Não é por menos. Em 2014, os municípios brasileiros registraram mais de 58 mil mortes intencionais, que incluem homicídios, lesões seguidas de morte, latrocínios (roubos seguidos de morte), mortes decorrentes de intervenção policial e policiais mortos, segundo dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o equivalente a 10% do total de homicídios no mundo (FBSP, 2015). Das cinquenta cidades mais violentas do mundo, 21 estariam localizadas no país, segundo *ranking* da organização não governamental (ONG) mexicana Seguridad, Justicia y Paz (2016).

Talvez mais alarmante seja o fato de que já nos acostumamos a conviver com tais níveis de violência. Durante duas décadas, a partir dos anos 1980, a taxa de homicídios nacional cresceu acentuadamente. Depois de certa queda e relativa estabilidade da taxa no início dos anos 2000, os índices voltaram a crescer a partir de 2008. Hoje, com mais 28 homicídios para cada 100.000 habitantes, o Brasil é considerado um dos países mais violentos do mundo.

Tais tendências no panorama nacional escondem grandes heterogeneidades sub-regionais. A relativa estabilidade do início dos anos 2000, por exemplo, foi possível por conta de uma significativa redução dos homicídios em estados das regiões Sudeste e Sul, contrastando com um aumento exponencial dos homicídios no Nordeste e no Centro-Oeste. Por exemplo, a taxa de homicídios cresceu mais de 100% em todos os estados do Nordeste, com exceção de Alagoas e de Pernambuco, entre 2004 e 2014, e caiu 52% e 33% em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente, no mesmo período (Ipea e FBSP, 2016).

GRÁFICO 1

Taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil e regiões (2004-2014)



Fonte: Ipea e FBSP (2016, p. 7).

Essa heterogeneidade também se expressa claramente nas capitais e regiões metropolitanas do país. Em 2014, Fortaleza registrou uma taxa de 77,3 crimes violentos letais intencionais para cada 100.000 habitantes, muito superior à nacional, enquanto a cidade de São Paulo, que vem registrando a queda mais constante nesse indicador nas últimas duas décadas, registrou uma taxa de 11,4 no mesmo ano.

TABELA 1  
Crimes violentos letais intencionais nas capitais brasileiras (2013 e 2014)

UF	Capital	Números absolutos		Taxa		Variação (%)
		2013	2014	2013	2014	
<b>Total capitais</b>		<b>15.777</b>	<b>15.912</b>	<b>33,0</b>	<b>33,0</b>	<b>-0,1</b>
SE	Aracajú	275	274	44,7	43,9	-1,8
PA	Belém	750	734	52,6	51,2	-2,6
MG	Belo Horizonte	861	768	34,7	30,8	-11,2
RR	Boa Vista	72	55	23,3	17,5	-25,0
DF	Brasília	743	737	26,6	25,8	-3,0
MS	Campo Grande	115	159	13,8	18,9	36,5
MT	Cuiabá	236	273	41,4	47,4	14,5
PR	Curitiba	563	604	30,4	32,4	6,4
SC	Florianópolis	63	78	13,9	16,9	21,6
CE	Fortaleza	1.993	1.989	78,1	77,3	-1,0
GO	Goiânia	625	659	44,8	46,7	4,0
PB	João Pessoa	515	481	66,9	61,6	-7,9
AP	Macapá	151	145	34,5	32,5	-6,0
AL	Maceió	811	699	81,4	69,5	-14,5
AM	Manaus	787	841	39,7	41,6	4,8
RN	Natal	573	568	67,1	65,9	-1,8
TO	Palmas	67	74	26,0	27,9	7,3
RS	Porto Alegre	484	598	33,0	40,6	23,2
RO	Porto Velho	139	151	28,7	30,6	6,6
PE	Recife	452	514	28,3	32,0	13,1
AC	Rio Branco	120	133	33,6	36,5	8,8
RJ	Rio de Janeiro	1.389	1.305	21,6	20,2	-6,4
BA	Salvador	1.485	1.397	51,5	48,1	-6,5
MA	São Luís	645	735	61,2	69,1	12,9
SP	São Paulo	1.412	1.360	11,9	11,4	-4,3
PI	Teresina	332	446	39,7	53,1	33,7
ES	Vitória	119	135	34,2	38,3	12,2

Fonte: 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

Além disso, o fenômeno da violência como uma realidade da cidade grande também vem se transformando. Embora as capitais brasileiras concentrem cerca de 28,0% dos homicídios do país, cidades menores e do interior estão sofrendo com significativos e acelerados aumentos nas taxas de criminalidade, inclusive em muitas áreas historicamente pacíficas, trazendo novos desafios para a gestão pública local. Por exemplo, das vinte microrregiões – conjunto de municípios limítrofes com características econômicas e sociais similares, segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – com maior crescimento das taxas de homicídios, algumas localidades, como Senhor do Bonfim, na Bahia, registraram aumentos da magnitude de 1.136,9%, ou de 390,9%, no Litoral Ocidental Maranhense, entre 2004 e 2014. Mas, nesses casos, também tem que se levar em conta o impacto de uma provável melhoria na captação do dado, relativizando as curvas de crescimento (Ipea e FBSP, 2016).

Um dado talvez ainda mais importante para a administração da segurança nas cidades é que a heterogeneidade e a concentração do comportamento da violência letal no Brasil reproduzem-se também dentro delas, afetando territórios e populações de maneira altamente desigual. Em São Paulo, por exemplo, um mapa da distribuição dos homicídios mostra sua concentração nas periferias das cidades; no caso do Rio de Janeiro, a concentração dos homicídios dá-se nas “favelas”, no “morros” ou nos “aglomerados subnormais”, segundo definição do IBGE. Apesar de algumas dessas áreas no Rio de Janeiro estarem localizadas em regiões mais centrais da cidade, elas compartilham condições estruturais de vulnerabilidade semelhantes às áreas periféricas de São Paulo. Em 2014, 50% dos homicídios no Rio de Janeiro estavam concentrados em apenas dezessete bairros, o equivalente a 10% dos bairros da cidade. No mesmo ano, 25% dos homicídios do país ocorreram em apenas 470 bairros (Cerqueira *et al.*, 2016).

Em Recife, 42% dos homicídios ocorrem em treze territórios localizados na Zona Sul da cidade, que, por essa razão, foram priorizados pelo *Pacto pela Vida* municipal, inspirado no programa de segurança estadual de mesmo nome. Estudos internacionais recentes mostram ainda que, mesmo dentro de áreas, bairros ou comunidades em que há uma concentração de homicídios nas cidades – as áreas conhecidas como *hotspots*, geralmente priorizadas para intervenções territoriais focalizadas –, há ainda uma predominância de ocorrerem crimes em determinadas ruas (Weisburd *et al.* 2012).

A grande maioria das vítimas de homicídio nesses territórios no Brasil é composta por adolescentes e jovens (12 a 29 anos), pretos e pardos<sup>3</sup> e residentes dos grandes centros urbanos. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e à Desigualdade Racial (IVJ – Violência e Desigualdade Racial), que utiliza essa

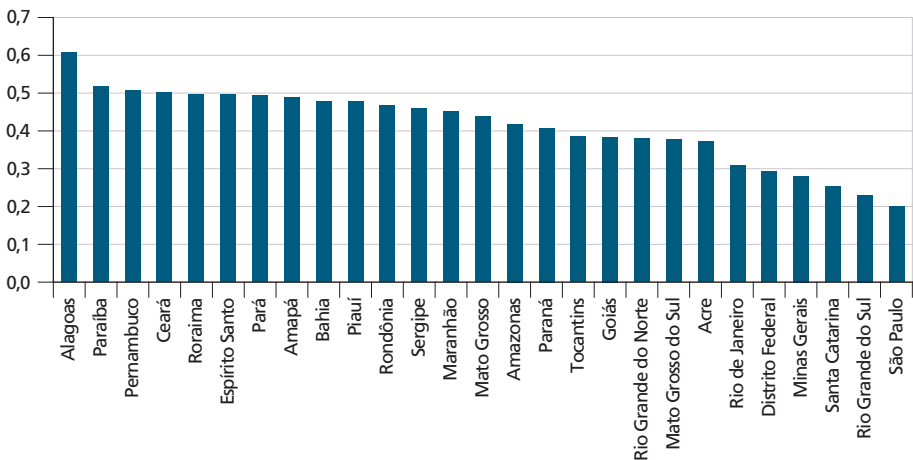
---

3. No Brasil, a categoria “negro” é a soma da categoria “pretos e pardos”, de acordo com o IBGE.

faixa etária, demonstra ainda que, no Brasil, a proporção é de um jovem branco morto para cada 2,55 jovens negros mortos, na evidência de como a violência é seletiva (FBSP, 2015). E, em alguns estados, como Alagoas, Pernambuco e Paraíba, esse risco é muito mais alto, com 8,74, 11,56 e 13,4, respectivamente.

O indicador sintético do IVJ – Violência e Desigualdade Racial, apresentado no gráfico 2, considera o risco relativo de adolescentes e jovens negros e brancos serem vítimas de assassinatos associado a outras dimensões, como mortalidade por acidentes de trânsito, frequência à escola, situação de emprego, pobreza no município e escolaridade (FBSP, 2014). Por este índice é possível associar diferenças raciais à maior ou menor vulnerabilidade juvenil à violência, compreendendo o fenômeno como algo mais amplo do que simplesmente do que a exposição à violência letal. Para a análise do indicador deve-se considerar que os valores podem ir de 0,0 até 1,0, sendo que quanto maior o valor, maior o contexto de vulnerabilidade dos jovens daquele território.

GRÁFICO 2  
IVJ – Violência e Desigualdade Racial por UF (2014)  
(Ano-base 2012)



Fonte: FBSP (2014).

Outros tipos de violência também fazem parte da realidade das cidades e afetam diferentes grupos de maneiras mais acentuadas. As mulheres, por exemplo, compõem um segundo grupo sob maior risco de vitimização. Em 2014, as polícias brasileiras notificaram 47.646 casos de estupro, segundo dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), sendo que esse é um dos tipos crimes com maior subnotificação. A Pesquisa Nacional de Vitimização de 2013 sugeriu que, no Brasil, somente 7,5% das vítimas de violência sexual registram

tal crime na delegacia (Brasil, 2013). Pesquisa recente do Ipea (2014) estimou que apenas 10,0% de casos de estupro seriam notificados no país, chegando o número real de casos a possíveis 527 mil vítimas. Não é à toa, portanto, que 90,0% das mulheres e 73,7% dos jovens de 16 a 24 anos das grandes cidades brasileiras tenham medo de ser vítimas de violência sexual, segundo pesquisa Datafolha encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

A sensação de insegurança nas cidades inibe mulheres de caminharem sozinhas à noite, por exemplo, ou que jovens e crianças brinquem nas ruas, deixando de fazer uso do espaço público que é seu por direito. São tão recorrentes os casos de abusos nos transportes públicos, que em algumas cidades, como Rio de Janeiro e Distrito Federal, governos criaram “vagões rosa” para transportar apenas mulheres. Tais práticas são similares a modelos adotados em países como México ou Índia, mas apostam na ideia de segregação como resposta de política pública à insegurança vivida pela mulher nas cidades. A cidade é reapropriada na perspectiva da contenção e do medo, do uso segregado do território e do espaço público.

A Pesquisa Nacional de Vitimização (Brasil, 2013) mostrou ainda que 32,6% dos brasileiros que vivem em cidades com mais de 15 mil habitantes afirmaram ter sofrido, ao longo da vida, algum tipo de vitimização. Entre as capitais, as taxas de vitimização chegam a 47,1%, em Macapá – a mais alta do país –, seguida por Belém (41,1%) e Rio Branco (31,9%).

Por fim, vale ressaltar que, para além dos registros de crimes e pesquisas de vitimização, as percepções sobre a violência urbana – altamente influenciadas pelo *layout*, pelo desenho e pela funcionalidade do espaço urbano – também mostram como a sensação de segurança manifesta-se de maneira desigual nas cidades, estabelecendo uma relação a ser mais bem explorada entre espaço urbano, insegurança e insatisfação com os serviços prestados na segurança pública.

Nessas áreas, a tais percepções deve-se agregar ainda a maior exposição à violência, muitas vezes fundamentada em um racismo institucional e estigmatização que tornam o medo das forças policiais parte da sensação de insegurança vivida nas cidades. Uma pesquisa do FBSP realizada em parceria com o Instituto Datafolha em 2015 mostrou que 62% da população brasileira tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar, sendo a maioria destes jovens pobres, autodeclarados pretos e moradores do Nordeste (FBSP, 2015).

De fato, em 2014, os registros de letalidade policial superaram os latrocínios no país e, ultrapassando os 3.000 casos naquele ano, já representam a segunda causa mortis entre as ocorrências classificadas como mortes violentas intencionais (FBSP, 2015). Esse fenômeno está, em parte, associado à adesão de parcela significativa da população a métodos violentos de controle do crime. A mesma pesquisa do FBSP e Instituto Datafolha revelou que 50% da população das grandes cidades

brasileiras afirma apoiar a máxima do “bandido bom é bandido morto”. Essa opinião é mais evidente entre autodeclarados brancos (53,5%), do sexo masculino (52,1%) e residentes no Sul do país (54%), ainda que 44% dos autodeclarados pretos e 48% dos pardos também concordem com tal afirmação. Entretanto, considerando que a margem de erro da pesquisa é de 3 pontos percentuais (p.p.) para mais ou para menos, estamos diante de um quadro no qual a população parece estar dividida entre os mecanismos mais legítimos de controle social. Isto porque, ao mesmo tempo em que clamam por ações violentas, diversos levantamentos realizados demonstram que a confiança na polícia no Brasil raramente ultrapassa a taxa de 30% (Brasil, 2013; FGV, 2015) e que 62% da população tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar (FBSP, 2015). Ou seja, vivemos um paradoxo no qual ao mesmo tempo em que a polícia é temida, a descrença no sistema judiciário acaba resultando em um cenário no qual segmentos expressivos da população legitimam a crença de que a polícia pode fazer justiça com as próprias mãos.

Em suma, negros, jovens e mulheres, residentes de áreas mais vulneráveis, correm maior risco de vitimização nas cidades brasileiras e, conseqüentemente, vivenciam seus direitos à cidade de maneira disjuntiva, para utilizar o conceito da antropóloga Teresa Caldeira (2000), e desigual a outros cidadãos, que têm acesso a outros mecanismos de vigilância e segurança. Todavia, o medo distribui-se de forma mais ampla e atinge a todos os moradores das cidades brasileiras.

## 2.1 Causas e custos

A violência e a criminalidade não são apenas produto de realidades profundamente desiguais e segregadas, como é a brasileira, mas são fatores geradores da desigualdade e da segregação, com potencial para exacerbar essas características. No Brasil, diversos fatores estão por trás do aumento e da manutenção de elevados índices de crime e violência dos últimos anos. Entre eles, poderíamos citar: a urbanização sem planejamento adequado; as condições econômicas voláteis e instáveis que levaram a elevados níveis de desigualdade de renda e exclusão social; a rápida expansão dos grupos de traficantes nas principais áreas urbanas juntamente à proliferação de armas de fogo; uma cultura violenta da resolução de conflitos; e instituições ineficientes.

Essa realidade cria um círculo vicioso com altos custos sociais e econômicos que interfere diretamente no potencial de crescimento e desenvolvimento das cidades e do país. Recente análise de Lima *et al.* (2016) sobre os gastos de segurança e os custos da violência para o país mostrou que, apenas em 2014, o Brasil gastou cerca de R\$ 73 bilhões com segurança pública, sendo R\$ 65 bilhões gastos estaduais, R\$ 8 bilhões gastos da União e R\$ 4 bilhões gastos municipais, o que representa 1,3% do produto interno bruto (PIB). As despesas com segurança só perdem para os gastos declarados com saúde e educação, que correspondem, respectivamente, a 3,4% e 6,1% do PIB.

Mais significativo e preocupante são os resultados obtidos pelos autores sobre os custos diretos da violência nos serviços públicos de saúde, que corresponderam a R\$ 2,7 bilhões correntes em 2013. As agressões representaram 6% destes custos (R\$ 169 milhões), e os acidentes de transportes, 24% (R\$ 641 milhões). Quando se consideram os gastos referentes ao sistema de saúde como um todo, estes custos correspondem a R\$ 5,14 bilhões para causas externas (soma de todas as mortes provocadas por fatores externos ao indivíduo) e R\$ 321 milhões e R\$ 1,2 bilhão, respectivamente, para agressões e acidentes de transportes.

Em relação aos anos perdidos para as mortes violentas, a partir dos resultados da mortalidade por agressões observada em 2013, os autores estimaram que os anos de vida produtiva perdidos correspondam a 1,3 milhão de anos com um custo de R\$ 31 bilhões correntes de 2013. Para a mortalidade por acidentes de transportes, esses valores são, respectivamente, R\$ 695 milhões e R\$ 17 bilhões correntes de 2013. São Paulo e Bahia são os estados com o maior custo: R\$ 3,15 e R\$ 3,08 bilhões, respectivamente, em relação às agressões.

Os custos sociais da violência sobre o PIB são ainda mais significativos. Lima *et al.* (2016) estimaram um valor de aproximadamente R\$ 133,4 bilhões (soma do total das causas externas e do total dos custos da perda de capital humano por anos de vida perdidos) para o total do Brasil, equivalendo a cerca de 2,53% do PIB brasileiro em 2013.

Todos esses dados de criminalidade, vitimização e percepção da violência nas cidades, que geram custos tão elevados para o país e a sociedade, como descritos anteriormente, mostram que a segurança pública deve ser prioritária na Nova Agenda Urbana que se pretende definir para o país no contexto das discussões da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

### **3 O DIREITO À CIDADE SEGURA PARA TODOS E A REALIDADE BRASILEIRA**

O novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos implica reconhecer a segurança como um direito em si. Isso porque, na ausência dela, cidadãos não podem exercer em plenitude seu direito à cidade. Populações sob maior risco de vitimização, já excluídas e segregadas social e territorialmente, sofrem ainda mais. A inibição de ir e vir movida pelo simples medo da violência e a restrição ao acesso e uso de espaços e serviços públicos afetam sobretudo grupos mais vulneráveis, como mulheres, jovens, negros e crianças. O direito à cidade é, então, vivido de maneira diferente por diferentes grupos, e a cidade deixa de ser para todos e torna-se um espaço ainda mais segregado por conta da insegurança.

Em 1950, 36% da população brasileira vivia em cidades; hoje, a taxa de urbanização do país ultrapassa os 85% (Ipea, 2016). O amplo e rápido processo



de urbanização global, particularmente evidente na América Latina, representa uma dupla tendência: o crescimento das populações que vivem em cidades e, ao mesmo tempo, o crescimento das áreas classificadas como urbanizadas (Miraglia, 2015).

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

Tal segregação socioespacial eleva os custos de implantação e uso da infraestrutura urbana e aprofunda o desenvolvimento urbano desigual que, por sua vez, resulta em maior exclusão e gera territórios e populações cada vez mais vulneráveis e marginalizados. No processo de crescimento desordenado, às diferenças de acesso a habitação e infraestrutura urbana básica, somam-se ainda saúde, educação, cultura, lazer e, finalmente, segurança, que está diretamente vinculada a essas outras dimensões fundamentais da vida de qualquer cidadão. A exclusão social transforma-se, então, em um retrato que tem sua mais nítida expressão no espaço urbano: territórios inteiros segregados, carentes de recursos e serviços e, muitas vezes, dominados por poderes paralelos, em que se concentram, regularmente, também os maiores indicadores de violência das grandes cidades, nos quais a ausência do Estado acaba por impulsionar a associação entre informalidade e ilegalidade. Tal ausência, ainda mais se combinada a territórios controlados por grupos armados, acirra a sensação de desconfiança mútua entre comunidades e autoridades, tornando a manutenção da ordem e a provisão de serviços ainda mais desafiadora. Grupos já sob maior risco de vitimização tornam-se ainda mais vulneráveis nessas áreas, como jovens, adolescentes, mulheres e crianças.

É nesse contexto em que territórios inteiros definem-se por uma ausência generalizada que impede a realização plena dos direitos dos cidadãos. Em verdade, mais do que ausência em si, o fenômeno embute relações entre grupos comunitários, facções criminais e polícias nem sempre transparentes, com fronteiras entre o legal e

o ilegal sendo manejadas e negociadas constantemente e com alta discricionariedade por parte do poder público. São grandes, portanto, os desafios para a construção de territórios e cidades seguras. A concentração dos homicídios e demais mortes violentas nesses territórios enfatiza a intrínseca relação entre violência e exclusão social e urbana, tornando intervenções integradas, territorializadas e multissetoriais estratégias fundamentais para prevenir a violência letal, como veremos a seguir.

Os crescentes índices de violência vistos nas cidades brasileiras nas últimas décadas, que provocam com que as capitais totalizem 29% dos crimes do país (FBSP, 2015), não são, portanto, resultado inevitável do crescente processo de urbanização, mas sim do fato de tal processo dar-se em contextos de profundas desigualdades econômica, sociais e espaciais, e sem o devido planejamento (somados, logicamente, a diversos outros fatores do contexto de insegurança das cidades brasileiras, já mencionados na seção 2 deste capítulo). Pensar o direito à cidade é, portanto, refletir sobre o espaço urbano planejado, inclusivo e seguro, construído por todos, uma vez que inclusão pressupõe também participação, e para que todos possam exercer seus direitos em plenitude e ter acesso às mesmas oportunidades. E, neste caso, há que se lembrar de um fator de permanente tensão e fricções hoje posto e que diz respeito ao pacto federativo e à delegação de funções e atribuições entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Isso para não dizer, na necessária cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com os Ministérios Públicos.

### 3.1 O papel dos municípios na promoção da segurança urbana

O dilema federativo, somado ao panorama da violência nas cidades brasileiras e à sua vinculação aos acessos desiguais à cidade, nos remetem a outro ponto fundamental: o papel dos governos locais para reverter esse cenário e fomentar cidades seguras. Se segurança pública implica uma multiplicidade de atores, a reflexão sobre cidades seguras deposita um olhar estratégico em torno da agenda dos governos locais na área.

A legislação brasileira pode ser vista, em uma perspectiva mais estrita, como limitadora do papel do município na garantia da segurança de seus cidadãos em termos estritos, de gerenciamento das polícias. No Artigo 144 da Constituição Federal, que trata especificamente de segurança pública, a única menção feita aos municípios é a que cita que eles podem constituir guardas civis para “proteção de seus bens, serviços e instalações” (Brasil, 1988, Artigo 144). Por um lado, tal definição restringe a ideia de segurança a ações repressivas e de controle, a um tema de polícia ou, no caso, de guarda municipal.<sup>4</sup> Por outro, ao afirmar

4. Segundo a Constituição Federal de 1988, os municípios “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988), em uma visão extremamente limitada sobre o potencial dos atores subnacionais.

que é responsabilidade das cidades a gestão dos serviços públicos como educação, saúde, do patrimônio público e o ordenamento dos espaços públicos, a legislação brasileira estabelece, também, as condições para o envolvimento direto dos governos municipais na área de segurança. Isso porque essas áreas de intervenção apresentam um enorme potencial para o desenvolvimento de políticas de prevenção da violência, cada vez mais entendido como um tema transversal e que, como tal, requer respostas multissetoriais e integradas que vão muito além da ação policial. Portanto, se a cidade é, por um lado, o retrato das mais distintas formas de violência e exclusão, por outro nela se encontra também uma terra de oportunidades, pois é na cidade em que os cidadãos exercem seus direitos. Segurança pública configura-se para além da pauta meramente policial e precisa ser compreendida enquanto um amplo processo social de pactuação e coalizão em torno de regras de convivência e de relações sociais, pelas quais o território ganha centralidade.

No entanto, o envolvimento dos governos locais, principais reguladores desse território, nessa área é uma tendência ainda incipiente no país. O sistema de segurança pública brasileiro mantém até hoje basicamente as mesmas estruturas e práticas institucionais do regime militar, o que gera muitas dificuldades de coordenação e governança entre os diversos atores que o compõem, bem como dúvidas em relação a seus mandatos. A ausência de regras para regulamentar as funções e os relacionamentos das diferentes polícias resultou em um quadro caracterizado por um protagonismo exacerbado das polícias estaduais no provimento desses serviços, um modelo de governança caótico, baixíssima capacidade de indução e coordenação do governo federal e ausência dos municípios no debate até o início dos anos 2000. Apesar deste quadro, reconhecido pelos próprios governos, é de se destacar que as últimas duas décadas foram caracterizadas por importantes avanços incrementais nas políticas de segurança, como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, e do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2001, e o fortalecimento do papel dos municípios (especialmente via agenda das guardas municipais) e de sua atuação em políticas de prevenção.

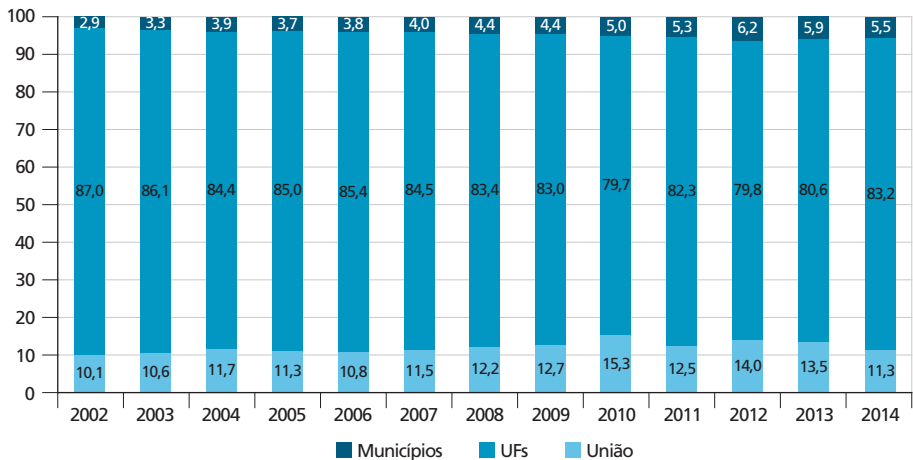
Desde os anos 2000, muito vem se discutindo sobre a responsabilidade dos municípios na área de segurança, e os gastos e as ações dos governos municipais nesta área têm sido crescentes. O gráfico 3 mostra, por exemplo, que, em 2014, os municípios declararam um gasto de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões com segurança pública, contra cerca de R\$ 1,4 bilhão gasto em 2002 (Lima *et al.* 2016).

Ao analisar a participação de cada ente federativo no total das despesas com segurança pública no gráfico 3, verifica-se que os municípios saltaram de um patamar de 2,9% dos gastos públicos na área, em 2002, para 5,5%, em 2014, confirmando um papel cada vez mais ativo na área de segurança (antes eles já financiavam gastos operacionais das polícias, como alugueis, contas de consumo

e manutenção e combustíveis das viaturas). Porém, esbarram em uma séria crise de financiamento, com a incapacidade de geração de receita para financiamento dessas ações e a inexistência de recursos vinculados para a área (Lima *et al.*, 2016). A segurança pública não conta com vinculação de recursos, mas o Fundo Nacional de Segurança Pública, criado pela Lei nº 10.201/2001<sup>5</sup> e alterado em 2003 pela Lei nº 10.746/2003,<sup>6</sup> ampliou as possibilidades de financiamento do fundo, já que, quando de sua criação, apenas os municípios com guardas podiam pleitear recursos. O fundo representa hoje um dos principais mecanismos de repasse de recursos da União para estados e municípios em ações de segurança pública, mas isso ocorre por meio de convênios pulverizados e sem uma visão sistêmica orientada por uma política nacional de segurança (convênios que, muitas vezes, provocam a devolução de dinheiro em função da incapacidade de os governos subnacionais os gerenciarem e executarem). Assim, é difícil avaliar a efetividade destes repasses. De modo complementar, a maior parte das despesas na área é feita pelos estados e boa parte dos recursos são consumidos com folhas de pagamento das polícias estaduais (Civil e Militar).

GRÁFICO 3

**Participação dos entes federativos no total de despesas com segurança pública: União, UFs e municípios (2002-2014)**



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015).

Uma revisão dos dados nacionais indica que 1.081 cidades criaram guardas municipais (19,4% do total). Deste total, apenas 240, ou 22%, possuem hoje Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs), criados para promover a

5. Disponível em: <<http://goo.gl/EMa7uz>>.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/Fs9jGU>>.

aproximação entre os cidadãos e os agentes do sistema de segurança na definição e resolução de problemas; 152 (14%) possuem um plano municipal de segurança; e 58 (5,4%) possuem os três (FBSP, 2015).

Embora a soma de todos esses dados sinalize uma crescente preocupação e responsabilização dos governos locais com a temática, estamos ainda distantes da compreensão de segurança pública em seu conceito mais amplo e integrado de segurança cidadã, que associa segurança pública com direitos de cidadania. A análise das ações municipais nesse campo mostra que a percepção do papel do município na promoção da segurança de seus cidadãos ainda está muito vinculada à lógica de controle e polícia, com o aumento no número de agentes municipais de segurança.

No entanto, municípios podem oferecer exemplos promissores de práticas de segurança como política pública, para além da lógica da repressão, por meio de um conceito que se tornou chave nesse caminho: o da prevenção do crime e da violência. As estruturas de governança das cidades, a proximidade dos cidadãos, a capilaridade de suas ações e mandatos na provisão de diversos serviços oferecem a governos locais a oportunidade de promover ações coletivas e colaborativas para o desenvolvimento local e construção de espaços resilientes à violência, com capacidade de tornar sustentáveis os ganhos de segurança.

A prevenção da violência ganhou visibilidade na América Latina, conforme o conceito de segurança pública foi evoluindo e que conceitos como segurança cidadã e segurança humana começaram a difundir-se pela região – com menos intensidade no Brasil, ressalte-se. Tais conceitos pressupõem que segurança pública não é, de fato, uma questão e responsabilidade apenas dos sistemas de polícia e justiça, mas envolve uma série de outros atores que, atuando de maneira integrada e articulada, são também responsáveis para que o crime e a violência, em última instância, nem ocorram. Consolida-se, com tal conceito, a ideia de que o combate à violência não se dá apenas por meio de repressão, mas deve estar fundamentado em ações de prevenção, atacando suas fontes em sua origem: a sociedade, a comunidade, as famílias, o indivíduo.

Pensar a promoção de segurança aos cidadãos por meio de estratégias integradas, não apenas entre os diferentes níveis de governos e atores, mas também entre os serviços oferecidos à população, perpassa, portanto, por áreas como educação, saúde, trabalho, esporte, lazer e habitação. Entende-se que nestas áreas há uma série de fatores de risco que podem tornar indivíduos mais suscetíveis à violência e à criminalidade. Entretanto, estes mesmos fatores podem também se transformar em fatores de proteção, tornando indivíduos e territórios resilientes à violência.

Outras premissas dessa concepção de segurança cidadã são o direcionamento dos esforços para os públicos e os locais mais atingidos pela violência, a aliança entre

repressão qualificada e prevenção e, por fim, a promoção da convivência pacífica nos espaços públicos. Novamente, o *locus* privilegiado é o território.

Essa mudança de paradigma vem fundamentada em uma série de marcos internacionais que têm ajudado a ampliar o conceito de segurança. Diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) ajudaram a reconhecer formalmente que políticas de redução da violência não poderiam estar baseadas apenas no sistema de justiça criminal. Com base em estudos de diversos países, o *Guia de Prevenção do Crime* elaborado pela UNODC (2010) aponta para uma série de abordagens preventivas que, se combinadas, comporiam as estratégias mais efetivas de prevenção. São elas: a prevenção por meio do desenvolvimento social, a prevenção com base comunitária, a prevenção situacional, e a reinserção social (que também é uma estratégia de prevenção social).

A primeira abordagem refere-se à prevenção à criminalidade por meio do desenvolvimento social, com intervenções em áreas como educação ou saúde, com objetivo de oferecer oportunidades e melhorar a qualidade de vida da população. Nota técnica do Ipea, lançada em maio de 2016, indica que, por exemplo, no caso do município do Rio de Janeiro, na comparação entre os bairros mais e menos violentos, a taxa de reprovação seja 9,5 vezes maior nos primeiros, ao passo em que a taxa de abandono e a taxa de distorção idade-série sejam também, respectivamente, 3,7 e 5,7 mais altas nas localidades mais violentas (Ipea, 2016).

Ainda segundo a nota técnica:

(...) enquanto a maioria das escolas localizadas no bairro mais violento (Santa Cruz), em 2014, se encontrava entre as 30% piores escolas, em relação à taxa de abandono escolar, considerando todas as escolas do estado do Rio de Janeiro, as escolas localizadas nas áreas mais pacíficas e mais nobres da cidade (como Barra e Zona Sul) se inseriam no conjunto das 30% melhores. Quando analisamos os demais indicadores das escolas localizadas em Santa Cruz, outros elementos saltam à vista. Parte significativa das escolas localizadas nesse bairro participava do conjunto das piores do estado do Rio de Janeiro nos quesitos complexidade, média de alunos por turma, indicador de esforço docente (carga de trabalho), além da taxa de abandono, já citada. Ou seja, são escolas que têm mais de 500 alunos; funcionam em três turnos, com várias etapas de ensino, inclusive EJA; com turmas com excessivo número alunos; e professores com carga de trabalho também excessiva, sendo que muitos desses docentes possuíam mais de 400 alunos e lecionavam em várias escolas e turnos. Nesse sentido, não é surpreendente a alta taxa de evasão escolar observada (Ipea, 2016).

Indo além, a prevenção social pode ser dividida em três níveis: prevenção primária, dirigida à população em geral, como os programas de atenção universal; prevenção secundária, destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos; e prevenção terciária, focada na reinserção social de egressos. Da mesma forma,

a prevenção à criminalidade com base comunitária tem como foco territórios vulneráveis, e não indivíduos (por exemplo, programas de reurbanização de favelas).

A prevenção situacional está centrada em infraestrutura e desenho urbano para diminuir situações que possibilitem a ocorrência de crimes. Melhorar a iluminação de áreas da cidade com maior incidência criminal, instalar câmeras de monitoramento em regiões “quentes” para roubos, furtos ou tráfico de drogas e estabelecer centrais de monitoramento para operação e acompanhamento dessas imagens são exemplos dessa abordagem.

Na área de prevenção situacional existem ainda ferramentas específicas que podem ser utilizadas no desenho urbano. A prevenção do crime por meio do desenho ambiental, também conhecida como *crime prevention through environmental design* (CPTED) operacionaliza o conceito de redução de oportunidades como um elemento para prevenir ocorrências criminais, por meio de uma série de princípios de desenho urbano e ocupação do espaço, entre eles a vigilância natural e a garantia de visibilidade permanente e controle natural a acessos, geradas por uma maior e melhor ocupação e uso do espaço. Estes, por sua vez, seriam impulsionados pelo uso misto dos espaços, combinando habitação, comércio e lazer nas mesmas áreas, bem como boa manutenção da infraestrutura local, como calçadas para estimular a circulação de pedestres. Tais ferramentas incentivariam a confiança entre vizinhos e a coesão social, fomentando a participação e a responsabilidade dos cidadãos, reforçando a identidade com o espaço público e garantindo a administração adequada dos espaços públicos (Banco Mundial, 2003).

Diversas experiências municipais têm colocado tal premissa em prática, ao apostar no “direito a estar seguro” como um pressuposto fundamental para o exercício da cidadania. Paradoxalmente, apesar dos grandes desafios e da manutenção de elevados índices de violência, a América Latina tem se destacado por ser uma região de inovação em políticas e práticas locais de segurança urbana, sendo pioneira em uma série de abordagens, incluindo ações voltadas para populações mais vulneráveis e programas centrados na cidadania dos grupos mais excluídos. Há uma forte demanda por parte das autoridades locais e de suas populações para a implementação de novas estratégias de segurança urbana que sejam sustentáveis, eficientes e baseadas em paradigmas sociais e não puramente repressivos.

Medellín, na Colômbia, é um dos casos de boas práticas de gestão local da segurança mais mencionados na literatura. No início dos anos 2000, o governo local apostou em uma estratégia que combinava o desenho urbano de qualidade e a gestão eficiente dos recursos para responder às demandas de comunidades mais vulneráveis e com maiores índices de violência. Combinando políticas de desenvolvimento urbano, inclusão social e segurança, com um forte componente participativo no desenho e gestão de todas as ações que ajudava a empoderar as

comunidades ao apropriar-se de todas estas ações, o governo lançou o conceito de “urbanismo social”, que se provou efetivo também como uma estratégia de prevenção da criminalidade. Segundo Shaw e Carli (2011), esse último resultado da estratégia deu-se devido à melhoria do bem-estar das famílias socialmente excluídas, melhoria da confiança nas instituições públicas e integração da comunidade nos bairros de alto risco, e redução das oportunidades e dos incentivos para atos criminais. O urbanismo social seria a filosofia por trás do magnífico Parque Biblioteca España e do grande teleférico, construído para facilitar o transporte dos moradores locais ao centro da cidade, feitos na Comuna 1. Esses símbolos da transformação de Medellín tornar-se-iam famosos mundo afora, inspirando políticas que seriam depois replicadas em cidades como o Rio de Janeiro.

No Brasil, temos alguns exemplos de cidades que também se tornaram protagonistas das políticas de segurança pública em seus territórios, com experiências promissoras e inovadoras de prevenção da violência em nível local. Diadema, por exemplo, conseguiu reverter sua condição de cidade mais violenta do estado de São Paulo, no final dos anos 1990, por meio do desenvolvimento de planos integrados de segurança pública que compreenderam uma série de intervenções, incluindo programas focalizados em pontos de atuação da criminalidade e em populações em situação de maior risco, realizados em estreita parceria entre diversas autoridades locais, estaduais e federais, grupos da sociedade civil, de religiosos e a polícia, e políticas de controle do consumo de álcool e do uso de armas (Biderman, Mello e Schneider, 2010).

Em Canoas, no Rio Grande do Sul, a segurança tornou-se uma prioridade para o governo local desde 2009. A política de segurança pública local tem como princípio a integração (intersetorial, interagências e interinstitucional), operacionalizada por meio de um gabinete de gestão integrada municipal que é composto por agências de segurança pública e justiça criminal, órgãos municipais com poder de polícia administrativa, Ordem dos Advogados do Brasil de Canoas (OAB-Canoas) e outras instituições. A principal função do gabinete é “articular todos os atores envolvidos com a política de segurança da cidade, garantindo o alinhamento dos planejamentos, a constante troca de informação e, sobretudo, a colaboração” (FBSP, 2013, p. 32). Tal colaboração dá-se ao redor de outros elementos-chave, entre eles: investimentos de câmeras de videomonitoramento, entre outros; aproximação entre as forças policiais, equipes de fiscalização e guarda municipal; ações baseadas em dados criminais de qualidade, coletados e analisados pelo observatório de segurança pública do município; e o foco das intervenções em jovens da periferia.

O conceito de segurança urbana, em que experiências como as anteriormente citadas fundamentam-se, parte do mesmo pressuposto de que o desenvolvimento urbano desordenado, a má governança local e a exclusão territorial são fatores



geradores de crime e violência e que intervenções devem, portanto, focar-se neles. Por isso, todas essas práticas têm em comum: o fato de que são baseadas em um forte engajamento com as comunidades, com a constante interação entre autoridades locais e sociedade civil baseadas em mecanismos de participação e controle social institucionalizados, incluindo o setor privado; e a combinação de intervenções urbanas e sociais focalizadas em territórios de maior vulnerabilidade e grupos sob maior risco de vitimização para reduzir os fatores de risco e fortalecer os fatores de proteção que contribuem para um processo sustentável de cidades seguras e justas (UN, 2015). Todos esses elementos enfatizam a importância do território e mostram como suas configurações espacial e social são elementos determinantes. Todavia, um elemento adicional precisa ser considerado transversalmente e que diz respeito à prioridade política e institucional dada pelo gestor local a ações focalizadas.

#### **4 A VOCAÇÃO PREVENTIVA DOS MUNICÍPIOS E O ESTATUTO DA CIDADE**

Ao considerarmos a centralidade territorial e a importância da dimensão preventiva na política de segurança, o potencial dos municípios torna-se evidente. A articulação de ações de diversos setores do governo, em parceria com demais entes federativos e outros atores, como a sociedade civil e o setor privado; a proximidade de seus constituintes para melhor conhecer suas demandas, necessidades, potenciais, bem como as dinâmicas locais geradoras de situações de conflito ou que podem tornar-se um escudo diante delas; a maior capilaridade de suas ações, ao chegar a cada bairro e território da cidade; e a autonomia política e orçamentária para desenvolver políticas públicas direcionadas e focadas fazem do município um ator-chave na construção de cidades seguras.

Por estar mais próximo à população, o governo municipal está também em melhor posição para envolver seus cidadãos no planejamento das estratégias de segurança, sendo a intensa participação social comprovada boa prática de estratégias de sucesso de prevenção, como vimos anteriormente. Providas das necessárias ferramentas e espaços para a efetiva participação, comunidades podem ajudar gestores locais a pensarem o espaço urbano de acordo com suas necessidades e uso, ajudando a fomentar espaços que gerem coesão social e contribuam para a consolidação de espaços seguros. Vale destacar o protagonismo que deve ser dado a grupos mais vulneráveis, como jovens e mulheres, e que melhor possam contribuir para o desenho sobre políticas públicas e projetos dirigidos a eles. A liderança da cidade, vista como um ente coletivo formado não apenas por governos, mas também por seus cidadãos é, portanto, fundamental nas estratégias de prevenção ao crime e à violência, que se constroem sobre o capital social dos territórios para tornar o espaço urbano seguro e resiliente ao crime e à violência (UN, 2015).

E é por essa razão que o Estatuto da Cidade, ao legislar sobre a política urbana brasileira, é um importante instrumento legal capaz de potencializar o papel preventivo do município. Ele enfatiza o planejamento participativo – um dos pilares das boas práticas de governança territorial e de prevenção –, promovendo a participação social no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de desenho urbano. Além disso, este instrumento coloca ênfase na ocupação social do espaço, exigindo das cidades brasileiras um planejamento urbano mais inclusivo e que atua diretamente em um dos fatores geradores-chave da violência: a exclusão socioespacial, como já discutido. Se a violência não deriva da pobreza, ela está altamente correlacionada à ocupação e à desigualdade espacial e de acesso a direitos, serviços e equipamentos públicos.

Nessa direção, a revisão de boas práticas locais de prevenção aponta para algumas características das estratégias desenvolvidas pelos municípios e que podem ser pensadas também para planos locais de determinadas comunidades. Mas os dispositivos do estatuto não fazem menção mais direta à segurança e faz-se necessário mudar a narrativa vigente para contemplar tal ampliação conceitual. Por exemplo, um primeiro passo de todas as boas práticas locais de prevenção consiste no desenvolvimento de diagnósticos temáticos, mapeando os principais problemas e potencialidades locais para enfrentar a criminalidade e violência. Tais diagnósticos vão além dos dados criminais encontrados nessas áreas, mas incluem também uma revisão das políticas e dos programas que já estão em curso para prevenir tais crimes, a identificação dos atores que estão ou podem ser engajados na estratégia de prevenção, bem como outros ativos que podem estar presentes nos territórios.

E, se assim o é, na medida em que o Estatuto da Cidade exige, entre outras coisas, o desenho de planos diretores e requer que estudos de impacto urbanísticos sejam feitos antes da realização de grandes obras, seria importante que o tema das cidades seguras, em sentido ampliado, passasse a fazer parte dos eixos obrigatórios de tais estudos. Dito de outra forma, ao olhar para as boas práticas de prevenção, uma ideia simples que poderia ter um impacto significativo seria que a exigência de que tais estudos incluíssem, por exemplo, diagnósticos de crime e violência, identificando, em parceria com as comunidades locais, e com base em dados administrativos, fatores de riscos e potencialidades dessas áreas. Esse tipo de ação, com a incorporação do foco na segurança desde o princípio de intervenções, ressalta a importância de que as estratégias de prevenção integradas sejam levadas em consideração já no momento de desenho de projetos de desenvolvimento urbano.

#### **4.1 Outras tendências das boas práticas locais de prevenção**

A crescente participação dos municípios na construção de espaços seguros e a também crescente busca por soluções locais têm fomentado, nas últimas décadas, uma literatura que tentar abarcar as diferentes características das estratégias locais

de prevenção da violência que têm gerado bons resultados. Embora não exista uma receita única para as práticas municipais de sucesso que ajudaram a construir cidades seguras, diversos exemplos mostram que, para além da participação social e dos diagnósticos, já mencionados, é necessário liderança política. Gestores municipais precisam assumir as políticas de prevenção e redução da violência nas cidades como prioritárias, entendendo que muitos desses esforços podem gerar resultados mais visíveis apenas no longo prazo e, portanto, podem ultrapassar seu mandato. Outras ações, como a articulação com as polícias, que permite a implementação de estratégias de policiamento focadas em territórios com maior incidência delitiva, a fiscalização e a apreensão de produtos irregulares e a priorização de serviços públicos em áreas afetadas pelo problema permitem que se atinjam também resultados significativos em um curto espaço de tempo.

A liderança do gestor local é também fundamental para garantir a integração e a articulação dos esforços dos diferentes agentes governamentais, entes federativos e atores no território. A criação de espaços institucionais para troca de informações e planejamento conjunto, como os gabinetes de gestão integrada, que incluem polícias, guarda municipal, secretarias de saúde, emprego, habitação, educação etc., são fundamentais na construção de um diagnóstico adequado das necessidades locais e monitoramento da execução das atividades para suprir tais demandas. Juntos, esses atores conseguem mapear o território e criar um plano de segurança bastante focado nos públicos e locais mais afetados pela violência.

A cartilha *Cidades e Espaços Públicos*, produzida pelo projeto *Juventude e Prevenção da Violência*, realizado no âmbito da parceria entre FBSP, MJC e Instituto Sou da Paz (FBSP, 2011) traz ainda uma série de outras recomendações para que gestores locais possam transformar o espaço público de maneira a expandir seu potencial e sua vocação preventiva. A primeira delas é investir em infraestrutura básica (habitação, saneamento, iluminação e pavimentação), além dos espaços de lazer e esporte, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade, como as comunidades das periferias. A segunda recomendação sugere reconhecer e valorizar o potencial educativo das próprias cidades, que se dá em espaços comuns que permitem a convivência cidadã e o fortalecimento de laços e do senso de coletividade, que são fundamentais para a coesão social.

Vinculadas às duas primeiras, está a recomendação de desenvolver e fortalecer o planejamento e a ocupação dos espaços públicos, pensando em conjunto com as comunidades um plano de ocupação e uso para os espaços revitalizados, reformados ou construídos, como, por exemplo, centros esportivos, praças e parques. A capacitação e a formação de pessoas das comunidades para servirem de interlocutoras na mediação de conflitos que possam surgir no uso de tais espaços públicos é também vista como fundamental. Por fim, vale ressaltar que as boas práticas

locais também envolveram uma forte articulação intersetorial (educação, saúde, urbanismo e trânsito, por exemplo); estratégias focadas em grupos mais vulneráveis, como jovens, mulheres e crianças; práticas de policiamento de caráter comunitário e preventivo; melhorias em sistemas de informação, permitindo a melhor focalização de tais ações; e mecanismos de transparência, permitindo um ainda maior controle social.

A agenda urbana não pode ser “securitizada” e, com isso, reduzida a ações de enfrentamento da violência. Ela deve, em sentido contrário, objetivar cidades mais seguras a partir da garantia dos demais direitos, articulados em torno de um pressuposto de mediação de conflitos. Segurança urbana precisa superar a dimensão penal ou criminal e, no enfoque aqui defendido, deve interagir com a busca de maior eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As discussões apresentadas neste capítulo evidenciam que existem espaços e oportunidades de ação dentro do âmbito das próprias políticas de urbanização para que a agenda das cidades seguras seja assumida como uma narrativa alternativa ao modelo de segurança pública e de ocupação urbana hoje vigente. E estes espaços podem e devem ser potencializados. A vocação preventiva e o enfoque territorial dos municípios reforçam uma abordagem focada na prevenção não apenas como desejável, mas, sobretudo, possível. Os limites da atuação dos governos locais, por sua vez, enfatizam a necessidade de articulação e colaboração com outros entes federativos e atores da sociedade civil e setor privado. O compartilhamento de responsabilidades é também necessário, pois, como vimos, o conflito e a violência são fenômenos multicausais que requerem respostas transversais e integradas. Foco territorial, prioridade política e estratégias de coordenação nascem como imprescindíveis para o sucesso de política que, no limite, visem garantir direitos civis e sociais da população brasileira e melhorar as condições de vida dos moradores das cidades.

A intersecção entre desenvolvimento urbano e violência fornece às cidades uma série de oportunidades para protagonizar estratégias de prevenção. Em um país em que a concepção de segurança pública está ainda atrelada, em grande parte, a medidas puramente repressivas, o desenho de uma Nova Agenda Urbana deve destacar o papel fundamental das cidades na prevenção, promovendo a convivência, a interação e a inclusão social; a utilização e a ocupação dos espaços públicos; e a circulação e o exercer da cidadania de maneira universal. Em suma, esta agenda deve destacar o direito à cidade segura e para todos, vinculando as estratégias de prevenção da violência a um projeto mais abrangente e ambicioso de cidade.

Uma agenda mais propositiva, com base no Estatuto da Cidade, poderia, ao pautar o debate, ajudar a romper com a lógica de divergências políticas entre estados

e municípios que afetam a articulação conjunta com o objetivo último de construir uma cidade segura para os cidadãos. Ainda que, nos últimos vinte anos, o Brasil tenha realizado grandes avanços na promoção do direito à cidade, fornecendo uma série de novas ferramentas de planejamento a partir de diversas regulamentações em algumas políticas setoriais, como, por exemplo, habitação e regularização fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, há espaço para desenvolver outras mais específicas que ampliem o potencial das cidades de lidar com a questão da segurança. O município, inserido na agenda de cidades mais seguras e não só na repetição de ações atinentes às polícias, pode significar um relevante ponto de inflexão no desenho e na implementação de políticas públicas no país.

Por fim, mas não menos importante, vale ressaltar que a área de segurança, como diversas outras no Brasil, carece de uma cultura de monitoramento e avaliação de suas políticas. Desta maneira, ao se pensar na questão, é fundamental que a área seja incluída no rol de ações monitoradas no observatório nacional da Nova Agenda Urbana. Sem induzir transparência ativa, participação social e cultura do *accountability*, pouco se avançará em mobilizar energias para a nova narrativa aqui exposta e defendida. Afinal, se um tema de política pública depende que ele seja priorizado, a informação assume papel estratégico em inseri-lo na agenda e transformá-lo de um problema socioeconômico ou demográfico em um problema de política pública que demanda uma resposta democrática e eficiente por parte do estado. E a sociedade civil, no caso, pode e deve fortalecer a defesa de informações abertas e transparentes como regra de governar.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Espacios urbanos seguros**. Washington: Banco Mundial, 2003.
- BIDERMAN, C.; MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Dry laws and homicides: evidence from the São Paulo metropolitan area. **The Economic Journal**, v. 120, issue 543, p. 157-182, Mar. 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/eN2dQh>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. Brasília: Senasp/MJC, 2013.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CERQUEIRA, D. *et al.* **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 18).

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cidades e espaços públicos**: novas abordagens sobre prevenção da violência entre jovens. São Paulo: FBSP, 2011. (Projeto Juventude e Prevenção da Violência).

\_\_\_\_\_. **Guia Copa Segura**. Brasília: FBSP; BID, 2013.

\_\_\_\_\_. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e à Desigualdade Racial (IVJ – Violência e Desigualdade Racial) 2014**. São Paulo: FBSP, 2014.

\_\_\_\_\_. **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório do índice de confiança na justiça brasileira**. Brasília: FGV, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 11).

\_\_\_\_\_. **Relatório brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília: Ipea; FBSP, 2016. (Nota Técnica, n. 17).

LIMA, R. S. *et al.* **Relatório de Consultoria para o Banco Mundial**. Brasília: Banco Mundial, 2016. Mimeografado.

MIRAGLIA, P. Violência, segurança e política urbana no Brasil. *In*: BANCO MUNDIAL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; CITIES ALLIANCE (Orgs.). **Caderno de Diretrizes para a Prevenção de Conflitos e Violência em Programas de Habitação Social e Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Banco Mundial; MCidades; Cities Alliance, 2015.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Las 50 ciudades más violentas del mundo**. México: Seguridad, Justicia y Paz, 2016.

SHAW, M.; CARLI, V. **Practical approaches to urban crime prevention**. Montreal: ICPC; UNODC, 2011.

UN – UNITED NATIONS. Habitat III. **Safer cities**. New York: UN, 2015. (Issue Papers, n. 3).

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Handbook on the crime prevention guidelines: making them work**. Vienna: UNODC, 2010.

WEISBURD, D. *et al.* **Place matters**: criminology for the twenty-first century. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.