



**Talita Domingues Vespa**

**Melhoria da segurança pública por meio de intervenções  
no espaço urbano: estratégias para atuação em favelas**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-  
Rio

Orientador: Prof. Marcelo Roberto Ventura Dias de Mattos Bezerra

Rio de Janeiro

Abril de 2021



**Talita Domingues Vespa**

**Melhoria da segurança pública por meio de intervenções no espaço urbano: estratégias para atuação em favelas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

**Prof. Marcelo Roberto Ventura Dias de Mattos Bezerra**  
Orientador  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**  
Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof. Wagner Barboza Rufino**  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo  
Escola Superior de Desenho Industrial ESDI – UERJ

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

## Talita Domingues Vespa

Arquiteta e Urbanista pela Unicesumar – Centro Universitário de Maringá, desde 2012. Especialista em Gestão e Gerenciamento de Projetos, 2016, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Certificada como PMP – *Project Management Professional*, pelo PMI – *Project management Institute*, desde 2017.

### Ficha Catalográfica

Vespa, Talita Domingues

Melhoria da segurança pública por meio de intervenções no espaço urbano: estratégias para atuação em favelas / Talita Domingues Vespa; orientador: Marcelo de Mattos Bezerra – 2016.

111 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, 2021.

Inclui bibliografia

1. Engenharia civil – Teses. 2. Engenharia urbana e ambiental – Teses. 3. Urbanização. 4. Favelas. 5. Segurança pública. I. Bezerra, Marcelo de Mattos. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental. III. Título.

CDD: 624

## Agradecimentos

Agradeço à minha família, que sempre está ao meu lado. Aos meus pais, Sonia e Valcir, que desde criança me deram o maior exemplo e sempre me incentivaram estudar. À minha irmã, Giovana, que é uma referência para mim como pessoa e como acadêmica, e à caçulinha, Beatriz, pelo carinho de sempre.

Ao meu orientador, Marcelo, por disponibilizar seu tempo para me auxiliar na condução dessa pesquisa. Aos demais professores do curso, por todo conhecimento compartilhado.

Agradeço à Cobrape pelo apoio oferecido para que eu cursasse este mestrado. Meu obrigada especialmente ao Cadu, que contribuiu com tantas conversas e discussões sobre o tema, e muitas palavras de incentivo.

Às amigas que acompanharam de perto a construção desse trabalho, que ajudaram tanto e me deram suporte sempre que precisei, Luciana e Andreia, meu muito obrigada, vocês foram essenciais! Às amigas que me aguentaram falar muito do mestrado, e que mesmo tão longe, estão sempre perto e sempre me dando força, Jéssica e Carol.

Por fim, aos colegas de classe que estiveram comigo por todo esse tempo, não só nas aulas e no desenvolvimento dos trabalhos, mas que se tornaram amigos para a vida, em especial à Meysi, Luciana, Caroline e Samir. Meu muito obrigada a todos vocês.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

Vespa, Talita Domingues; Bezerra, Marcelo de Mattos (Orientador). **Melhoria da segurança pública por meio de intervenções no espaço urbano: estratégias para atuação em favelas**. Rio de Janeiro, 2021. 111p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O processo acelerado de urbanização das cidades brasileiras teve como uma de suas consequências a formação de assentamentos irregulares, caracterizados pela precariedade, desigualdade social e segregação urbana. A falta de segurança pública é outra particularidade destes locais, e um problema destacado quando se trata das favelas do Rio de Janeiro. Em face destes problemas, o poder público atua nas favelas com o objetivo de proporcionar melhoria na qualidade de vida de seus habitantes, por meio de políticas públicas que compreendem ações voltadas à infraestrutura, urbanismo, habitação, atuações sociais e de segurança, sendo esta última, prioritariamente, com ações das forças policiais. No entanto, a segurança pública se deve a diversos fatores, o que requer a adoção de ações interinstitucionais. O planejamento urbano, ao atuar na configuração do ambiente, pode se configurar como uma estratégia que contribui para a melhoria da segurança pública e aumento da sensação de segurança percebida pelos moradores. Esta pesquisa teve como objetivo a indicação de diretrizes de melhoria de segurança por meio do planejamento urbano, bem como correlacioná-las a ações práticas para de programas de urbanização. Defende-se que, uma das finalidades do urbanismo é atuar como uma forma de complementar as ações de segurança pública, propondo mudanças no ambiente construído que desfavoreça a criminalidade, além de tornar ao Estado o controle do território, almejando, desta forma, que se reduza a necessidade de ações violentas de repressão.

## Palavras-chave

Urbanização; favelas; segurança pública; políticas públicas.

## Extended Abstract

Vespa, Talita Domingues; Bezerra, Marcelo de Mattos (Orientador). **Improving public security through interventions in the urban space: strategies for acting in slums.** Rio de Janeiro, 2021. 111p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The urbanization process of Brazilian cities took place at an accelerated rate throughout the twentieth century. The last IBGE Census (2010a) indicated that approximately 86% of Brazilian households were in urban areas. As a result of this accelerated growth, problems have arisen that directly affect the quality of life and increase the need for urban planning actions, with the aim of making cities safer places to live (Mazetto, 2000; Duarte, 2013).

The result of this accelerated urbanization was an increase in land illegality, in which part of the population of large cities began to live in precarious and irregular settlements (Rolnik, 2006). In the case of the city of Rio de Janeiro, it showed high rates of population growth before the industrialization process occurred in the country, causing a housing crisis in the city at the end of the 19th century (Gonçalves, 2013). In this period, the city started to receive infrastructure and sanitation interventions, in addition to actions to improve the healthiness of collective housing, which were considered the focus of diseases (Rezende, 2002).

In addition, the inefficiency of the public transport system and the absence of effective housing policies encouraged the poorest populations to occupy the peripheries and hills located in the central region of the city. In this way, the first slums were established (Gonçalves, 2013).

The growth of the slums in the city of Rio de Janeiro presented an even higher pace than the demographic growth of the other areas of the city, and in 2010 it represented more than 20% of the population (Cavallieri and Vial, 2012). With this scenario, it became very necessary to create instruments and public policies for territorial planning and management (Pequeno, 2008). However, despite being the subject of several of these public policies, including constant urban interventions, the current situation of the slums in the city of Rio de Janeiro still presents

precarious services and infrastructure, as well as insecurity in its various facets - such as, for example, as to unhealthiness, geological and public security risks.

The guarantee of public safety in the urban environment is due to multiple factors, thus requiring the adoption of interinstitutional actions, so that it is possible to give an adequate response to the problem (UNODC, 2011). Despite not being the only way to act in the promotion of public security, urban planning is one of the factors that contribute to the improvement of public security and to the increase in the quality of life of the population, improving the sense of security perceived by people who use of urban spaces.

Thus, this work aims to study urban planning as an instrument in improving public security and preventing crime. The concept of crime prevention comprises the strategies and measures taken to reduce the risk of crimes and their possible harmful effects on people and society, including fear, or the feeling of insecurity and interventions to influence their causes (ECOSOC, 2002).

There is a consensus that changes in the forms and intensity of threats to society's security require a different institutional response bias and the promotion of a different security culture (Lourenço, 2010). It is understood that the improvement of public security in the slums is a multidisciplinary theme, in which the role of the urban planner in designing the environment to be built stands out.

Although public security is a problem in the slums of Rio de Janeiro, when analyzing government programs for urban interventions in these places, little is seen about security in these programs, with these actions against crime being restricted to security agencies. However, the understanding addressed here is that the urban environment is one of the aspects of crime prevention, which does not have an independent force of action, but can contribute to this. It is also clear that other social issues, even broader and more complex, contribute to the current scenario, such as inequality and income distribution.

Even though public safety was the first motivating theme of this research, the expected contribution is not the solution to these problems: it is hoped that the research can both contribute to the evolution of urban planning studies and to increase the effectiveness of urban projects, placing the theme of public security at a higher level among the disciplines that influence them. Thus, the research has the general objective of indicating guidelines for improving safety through urban

planning, as well as correlating them with practical actions for guiding urban projects, considering the different disciplines, both technical and social.

The argument raised by this research seeks to demonstrate that, considering that there is a need to establish robust strategies to produce positive results in public security policies, it is necessary that there are also tactical guidelines associated with urban planning and that they can generate actions to be observed in projects.

Although it is not possible to eradicate delinquency only with improvements in the quality of space, urban design can influence human development and indirectly contribute to the prevention of various types of crime (Siqueira, 2016).

Place-based crime prevention is a methodology with a multidisciplinary approach, which relates the physical environment to the occurrence of crimes and increased perceived security, focusing on how spaces can be configured so that possible incidents are reduced (Piroozfar *et al*, 2019). Theories on this subject have already been defended by several authors and put into practice in many countries, which have even included strategies of this nature in their legislation.

One of the characteristics inherent to crime prevention through environmental design (CPTED) is the reduction of offenders' willingness to commit crimes in places where these interventions are implemented (Eck and Guerette, 2012).

Rau Vargas (2013) presents five CPTED principles:

- a. Natural surveillance: which is all about seeing and being seen, and for that, it is necessary that there are people using public spaces.
- b. Territorial reinforcement: which refers to the identity of the public space, inserting elements and visual identity in the city that refers to the place in a positive way.
- c. Natural access control: without the need to use elements and physical barriers such as railings and walls.
- d. Maintenance and order of public spaces.
- e. Community participation: which the author identifies as the “soul of the strategy”, in which the user seeks to ask the user's needs and desires for the space.

The crimes that occur in slums are different from those that commonly occur in formal areas; however, the adequacy of prevention concepts has made their

applicability in slums possible, providing an improvement in the quality of life in these locations.

An outstanding example is the process of urban and social transformation that has been taking place in Medellín, which for decades has been implementing urban intervention programs to improve its neighborhoods and slums. The city adopted the so-called “Social Urbanism”, which comprises the creation of a city model that integrates political, social, territorial and urban themes, aiming, in addition to economic growth, human well-being, with inclusive and participatory approaches (Vilar and Cartes, 2016; Pérez et al, 2017).

The construction of public transport infrastructures, public spaces and social facilities contributed to the progressive overcoming of the most critical problems, which, while acquiring new peculiarities over time, show the consolidation of an effective public management (Isvimed, 2014). The consolidation of centralities and the construction of public facilities in the most populous peripheral neighborhoods, with the worst human development rates and the highest crime rates, allowed the needy population to have access to leisure, education, culture and social inclusion structures, with rates of crime dropping dramatically (Veloso and Costa, 2018). This transformation of the slums of Medellín was characterized by the pacification of popular territories, by the improvement of living conditions, human development and public space (Mazo, 2017).

In the case of the city of Rio de Janeiro, slums have been the object of urban interventions for decades, with actions with different approaches, from complete removals to urban and infrastructure interventions aimed at formalizing the urban space.

Complexo do Alemão, which is a cluster of slums in Rio de Janeiro, was the object of urban interventions in the actions developed by PAC-Favelas and the Morar Carioca Program. The actions carried out involved the municipal, state and federal spheres, and the slum complex had its landscape changed, with new housing estates, public facilities such as schools, health units and daycare centers, as well as a new transport system - the Alemão cable car. (Oliveira, 2016).

It is noteworthy that the articulation of urban mobility equipment and infrastructure can play an important role in public security, and it is an issue that must be treated with attention when it comes to urbanization of slums. The ease of urban mobility within the slum roads is conditioned by several factors, including

public security. However, it is easy to see the lack of continuity about the maintenance of equipment - news published by newspapers has dealt with the abandonment and closure of cable car stations since 2016, a few years after its inauguration.

Proposals for urban and housing intervention in Complexo do Alemão meet the theories of crime prevention through the design of the environment and the actions carried out in Medellín. However, they were not carried out as planned and did not achieve the expected results.

One point to be discussed about the effectiveness of interventions within the scope of the programs developed at Complexo do Alemão is about popular participation. Authors state that the actions in the Morar Carioca Program did not incorporate the methodologies of inclusion and social participation in the way they had been planned (Vasconcelos and Duarte, 2017; Leitão and Delacave, 2011).

From the bibliographic references studied and researched cases, this work sought to observe possible solutions to the problem of public security (and the increased feeling of security), under a bias that escapes the conventional ostensive action of specific institutions in the security area, analyzing territorial planning and its correlation with security in the elaboration of public policies.

A framework of guidelines and actions that can be used to improve the security of slums in urbanization interventions has been proposed. This framework was based on the theoretical framework studied throughout the work and on discussions about public urbanization policies in Complexo do Alemão.

For the elaboration of the framework of guidelines, firstly, four phases of urban interventions in slums were defined, at the macro level:

- (i) **Diagnosis** - consists of a physical, socioeconomic, and cultural diagnosis, made by a multidisciplinary team, involving, for example, urban planners, architects, engineers and sociologists, in partnership with the public contracting entities.
- (ii) **Projects** - after acquiring an in-depth knowledge of the situation in the slum, we move on to this stage, which addresses planning itself, and where ideas are suggested and discussed among the project team and community representatives. It includes, in a linked way, the preliminary intervention plans and the basic and executive projects. It is important that this stage is participatory, so that the interventions are what the local

community really needs, and the social actions carried out in parallel have the engagement of the target audience.

- (iii) Implementation - The implementation stage concerns both the work itself and the beginning of the implementation of the social actions that will occur during its execution.
- (iv) Management - refers to the post-work, as it is not enough that the interventions are simply delivered, without subsequent maintenance, monitoring, and actions on the built space.

Then, the phases were correlated to the type of action, which were subdivided into:

- (i) Urbanistic: refer to interventions related to public and leisure roads and spaces.
- (ii) Architectural: in relation to buildings of public facilities, such as schools, health centers, among others.
- (iii) Social: related to activities or actions with the participation of the community.

Then, the action guidelines were indicated, about their correlation with theories of crime prevention through the urban environment, identified in the theoretical framework, namely: natural surveillance, territorial reinforcement, community participation, natural control of access and maintenance and order of public spaces. And, finally, practical actions were suggested that can be used in slum urbanization interventions, in line with the phase, nature and corresponding guideline.

As conclusions of the analysis of the proposed framework of guidelines, it is noted that in the Diagnosis stage, the proposed actions related to the Urban scope and that adhere to the theme of public security are focused on the identification of degraded, poorly used and lit public places inadequate. Places with these characteristics, according to the theories studied, can present themselves as a facilitator for criminal actions, harming the feeling of security.

Therefore, these actions are mainly related to those of the Projects phase within the scope of Natural Surveillance, which indicates the need for the use of space by the residents, and the scope of Maintenance and order of public spaces.

Also, in the diagnostic phase, social actions stand out, which prioritize the identification of the community's identity and social, sporting, or educational

actions that would boost the engagement of residents. These actions are correlated with other phases of the Project, Implementation and Management, always aiming at popular participation in the processes and encouraging the appropriation of public spaces.

As for the projects, what stands out is the need for a consistent participatory process. The main stakeholder is the slum residents, who will receive the intervention works, therefore, the result needs to meet their expectations, observing, of course, the pre-determined technical, social, and budgetary limits.

In the intervention phase, the maintenance of a constant communication channel with the population is emphasized, either through assemblies, service stations, or using social media. The strategy must be adapted to the characteristics of the community being served.

In addition, involving the local population in the activities of carrying out the works, when possible, with local labor is a strategy that facilitates the adherence and appropriation of new spaces by the community - a sense of belonging is created. Finally, the management phase, which can be classified as fundamental, is where there is a major flaw in public policies for urbanization of slums in the city of Rio de Janeiro. It is understood that the continued management of public spaces, both in the maintenance and cleaning, as well as in the promotion of social actions brings numerous benefits and that are in line with the theories studied: (i) the ordered space helps in the feeling of security; (ii) natural surveillance, that is, on the part of the population, is facilitated and even encouraged; (iii) police surveillance is also facilitated, whether by the visual field, but also by the greater perception of the presence of the state in the place.

## **Keywords**

Urbanization; slum; public security; public policy.

## Sumário

1	Introdução	17
1.1	Apresentação e contextualização do tema	17
1.2	Justificativa e evidências de interesse	23
1.3	Objetivos do trabalho e expectativas de contribuição	29
1.4	Metodologia adotada	31
1.5	Estrutura do trabalho	32
2	O papel do urbanismo na segurança pública	34
2.1	A relação entre o ambiente urbano e a segurança pública	34
2.1.1	Teorias de prevenção do crime baseado no ambiente urbano	36
2.2	Aplicações práticas de ordenamento e revitalização urbana aliadas a estratégias de melhoria da segurança pública	45
2.2.1	Iniciativas governamentais	45
2.2.2	Aplicação em favelas das teorias de prevenção do crime baseado no ambiente urbano	50
2.2.2.1	Intervenções urbanas e sociais nas favelas de Medellín	53
3	Políticas públicas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e as intervenções no Complexo do Alemão	66
3.1	Contexto histórico das políticas de urbanização de favelas cariocas	66
3.2	Urbanização do Complexo do Alemão e sua interface com os conceitos de melhoria da segurança pública	75
4	Indicação de diretrizes e proposição de ações para políticas de urbanização visando a melhoria da segurança pública de favelas	82
4.1	Quadros de Ações	87
4.2	Discussão acerca das ações propostas	94
5	Considerações Finais	97
6	Referências bibliográficas	100

## Lista de Figuras

Figura 1 - Histórico do crescimento populacional da cidade do Rio de Janeiro e a variação populacional e percentual do crescimento das favelas entre os anos de 1950 e 2010	19
Figura 2 – Estrutura da dissertação	33
Figura 3 – Tripé dos delitos de oportunidade	42
Figura 4 – Crescimento populacional de Medellín	54
Figura 5 – Las Independencias (à esquerda); Complexo do Alemão, Rio de Janeiro (à direita)	55
Figura 6 – Localização e divisão geográfica de Medellín	55
Figura 7 – Taxas de homicídio em Medellín, em comparação com outras cidades colombianas, entre 1999 e 2013	56
Figura 8 – Exemplo de um <i>Master Plan</i> desenvolvido no âmbito do PUI, para as Comunas 1 e 2 de Medellín	62
Figura 9 – Parques Biblioteca na cidade de Medellín, com destaque para o Parque Biblioteca Espanha (vide figura a seguir)	63
Figura 10 – Parque Biblioteca Espanha, Bairro Santo Domingo Savio, Medellín	63
Figura 11 – Favelas na cidade do Rio de Janeiro	67
Figura 12 – Linha do tempo: programas de urbanização no Rio de Janeiro em paralelo às gestões municipais, estaduais e federais	74
Figura 13 – Favelas do Complexo do Alemão	76
Figura 14 – Área revitalizada no Complexo do Alemão – Centro Setorial	78
Figura 15 – Vista do teleférico no Complexo do Alemão	79
Figura 16 – Esquema resumo da premissa da pesquisa	83
Figura 17 - Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Vigilância Natural	89
Figura 18 – Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Reforço Territorial	91
Figura 19 - Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Manutenção e ordem dos espaços públicos	93

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 – Autores base do CPTED	41
Quadro 2 – Políticas Urbanas e Habitacionais em Medellín	58
Quadro 3 – Etapas da metodologia de intervenção utilizada no PUI na Zona Nororiental de Medellín	60
Quadro 4 - População no Complexo do Alemão	76
Quadro 5 – Ações relacionadas à diretriz "Vigilância Natural"	88
Quadro 6 – Ações relacionadas à diretriz "Reforço Territorial"	90
Quadro 7 – Ações relacionadas à diretriz "Manutenção e ordem dos espaços públicos"	92
Quadro 8 – Ações relacionadas à diretriz "Participação comunitária"	94

## Lista de abreviaturas e siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design*

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPP – Instituto Pereira Passos

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PRIMED – Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais

PROAP – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro

PUI – Planos Urbanos Integrais

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

# 1

## Introdução

### 1.1

#### Apresentação e contextualização do tema

O processo de urbanização constitui um fenômeno relativamente recente na História. Segundo Mazetto (2000) durante séculos, a população mundial apresentou baixo crescimento demográfico, acelerando a partir da Revolução Industrial, no século XVIII, quando se desenvolveram as primeiras sociedades com base na economia industrial e com população predominantemente urbana.

No Brasil, este é um quadro ainda mais recente, tendo o país passado por um processo de crescimento acelerado durante todo o século XX, aliado a um conjunto de mudanças estruturais na economia e na sociedade a partir da década de 1930, e apresentando população urbana superior à rural apenas após 1970 (Brito e Souza, 2005; Gonçalves, 2013).

Dados censitários do IBGE (2010a) indicavam que quase 86% dos domicílios do país estavam localizados em áreas urbanas. Para Rolnik (2006), a urbanização no Brasil se deu por um movimento socioterritorial rápido e intenso. Com este crescimento da urbanização surgem novos problemas, que afetam diretamente a qualidade de vida e aumentam a necessidade por planejamento urbano, com o objetivo de tornar as cidades lugares seguros e agradáveis para se viver (Mazetto, 2000; Duarte, 2013).

O modelo de desenvolvimento urbano observado após a migração da população rural para a área urbana privou determinados grupos, especialmente os de pessoas de baixa renda, de condições básicas de urbanidade e até mesmo da inserção efetiva na cidade. Como resultado, consolidou-se um cenário de ilegalidade, em que uma parcela significativa da população de grandes cidades vive em assentamentos precários e irregulares (Rolnik, 2006).

Tratando de um contexto mundial, mas que se reflete na história da urbanização brasileira, Cozens (2007) afirma que a industrialização e a urbanização geraram novas ameaças à saúde pública e ao bem-estar, e a rápida expansão das

idades resultou em superlotação, poluição, pobreza, doença, crime e desorganização.

Como uma das consequências dessa urbanização evidencia-se a segregação socioespacial, que “é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma”, resultando em infraestrutura e serviços urbanos escassos ou precários, assim como menor oferta de emprego e profissionalização, maior exposição à violência, discriminação e dificuldade de acesso à justiça oficial e ao lazer (Maricato, 2003, p. 152).

No caso do Município do Rio de Janeiro, escolhido como foco desta pesquisa, a cidade apresentou taxas de crescimento populacional elevadas antes mesmo do processo de industrialização que ocorreu no país, se apresentando como uma área de atração por ser, até o ano de 1960, Capital da República. Os problemas decorrentes deste crescimento também apareceram mais cedo do que nas demais cidades brasileiras – tendo, como resultado, uma crise habitacional instalada na cidade já no final do século XIX (Gonçalves, 2013; Souza e Frutuozo, 2018).

Neste período, a cidade passou a ser objeto de planos de infraestrutura e saneamento, coincidindo ainda com o período da epidemia da febre amarela de 1876, intensificando as preocupações com condições de salubridade, incentivando as ações públicas não apenas nas obras de drenagem, canalização de rios e alargamento de ruas, como também a substituição de moradias coletivas e cortiços, que, com suas condições precárias, eram consideradas principais focos de disseminação da doença (Rezende, 2002).

Neste cenário, agravado pela fragilidade do sistema de transportes, ausência de políticas habitacionais eficazes e precariedade do mercado de trabalho, as populações mais pobres passaram a ocupar os morros centrais, estabelecendo as primeiras favelas (Gonçalves, 2013).

Nos anos subsequentes, outras ações de planejamento da cidade também levaram a população de baixa renda a buscar locais alternativos de moradia, tais como as obras públicas de alargamento e abertura de vias, melhorias no sistema viário, urbanização de logradouros e saneamento, ocorridas na gestão de Pereira Passos, entre 1902 e 1906, e também ações de melhoria das condições de higiene

do Centro, abertura de novas quadras e arrasamento de morros, na administração do prefeito Carlos Sampaio entre 1920 e 1922<sup>1</sup> (Rezende, 2002).

Velho (1989) argumenta que os desequilíbrios no sistema de produção-distribuição-consumo, aliado ao “inchamento” da cidade, resultaram em problemas de moradia e consolidação das favelas, processo que se acelerou no decorrer do século XX. Neste contexto, o autor chama atenção ainda para a desigualdade de acesso da população aos “bens urbanos<sup>2</sup>”.

A Figura 1 apresenta o comparativo entre a população total da cidade e a população nas suas favelas, desde a década de 1950. O eixo à direita mostra o percentual que a população das favelas representa no total de habitantes da cidade.

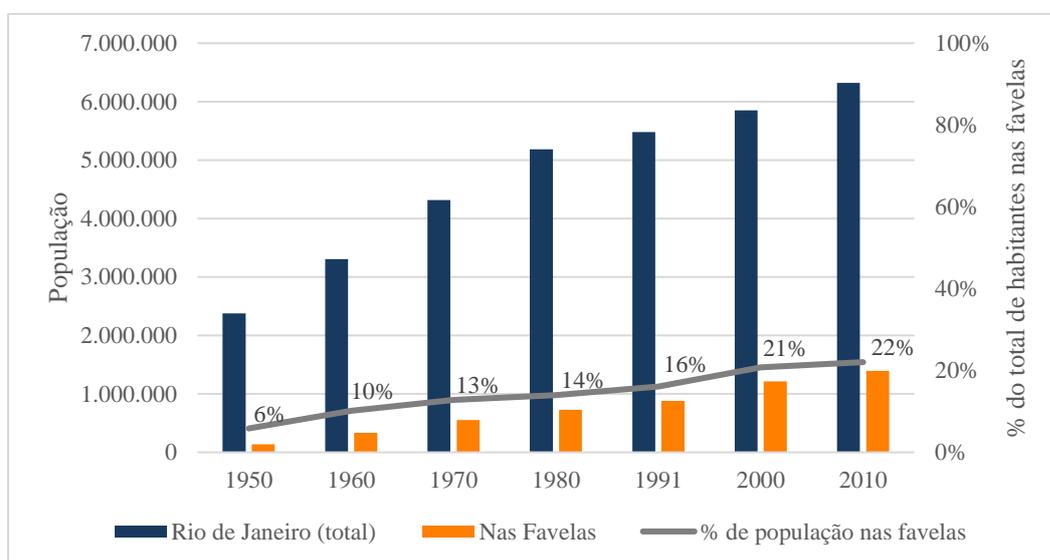


Figura 1 - Histórico do crescimento populacional da cidade do Rio de Janeiro e a variação populacional e percentual do crescimento das favelas entre os anos de 1950 e 2010

Fonte: IBGE, 2010b; IBGE, 2010c; IBGE, 1949; Cezar, 2002; Cavallieri e Vial, 2012; Gonçalves, 2020<sup>3</sup>

A partir da década de 1970, a cidade teve redução na velocidade de crescimento populacional. Todavia, nas últimas décadas, a expansão demográfica

<sup>1</sup> Anos de gestão de Francisco Pereira Passos e Carlos César de Oliveira Sampaio na prefeitura da cidade do Rio de Janeiro informadas no site oficial da prefeitura. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/governantes-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

<sup>2</sup> Entende-se como todas as estruturas urbanas construídas na cidade (mobiliários e equipamentos urbanos, áreas públicas e infraestrutura) e serviços públicos.

<sup>3</sup> Os dados foram coletados de diferentes fontes, portanto, cabe ressaltar o necessário cuidado na análise dos dados, e, conforme apresentado por Gonçalves (2020), considerar a evolução das definições censitárias dos espaços favelados no decorrer dos séculos XX e XXI. No entanto, entende-se que as informações apresentadas servem para contextualizar, em um panorama geral, a curva de crescimento populacional das favelas e sua expressividade, em comparação ao crescimento da população total da cidade.

da cidade apontou para um ritmo de crescimento nas favelas que atingiu, em média, o dobro do visto nas demais áreas (Barreira e Botelho, 2008). No período entre os anos 2000 e 2010, o IPP (Instituto Pereira Passos) estimou a taxa de variação absoluta da população das favelas em 19%, enquanto a população vivendo na área formal apresentou, para a mesma taxa, variação de 5% (Cavallieri e Vial, 2012).

Após a metade do século XX, surgiu a necessidade da criação de instrumentos e políticas públicas de planejamento e gestão territorial, que tinham como objetivo articular o crescimento urbano ao fornecimento de infraestrutura básica, estruturação do sistema viário, direcionamento da expansão da cidade e controle do uso do solo (Pequeno, 2008).

Apesar das favelas do Rio de Janeiro serem objeto de diversas dessas políticas públicas, incluindo constantes intervenções urbanísticas, sua situação atual ainda apresenta precariedade de serviços e de infraestrutura, além de insegurança em suas diversas facetas – como por exemplo, quanto à insalubridade e saúde, riscos geológicos e de segurança pública. O poder público atua nesses locais com o objetivo geral de proporcionar melhoria na qualidade de vida e diminuir impactos ambientais negativos (Abiko e Coelho, 2009).

Características individuais e familiares, exposição à violência, más condições de habitação, o próprio ambiente, condições de escolaridade e da comunidade, assim como a marcante desigualdade, constituem fatores de ocorrência de crimes e de vitimização, que em muitos casos são acentuados pela presença de drogas e armas (UNODC, 2011).

O cenário atual de insegurança nas favelas afeta os moradores não apenas em seu cotidiano, mas também pode se caracterizar como um impeditivo, ou uma dificuldade, na implantação das políticas urbanas que poderiam melhorar o espaço público, as habitações e a qualidade de vida. Além de toda a dificuldade em questões de infraestrutura, as favelas cariocas cresceram transformando-se, gradualmente, em “verdadeiras fortalezas, que atualmente abrigam a comercialização de drogas e o estoque de armas, sugerindo dar proteção aos grupos criminosos” (Silva Neto e Nunes, 2012, p. 41).

Associadas a um cenário de crescimento da violência, é natural que o foco das estratégias seja dirigido aos aparelhos policiais, com ênfase em sua função de controle social, que é entendida, de maneira restrita, como coercitiva de repressão ao crime violento (Machado da Silva, 2010). No entanto, a garantia da segurança

pública no ambiente urbano se deve a múltiplos fatores, requerendo, desta forma, a adoção de ações interinstitucionais, para que seja possível dar uma resposta adequada ao problema (UNODC, 2011).

O planejamento urbano, tanto em seu desenho como nas políticas adotadas, apesar de não atuar de forma isolada na promoção da segurança pública, é um dos fatores que contribuem para a melhoria da segurança pública e aumento da qualidade de vida da população, inclusive na sensação de segurança percebida pelos frequentadores dos espaços urbanos. Esta questão se faz muito importante, pois, frequentemente, quando determinados locais das cidades são associados à criminalidade e violência, disso decorrem graves consequências sociais, econômicas e políticas, de forma direta ou indireta, em suas populações. (Fernandes, 2007).

Com base nesse contexto, este trabalho visa estudar a forma que o planejamento urbano pode ser utilizado como um instrumento na melhoria da segurança pública, e, conseqüentemente, na prevenção de crimes. O conceito de prevenção de crimes compreende as estratégias e medidas tomadas para reduzir o risco da ocorrência de delitos e seus possíveis efeitos prejudiciais para as pessoas e a sociedade, incluindo o medo, ou a sensação de insegurança e as intervenções para influenciar suas causas (ECOSOC, 2002).

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas traz a seguinte posição acerca das estratégias de prevenção do crime:

Há indícios claros de que as estratégias bem planejadas de prevenção do crime não apenas previnem o crime e a vitimização, mas também promovem a segurança da comunidade e contribuem para o desenvolvimento sustentável dos países. As políticas responsáveis e eficazes de prevenção do crime melhoram a qualidade de vida de todos os cidadãos. Produzem benefícios no longo prazo, ao reduzir os custos relacionados ao sistema formal de justiça penal, assim como outros custos sociais resultantes da delinquência. A prevenção do crime oferece oportunidades para aplicar uma abordagem mais econômica aos problemas do crime. (ECOSOC, 2002, p. 63, tradução da autora)

Teorias de prevenção do crime são classificadas utilizando-se diferentes metodologias, causas, origens ou impactos, e uma dessas classificações defende a relação entre o crime e o ambiente urbano, que é seu contexto de ocorrência (Piroozfar et al, 2019). A UNODC (2011) elenca diferentes enfoques para a prevenção do crime:

- i. Enfoques situacionais

Tem por objetivo reduzir as possibilidades da ocorrência de crimes e da vitimização por meio de:

- melhoria da ordenação do ambiente e da reordenação urbana, atuando em elementos tais como as moradias, os espaços públicos e de lazer, e as ruas;
- Aplicando medidas de vigilância adequadas, e que, ao mesmo tempo, respeitem a privacidade dos habitantes;
- Projetando bens urbanos que permitam a redução da criminalidade ao mínimo; e,
- Fortalecendo a capacidade de resistência ao crime no ambiente criado.

ii. Enfoques baseados no desenvolvimento social e da comunidade

Tem como objetivo as populações em situações de maior vulnerabilidade, e sua atuação é por:

- ações relacionadas à educação, saúde, competências profissionais, criação de oportunidades de trabalho, moradia e programas de apoio à família e à infância;
- intervenções direcionadas a corrigir a exclusão e a marginalização, assim como fortalecer a comunidade;
- apoio para a solução positiva de conflitos;
- estratégias educativas e de sensibilização com intuito de aumentar a cultura da legalidade.

iii. Reinserção social

Refere-se ao apoio que é prestado ao que cometeu um crime na sua reincorporação à sociedade, após cumprimento de pena. Estas medidas têm como objetivo a redução de reincidência e podem incluir sentenças alternativas de detenção, com assistência ao desenvolvimento moral, profissional e de educação, assim como apoio social e psicológico para tais pessoas.

Este trabalho tem como objeto de estudo o primeiro e o segundo enfoque. Este assunto é amplamente tratado, na literatura existente, com vistas ao planejamento urbano de áreas formais, e nessa pesquisa pretende-se estender o assunto às favelas e seu entorno.

## 1.2

### Justificativa e evidências de interesse

A segurança é um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988, que indica, em seu Título II, capítulo II, Art. 6º, que “a política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988).

Este trabalho tem como conceito fundamental o entendimento de que todos os indivíduos buscam, em qualquer situação, uma condição digna de vida e bem-estar, e que essa dignidade impacta em suas qualidades de vida. Para Vilar e Cartes (2016), em um mundo no qual a maior parte de seus habitantes vivem em cidades, as fragilidades quanto à inclusão social e coesão territorial, que reduzem a prosperidade e a qualidade de vida, aumentam de forma rápida.

A qualidade de vida almejada pelos habitantes de uma cidade depende de diversos fatores, incluindo um ambiente naturalmente sadio, acesso à riqueza gerada pela sociedade, assim como a segurança em viver nesse espaço (Francisco Filho, 2004).

Neste contexto, cabe citar a Nova Agenda Urbana (NAU), desenvolvida pelas Nações Unidas (ONU-Habitat, 2017), que busca difundir princípios para o planejamento das áreas urbanas, por meio de cinco pilares: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local. Defende ainda a importância da conexão entre as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, assim como incluir esses temas nas políticas e estratégias de renovação urbana.

Segundo Francisco Filho (2004), nas últimas décadas, as populações das grandes cidades brasileiras passaram a conviver com um medo crescente relacionado à ausência de segurança pública, ao mesmo tempo em que houve uma queda na credibilidade das instituições que deveriam garantir segurança e justiça. De acordo com o mesmo autor, como consequência, as cidades passaram a refletir este cenário de preocupação com a violência, concretizando uma morfologia urbana caracterizada por espaços isolados por elementos físicos, com o intuito de que a criminalidade seja mantida fora de suas fronteiras.

A relação entre o desenho urbano e o modo pelo qual as pessoas utilizam e usufruem do espaço é determinante quando se trata de segurança pública: o desenho

urbano das cidades está se voltando cada vez mais à segregação e confinamento, com limites demarcados com muros e cercas, o que resulta no afastamento das pessoas do espaço público, desestimulando a convivência coletiva (Lima, 2014).

Machado da Silva (2010) ratifica essa ideia ao afirmar que as questões de segurança têm sido tratadas cada vez mais como voltadas à preservação da continuidade das rotinas pessoais, por meio do afastamento, e não pela regulação das relações entre as pessoas, grupos ou categorias sociais. Como conclusão, o autor defende que segurança e confinamento tendem a se tornar sinônimos – confinamento este que se configura forçado, em áreas de moradia das classes sociais menos favorecidas, e desejado, nas das classes mais abastadas.

Em complementação à questão da segregação, é relevante citar que as áreas destinadas à permanência da população vêm se deslocando gradativamente para espaços privados, e, qualquer que seja a cidade, a população mais afetada pela carência desses espaços, em termos quantitativos e qualitativos, é a mais pobre, cujas possibilidades não permitem o acesso a esses lugares (Oliveira e Mascaró, 2007).

No entanto, para Francisco Filho (2004), mesmo que tenha acesso às benesses que podem ser obtidas em um centro urbano, como boa educação, sistema de saúde eficiente ou infraestrutura de lazer, não é garantido que o cidadão não fique exposto a uma situação diária de estresse e angústia:

Certamente muitos fatores contribuem para isso, mas a exposição à violência é, sem dúvida, um dos maiores fatores que contribuem para a queda da qualidade de vida nas grandes cidades. A violência faz com que não se desfrute das qualidades que um grande centro oferece, e os cidadãos vão aos poucos se encastelando em seus refúgios, cada vez mais transformados em fortalezas, que os afastam da sociedade e os transformam, por conseguinte, em portadores de atitudes segregacionistas. (Francisco Filho, 2004, p.7)

Lourenço (2010, p.2) afirma que existe um consenso de que as transformações nas formas e intensidade das ameaças à segurança da sociedade “exigem uma nova e reforçada capacidade de resposta institucional e a promoção de uma diferente cultura de segurança – não certamente de uma ideologia securitária”.

Para Vilar e Cartes (2016), é um desafio garantir que as cidades em expansão continuem habitáveis, administráveis e sustentáveis, sendo que quanto maior o grau de urbanização necessita-se de mais segurança urbana, o que os autores caracterizam como igualdade de acesso a bens e serviços, desenvolvimento

e gestão territorial ordenada, uso racional dos recursos naturais e uma convivência pacífica e cívica dos seus habitantes, ajudando a prevenir e mitigar os diferentes tipos de vulnerabilidades e ameaças.

Esta temática também se aplica nas discussões acerca dos conceitos de cidade sustentável, ao ser abordada, na sua complexidade, a dimensão da segurança, incluindo políticas de combate à exclusão social, modelos e políticas de urbanização, modelos de polícia e policiamento, forças de segurança, políticas de integração da população e “um novo urbanismo, mais preocupado com a segurança e não espacialmente segregacionista” (Lourenço, 2010, p.4).

Tendo o tema sido exposto no contexto geral das cidades, ajusta-se o foco para o recorte de pesquisa deste trabalho: as favelas. Favelas são áreas com urbanização predominantemente informal, ocupadas principalmente pela população de menor renda, que não possui condições financeiras para morar nas áreas formais da cidade, que são mais valorizadas e onde se encontra a maior parte das ofertas de emprego.

A UN-Habitat<sup>4</sup> (2003) define como características físicas das favelas: (i) acesso inadequado à água, (ii) acesso inadequado ao saneamento e outras infraestruturas, (iii) baixa qualidade estrutural das habitações, (iv) alto adensamento; e, (v) insegurança da condição residencial.

No Brasil utiliza-se também a denominação *aglomerados subnormais* para nomear as favelas. No entanto, para Cavallieri *et al* (2016, p. 413), este conceito “associado à morfologia e outras características das favelas cariocas, há muito é considerado insuficiente para caracterização do universo de assentamentos precários”. Neste trabalho, convencionou-se usar o termo favela.

As favelas representam uma das faces da segregação espacial e social da cidade, que ocorre pela conjugação de diferentes processos, sejam eles econômicos, políticos, jurídicos, simbólicos ou sociais. Segundo Machado da Silva (2010, p.284), essa conjugação de fatores produz um:

[...] imaginário dualizado sobre a cidade, que provoca, entre outros resultados, um tratamento diferenciado das populações faveladas por parte do conjunto das agências públicas e (ou) privadas que, direta ou indiretamente, efetuam as atividades de controle social.

---

<sup>4</sup> Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

A minimização desta segregação é o objetivo de diversas políticas públicas, que buscam suprir a privação ou precarização de serviços básicos e de moradias, assim como melhorar a insuficiente segurança pública, características atuais que prejudicam de forma significativa a qualidade de vida desta população.

De acordo com Machado da Silva (2010, p. 284), a expansão da violência urbana está estreitamente ligada ao tráfico de drogas e “outras atividades criminais, violentas ou não, que raramente têm capacidade de se reproduzir sem interrupção, tendem, direta ou indiretamente, a gravitar em torno dele”.

Para além dos números oficiais, que retratam o aumento da criminalidade de variadas naturezas na capital fluminense, e da sensação de aumento da insegurança sentida pelos seus habitantes, as notícias veiculadas pela mídia mostram que a violência está presente diariamente nas favelas, seja pela atuação de criminosos ou grupos paramilitares (as chamadas “milícias”), seja devido aos confrontos destes com a polícia.

É importante, neste ponto, levantar a seguinte questão: é possível perceber que a dinâmica do crime vem se alterando na cidade, com os crimes de extorsão, prática comum destes grupos paramilitares, ganhando espaço frente aos crimes contra o patrimônio e contra a vida. A revista *El País*<sup>5</sup> apresentou dados impressionantes (referentes à 2019): as milícias dominavam quase 58% do território do Município do Rio de Janeiro, o que representa aproximadamente 25 bairros, atingindo 33% da população carioca. Esta abrangência não se limita às fronteiras das áreas de favela, e já alcança os bairros formais com maiores índices de pobreza. Os números se tornam ainda mais impressionantes ao se observar o rápido crescimento desses grupos, já que começaram a se articular no início dos anos 2000. Em comparação, as facções criminosas do tráfico de drogas (Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos) tem atuação, somadas, em aproximadamente 15,4% do território da cidade.

Apesar deste trabalho definir como um recorte de estudo os territórios das favelas, os conceitos estudados podem ser aplicados em outras áreas da cidade, a

---

<sup>5</sup> *El País*. Milícias já dominam um quarto dos bairros do Rio de Janeiro, com quase 60% do território da cidade. Publicado em: 19 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-19/milicias-ja-dominam-um-quarto-dos-bairros-do-rio-de-janeiro-com-quase-60-do-territorio-da-cidade.html>>. Acesso em: 25 out. 2020. Estudo desenvolvido pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), datalab Fogo Cruzado; Núcleo de Estudos da Violência da USP; plataforma digital Pista News e o Disque-Denúncia

exemplo das áreas formais sob o domínio das milícias, atuando no sentido de retomada do controle dos territórios pelo poder público. Acredita-se, também, que ao melhorar as áreas de favela, seus entornos são, similarmente, afetados positivamente. Entende-se que a melhoria da segurança pública nestes locais é um tema multidisciplinar, no qual o papel do planejador urbano se faz muito importante ao projetar o ambiente que será construído (ou, neste caso, reconstruído, após intervenções do Estado).

Vale ressaltar o exposto por Schneider e Kitchen (2002): normalmente os cidadãos procuram o Poder Público e a polícia, para tornar os locais seguros, de forma corretiva, e, mesmo após serem vítimas de situações de insegurança, a maioria não considera a relevância do papel de outros atores que poderiam atuar de forma preventiva – como planejadores e designers urbanos, arquitetos, cientistas ambientais e comportamentais.

Dois pontos são aqui levantados: o primeiro trata das estratégias já difundidas pelo mundo, em ações e em publicações de autores de referência, da eficácia do planejamento urbano como um fator que influencia na dinâmica da segurança *versus* criminalidade.

O segundo ponto se relaciona com a importância da intersetorialidade das políticas públicas, para que estas alcancem os objetivos almejados, ao contrário de quando realizadas de forma isolada. A incorporação desta intersetorialidade provoca articulação de saberes técnicos, com especialistas em determinada área passando a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns, trazendo “ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização de políticas públicas centradas em determinados territórios” (Nascimento, 2010, p. 96).

Ao serem analisados programas de governo para intervenções urbanas em favelas, e apesar da segurança pública nestes locais ser um problema muito destacado na mídia e muito sentido pela população, pouco se vê sobre o tema nesses programas, ficando ações contra a criminalidade a cargo dos órgãos de segurança. Já as políticas específicas de segurança pública, atuando de forma independente, são predominantemente voltadas a ações das forças policiais.

Parte-se deste ponto com os seguintes questionamentos, que buscarão ser respondidos ao longo deste trabalho: a garantia da segurança pública deve se limitar apenas às ações de segurança relacionadas ao policiamento? De que forma a

segurança pública pode ser agregada à agenda de políticas públicas de urbanização? Como o planejamento urbano pode ser utilizado como uma ferramenta para a melhoria da segurança pública nos programas e projetos de urbanização de favelas e em seu entorno imediato?

Vale ressaltar que o entendimento abordado aqui é de que este é apenas uma das abordagens de prevenção do crime, que não tem força de atuação independente, mas pode contribuir para tal. Está claro que outras questões sociais, até mesmo mais amplas e complexas, contribuem para o cenário atual, como a desigualdade e a distribuição de renda.

Este trabalho se insere na linha de pesquisa de Planejamento Urbano e Sustentabilidade do Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio, que se destina à investigação dos modelos de planejamento e soluções para as cidades brasileiras e busca desenvolver propostas para minorar os impactos das atividades urbanas sobre o meio ambiente.

Entende-se ser necessário o esclarecimento de três conceitos para a compreensão da adesão do tema à referida linha de pesquisa. O primeiro diz respeito ao Planejamento Urbano, que tem como objeto de estudo a cidade, não só quanto às suas características físicas, mas também sociais, culturais e econômicas (Duarte, 2013).

O planejamento urbano busca encaminhar soluções para as atividades e relações existentes nas cidades, em diferentes níveis,

sejam as mais imediatas – a altura dos edifícios, as linhas de ônibus, a localização das escolas e hospitais ou os sistemas de água e esgoto –, sejam as mais complexas, como a solução mais adequada a determinada comunidade que tem peculiaridades culturais e sociais, ou o questionamento da cidade como forma de organização da sociedade. (Gonçalves Jr. *et al*, 2017)

O segundo conceito é o da sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, que não se limita apenas à noção de preservação dos recursos naturais. Um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos pela ONU em sua Agenda 2030, trata de cidades e comunidades sustentáveis e tem como finalidade “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Em seu parágrafo 11.7, apresenta o seguinte objetivo: “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis

e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”<sup>6</sup>.

Girardet (2001) define uma cidade sustentável como aquela que se organiza de forma a possibilitar que seus cidadãos satisfaçam suas necessidades e elevem seu bem-estar, sem que para isso prejudiquem as condições de vida de outras pessoas, no momento presente ou futuro.

Por fim, assim como para o conceito de sustentabilidade, meio ambiente não se restringe à natureza, mas também ao ambiente construído.

Ajara (1993, p. 11) afirma que:

Ao aproximar a noção do meio ambiente ao próprio conceito de espaço geográfico, estar-se-á não apenas superando as dicotomias, frequentemente postas em análises ambientais, entre ecologia/economia, sociedade/natureza, meio físico biótico/organização socioeconômica, como também atrelando à questão ambiental o dinamismo próprio ao contínuo movimento de criação/(re)criação de espaços.

As favelas compõem o meio ambiente construído e a paisagem urbana e, conforme citado anteriormente, trazem consigo diversos aspectos que ainda não estão solucionados, tanto no âmbito físico quanto social, que são fatores que afetam a sustentabilidade das cidades.

### 1.3

#### **Objetivos do trabalho e expectativas de contribuição**

As teorias que associam o desenho urbano à inibição dos crimes de oportunidade e melhoria da sensação de segurança dos habitantes locais já foram defendidas por diversos autores e colocadas em prática em muitos países, que, inclusive, incluíram estratégias dessa natureza em suas legislações.

Entende-se que a aplicação destes conceitos surgiu como diretriz para projetos ou intervenções urbanas em áreas formais, mesmo que fossem destinadas a suprir demandas em locais de habitação popular. No entanto, tais estratégias já figuraram em políticas públicas e em projetos de urbanização de favelas, a exemplo das intervenções realizadas em grandes cidades da Colômbia.

Maricato (2000) afirma que a realidade urbana brasileira exige o desenvolvimento de respostas que nascem a partir do conhecimento da realidade

---

<sup>6</sup> ODS 11, Agenda 2030 da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

empírica, respaldado pelas informações científicas sobre o ambiente construído, evitando assim a formulação do que a autora chama de “ideias fora do lugar”, característicos do planejamento urbano no Brasil.

Para definir os contornos e objetivos do trabalho, ressalta-se desde já que esta pesquisa não se propõe a trazer soluções diretas para problemas de segurança pública. Mesmo tendo sido a segurança pública o primeiro tema motivador da pesquisa, a solução destes problemas também não é a contribuição esperada: espera-se que a pesquisa possa tanto contribuir para a evolução dos estudos de planejamento urbano quanto para aumentar a efetividade das intervenções urbanas, colocando a temática da segurança pública em um patamar mais elevado dentre as disciplinas que os influenciam.

Para que essa contribuição seja possível, define-se então o objetivo geral da pesquisa: indicar diretrizes para que o planejamento urbano promova melhorias na segurança pública, bem como correlacioná-las a ações práticas de orientação de políticas públicas de intervenções urbanas em favelas, considerando as diferentes disciplinas desenvolvidas neste tipo de programa, tais como temas técnicos e sociais.

O argumento levantado por essa pesquisa busca demonstrar que, considerando que, para implementar estratégias robustas capazes de produzir resultados positivos relacionados à segurança pública nas políticas de urbanização de favelas, é preciso que sejam definidas, claramente, diretrizes táticas associadas ao planejamento urbano, e que irão se refletir, já no nível operacional, em ações que irão influir na elaboração e implementação das intervenções urbanas.

Como objetivos complementares, busca-se ainda:

- Discorrer acerca de teorias de prevenção do crime por meio do desenho ambiental e autores que correlacionam o planejamento urbano e a segurança pública;
- Compreender a correlação e aderência de tais teorias em programas de urbanização de favelas;
- Identificar ações de urbanização de favelas onde foram utilizados os conceitos de prevenção do crime por meio do desenho ambiental, buscando a compreensão das estratégias utilizadas e seus resultados.

Para atingir estes objetivos, definiu-se uma metodologia de estudo, que será descrita no item a seguir.

## 1.4

### Metodologia adotada

Esta pesquisa terá cunho exploratório, que é um meio valioso para identificar o que está acontecendo no campo de pesquisa, avaliar fatos sob uma nova perspectiva e obter novas ideias, além de ser extremamente útil para compreender problemas em que não se tem a compreensão exata. É possível visualizar três principais caminhos para se conduzir a pesquisa exploratória: (i) pesquisa na literatura; (ii) entrevistas com especialistas no assunto, e; (iii) realização de entrevistas com grupos focais (Saunders *et al*, 2007). Neste trabalho, utilizou-se o primeiro caminho indicado.

A pesquisa será realizada de acordo com os cinco procedimentos metodológicos descritos a seguir:

#### Procedimento 1 – Revisão Bibliográfica:

Em livros e artigos de periódicos, buscando compreender as diversas linhas de pensamento sobre o assunto e seu desenvolvimento ao longo dos anos, assim como diretrizes de planejamento urbano aplicadas em políticas públicas e projetos de urbanização de favelas. A construção de uma densa revisão bibliográfica é peça chave para que sejam amadurecidos os conceitos a serem abordados e, para além disto, permitirá a identificação do que existe de mais atual (ou de mais relevante) na correlação entre segurança pública e planejamento urbano.

#### Procedimento 2 – Levantamento de dados secundários de experiências de aplicação das teorias:

Aplicação das estratégias de prevenção do crime por meio do planejamento do espaço urbano em áreas de favela ou aglomerações urbanas similares. Este procedimento terá como objetivo identificar a adequação de tais estratégias em ambientes com urbanização informal e com atuação de grupos armados paralelos. Serão analisadas as recentes políticas públicas de urbanização das favelas de Medellín, na Colômbia, tido como caso de sucesso.

#### Procedimento 3 – Análise das intervenções realizadas no Complexo do Alemão como base para a indicação de diretrizes e proposição de ações em políticas públicas de urbanização de favelas cariocas:

Buscar o entendimento de como as políticas de intervenção urbana são aplicadas às favelas do Rio de Janeiro e se há alguma indicação de se promover o desenho urbano com vistas à melhoria da segurança ou a sensação de segurança sentida pelos moradores. Em seguida, a pesquisa será focada nas intervenções mais recentes realizadas no Complexo do Alemão, criando uma base de conhecimentos para desenvolver o procedimento seguinte.

#### Procedimento 4 – Indicação de diretrizes e proposição de ações práticas:

A partir do entendimento do cenário atual das políticas de intervenção urbana e do conhecimento adquirido sobre as estratégias pesquisadas (procedimentos 2 e 3), serão indicadas as diretrizes de segurança pública por meio do espaço urbano, passíveis de aplicação nas favelas cariocas, correlacionando-as a proposição de ações específicas para urbanização de favelas.

#### Procedimento 5 – Considerações Finais:

Serão apresentadas as considerações acerca do desenvolvimento da pesquisa, assim como sugestões para pesquisas futuras sobre o tema.

Visando um melhor entendimento de como estes procedimentos foram aplicados ao longo da pesquisa, o item a seguir apresenta a estrutura do trabalho.

## **1.5**

### **Estrutura do trabalho**

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, encadeados conforme demonstra a Figura 2.

O primeiro capítulo, Introdução, no qual este item está inserido, apresenta e contextualiza o tema, assim como as Evidências de Interesse e Justificativas que consolidaram a escolha por este tema de pesquisa, os objetivos do trabalho e a metodologia empregada em seu desenvolvimento.

O capítulo 2 faz uma revisão bibliográfica dos conceitos de prevenção do crime através do desenho ambiental, procurando autores chave nesta linha de pesquisa. Também faz uma compreensão da aplicação destes conceitos em legislações e iniciativas governamentais, assim como em favelas, por meio de

pesquisa secundária de casos reais da aplicação destes métodos, buscando entender quais diretrizes foram adotadas e como se aplicaram no espaço.

O terceiro capítulo se inicia com uma contextualização das intervenções públicas de urbanização nas favelas na cidade do Rio de Janeiro, compreendendo um breve histórico, chegando às estratégias atuais. Em seguida, o foco será dado às intervenções mais recentes realizadas no Complexo do Alemão.

O quarto capítulo apresenta os resultados obtidos pela pesquisa, com a indicação de diretrizes elencadas a partir da agregação dos conhecimentos adquiridos ao longo da pesquisa e ações propostas para serem aplicadas em políticas públicas de urbanização de favelas, incorporando as teorias de melhoria da segurança por meio de intervenções realizadas no espaço público.

O quinto e último capítulo traz as considerações finais e a discussão crítica das informações e resultados obtidos ao longo da pesquisa, e por fim, indicações que orientem contribuições a esta pesquisa em trabalhos futuros.

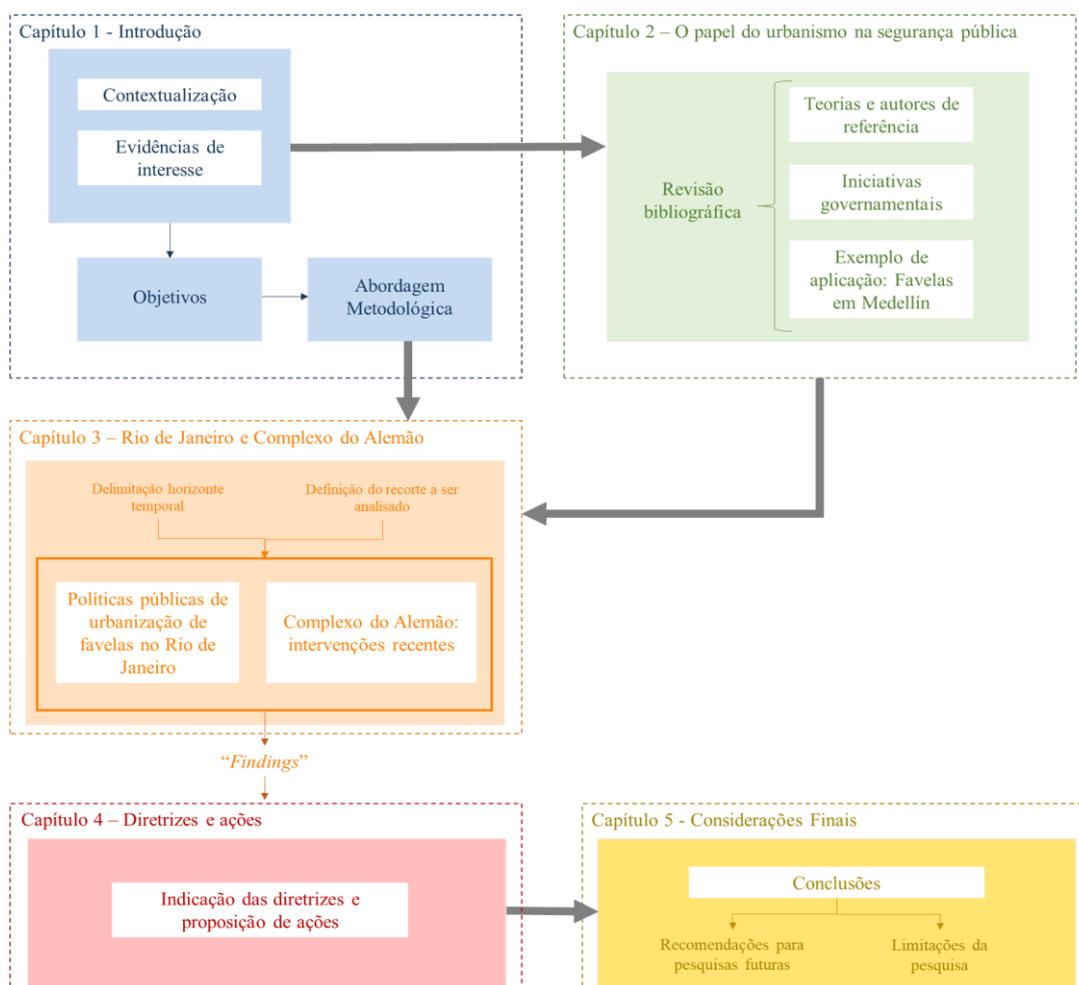


Figura 2 – Estrutura da dissertação  
Fonte: Elaboração própria.

## 2

### **O papel do urbanismo na segurança pública**

Este capítulo busca estudar as teorias que tratam da relação entre o ambiente urbano e a segurança pública, assim como as estratégias de prevenção do crime baseado no desenho e na configuração urbana.

A pesquisa partirá da revisão bibliográfica dos principais autores, que desenvolveram estes conceitos, e, em seguida, buscará compreender o desenvolvimento destas teorias e como elas se adequaram, ao longo dos anos, para ampliar sua efetividade na aplicação em contextos urbanos atuais.

Também serão apresentados exemplos práticos da aplicação dos conceitos teóricos, primeiro em um contexto global, e por fim, no caso das ações de urbanização das favelas de Medellín, na Colômbia. A escolha por pesquisar este caso se deu por dois motivos principais, sendo o primeiro devido as políticas de urbanização realizadas na cidade terem proporcionado resultados positivos e críticas favoráveis. O segundo motivo é pelas características de ocupação das favelas de Medellín serem bastante parecidas com as encontradas nas ocupações cariocas, que será descrito melhor posteriormente.

#### **2.1**

##### **A relação entre o ambiente urbano e a segurança pública**

Algumas definições são importantes para o entendimento da relação entre o ambiente urbano e a segurança. O desenho do ambiente de uma cidade é a sua configuração urbana. Wall e Waterman (2012, p. 6) definem o desenho urbano como:

[...] o trabalho de configurar os espaços tridimensionais dos assentamentos humanos, a fim de aprimorar não somente a beleza de um lugar, mas também permitir uma melhor interação entre as pessoas e entre elas e seus ambientes. Um bom desenho urbano contribui para a qualidade geral de vida em uma sociedade, mas não envolve meramente um processo de projeto físico, mas o equilíbrio entre os fatores econômicos, culturais e físicos que têm impacto em determinado lugar.

Já o urbanismo é definido pelo dicionário como “o conhecimento e o conjunto de técnicas para a organização e o desenvolvimento racional das

sociedades urbanas, conforme as necessidades de suas populações”<sup>7</sup>. Duarte (2013) conceitua o planejamento urbano como o estudo da cidade, abrangendo suas relações sociais, culturais e econômicas.

Segundo Schneider e Kitchen (2002), não é necessário adotar uma posição extrema para aceitar que a organização e a natureza do ambiente urbano afetam as percepções tanto dos criminosos no que diz respeito à oportunidade do crime, como pode afetar também o comportamento das pessoas neste ambiente, devido ao seu medo em relação ao crime.

Sendo assim, e partindo do pressuposto de que é possível mapear comportamentos, hábitos, características socioculturais e circunstâncias que facilitam a desordem e violência, pode-se então identificar fatores que geram riscos para a sociedade (Caruso, 2016). Dentre esses fatores, que variam de acordo com determinados contextos sociais, econômicos e culturais, podem ser citados:

[...] ambientes fisicamente degradados; espaços públicos particularizados; rompimento de vínculos sociais, comunitários e familiares; contextos marcados por desigualdades de oportunidades; presença de violência doméstica e de gênero; ausência de espaços para sociabilidade juvenil; locais marcados pelo abuso de álcool e drogas; locais com acesso facilitado a armas de fogo; ausência de diálogo entre polícia e sociedade; e ausência de políticas inclusivas de prevenção à violência (Caruso, 2016, p. 120-121).

Para Siqueira (2016), apesar de não ser possível erradicar a delinquência apenas com melhorias na qualidade do espaço, o desenho urbano pode influir sobre o desenvolvimento humano e contribuir, de maneira indireta, para a prevenção de diversos tipos de crime. O autor ainda traz uma colocação que é importante ser destacada: ao se referir à prevenção do crime por meio do desenho ambiental discorre-se sobre redução da ocorrência de crimes situacionais e da melhoria da segurança subjetiva, ou da sensação de segurança, que está diretamente relacionada a como o indivíduo percebe o ambiente.

Cardoso *et al* (2013) traz uma complementação à esta ideia ao apontar condicionantes importantes na compreensão dos níveis de sensação de segurança, tais como: o próprio crescimento da criminalidade, o fenômeno da urbanização, a influência da mídia ao ressaltar a violência, fatores culturais (como a religião), atributos do próprio indivíduo (como gênero, renda, idade), entre outras características sociodemográficas.

---

<sup>7</sup> Dicionário Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=4bPB9>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

O conceito de prevenção do crime é definido pela ONODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*<sup>8</sup>, braço da ONU) como:

estratégias e medidas que buscam reduzir o risco de ocorrência de crimes e seus potenciais efeitos nocivos sobre os indivíduos e a sociedade, incluindo o medo do crime, intervindo para influenciar suas múltiplas causas<sup>9</sup>.

Outra definição, apresentada por Crawford e Evans (2012, p. 769), afirma que a prevenção do crime abrange intervenções no âmbito social e físico, e tem como intuito, pelo menos em parte, de alterar o comportamento ou o fluxo de eventos, reduzindo a probabilidade do crime ou suas consequências. Segundo os autores, nos últimos 30 anos as iniciativas de redução do crime com foco na prevenção estiveram em evidência, no entanto, as teorias e estudos acerca do assunto surgiram bem antes, conforme será abordado a seguir.

### 2.1.1

#### **Teorias de prevenção do crime baseado no ambiente urbano**

A prevenção do crime baseado no ambiente construído é uma metodologia com abordagem multidisciplinar, que relaciona o ambiente físico à ocorrência de delitos e aumento da segurança percebida, com foco em como os espaços podem ser configurados para que sejam reduzidas as possíveis incidências (Piroozfar et al, 2019).

Para Fernandes (2007) desde os anos 1950 é possível encontrar autores que se interessam pelo estudo da relação entre o comportamento humano, o ambiente, o crime e a insegurança, e que defendem a introdução de soluções arquitetônicas e de formas de utilizações dos espaços que contribuem para tornar os locais mais seguros e, concomitantemente, reforçar a sensação de segurança de quem o utiliza.

Eck e Guerette (2012) citam duas características inerentes às abordagens de prevenção do crime baseada no ambiente: reduz a disposição dos infratores de cometer crimes em locais onde estas intervenções são implantadas e não resulta, necessariamente, em prisão ou assistência para reabilitação do criminoso.

A escritora e ativista política Jane Jacobs (2011) foi uma das primeiras autoras a estudar como a interrelação entre os fatores físicos e sociais afetam os

---

<sup>8</sup> Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.unodc.org/e4j/en/crime-prevention-criminal-justice/module-2/key-issues/1--definition-of-crime-prevention.html>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

indivíduos e suas interações no ambiente urbano, em seu livro “Morte e Vida de Grandes Cidades”, publicado em 1961.

Na opinião de Choay (1992), as pesquisas realizadas por Jacobs, embora tenham caráter passional, carregam informação sociológica profunda e contribuíram para a criação de uma nova corrente pró-urbana nos Estados Unidos da América (EUA), inspirando, em parte, o remodelamento do centro de grandes cidades, como Boston e Filadélfia.

Jacobs (2011<sup>10</sup>) argumentava que uma rua segura precisa apresentar três características principais, (i) a separação clara entre o espaço público e o privado, (ii) devem existir “olhos para a rua”, ou o que se pode chamar de proprietários naturais da rua e (iii) a calçada deve ter usuários transitando ininterruptamente, tanto para que o número de “olhos para a rua” aumente, como também para que as pessoas de dentro dos edifícios tenham interesse em observar as calçadas.

É necessário, portanto, conhecer e entender de forma profunda o local, para que estas ações possam ser aplicadas de forma efetiva, pois:

[...] se compreendermos os princípios que fundamentam o comportamento das cidades, poderemos aproveitar-nos de vantagens e pontos fortes potenciais, em vez de atuarmos contrariamente a eles. Primeiro precisamos definir que resultados genéricos desejamos – o que saberemos ao descobrir como transcorre a vida na cidade. Precisamos estar convencidos, por exemplo, de que queremos ruas e outros espaços públicos vivos e bem utilizados e por que os queremos (Jacobs, 2011, p. 153).

De acordo com Fernandes (2007), é uma característica da obra de Jacobs a indicação do aumento do número de ruas e da sua interligação, bem como a adição de espaços com funcionalidades diversas ao longo dessas ruas, pois a segurança depende de uma vigilância natural que é reforçada pela utilização diversificada dos espaços. Ainda segundo o autor, ocorreram críticas ao “determinismo físico” em que se assentavam os pressupostos de Jacobs, assim como à sua metodologia. Estas críticas declararam que um aumento na atividade da via pública pode ter, ao invés de um efeito preventivo do crime, aumentar as possibilidades de ocorrência, uma vez que existem mais alvos potenciais. No entanto, a despeito de tais críticas, a visão apresentada pela autora, em um olhar pragmático sobre a cidade, e no contexto em que foi desenvolvido, teve uma grande contribuição para os estudos relacionados à prevenção do crime e sua correlação com o meio urbano.

---

<sup>10</sup> Apesar de ter sido utilizada como referência uma edição mais atual, de 2011, o livro de Jacobs foi traz ideias difundidas na década de 1960, quando o livro foi escrito.

A *Broken Windows Theory* (ou teoria das Janelas Quebradas) foi desenvolvida pelos criminologistas Kelling e Wilson, no início da década de 1980. Esta teoria defende que pequenas formas de desordem pública levam à ocorrência de crimes e à decadência urbana, pois isto atrai o criminoso ao presumir que a população, e até mesmo o poder público é indiferente àquela situação (Sampson e Raudenbush, 2004).

Kelling e Wilson (1982) apresentam sua ideia com a utilização de um exemplo, que deu nome à teoria: se uma janela de um prédio for quebrada e deixada sem reparo, a conclusão das pessoas que por ali circulam é de que não existe autoridade mantendo a ordem, iniciando assim a degradação, por estas mesmas pessoas, do restante do prédio – pequenas desordens levando à grandes desordens.

É importante mencionar que a teoria é controversa, pois foi derivada dela a política de tolerância zero, nos EUA, em que se utilizou de policiamento ostensivo para repressão do crime. No entanto, Odon (2016, p. 4), afirma que:

[...] uma política do tipo ‘janelas quebradas’ é diferente de uma política do tipo ‘tolerância zero’. Esta última adicionou como ingredientes a resposta dura da autoridade policial aos pequenos infratores e o aumento da eficiência do aparato de vigilância.

Cabe observar a colocação de Figueiredo e Ceniuel (2013, p. 18), quando diz que “os espaços livres urbanos, portanto, constituem algo além de um vazio a ser preenchido e/ou decorado. Representam, na verdade, fragmentos significativos que caracterizam o cotidiano das cidades e estruturam um organismo complexo composto por intrincadas redes de relações.”

Rau Vargas (2004) elenca três vertentes de pensamento sobre este tema, os quais se desdobram em metodologias e técnicas de aplicação no redesenho do território: (i) a teoria dos Espaços Urbanos Defensáveis; (ii) a teoria urbanística da Sintaxe Espacial, e; (iii) a Teoria Situacional. Estas vertentes serão descritas nos tópicos a seguir.

a) Espaços Urbanos Defensáveis:

Difundida por Oscar Newman a partir do início da década de 1970, a teoria dos espaços defensáveis (*Defensible Spaces*) relaciona o problema da segurança pública com os tecidos urbanos e a tipologia das edificações. Os programas de espaços defensáveis têm o propósito de reestruturar o espaço físico das comunidades, incluindo as ruas e os terrenos fora das edificações, assim como os saguões e corredores dentro delas, com intuito de permitir que os residentes

controlem as áreas em torno de suas casas (Newman, 1996). Esta teoria rejeita a ideia de “fortaleza urbana”, que obriga seus residentes a se refugiarem dentro de suas casas, afastando o sentimento de responsabilidade sobre área em que habitam (Lima, 2014).

Na teoria dos espaços defensáveis os atos de delinquência resultam da combinação de três elementos básicos combinados no tempo e no espaço: um delinquente provável, um alvo apropriado e a ausência de dissuasão, que estaria associada ao desenho urbano (Souza e Compans, 2009).

De acordo com Fernandes (2007), para atingir o objetivo dos espaços defensáveis determinou-se um conjunto de técnicas baseadas em soluções arquitetônicas, de utilização do espaço, padrão de arruamentos e iluminação pública, que, combinados, se destinariam a manter o ambiente sob o controle de seus residentes, que se estabelece em quatro dimensões:

- Territorialidade: é a capacidade do ambiente físico criar a percepção que determinadas zonas estão sob determinada influência territorial, ou seja, áreas em que sejam promovidos o controle e sentido de posse dos seus utilizadores. O autor defende que determinadas soluções urbanísticas/arquitetônicas podem indicar à outras pessoas que aquele lugar é controlado por quem tem sua “posse legítima”. A territorialidade pode ser promovida pela compartimentalização de grandes espaços anônimos em pequenas zonas de influência, encorajando aqueles a quem pertence a área a defendê-la.
- Vigilância Natural: diz respeito à capacidade de garantir a fácil observação das áreas territoriais que se quer proteger, sem a necessidade de utilização de equipamentos eletrônicos. De forma prática, se refere à possibilidade de as edificações permitirem que seus utilizadores tenham boa visibilidade para o exterior e interior por meio de suas janelas, de modo que se permita a identificação e observação de estranhos, assim como devem ser evitadas as construções de imóveis ou soluções paisagísticas que criem locais com possibilidade de acobertar potenciais criminosos.
- Imagem: o objetivo é transmitir a percepção de que se está em um ambiente seguro e não vulnerável, onde há solidariedade social entre

os residentes, ao mesmo tempo buscando evitar a imagem negativa associada aos bairros sociais e de habitação de baixo custo.

- Inserção no ambiente: este tópico é relacionado ao local onde o bairro é construído, em dois vieses. Primeiramente, defende-se que a implantação de bairros sociais onde o crime já é reduzido e a diversificação da utilização deste espaço aumenta a segurança decorrente do aumento de atividade na área. O segundo viés trata da influência que a justaposição geográfica de uma zona segura pode exercer sobre as áreas adjacentes.

b) Sintaxe Espacial:

A Sintaxe Espacial, desenvolvida na década de 1970 por Bill Hillier, na Universidade de Londres, aborda o tema da vigilância natural com uma perspectiva mais próxima à abordagem de Jane Jacobs (Rau Vargas, 2004).

Esta vertente surge do:

questionamento em torno das relações de sociabilidade promovidas pelas configurações do espaço construído, para depois se aproximar da segurança, sendo a variável “mais sintática” a integração, entendida como o grau de acessibilidade por pedestres e veículos e a conexão do lugar com outras áreas da cidade. A integração condiciona o movimento de pessoas e atividades de uma região (Souza e Compans, 2009, p. 17).

Segundo Rau Vargas (2004), a Sintaxe Espacial pode ser definida como um conjunto de técnicas computacionais para a modelagem de desenhos arquitetônicos e urbanos, que buscam avançar no conhecimento da relação entre fenômenos sociais e variáveis espaciais. A autora destaca ainda três razões que justificam o uso da sintaxe espacial no estudo de padrões de crime, que são (i) a possibilidade de identificar as potencialidades de movimentação na configuração urbana, que pode ser usado para entender os efeitos da vigilância natural; (ii) permite investigar com precisão os padrões de crime dentro de uma área ou em áreas distintas; (iii) permite quantificar as variáveis espaciais da mesma forma que as variáveis sociais e econômicas que são normalmente consideradas.

c) Teoria Situacional:

A UNODC (2011) defende que as abordagens situacionais visam a redução das chances de ocorrência de crime por meio da melhoria da gestão do ambiente e reabilitação urbana, atuando em elementos como a habitação, as vias e os espaços públicos e de lazer.

Em diversos países essa abordagem é conhecida pelo nome de *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED), que tem como tradução adotada na literatura brasileira o nome “Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental”. Neste contexto, o termo *desenho ambiental* se refere à configuração, ou projeto, do ambiente urbano construído.

Esta abordagem é bastante difundida, o que é percebido pela quantidade de produções científicas relacionadas ao tema, e traz em seus conceitos as questões defendidas pelos autores descritos anteriormente. É importante destacar também que esta já foi adequada para utilização em projetos de urbanização de favelas, como será abordado mais à frente. Souza e Compans (2009) afirmam que a CPTED originou um movimento internacional, além da criação de uma instituição de mesmo nome<sup>11</sup>.

Esta abordagem defende que o design adequado e o uso efetivo do ambiente construído podem levar à redução do medo e da incidência de crimes e à melhoria da qualidade de vida, e é baseado em estudos realizados por diversos autores a partir de meados do século XX (Crowe, 2000), conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Autores base do CPTED

Autor	Principal Publicação	Ano
Kevin Lynch	A Imagem da Cidade	1960
Jane Jacobs	Morte e Vida de Grandes Cidades	1961
Shlomo Angel	<i>Discouraging crime through city planning</i>	1968
Clarence Ray Jeffery	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>	1971
Oscar Newman	<i>Defensible Space – Crime and Prevention Through Urban Design</i>	1973
Richard A. Gardiner	<i>Design for safe Neighborhoods: The environmental security planning and design process</i>	1978
R. V. G. Clarke e Patrícia Mayhew	<i>Designing out crime</i>	1980
Barry Poyner	<i>Design Against Crime: Beyond Defensible Space Hardcover</i>	1983
Alice Coleman	<i>Utopia on Trial: vision and reality in planned housing</i>	1985

Fonte: Elaboração própria, baseado em Cozens *et al* (2005)

A CPTED tem por objetivo identificar e intervir sobre as vulnerabilidades decorrentes das condições físicas e sociais do ambiente que criam oportunidades para a manifestação de comportamentos antissociais ou criminosos. Segundo esta

<sup>11</sup> ICA – *International CPTED Association*. Criada em 1996, é organização não governamental profissional dedicada à implementação do CPTED no mundo. A missão do ICA é: "Criar ambientes mais seguros e melhorar a qualidade de vida através do uso dos princípios e estratégias do CPTED." Informações disponíveis em: <<https://www.cpted.net/A-Brief-History>>. Acesso em: 21 out. 2020.

abordagem, as características físicas do ambiente são elementos centrais na facilitação ou inibição da ocorrência de atos criminosos, ou seja, a “redução da criminalidade pode ser obtida pela gestão e manipulação do ambiente onde crimes ocorrem, centrando-se na redução das vulnerabilidades e das oportunidades de cometer crimes existentes em certos locais” (Fernandes, 2007, p. 51).

A Figura 3 demonstra o tripé que caracteriza os denominados “delitos de oportunidade”, que a metodologia CPTED pretende desestruturar, interferindo e alterando as características de um dos atributos (espaços urbanos), se utilizando do desenho e configuração do ambiente urbano.



Figura 3 – Tripé dos delitos de oportunidade  
Fonte: Adaptado de Silva e Almeida, 2008.

A metodologia objetiva, desta forma, o combate e prevenção ao crime em áreas urbanas, utilizando-se de melhorias e de aumento da percepção de valor dos espaços comuns, tendo como instrumento o desenho urbano e a qualidade do ambiente (Silva e Almeida, 2008).

Ao longo dos anos, diversas críticas e discussões surgiram em relação às teorias do CPTED, dentre elas, a dificuldade de provar empiricamente a sua eficácia (Saraiva *et al*, 2019), o que pode ser explicado dada sua atuação em ambientes com complexidade de variáveis e sua atuação conjunta com outras ações de segurança. No entanto, com o contínuo aprimoramento realizado por pesquisadores e formuladores de políticas públicas, desenvolveu-se uma abordagem mais robusta, que hoje é denominada de CPTED de segunda geração, e que inclui fatores sociais e participação ativa da comunidade (Cozens *et al*, 2005).

Os promotores dos conceitos da segunda geração reconhecem que os principais aspectos de uma comunidade segura não se limitam apenas às estruturas

físicas, mas também às estruturas sociais, o que remete de volta aos conceitos de olhos para a rua, de Jane Jacobs – não apenas a necessidade de se projetar campos visuais abertos, mas também a necessidade de os habitantes verem-se uns aos outros, criando assim a vigilância natural (Rau Vargas, 2004).

Rau Vargas (2013) define cinco princípios da CPTED como universais:

- a. O primeiro é a vigilância natural, que se resume em ver e ser visto, e para isso, é necessário que existam pessoas utilizando os espaços públicos;
- b. O segundo princípio trata do controle natural de acessos, que complementa a vigilância natural, evitando o uso de elementos e barreiras físicas como grades e muros;
- c. O terceiro é o reforço territorial, que se refere à identidade do espaço público, inserindo na localidade elementos e identidade visual que a marcam de forma positiva;
- d. O quarto princípio é a manutenção e ordem dos espaços públicos;
- e. O quinto e último princípio é a participação comunitária, que a autora identifica como a “alma da estratégia”, onde se busca perguntar ao usuário as suas necessidades e desejos para o espaço.

Fernandes (2007), traz em sua pesquisa uma interessante síntese sobre o aprimoramento do CPTED no início dos anos 90, proposto pelo criminologista Timothy D. Crowe, o qual apresentou novas técnicas de prevenção do crime através do desenho ambiental: (i) clara identificação das zonas de transição entre o espaço público e o privado; (ii) realocação de áreas de reunião – áreas públicas de lazer; (iii) colocação de atividades seguras em locais inseguros e atividades inseguras em locais seguros; (iv) redistribuição do uso do espaço de modo a potencializar as barreiras naturais; (v) neutralização da distância e do isolamento; (vi) adequação dos horários de utilização do espaço; e (vii) redesenho do espaço de modo a aumentar a percepção de vigilância.

Rau Vargas (2004) aponta ainda uma outra vertente da evolução da CPTED, que incorpora a linguagem de padrões, de Christopher Alexander<sup>12</sup>, aos conceitos básicos, e que possuem relação com aspectos sociais que descrevem o funcionamento espacial de uma comunidade:

---

<sup>12</sup> Arquiteto, urbanista e matemático, publicou o livro *A Pattern Language: towns, buildings, construction*, juntamente com Sara Ishikawa e Murray Silverstein, em 1977.

- a. Desenvolvimento na escala da comunidade – é uma das variáveis físicas que se associa a uma menor percepção do medo por parte do habitante, uma vez que ele passa a ter a percepção de que pode controlar seu espaço, que corresponde ao tamanho das redes de sociabilidade da vizinhança. Ou seja, sugere-se que o tamanho de um complexo urbano pode afetar a sensação de segurança do indivíduo.
- b. Espaços de encontro urbano – são os espaços que, por sua concepção e localização, atraem os moradores e contribuem para o aprofundamento dos laços comunitários, e, conseqüentemente, aumentam o nível do mecanismo de vigilância natural. A segunda geração de CPTED busca colocar a comunidade como corresponsável por estes espaços, junto com o poder público.
- c. Organizações comunitárias – se refere às infraestruturas específicas para diversos grupos de interesse e faixas etárias, onde as pessoas se encontram para fazer alguma atividade ou aprender alguma habilidade, e que incorpore o indivíduo como parte da comunidade.
- d. Participação dos moradores – se refere à participação ativa dos habitantes na vida social de uma comunidade, utilizando-se de uma estrutura social e administrativa que os apoie.

Eck e Guerette (2012) listam em uma série de conclusões extraídas das pesquisas sobre as teorias de prevenção do crime baseada no ambiente, sendo algumas delas as listadas a seguir:

- Concentrar esforços de prevenção do crime em locais com altas ocorrências é uma abordagem efetiva para reduzir os índices;
- A escala local é útil para avaliar a distribuição do crime e organizar esforços de prevenção, diferentemente das escalas de bairro ou maiores;
- A aplicação da prevenção situacional do crime geralmente reduz o crime ou a desordem nos locais onde foi aplicado;
- A ameaça de deslocamento do crime para outros lugares que não recebem prevenção é relativamente baixa e raramente supera os ganhos de prevenção;

- A prevenção pode reduzir o crime e a desordem nas áreas próximas ao local;
- As ações de prevenção feitas especificamente para o local podem ser mais eficazes do que soluções prontas.

## 2.2

### **Aplicações práticas de ordenamento e revitalização urbana aliadas a estratégias de melhoria da segurança pública**

Nesta seção serão revistos alguns exemplos de aplicações práticas de estratégias de prevenção do crime por meio do ambiente urbano, em um contexto de aplicação global no âmbito legislativo e institucional, buscando a compreensão dos objetivos e resultados destas aplicações.

Em seguida, a pesquisa levará seu foco para ambientes de ocupação informal e de baixa renda (favelas), neste caso, especificamente para as ações de urbanização das favelas de Medellín, no intuito de compreender a adaptação dos conceitos de prevenção do crime situacional por meio da adequação dos espaços urbanos nestas áreas, que possuem características específicas e que se assemelham às favelas existentes no Brasil, mais especificamente Rio de Janeiro.

#### 2.2.1

##### **Iniciativas governamentais**

Diversos países já adotaram a abordagem do planejamento do ambiente como uma iniciativa para a melhoria da segurança pública no desenvolvimento de suas cidades. Estas iniciativas demonstram a preocupação pela integração de setores: planejamento urbano, projeto arquitetônico e agentes de segurança pública (Lima, 2014). Sendo assim, é importante identificar alguns exemplos de iniciativas governamentais, no âmbito internacional, acerca deste assunto, tanto por meio de programas e projeto como também por meio de diretrizes urbanas.

A vinculação de questões de segurança pública a documentos e proposições urbanísticas no contexto internacional teve seu destaque comprovado na França pela instituição da Lei nº 95-75, em janeiro de 1995, prevendo a inclusão de critérios

de segurança pública nos procedimentos de licenciamento urbano (Souza e Compans, 2009).

Esta lei, denominada como *Loi d'Orientations et de Programation relative à la Sécurité* (em tradução livre: Lei de orientação e programação relacionada à segurança) define a introdução de um novo artigo no código de urbanismo francês, dispondo que devem ser feitos estudos de segurança pública que avalie as consequências da implantação de projetos realizados por autoridades públicas ou que requeiram autorização administrativa, devido à sua importância, localização ou características próprias. A lei exige que o conteúdo do estudo de segurança pública aborde os riscos que o projeto pode acarretar para a proteção de pessoas e bens, assim como as medidas previstas para evitá-los (França, 1995).

No final da década de 1980, na Inglaterra, foi criado o *Secured by Design*, uma organização policial, que trabalha em conjunto com o Serviço de Polícia do Reino Unido, com o objetivo de desenvolver iniciativas de prevenção ao crime, relacionando o espaço físico e o comportamento criminal<sup>13</sup>.

Também na Inglaterra, em 1994, foi instituída uma regulação similar à da França, nomeada como *Planning Out Crime*, que incorporou a segurança urbana na regulação urbanística “ultrapassando o limite dos procedimentos policiais, inscrevendo-se preventivamente no próprio desenho da cidade” (Souza e Compans, 2008, p.10).

Já nos EUA, o Município de Virginia Beach, localizado no Estado da Virginia, publicou no ano 2000 um documento intitulado *General Guidelines for Designing Safer Communities* (em tradução livre: diretrizes gerais para projetar comunidades mais seguras), baseando-se nos princípios da CPTED. O guia foi desenvolvido com o intuito de servir como ferramenta para planejadores e projetistas urbanos na construção de um ambiente físico de qualidade, visando a redução da oportunidade de ocorrência de crimes (City of Virginia Beach, 2000).

O guia apresenta recomendações de projetos em cinco diferentes eixos: áreas residenciais (edificações e vizinhanças), instalações educacionais, edificações comerciais, paisagismo e iluminação (City of Virginia Beach, 2000). Tais recomendações são relacionadas à princípios da CPTED, sendo: (i) vigilância natural; (ii) controle natural de acessos; (iii) reforço territorial; e (iv) manutenção.

---

<sup>13</sup> Informações retiradas do site oficial do Secured By Design. Disponível em: <<https://www.securedbydesign.com/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

Vale destacar as diretrizes específicas acerca de paisagismo e iluminação apresentadas no documento. Quanto ao paisagismo, o guia recomenda plantio de vegetação que mantenham linhas de visão desobstruídas, paisagismo ou cercas que não criem esconderijos para criminosos, iluminação no paisagismo, entre outras soluções. Já entre as recomendações relacionadas à iluminação estão: iluminação noturna que possibilite a visibilidade de pedestres, outros veículos e demais objetos, por parte dos motoristas; sistemas de iluminação voltadas aos pedestres, para que seja possível observar possíveis riscos em trajetos noturnos; sistemas de iluminação que melhorem a capacidade de vigilância e observação; sistemas de iluminação que minimizem reflexos e sombras (City of Virginia Beach, 2000).

Lima (2014) afirma que os principais resultados das ações propostas para a cidade de Virginia Beach foram: a inclusão dos conceitos de prevenção do crime por meio do desenho ambiental nas leis e planos urbanísticos; concepção e manutenção dos espaços; desenvolvimento de processos de revisão do ordenamento local; renovação urbana, e; embelezamento da cidade com a revitalização dos espaços públicos.

A UN-Habitat desenvolve ações no âmbito do *Safer Cities Programme* desde 1996. O programa atua em uma abordagem multisetorial, com objetivo de melhorar a habitabilidade das cidades, assim como a qualidade de vida de seus residentes, e baseia-se na teoria de que a boa governança, planejamento e gestão urbana podem melhorar a segurança dos bairros de uma cidade<sup>14</sup>, com as seguintes premissas:

- O planejamento das cidades (assim como a falta dele) tem impacto sobre a segurança e a sensação de segurança dos habitantes;
- A gestão das ruas e dos espaços públicos das cidades é fundamental para garantir que os bairros sejam mantidos seguros, não sendo este um papel exclusivo das autoridades locais, mas também da comunidade;
- Cidades com governança fraca possuem, frequentemente, altos índices de crime e violência.

---

<sup>14</sup> Informações retiradas do site da UN-HABITAT. Disponível em: <<https://unhabitat.org/safer-cities>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

Trazendo o foco à um contexto mais próximo ao do Brasil, destacam-se algumas iniciativas em países da América Latina. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem tido um papel chave na construção, avaliação e difusão de estratégias de prevenção da violência e segurança cidadã – desde meados da década de 90, o BID implantou um portfólio significativo de projetos deste tema, em países da América Central e do Sul (Alda e Beliz, 2007). Os mesmos autores destacam algumas linhas de ação na área da segurança pública para suas operações, discutidas no Seminário de Medellín, realizado pelo BID no ano de 2005:

- A introdução da perspectiva de segurança cidadã e prevenção da violência como uma questão transversal em todas as operações do Banco, especialmente aquelas relacionadas ao desenvolvimento urbano e às áreas sociais e reforma judicial.
- Prevenção situacional da violência, principalmente em grandes conglomerados urbanos, como medida de controle de fatores de risco ligados a transporte público e espaços de lazer, parques, praças e iluminação pública.

Ainda neste sentido, financiamentos do BID para a Colômbia e Uruguai, realizados a partir do ano de 1998, implementaram algumas das intervenções com resultados mais significativos, que incluem (Alda e Beliz, 2007):

- a) desenho e implantação de observatórios do crime e da violência, para o monitoramento do problema e obtenção de estatísticas sólidas, com o objetivo de apoiar o planejamento e a implementação de políticas públicas;
- b) campanhas de enfrentamento à fatores que aumentam a violência, como o porte de armas;
- c) intervenções de prevenção situacional e ambiental, que incluam a recuperação de espaços urbanos deteriorados;
- d) profissionalização e modernização das forças policiais que atuam no policiamento comunitário;
- e) criação de comitês comunitários de monitoramento do crime;
- f) adaptação de delegacias para melhor atendimento de vítimas de violência doméstica;

- g) consideração dos jovens como uma população em risco prioritário, promovendo alternativas de trabalho, culturais e educacionais que contribuam para um processo de integração social.

No Chile, um programa que pode ser destacado é o *Barrio Seguro*, iniciado em 2001, voltado à diminuir a violência e o medo em 11 bairros caracterizados pela ação e controle de grupos de narcotráfico e crime organizado<sup>15</sup>.

As intervenções realizadas no âmbito deste programa combinaram ações policiais com ações sociais e de ocupação do espaço público. Dentre os projetos realizados, alguns foram direcionados à: (i) fortalecimento da comunidade e ações de promoção da participação, da associatividade e do desenvolvimento de uma identidade do bairro; (ii) infraestrutura comunitária, com melhoria e recuperação de espaços públicos e recreativos, e; (iii) favorecimento da capacidade de empreendimento, para melhoria das condições econômicas (Frühling e Gallardo, 2012).

No contexto brasileiro, um programa que pode se destacar no quesito de melhoria e apropriação do espaço público é o Rio Cidade, realizado nos anos 1990. Teve como principal objetivo a requalificação do espaço da rua, buscando reestabelecer padrões de conforto, segurança e disciplina dos usuários por meio da renovação e ordenação do espaço urbano, acessibilidade nas calçadas, reformulação dos sistemas de iluminação e sinalização pública e soluções para problemas de drenagem (Sartor, 2000; Oliveira, 2008), o que vem ao encontro com as teorias descritas anteriormente neste trabalho.

O projeto utilizou como slogan “o resgate da cidadania e a devolução dos espaços públicos a quem de direito”, e segundo Oliveira (2008), diferente dos planos anteriores (Reforma Pereira Passos, no início do século XX, Plano Agache, nos anos 1920 e Plano Doxiadis, na década de 1960), que tinham como proposta atuar na cidade como um todo, o Rio Cidade atuou pontualmente, em eixos comerciais dos bairros que sofreram intervenção. O autor ainda afirma que, apesar

---

<sup>15</sup> Informações do Ministerio del Interior y Seguridad Pública, coletadas no site da Câmara dos Deputados do Chile. Disponível em: <<https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=22544>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

das críticas ao projeto como “obra de maquiagem”, o mesmo levou bens e serviços à bairros antes excluídos por suas localizações geográficas<sup>16</sup>.

### 2.2.2

#### **Aplicação em favelas das teorias de prevenção do crime baseado no ambiente urbano**

O fenômeno da violência se deve a fatores diversos, que perpassam os âmbitos econômicos, políticos e sociais, os quais se acentuam devido ao subdesenvolvimento que afetam os países da América Latina e refletem-se em exclusão social e urbanização desordenada (Neri, 2016).

Apesar desta não ser uma temática nova, os debates e investigações acerca da relação existente entre a violência, o urbanismo socioambiental e a participação cidadã foram retomadas por instituições no Chile, Colômbia e Brasil, no início da década de 2000 (Neri, 2016).

De acordo com Tavares (2016, p. 105-106), apesar da ação de grupos criminosos ou violência por parte das forças policiais interferirem na implementação de projetos e obras em favelas, esta questão é pouco debatida durante as propostas de intervenção. O autor ainda afirma que “[...] quando a segurança pública é citada, comumente condicionam sua ‘solução’ à atuação de instituições e instâncias específicas” e que “apesar de seu impacto cotidiano no espaço da cidade, a correlação entre segurança e planejamento territorial dificilmente é estabelecida na elaboração e na análise de políticas urbanas”.

Os crimes que ocorrem em favelas se diferenciam dos comumente ocorridos nas áreas formais, no entanto, a adequação dos conceitos de prevenção fez com que sua aplicabilidade em favelas se tornasse uma das possibilidades para atuar na melhoria da qualidade de vida nestas localidades. No entanto, Rau Vargas (2013) afirma que, apesar dos princípios da CPTED serem universais, devem ser aplicados culturalmente.

---

<sup>16</sup> Segundo Oliveira (2008) os bairros abrangidos pelo Rio Cidade foram: Ilha do Governador, Copacabana, Catete, Vila Isabel, Penha, Campo Grande, Ipanema, Botafogo, Tijuca, Centro, Méier, Leblon, Bonsucesso, Madureira e Pavuna (primeira etapa); Santa Cruz, Bangu, Realengo, Marechal Hermes, Rocha Miranda, Grajaú, Largo do Bicão, Madureira, Irajá, Praça Seca, Ramos, Campo Grande, Haddock Lobo e Santa Teresa (segunda etapa).

Nesta linha, segundo Silva e Almeida (2008), foi necessário revisar e adequar a metodologia CPTED para aplicação à realidade brasileira, sobretudo em áreas que apresentam altos índices de violência e criminalidade, devido às condições que caracterizam tais áreas: ambientalmente frágeis, na maioria das vezes ocupadas por populações de baixa renda e que autoconstrói, com recursos próprios, para resolver suas questões habitacionais, resultando em um cenário que apresenta:

[...] áreas de assentamentos humanos precários, com sérias deficiências quanto às condições sanitárias, de abastecimento, equipamentos e serviços, com altos índices de desemprego, alta densidade populacional e, não raro, com suas populações atemorizadas pelas disputas promovidas pelo tráfico de drogas e de armas. (Silva e Almeida, 2008, p.96)

Por exemplo, a metodologia CPTED foi adequada pela arquiteta chilena Macarena Rau Vargas para projetos em favelas financiados pelo Banco Mundial, como o Programa Fica Vivo, no estado de Minas Gerais (Silva e Almeida, 2008). Este programa, que se utiliza de estratégias preventivas, tem como finalidade a desconstrução de fenômenos multicausais geradores de conflitos, violências e processos de criminalização, atuando em áreas de maior crescimento da criminalidade, com foco voltado às ações sociais<sup>17</sup>.

Silva e Almeida (2008, p. 98) ainda afirmam que, de acordo com a metodologia CPTED, “nenhuma medida de segurança cidadã poderá ser efetiva se não se considerar, em sua origem, a participação ativa da comunidade”.

Neste contexto, vale ressaltar o que diz Machado da Silva (2011), quando defende que a favela não é uma comunidade isolada, pois depende de condições estruturais da comunidade global para manter sua existência, assim como não pode ser tratada simplesmente como uma comunidade marginal, pois esta definição:

não passa de um julgamento de valor que, por um lado, dá origem a uma atitude paternalista e assistencialista e, por outro, fornece as bases “teóricas” para tentativas de imposição das normas e valores dos grupos de classe média que detêm o poder de escolha das “soluções” adotadas por eles (e não pelos próprios favelados), consideradas as mais adequadas para aquele “problema social das favelas” (Machado da Silva, 2011, p. 699).

Sendo assim, o envolvimento da comunidade é fundamental em todos os aspectos do desenvolvimento e da implementação da estratégia:

A participação comunitária não é simplesmente um dos passos do processo, que tem de ser dado antes de se poder dar o próximo. É parte integrante de todo o processo e deve governar todos os seus aspectos, do princípio à implementação e

---

<sup>17</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/action/1717-fica-vivo-prevencao-a-criminalidade>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

ao monitoramento dos projetos que juntos compõe sua estratégia. (Bronkhorst, 2003, p.29)

Arquitetos e urbanistas, desde meados do século XX, passaram a propor projetos que refletissem as relações mais imediatas entre o núcleo familiar e o grupo social, aproximando a residência dos espaços coletivos e desenvolvendo novos conceitos sobre o papel do espaço urbano, com a premissa da valorização do sentimento de pertencimento e de participação da comunidade (Figueiredo e Ceniuel, 2013).

Dunda (2019) apresenta uma teoria em que coloca o direito urbanístico como um instrumento de prevenção criminal nas favelas. Para o autor, o redesenho destes bairros, a promoção do empoderamento das comunidades e a demarcação da presença do Estado são elementos que, ao serem aplicados em conjunto, podem prevenir a criminalidade.

Já Piroozfar *et al* (2019) defendem que uma das soluções para aumentar a segurança nos espaços urbanos é aumentando sua capacidade de inclusão ao criar oportunidades iguais e mais amplas para a participação de todos os públicos, mantendo o espaço público vivo.

Para que isso se realize, são necessárias atividades que engaje a participação popular, envolvendo a comunidade nas decisões e nas soluções propostas para a favela. Para Figueiredo e Ceniuel (2013) é importante que os espaços públicos da favela materializam os interesses, necessidades e conflitos dos moradores, mantenham e potencializem as redes sociais da população local.

No entanto, vale destacar que, no que se refere à sua dinâmica interna, a participação da comunidade no desenvolvimento de atividades políticas na favela não é expressiva, sendo realizada por uma pequena parcela da população, situação evidenciada, por exemplo, pela baixa porcentagem de sócios nas associações de moradores (Machado da Silva, 2011).

Além disso, Gonçalves (2013) ressalta que, estas associações, em alguns casos, se tornaram fachada para atividades de tráfico de drogas, perdendo sua legitimidade junto aos moradores e ao poder público.

### 2.2.2.1

#### Intervenções urbanas e sociais nas favelas de Medellín

Com o intuito de aproximar a relação da urbanização de favelas com a segurança pública, optou-se por analisar um caso em que se constatou significativa melhora da segurança após as políticas de intervenções urbanas e que incluíram, dentre as ações realizadas, melhorias no espaço público. Tem-se por objetivo, neste capítulo, identificar as ações realizadas no âmbito urbano que tenham correlação com os conceitos abordados, e que são reconhecidas como causas complementares na redução da criminalidade e na sensação de segurança.

O caso da cidade de Medellín foi escolhido por possuir diversas características de urbanização similares às do Rio de Janeiro: assim como em muitas cidades brasileiras, as cidades colombianas apresentam problemas relacionados ao déficit habitacional, tanto no âmbito quantitativo quanto qualitativo, tendo boa parte da sua população vivendo em moradias precárias e sem condições mínimas de salubridade e segurança social. A população mais pobre não tem acesso a moradias no mercado imobiliário formal, buscando então a informalidade, que induz a configuração de territorialidades e comunidades e que mantém uma constante luta pelo acesso de serviços sociais, econômicos e culturais na cidade (Velásquez, 2012). Podemos ainda citar, como semelhança com o caso do Rio de Janeiro, os problemas relacionados ao tráfico em suas favelas, que será melhor comentado mais adiante neste capítulo.

Medellín, a segunda cidade em números de habitantes da Colômbia<sup>18</sup>, sofreu um crescimento populacional acelerado (Figura 4) e o aumento da ocupação de seu solo urbano, o que ocorreu devido ao desenvolvimento industrial, a necessidade de mão de obra e a conseqüente demanda por serviços públicos e habitação (Mazo e Tamayo, 2014).

---

<sup>18</sup> A cidade possui atualmente uma população de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes. Por sua vez, Bogotá, a maior cidade do país, possui aproximadamente 7 milhões. A título de comparação, o Rio de Janeiro possui população estimada pelo IBGE para 2020 de aproximadamente 6,7 milhões de habitantes.

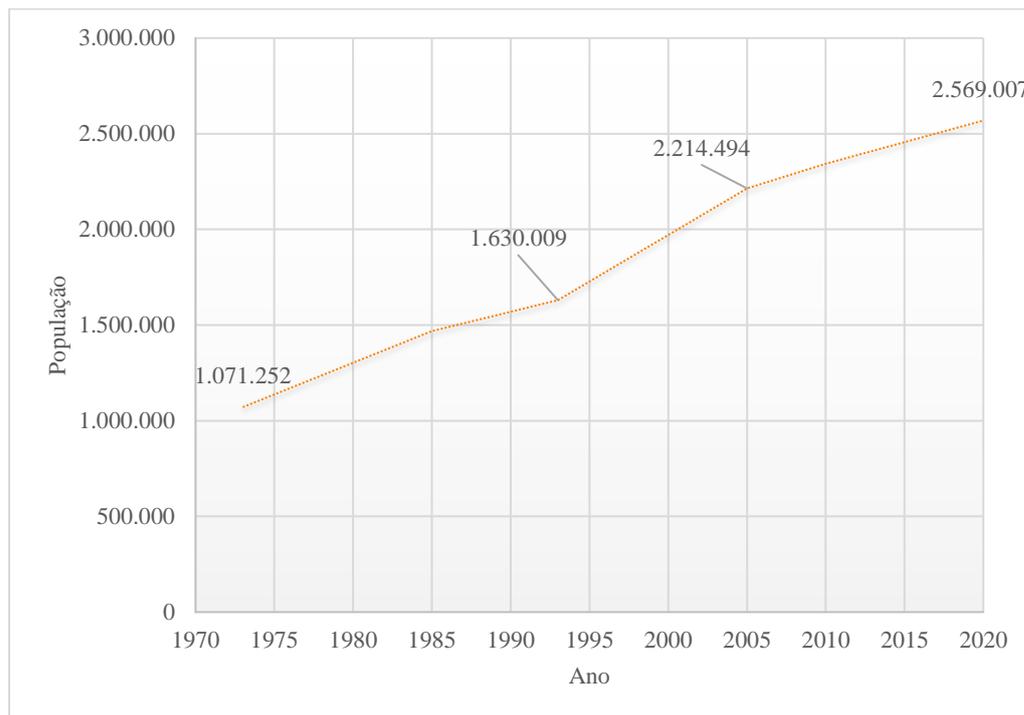


Figura 4 - Crescimento populacional de Medellín  
 Fonte: Prefeitura de Medellín, 2002, 2020a e 2020b<sup>19</sup>.

Grande parte desta população se assentou em zonas periféricas, contribuindo para a produção do espaço urbano informal, com taxas altas de violência, baixos índices de desenvolvimento, baixa qualidade de vida e exclusão social (Mazo e Tamayo, 2014).

A topografia da cidade é muito acidentada, cercada por morros, nos quais, ao longo dos anos, pelo efeito do crescimento da cidade, foram ocupados por favelas. A Comuna 13, por exemplo, composta por 25 favelas, já se caracterizou como o símbolo máximo do caos urbano, onde o poder público não atuava e somente pessoas autorizadas podiam subir os morros (Pessoti, 2017). A Figura 5 mostra parte da favela *Las Independencias*, na Comuna 13, em Medellín. É nítida a semelhança visual com as favelas nos morros cariocas, como pode ser visto na comparação com o Complexo do Alemão.

<sup>19</sup> Dados disponíveis em: <<https://www.medellin.gov.co/>>. Acesso em: 24 out.2020.

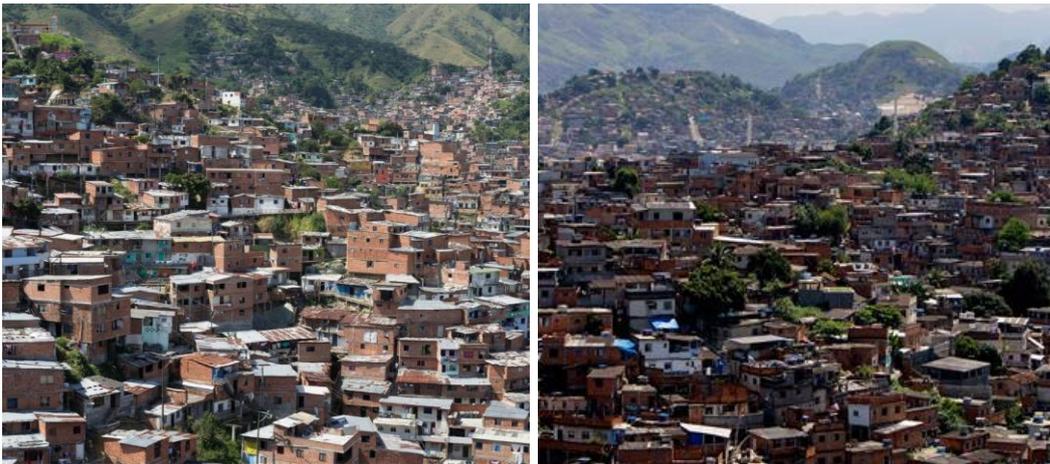


Figura 5 – *Las Independencias* (à esquerda); Complexo do Alemão, Rio de Janeiro (à direita).

Fonte: Archdaily, 2019<sup>20</sup>; Revista IstoÉ, 2015<sup>21</sup>.

A Figura 6 apresenta a localização da cidade de Medellín no país e sua divisão em Comunas. As Comunas são divisões político-administrativas da cidade (Urán, 2012).

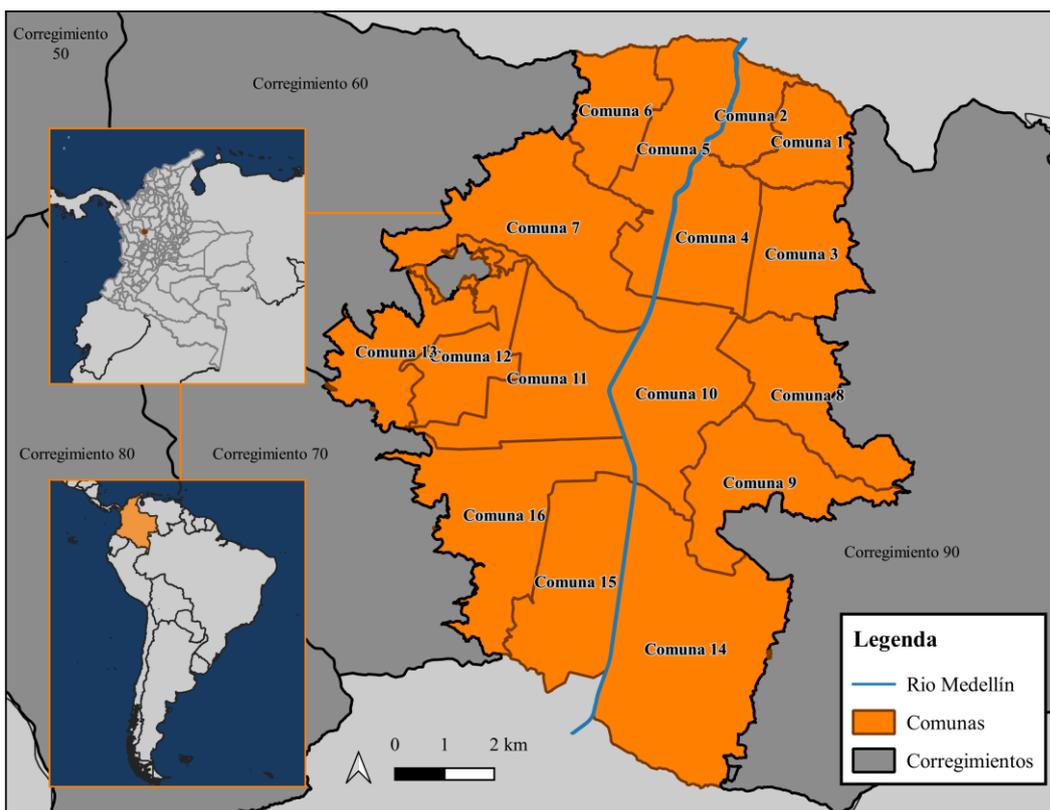


Figura 6 – Localização e divisão geográfica de Medellín.  
Fonte: Elaboração própria com dados de GeoMedellín, 2006.

<sup>20</sup> Disponível em: < [https://www.archdaily.com.br/br/923963/sobre-o-morro-a-ceu-aberto-historia-de-um-bairro-popular-e-de-suas-escadas-rolantes-eletricas?ad\\_source=search&ad\\_medium=search\\_result\\_all](https://www.archdaily.com.br/br/923963/sobre-o-morro-a-ceu-aberto-historia-de-um-bairro-popular-e-de-suas-escadas-rolantes-eletricas?ad_source=search&ad_medium=search_result_all)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

<sup>21</sup> Disponível em:

<[https://istoe.com.br/412484\\_GOVERNADOR+DO+RIO+DIZ+QUE+VAI+REOCUPAR+COMPLEXO+DO+ALEMAO/](https://istoe.com.br/412484_GOVERNADOR+DO+RIO+DIZ+QUE+VAI+REOCUPAR+COMPLEXO+DO+ALEMAO/)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Medellín já foi considerada a capital mundial das drogas e, nos anos 1990, esteve entre as primeiras posições dos índices de cidades mais violentas do mundo (Antonucci e Bueno, 2018). Esses índices diminuíram nas últimas décadas (Figura 7) e hoje a cidade é destacada como modelo de intervenção urbana eficaz para a pacificação de áreas antes controladas pelo tráfico, tendo ganhado prêmios internacionais, no ano de 2013, como “A cidade mais Inovadora do Mundo”, “Cidade Resiliente” e “Prêmio Internacional de Desenho e Arquitetura” (Ivo e Magnavita, 2016; Isvimed, 2014).

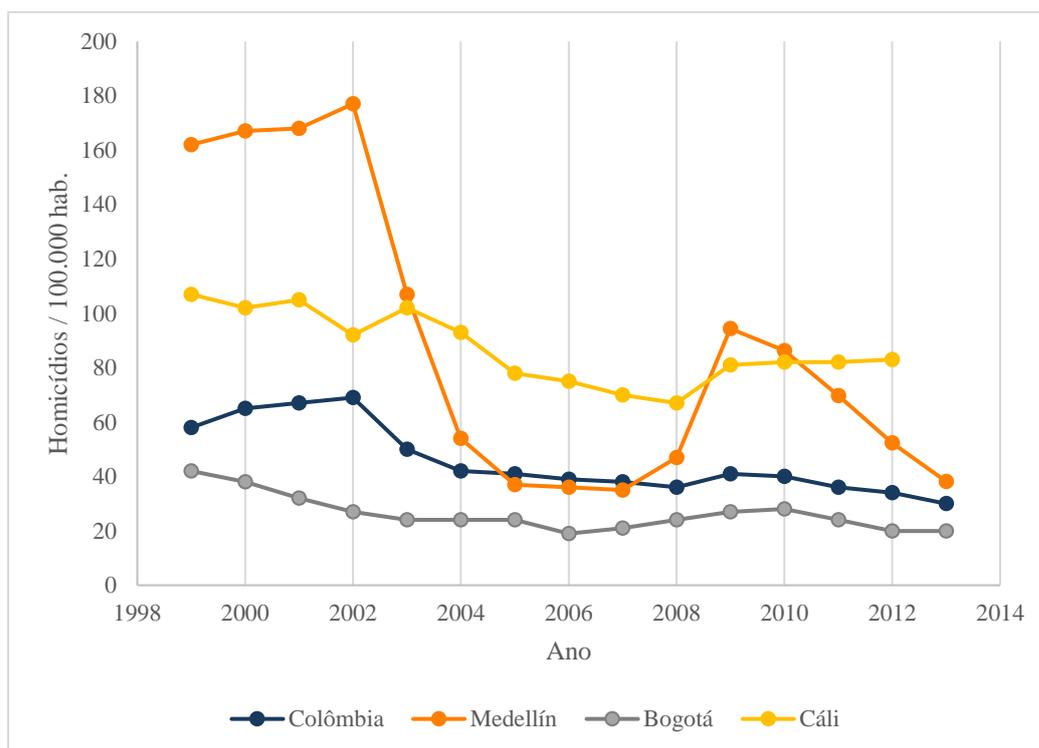


Figura 7 - Taxas de homicídio em Medellín, em comparação com outras cidades colombianas, entre 1999 e 2013  
Fonte: Antonucci e Bueno, 2018.

Morais (2021) aponta, como uma das consequências da violência urbana e do narcotráfico, a perda da vida pública, e desta forma, a retomada da utilização dos espaços públicos pelos cidadãos foi amplamente pautada pela academia e respaldada por instrumentos legais, numa visão multidisciplinar da compreensão dos projetos urbanos.

Desde os anos 1980 a cidade vem implementando programas de intervenções urbanas para melhorias de seus bairros e favelas (Mazo e Pérez, 2017). Veloso e Costa (2018) apontam como o principal desafio no processo de urbanização das favelas de Medellín a remediação dos altos índices de

criminalidade e desigualdade social, percebido pela pobreza, falta de infraestrutura e desemprego, sendo assim, foi necessário que várias entidades governamentais (como órgãos de saúde, educação, cultura, saneamento e urbanismo) operassem de maneira articulada para atuar integralmente nos diferentes locais de intervenção.

Neste contexto, vale citar a aliança feita entre Colômbia e EUA, no chamado Plano Colômbia, que teve como objetivo de atuar no enfrentamento do narcotráfico e de grupos armados ilegais. No entanto, apesar do plano inicialmente propor intervenções sociais, econômicas, políticas, jurídicas e de direitos humanos, teve um caráter bélico e repressor (Santos, 2011).

Ainda de acordo com Santos (2011), o Plano Colômbia resultou no fortalecimento do Estado colombiano, modificando a dinâmica do conflito com as forças paramilitares a seu favor, mas sem conseguir eliminá-los e pôr fim aos conflitos. Este plano teve características e atuação controversa em diversos aspectos que não serão detalhados neste trabalho, pois foge do seu objetivo principal: as intervenções urbanísticas.

Segundo Echeverri (2017), a partir do início da década de 2000, o processo de transformação urbana e social ocorrido em Medellín despertou o interesse em todo o mundo. O autor, no entanto, ressalta que a análise da experiência de Medellín, que pode ser útil para outras cidades com condições semelhantes, deve ser feita com prudência, entendendo que o processo na cidade está em desenvolvimento e ainda se encontra em um contexto social de grande desigualdade e em um território com muitas ameaças ambientais.

Em 2004, a cidade adotou o chamado Urbanismo Social, que compreende a criação de um modelo de cidade que integra temas políticos, sociais, territoriais e urbanísticos, visando, além do crescimento econômico, o bem-estar humano (Vilar e Cartes, 2016; Pérez et al, 2017).

Segundo Vilar e Cartes (2016), o Urbanismo Social surgiu na necessidade de superar obstáculos como exclusão, desigualdade, violência, falta de crescimento econômico sustentável e fraca governança democrática, partindo para ações com abordagens mais inclusivas e participativas. Este passou então a ser utilizado como estratégia para programas de intervenções urbanas implementadas em Medellín, como os Planos Urbanos Integrais (PUI), que será descrito mais adiante (Mazo e Pérez, 2017).

A Carta Medellín (Isvimed, 2014) indica que as obras de arquitetura e urbanismo realizadas na cidade representam a culminação de um processo social e político, que expressa a maneira como o tecido urbano deve ser concebido entre políticas públicas, gestão do desenvolvimento urbano e construção social e cidadania. O documento ainda afirma que a construção de infraestruturas de transporte coletivo, espaços públicos e equipamentos sociais contribuiu para a superação, de forma progressiva, dos problemas mais críticos, que, embora adquiriram novas particularidades ao longo do tempo, evidenciam a consolidação de uma gestão pública criativa e inovadora.

Ivo e Magnavita (2014, p. 517) afirmam que:

Desde os primeiros sinais de mudança no ordenamento territorial percebem-se também as primeiras intervenções de requalificação do urbano: um corrimão, uma passarela, um pequeno estar público, pequenas áreas verdes etc. A continuidade dessas pequenas ações transformava o espaço, dando maior qualidade e melhores condições de uso e de acessibilidade ao lugar.

Deste modo, estabeleceu-se uma nova rede de programas sociais, edifícios, espaços e sistemas de transporte público, em um território complexo e fraturado da cidade, fazendo com que os cidadãos se reencontrassem (Echeverri, 2017).

O Quadro 2 mostra as principais Políticas Urbanas e Habitacionais implementadas em Medellín entre as décadas de 1980 e 2010.

Quadro 2 – Políticas Urbanas e Habitacionais em Medellín

Período	Política Urbana e Habitacional
1980 - 1990	Iguaná
1983 - 1988	Programa Moravia I
1988 - 1993	Villa Tina
1990 - 2001	El Limonar
1992 - 1996 1996 - 1998	Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais - PRIMED
1995 - 2001	Programas de Legalização e Regularização Urbanística Playón de los Comuneros
1996	Sistema Municipal de Planejamento (atualizado em 2007)
1999	Plano de Ordenamento Territorial Medellín (atualizado em 2006 e 2014)
2000 - 2005	Projetos de Regularização Urbanística da "Zona Nororiental, Centro, Occidental y Noroccidental"
2006	Programa de Melhoramento de Bairros de Medellín - PMID
2004 - 2011	Projetos Urbanos Integrais - PUI
2004 - 2011	Programa Moravia II
2008	Plano Estratégico Habitacional para Medellín

Fonte: Pérez et al, 2017.

Destacam-se duas destas intervenções, as quais tiveram como objetivo solucionar a problemática urbana das favelas da cidade, sendo eles o Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais (PRIMED), realizado na década de 1990, e, mais recentemente os Projetos Urbanos Integrais (PUI), que se apresentou como uma “alternativa de construção social de espaço ao orientar intervenções urbanas inovadoras frente à crescente informalidade, exclusão, violência e desigualdade, para construir a cidade a várias mãos” (Mazo e Tamayo, 2014, p. 51).

O PRIMED ocorreu entre os anos 1992 e 1998, em decorrência de uma crescente crise de governança em Medellín, agravada pela ocorrência do narcotráfico e tinha como propósito intervir nos problemas urbanos das favelas por meio de transformações nas condições físicas de moradia, meio ambiente, infraestrutura e programas sociais com participação comunitária. Sua implementação foi feita em seis componentes: planejamento e gestão, melhoria de bairro, melhoria e realocação de habitação, mitigação de risco físico, legalização e promoção e participação comunitária (Mazo e Pérez, 2017).

Já os PUI, embora tenham incorporado práticas urbanas internacionais, teve seus processos orientados para as particularidades e demandas da realidade local (Mazo e Pérez, 2017).

Abrangeram desde diagnóstico e contextualização dos locais de intervenção até a fase de acompanhamento da comunidade na apropriação dos espaços públicos e apoio para a continuidade das organizações sociais que serviram de plataforma para a realização dos projetos (Prefeitura de Medellín, 2006).

O Quadro 3 apresenta uma síntese da metodologia utilizada nos PUI na *Zona Nororiental* de Medellín. Esta metodologia foi dividida em 5 etapas de ações: (i) planejamento; (ii) gestão; (iii) desenho; (iv) execução, e; (v) sustentabilidade e participação (Prefeitura de Medellín, 2006).

Quadro 3 – Etapas da metodologia de intervenção utilizada no PUI na Zona Nororiental de Medellín

ETAPA	DESCRIÇÃO
Planejamento	Diagnóstico realizado em duas frentes: (i) análise física, que compreende um estudo da área, feito por grupo técnico (arquitetos e engenheiros), que fornece informações importantes para o início do projeto – engloba estudos de vias e conectividade, cheios e vazios, quadras e parcelamento, encostas, centralidades, edificações, levantamento comercial; (ii) análise social e organizacional, que deve ser feita em paralelo à análise física.
Gestão	(i) Formação de comitês, separados por áreas com características comuns, dando oportunidade à comunidade expor suas preocupações e reivindicações, assistido por um profissional da área social como uma ponte entre as instituições e a população; (ii) Desenvolvimento de um trabalho social, com intuito de ganhar a confiança da comunidade e envolvê-la ativamente; (iii) ações interinstitucionais.
Desenho	Etapa realizada em quatro passos: (i) Reconhecimento físico e social, com os profissionais do projeto percorrendo as áreas, juntamente com as lideranças locais, com intuito de identificar problemas e oportunidades que resultarão em soluções verdadeiramente necessárias. Define-se um coordenador social e um coordenador de projeto para cada área; (ii) Desenvolvimento do Perfil do Projeto a partir de uma “Oficina de Imaginários” com a participação do comitê, na qual elas demonstram seu imaginário sobre as melhorias na comunidade; (iii) Anteprojeto arquitetônico, com base nas contribuições do comitê, são desenvolvidos os primeiros desenhos do projeto, assim como imagens ou renderizações, que mostram em três dimensões o resultado da obra, facilitando a compreensão das pessoas da comunidade, que poderão contribuir com sugestões finais; (iv) Projeto Arquitetônico é feito com as modificações sugeridas e são elaboradas novas imagens tridimensionais do projeto. Em seguida é aprovado pelo comitê e colocado à disposição de toda a comunidade para esclarecimentos de dúvidas.
Execução	Etapa realizada em três passos: (i) Licitação aberta, de empresas construtoras e auditoras. O acompanhamento social é contínuo, para esclarecimento de dúvidas; (ii) Contratação das empresas que irão executar e fiscalizar as obras. As partes são apresentadas ao comitê em reunião e onde são expostas informações como os motivos da seleção de tais empresas, início das obras; (iii) Execução da obra, com contratação de mão de obra não-qualificada de pessoas da área de intervenção e reuniões periódicas de andamento das obras, com participação de um representante do comitê, atuando como intermediário entre os executores, o comitê e a comunidade. No caso de obras habitacionais, é necessário o acompanhamento de uma equipe social, que facilitará o diálogo entre as partes e atuará como mediador, quando necessário.
Sustentabilidade e Apropriação	Desenvolvimento da Gestão e Participação: após concluídas as obras, os projetos entram em uma fase de “animação”, com promoção de eventos e atividades que deem sentido aos espaços públicos e promovam seu uso e cuidado permanente. Nesta fase a comunidade está presente com seus grupos culturais e organizações sociais.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Prefeitura de Medellín, 2006

De acordo com Moraes (2021) os PUI buscaram a integração das temáticas transporte, saúde, espaço público e educação e, após a retomada dos espaços públicos, a taxa de homicídios baixou aproximadamente 70%.

Vale citar que uma das questões levantadas no documento acerca do PUI *Nororiental* foi quanto à dificuldade e resistência da população na implantação dessas intervenções devido à outras ações anteriores terem sido mal executadas ou não concluídas (Prefeitura de Medellín, 2006).

Quanto às ações da metodologia participativa utilizada no PUI, destaca-se ainda a colocação da Prefeitura de Medellín, quando diz que:

A principal conquista do PUI é o desenvolvimento de uma metodologia que funcione como um modelo de intervenção urbana eficaz e com elevada componente social. A formação dos comitês é o eixo a partir do qual as obras de infraestrutura passam a ser uma ferramenta de desenvolvimento social, pois são um mecanismo de participação inclusiva que não só ajuda a que os projetos sejam validados pelas pessoas para quem foram concebidos, ao contrário, fortalece os indivíduos que decidem pertencer a eles, capacitando-os para a organização social, gestão, execução e, na maioria das vezes, descobrindo novos líderes capazes de estabelecer processos sociais que acabam por restabelecer o tecido social tão necessário para o avanço das comunidades. (Prefeitura de Medellín, 2006, p. 58)

Ressalta-se ainda o que foi mencionado por Urán (2012, p. 32):

[...] um projeto urbano, mesmo que seja social e/ou participativo, precisa reconhecer politicamente a população local, suas diferenças e seus espaços, do contrário será apenas mais uma obra vazia que não chega a desenvolver a institucionalidade e menos, ainda, a cultura democrática local.

A Figura 8 apresenta um *Master Plan* das intervenções do PUI nas Comunas 1 e 2 na cidade de Medellín. Como pode ser visto, as intervenções focam em três eixos: (i) espaço público e mobilidade; (ii) consolidação habitacional e; (iii) equipamentos coletivos.

Como mecanismos de operacionalização dos projetos para o enfrentamento da crise urbana em Medellín, foram construídas estruturas de lazer e cultura, como complexos desportivos e parques biblioteca, que se configuravam como uma espécie de centro cívico de usos variados, com a finalidade de proporcionar inclusão social das populações hipossuficientes, assim como assegurar a qualidade de vida à população, especialmente a mais humilde, “que fatalmente é a mais prejudicada pela ausência do Estado e pela atuação do poder paralelo do tráfico de drogas e da criminalidade” (Veloso e Costa, 2018, p.18).

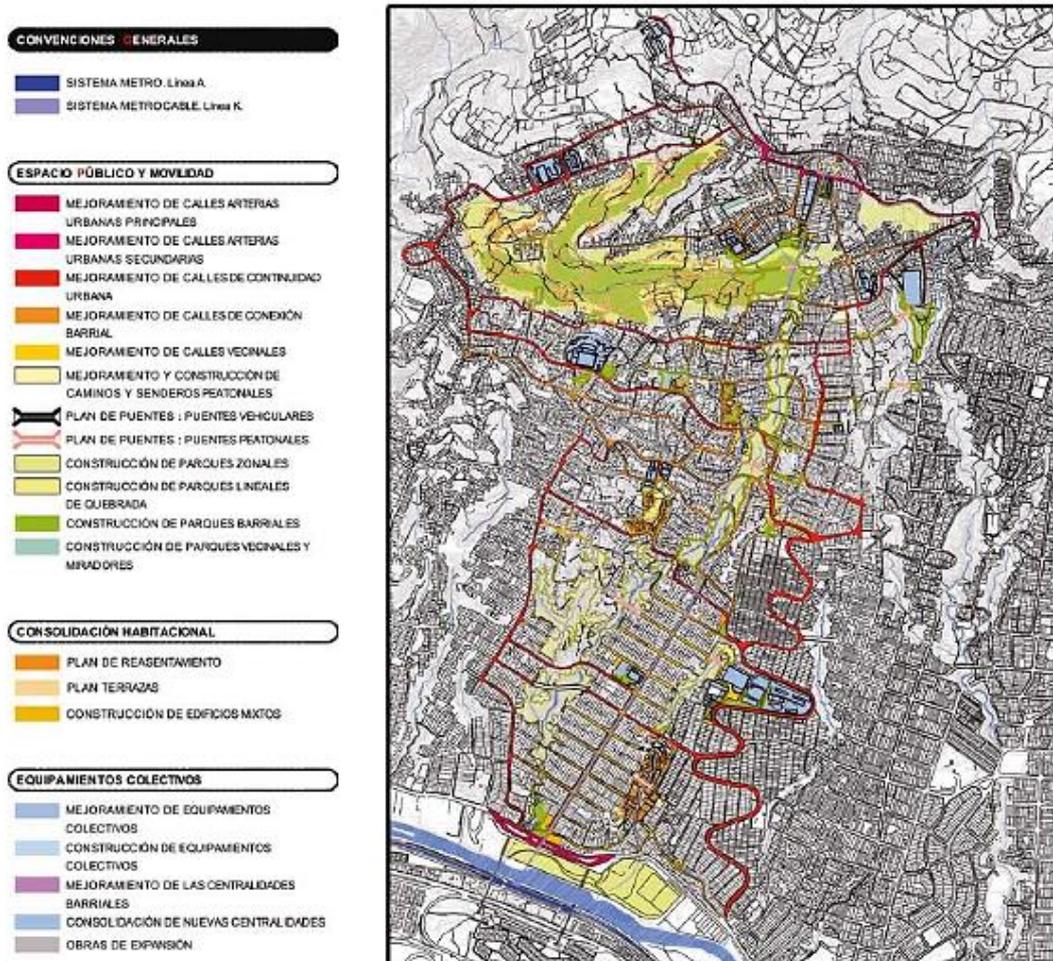


Figura 8 – Exemplo de um *Master Plan* desenvolvido no âmbito do PUI, para as Comunas 1 e 2 de Medellín

Fonte: Prefeitura de Medellín, 2006

Para Ivo e Magnavita (2016), as construções urbanísticas simbólicas realizadas em Medellín podem ser considerados exemplos virtuosos e positivos de mudança social e de enfrentamento do tráfico de drogas, por meio da materialização da presença estatal, com obras de mobilidade e de edificações culturais e de educação.

Os parques bibliotecas (Figura 9 e Figura 10), com estruturas que agregam diversos elementos (como biblioteca, ludoteca, salas com acesso à internet, salas de exposições e de oficinas, teatro, centro de apoio à empreendedores, escolas de música e espaços públicos de usos múltiplos), foram construídos nos bairros periféricos mais populosos, com os piores índices de desenvolvimento humano e maiores taxas de criminalidade, permitindo que a população carente tivesse acesso a estruturas de lazer, educação, cultura e inclusão social, com índices de criminalidade se reduzindo drasticamente (Veloso e Costa, 2018).

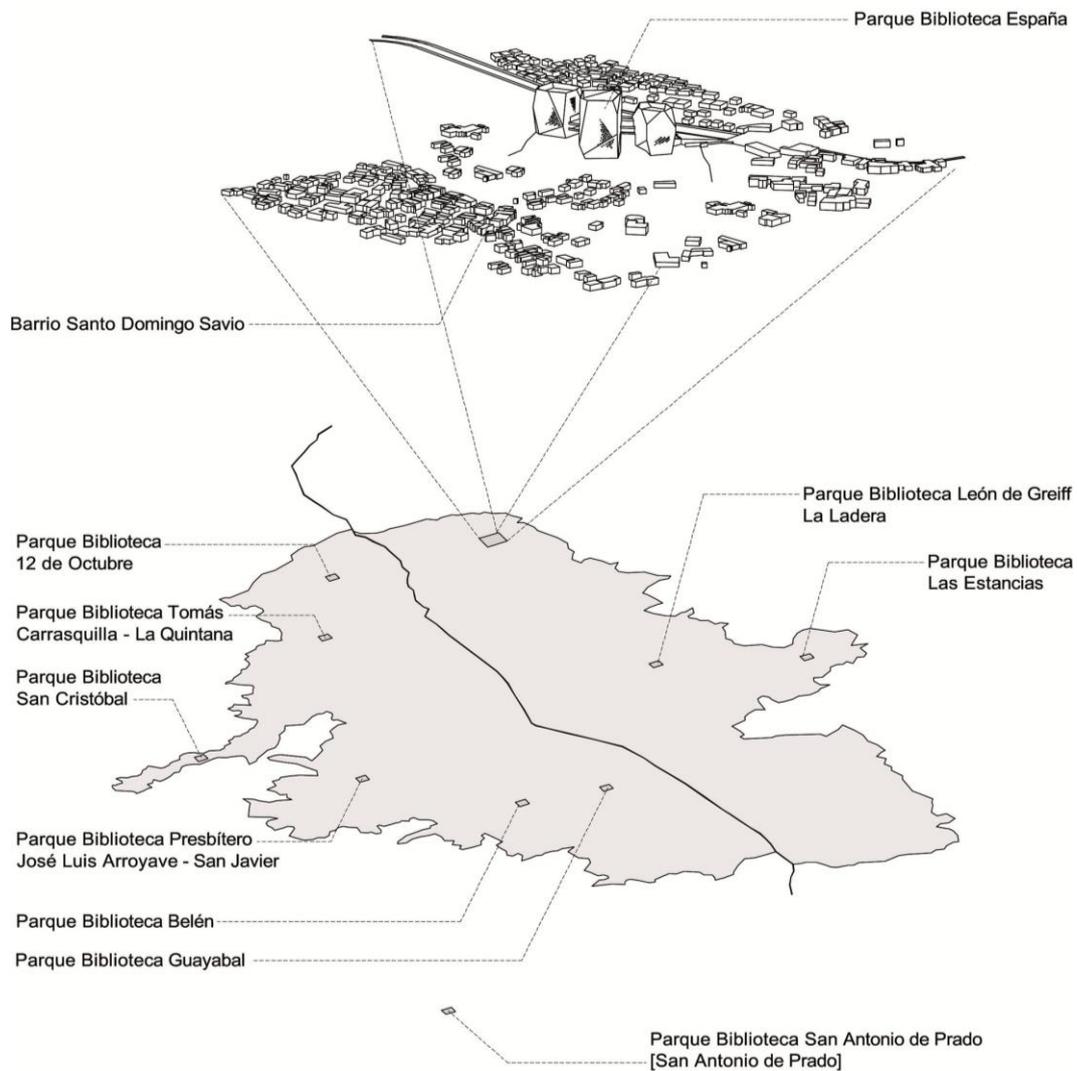


Figura 9 – Parques Biblioteca na cidade de Medellín, com destaque para o Parque Biblioteca España (vide figura a seguir).

Fonte: Archdaily, 2008.

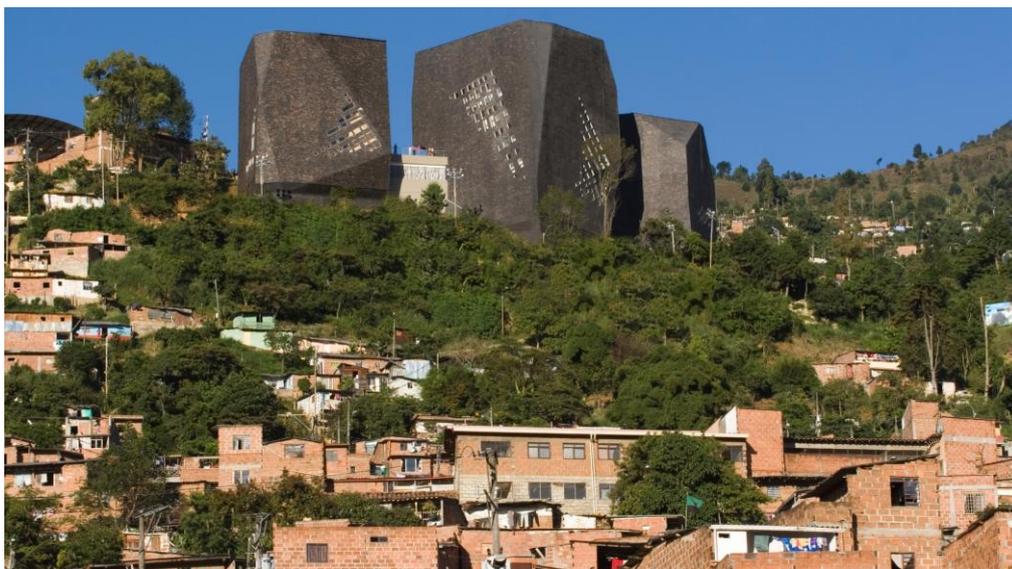


Figura 10 – Parque Biblioteca España, Bairro Santo Domingo Savio, Medellín.

Fonte: Archdaily, 2008.

Outra intervenção de destaque e grande impacto nas favelas de Medellín foi o *Metrocable* (teleférico), que proporcionou avanços positivos quanto a mobilidade urbana – devido à sua característica não planejada, estes assentamentos possuem malha viária insuficiente em quantidade e qualidade, além de declives acentuados e falta de infraestrutura, sendo assim, Medellín investiu em transporte urbano via teleféricos, integrados ao transporte coletivo e melhorias substanciais nas vias de pedestres (Hidalgo e Velásquez, 2015).

Tamayo e Mazo (2017) apontam em sua pesquisa que moradores reconhecem esta intervenção como a de maior impacto em sua mobilidade, trazendo benefícios como a possibilidade de se conectar de forma rápida e direta com o restante da cidade. Hidalgo e Velásquez (2015) afirmam ainda que a principal vantagem dos teleféricos é que sua implantação abre a possibilidade de uma intervenção urbana mais ampla em localidades de baixa renda.

A consolidação de centralidades dentro da área das favelas urbanizadas de Medellín se deu com a construção de espaços e equipamentos públicos e resultou em uma dinamização das atividades comerciais, além de permitir a chegada de entidades bancárias, trazendo para o bairro atividades que antes precisavam ser feitas em outros locais da cidade (Tamayo e Mazo, 2017).

Quanto aos investimentos públicos, sabe-se que houve uma grande mudança naqueles voltados à cultura e educação, que compuseram as ações de melhoria da cidade, em relação à qualidade de vida e segurança pública. Para o enfrentamento da crise, o orçamento municipal para a cultura foi ampliado de 0,68% para 5% e o percentual destinado à educação passou de 12% para 40%, como parte do processo de transformação social de Medellín (Velo e Costa, 2018).

Em relação à segurança pública, de acordo com Ivo e Magnavita, (2016), algumas estruturas físicas construídas nas favelas de Medellín podem contribuir para o monitoramento do espaço: (i) o teleférico e suas estações, comumente em cotas mais elevadas possibilita uma visão privilegiada do espaço; (ii) as quadras esportivas, geralmente articuladas com outros equipamentos públicos ou intervenções de mobilidade, podem servir, caso seja necessário, como parada de helicópteros e chegada de outros equipamentos de combate das polícias.

Os autores complementam esta ideia, afirmando que uma visão privilegiada do território pode significar, em situações de crise e conflito, vantagem estratégica no acesso e controle. Além disso:

[...] a individualização dos tetos pintados com diferentes cores e desenhos, com a consequente facilidade de identificação, tem um valor instrumental e estratégico de controle, potencializando as estratégias pan-ópticas de vigilância dos espaços, sob essa perspectiva entendidos como potenciais para o crime (Ivo e Magnavita, 2016, p. 521)

Esta transformação das favelas de Medellín, para Mazo (2017, p. 229), se caracteriza pela pacificação dos territórios populares, pela melhoria da condição de vida, do desenvolvimento humano e do espaço público. Segundo o autor, “essas melhoras atrelam a si a diminuição da violência, o acesso a bens e serviços sociais”.

Por fim, Antonucci e Bueno (2018, s/ pág.) afirmam que:

Medellín vem construindo uma cidade resiliente, onde a redução de riscos deve constar do projeto urbano e de estratégias visando ao desenvolvimento sustentável, melhorando progressivamente o direito de seus habitantes à cidade. As políticas públicas são pautadas pela função social e ecológica da propriedade; englobando habitação de interesse social, meio ambiente, espaço público e mobilidade.

### 3

## **Políticas públicas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e as intervenções no Complexo do Alemão**

Este capítulo busca realizar uma análise das intervenções realizadas no Rio de Janeiro e, mais especificamente, no Complexo do Alemão, que servirá como base para a indicação de diretrizes e proposição de ações em políticas públicas de urbanização de favelas cariocas, que será apresentada no capítulo 4.

Foi necessário adotar esse recorte de estudo para a pesquisa, a fim de possibilitar, dentro dos recursos e tempo disponível, o alcance do objetivo proposto. No entanto, acredita-se que possa ser extrapolado para outras localidades, com configurações similares, desde que observadas suas particularidades.

### **3.1.**

#### **Contexto histórico das políticas de urbanização de favelas cariocas**

As políticas públicas nas favelas abrangem um leque de ganhos à sociedade – como por exemplo, na saúde pública, taxas de mortalidade, na educação e escolaridade, nas condições de salubridade, entre outros. A melhoria na segurança pública destes locais é mais um dos ganhos possíveis com implementação de políticas públicas.

Busca-se, aqui, revisar o contexto histórico e o quadro atual das políticas públicas de urbanização de favelas, assim como uma análise mais detalhada do caso de urbanização do complexo de favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, buscando investigar as ações realizadas, assim como sua metodologia e de que forma a segurança pública foi ou está incluída nesta agenda.

A favela está presente na paisagem urbana carioca, e assim como sua cultura, música e arte, faz parte da identidade da cidade. Segundo dados recentes do IBGE (2020) é estimado que o Rio de Janeiro possua 453.571 domicílios ocupados em favelas, o que representa um percentual de 19,28% em relação ao total de domicílios ocupados na cidade.

São 763 aglomerados subnormais (favelas) na cidade do Rio de Janeiro, que totalizava uma população de 1.393.314 habitantes em 2010, no último Censo Demográfico, representando aproximadamente 22% do total populacional do município (IBGE, 2010c). A Figura 11 mostra a localização das favelas na cidade.

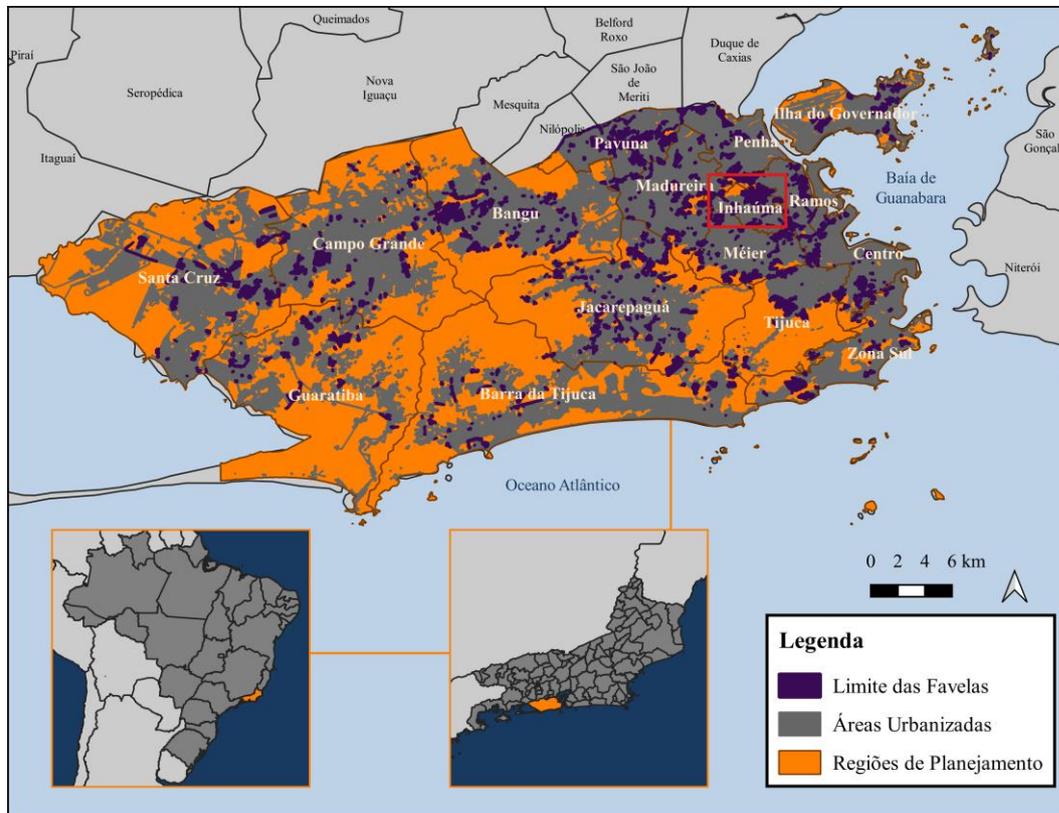


Figura 11 – Favelas na cidade do Rio de Janeiro  
Fonte: Elaboração própria com dados do DataRio, 2019.

A cidade do Rio de Janeiro possui um histórico de programas de intervenções em suas favelas, alguns implementados pelo Governo Estadual, como nas gestões de Leonel Brizola (entre 1983 e 1987) e Rosinha Garotinho (entre 2003 e 2006), mas a maioria e de maior evidência foram as realizadas pela Prefeitura Municipal (Ximenes e Jaenisch, 2019).

Para Mendes (2006, p.4) a problemática das favelas esteve presente na evolução da cidade, “ora sendo ignorada, ora recebendo tratamento pouco eficazes por parte do poder público”. Ao longo dos últimos 100 anos foram objeto de iniciativas do poder público, como um enfrentamento à um desafio que elas representavam à sociedade carioca (Cardoso e Araújo, 2007).

Nas décadas de 1920 e 1930, as favelas foram consideradas “manchas” na paisagem urbana da cidade, e eram vistas como um fenômeno transitório e que seria

erradicado no processo de desenvolvimento da cidade (Cardoso e Araújo, 2007; Leitão et al, 2014).

Em paralelo, ao longo da década de 1920, surge uma nova concepção de urbanismo que se opõe à simples ação pontual higienista e de embelezamento, dando lugar à uma visão mais sistêmica da cidade (Pechman, 2015, 354).

O plano de Alfred Agache, nos anos 1930, defendia a remoção das favelas, justificando-se não apenas por motivos baseados no sanitarismo, mas também por aspectos funcionais e estéticos. Seguindo orientações de reformadores sociais europeus, Agache preconiza a construção de moradias populares acompanhando a destruição das habitações precárias (Valladares, 2005).

Em 1937, o Código de Obras da Cidade (Decreto nº 6.000/1937), inspirado no Plano Agache, proibia a construção de novas favelas, assim como a realização de melhorias nas existentes, que seriam substituídas por habitações populares, nos chamados “parques proletários”, que tinham como função abrigar, de forma provisória, a população removida de favelas. As ações não obtiveram êxito, os locais foram deixados sem conservação e as moradias tornaram-se definitivas e parte das favelas que se tinha como intenção erradicar (Cardoso e Araújo, 2007; Cavallieri *et al*, 2016).

As ações de remoção das favelas perduraram ainda por algumas décadas. O Estado atuou ativamente nestas ações entre 1960 e 1970, transferindo suas populações para conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas da cidade (Leitão et al, 2014).

Entre os anos de 1968 e 1975 cerca de 30% da população favelada foi removida de suas casas e reassentadas em conjuntos habitacionais (aproximadamente 175 mil pessoas), caracterizando o ápice da política de remoção de favelas (Izaga e Pereira, 2014).

Uma mudança de paradigma ocorre no âmbito internacional na década de 1970, quando as políticas de remoção em massa deixam de ser inseridas como meta das políticas habitacionais. No entanto, nesta mesma década, ações desta natureza ainda ocorreram no Brasil, desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH<sup>22</sup>) (Cardoso e Araújo, 2007).

---

<sup>22</sup> O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado pela Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 e tinha o papel de gestor e financiador de uma política destinada a “promover a construção e aquisição

O fim do regime militar e o movimento pela redemocratização do país no final da década de 1970 foram determinantes para mudanças nas atitudes do governo federal em relação à população das favelas presente nos grandes centros urbanos, tendo o fim das políticas de remoções como um desdobramento desse quadro político (Leitão et al, 2014).

Cardoso e Araújo (2007, p. 280) afirmam que na década de 1980:

[...] as favelas passam a ser consideradas como áreas em que, apesar da irregularidade na forma de ocupação do solo, o poder público é responsável pela implantação de infraestrutura.

Nesta década foi criado o Projeto Mutirão, desenvolvido entre os anos de 1981 e 1989 e realizou projetos pontuais de pavimentação, infraestrutura, contenções e creches em diversas favelas (Leitão et al, 2014; Ximenes e Jaenisch, 2019).

A partir da década de 1990 é “criada uma política pública que passa a encarar o desafio da inclusão das favelas de forma mais ampla e sistemática” (Vasconcelos e Duarte, 2017, p. 3). Uma mudança política importante no âmbito dos programas de urbanização foi a aprovação do Plano Diretor Decenal da Cidade, em 1992, que incorporou instrumentos que permitiam o exercício da função social da cidade e da propriedade, segundo o que foi disposto na Constituição Federal de 1988 (Cardoso e Araújo, 2007). Izaga e Pereira (2014) chamam a atenção ao fato de que, neste mesmo período, as forças políticas se remetam à questão da violência, cada vez mais associada às favelas, com o aumento do narcotráfico e do crime organizado.

O Programa Favela Bairro foi implantado em 1993, com apoio de financiamentos do BID (Cardoso e Araújo, 2007). Este programa simbolizou uma nova prática do pensar a favela e suas relações com a cidade, com o objetivo de mudar a imagem das favelas para que passem a ser lidas como novos bairros (Mendes, 2006).

Vasconcelos e Duarte (2017) afirmam que o Programa representou um salto ideológico na forma de tratamento das favelas da cidade, com intervenções que não

---

da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. Vigorou até o ano de 1986, no mandato do então Presidente da República José Sarney, transferindo a função de coordenação do Sistema Financeiro de Habitação para a Caixa Econômica Federal e a função de regulador para o Banco Central. Informações disponíveis em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

tratavam apenas as habitações de forma isoladas, mas incluíram nos projetos melhorias dos espaços públicos e infraestrutura urbana.

No entanto, Mendes (2006) levanta uma questão importante: apesar do Favela Bairro ter promovido melhorias nas áreas objetos de sua intervenção, grande parte dos objetivos propostos não foram alcançados. A autora aponta como algumas das principais deficiências a escassez de práticas sociais e de políticas socioculturais, restrição da integração das redes de infraestrutura, a falta de manutenção e a interferência pouco relevante na promoção da qualidade de vida e nos aspectos econômicos da população residente nessas áreas.

No que se refere à segurança pública, Gonçalves (2013) afirma que, mesmo que tal problemática seja, sabidamente, uma atribuição dos estados, as autoridades municipais não trataram seriamente a questão nas intervenções realizadas pelo Favela Bairro. Segundo o autor, a resposta para este problema fundou-se na observação de que a abertura de novos acessos nas favelas poderia resolver os enclaves urbanos atribuídos a elas, dificultando as atividades dos narcotraficantes.

No entanto:

[...] a partir do momento em que estes tomaram consciência da maior vulnerabilidade que representam estes novos acessos, começaram a construir barricadas com pedras e paus. Em alguns casos, chegaram até a construir muros, para poder continuar a assegurar o controle espacial. Em vez de enfrentar o problema, as autoridades municipais adaptaram-se à realidade imposta pelo narcotráfico: as negociações entre a prefeitura e as quadrilhas, muitas vezes por intermédio das associações de moradores, foram constantes durante a realização dos trabalhos (Gonçalves, 2013).

Ainda acerca do Favela Bairro, Leitão e Delecave (2011) afirmam que a participação social no desenvolvimento do programa foi um elemento meramente formal, com consultas de alcance limitado.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado pelo Governo Federal em 2007 com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura, social, urbana, logística e energética no país<sup>23</sup>. O programa chegou em favelas cariocas (Alemão, Manguinhos, Rocinha e Pavão/Pavãozinho) em 2008, sob o nome PAC-Favelas (Lima, 2018). Quando lançado, o programa previu investimentos de aproximadamente 1,3 bilhões para urbanização de favelas no estado do Rio de Janeiro (Trindade, 2009).

---

<sup>23</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

O PAC-Favelas utilizou-se das diretrizes do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do extinto Ministério das Cidades (MCidades), com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) e se baseou em experiências de políticas públicas realizadas em outras cidades com baixos índices de desenvolvimento social da América Latina, como as comunas de Medellín (Andrade, 2009; Oliveira, 2016). Visava (i) melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; (ii) apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários, e; (iii) apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas<sup>24</sup>.

Vasconcelos e Duarte (2017, p. 4) levantam alguns pontos importantes sobre o PAC-Favelas: “essas intervenções sofrem atualmente fortes críticas por não ter atuado nas prioridades apontadas pela população, como saneamento básico por exemplo”. Afirmam ainda que as críticas se fundamentam também no fato das intervenções terem sido focadas apenas em obras de grande visibilidade, como o teleférico do Complexo do Alemão, e por ter sido implantado junto com a militarização da polícia, com a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

A implantação das UPP foi iniciada no final de 2008, mas a oficialização do programa ocorreu apenas em 2011, quando já havia treze unidades instaladas. Foram criadas para execução de ações de pacificação e preservação da ordem pública, com aplicação da filosofia de polícia de proximidade. No entanto, a iniciativa recebeu críticas por ser, de fato, uma estratégia voltada para os megaeventos e vinculada a um projeto empresarial de cidade (Tavares, 2016).

Para Tavares (2016, p. 109):

Sendo a violência urbana um problema estrutural, a intervenção promovida pelas UPP conseguiria no máximo tirar de cena o traficante ostensivamente armado. Além disso, os investimentos em políticas sociais foram insignificantes em comparação aos investimentos na ocupação militarizada. Neste sentido, uma política de segurança pública, para ser eficaz, deveria se preocupar em discutir a ilegalidade do comércio de drogas, verdadeira causa da ação violenta do tráfico, e também vincular-se a programas para resolver o também estrutural problema da desigualdade social.

O Morar Carioca (Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais) foi implementado na primeira gestão de Eduardo Paes,

---

<sup>24</sup> Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/assistencia\\_tecnica/produtos/repasses/urban\\_regulariza\\_integra\\_assentamentos\\_precarios/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/urban_regulariza_integra_assentamentos_precarios/index.asp)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e recebeu recursos internacionais por meio de financiamento do BID. Foram destinados 8 bilhões de reais para o programa, e fazia parte do plano de metas da cidade para as Olimpíadas de 2016. Tinha como objetivo urbanizar todas as favelas da cidade até 2020, exceto as que fossem consideradas não passíveis de urbanização (devido à critérios de risco ou inadequação ao uso habitacional) ou que já haviam sido urbanizadas em por políticas públicas anteriores (Ximenes e Jaenisch, 2019; Leitão e Delecave, 2011; Tavares, 2016).

Segundo o IAB (s/ data), em material de divulgação do programa, as intervenções realizadas pelo Morar Carioca se compunham de 5 etapas, a saber:

- Diagnóstico: que incluía o levantamento físico das condições e problemas da comunidade, incluindo dados socioeconômicos, ambientais e urbanísticos, com utilização de SIG (Sistema de Informações Geográficas) e tinha como função servir de base para as propostas de intervenção;
- Plano de Intervenção: estudo prévio da proposta de intervenção física urbana, paisagística e arquitetônica, feita com base no diagnóstico. Tinha como premissa ser feito por meio de processo participativo para que se adequasse às necessidades e especificidades da comunidade;
- Projeto Básico: desenvolvimento das propostas de intervenções aprovadas na etapa anterior, com incorporação das sugestões pertinentes;
- Projeto Executivo: desenvolvido com o acompanhamento técnico da equipe projetista, com adequações necessárias no projeto durante a execução das obras;
- Monitoramento: a fim de evitar a degradação dos equipamentos entregues à comunidade, foi sugerido o desenvolvimento de um programa de gestão que envolva a comunidade.

Leitão e Delecave (2011) apontam diferenças no perfil das propostas de intervenção apresentadas no concurso de seleção de projetos do Morar Carioca, quando comparado ao Favela Bairro:

- (i) No Favela Bairro as intervenções eram restritas à qualificação de espaços públicos, melhoria de serviços de infraestrutura e construção de equipamentos comunitários, alterando o mínimo possível a estrutura espacial das favelas. Por outro lado, no Morar Carioca as propostas apresentaram intervenções com significativas reestruturações da malha urbana das favelas, tanto em termos de forma urbana, quanto em acessibilidade e mobilidade;
- (ii) Tem-se uma percepção diferente do espaço construído da favela, em que sua inserção na cidade é legitimada, além de serem reconhecidos seus problemas de habitabilidade, entendendo a moradia individual como parte integrante do habitat e objeto de intervenção;
- (iii) Sustentabilidade ambiental e dispositivos de redução de consumo de energia, captação de águas pluviais para reuso, manejo seletivo de resíduos sólidos e utilização de componentes construtivos reciclados são temas que permeiam a grande maioria dos projetos do concurso Morar Carioca, enquanto no Favela Bairro não se mostrava tão relevante.

Como um contraponto, Vasconcelos e Duarte (2017) fazem uma crítica em relação ao Morar Carioca, onde afirmam que, apesar de ter sido anunciado como um programa de maior abrangência do que os anteriores, com a promessa de dar sequência à política de urbanização de favelas da cidade, não chegou a ser implementado da forma como foi planejado. Os autores afirmam que isso se deu devido ao contexto político, econômico e a realização dos grandes eventos esportivos, que passou a dar prioridade a outras agendas.

Mais recentemente, em 2017, o prefeito Marcelo Crivella, retomou, em sua gestão, o nome Favela Bairro para denominar as ações de urbanização de favelas (PCRJ, 2017).

A Figura 12 apresenta uma linha do tempo com as iniciativas de políticas urbanas das últimas décadas fazendo um paralelo com as gestões municipais, estaduais e federais, entre os anos de 1993 a 2017.

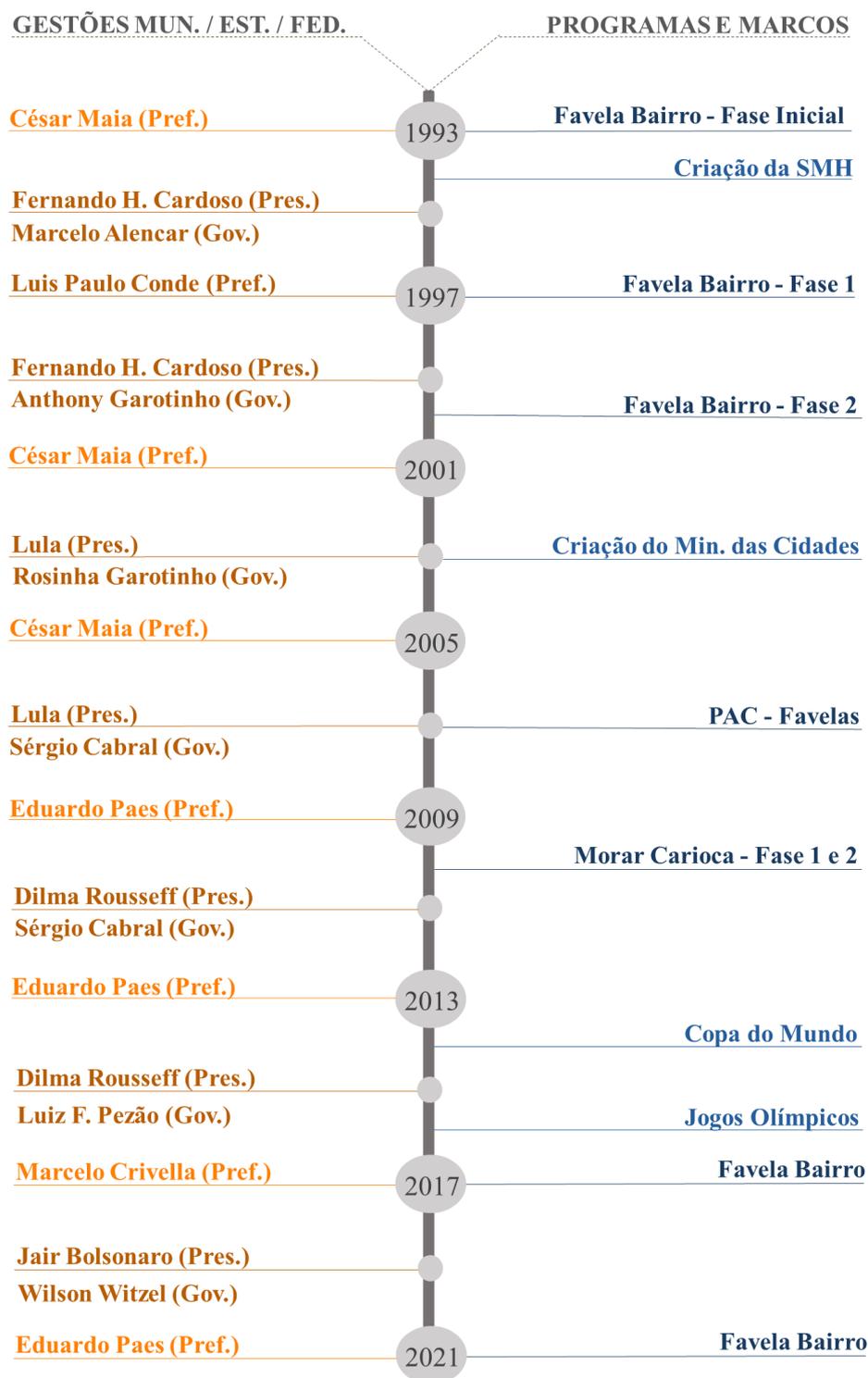


Figura 12 – Linha do tempo: programas de urbanização no Rio de Janeiro em paralelo às gestões municipais, estaduais e federais<sup>25</sup>

Fonte: Adaptado pela autora, baseado em Ximenes e Jaenisch (2019) e Observatório das Metrôpoles (2019).

<sup>25</sup> A gestão atual do prefeito Eduardo Paes iniciou recentemente, em janeiro de 2021, e não foram encontradas novas propostas de políticas públicas em favelas. No site da prefeitura consta o Favela Bairro como programa em andamento. Disponível em: <[www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela-bairro.htm](http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela-bairro.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2021.

Em conclusão, cabe citar que o modelo de urbanização utilizado no Brasil prevê:

[...] a implantação de equipamentos públicos, de infraestruturas (rede elétrica, iluminação pública, água, esgoto, drenagem, coleta de lixo), a contenção e eliminação de riscos, a adequação do sistema viário e do parcelamento (permitindo sobretudo o acesso dos serviços essenciais) e a regularização fundiária, além das melhorias habitacionais e da produção de novas unidades. Soma-se ainda o trabalho social que visa dar condições para a inclusão dos habitantes do assentamento às novas realidades do projeto e capacitá-los para sua inserção na cidade, visando o trabalho e a melhoria de renda. Essa enorme matriz de ações prevê a transformação da realidade dos assentamentos precários, impactando em uma série de dimensões: mobilidade, qualidade ambiental, moradia, acesso a serviços, cidadania, inserção no mundo do trabalho, vida social e comunitária etc., chegando mesmo aos valores simbólicos, hoje tão bem representados no Rio de Janeiro, por exemplo, pelo significado de morar numa comunidade "pacificada" ou não. (Balbim e Krause, 2010, s/ pag.)

### **3.2.**

#### **Urbanização do Complexo do Alemão e sua interface com os conceitos de melhoria da segurança pública**

O complexo do Alemão é um aglomerado de favelas, que está localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, na Área de Planejamento 3, Regiões Administrativas X e XXIX. Situado nas proximidades das linhas férreas e da Avenida Brasil, faz fronteira com os bairros de Ramos, Olaria, Higienópolis, Bonsucesso e Inhaúma (Couto e Rodrigues, 2015). A Figura 13 mostra sua contextualização geográfica na cidade e a delimitação das favelas que compõem o complexo e seu entorno.

Apenas no ano de 1993 o complexo adquiriu existência nominal e administrativa, quando foi oficializado como bairro. É formado pelas seguintes favelas/localidades: Estrada do Itararé, Itararé, Joaquim de Queiroz, Morro da Baiana, Morro das Palmeiras, Morro do Adeus, Morro do Alemão, Morro do Piancó, Mourão Filho, Nova Brasília, Parque Alvorada, Relicário, Rua 1 pela Ademas, Rua Armando Sodré e Vila Matinha (Couto e Rodrigues, 2015; Data Rio, 2019). No último censo do IBGE foram listadas outras favelas como parte do complexo: Grotta, Reservatório de Ramos, Fazendinha e Morro dos Mineiros (IBGE, 2010c). Em dados divulgados no mesmo documento são demonstrados os domicílios ocupados e as populações residentes das favelas que compõem o complexo (Quadro 4).

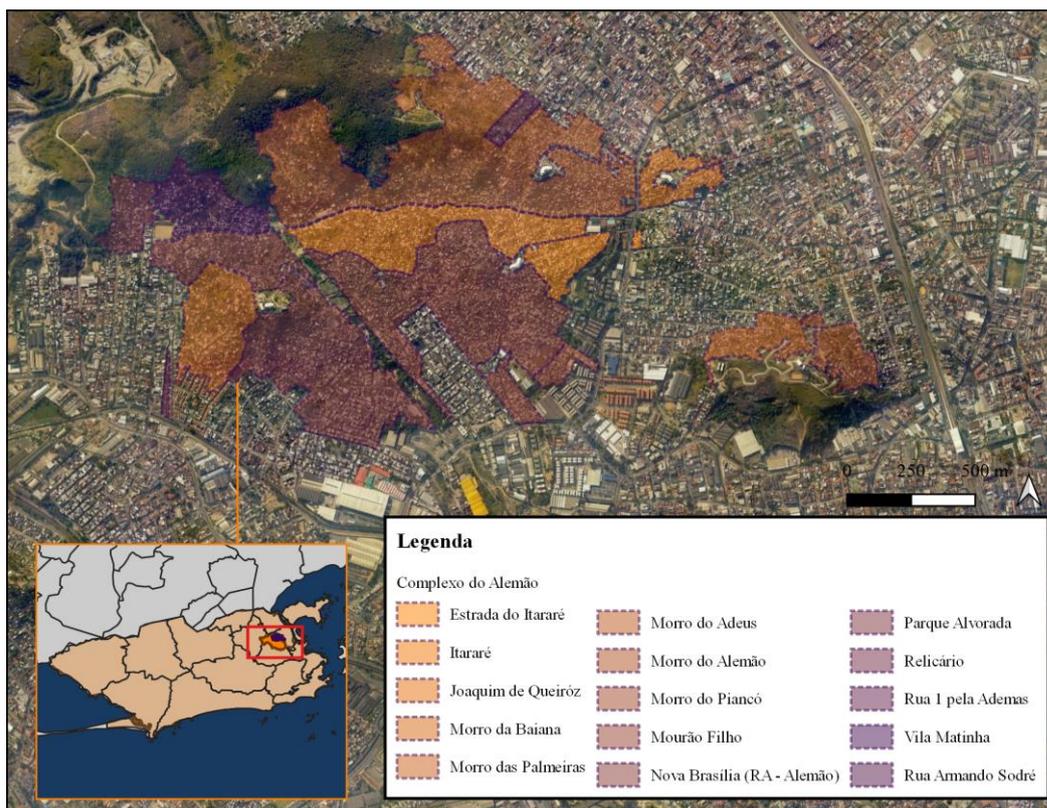


Figura 13 – Favelas do Complexo do Alemão  
 Fonte: Elaboração própria com dados de DataRio, 2019.

Quadro 4 - População no Complexo do Alemão

Favela	Domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares ocupados			Média de moradores por domicílios particulares ocupados
		Total	Homens	Mulheres	
Morro do Alemão	4.322	15.056	7.455	7.601	3,5
Grota	835	2.650	1.188	1.462	3,2
Joaquim de Queiroz	2.445	8.159	4.023	4.136	3,3
Nova Brasília	4.958	16.185	8.022	8.163	3,3
Reservatório de Ramos	932	3.073	1.427	1.646	3,3
Parque Alvorada	2.398	8.154	3.961	4.193	3,4
Fazendinha	317	1.269	636	633	4,0
Morro das Palmeiras	844	2.639	1.296	1.343	3,1
Morro dos Mineiros	130	460	210	250	3,5
Vila Matinha	320	1.100	563	537	3,4
Morro do Adeus	176	556	267	289	3,2
Morro do Piancó	344	1.166	589	577	3,4
Armando Sodré	s/ info	s/ info	s/ info	s/ info	s/ info
Morro da Baiana	344	1.166	589	577	3,4
Relicário	34	118	54	64	3,5
Itararé	594	1.874	911	963	3,2
Mourão Filho	444	1.337	620	717	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>19.437</b>	<b>64.962</b>	<b>31.811</b>	<b>33.151</b>	<b>-</b>

Fonte: IBGE, 2010c.

O Complexo do Alemão, foi objeto de intervenções urbanísticas nas ações desenvolvidas pelo PAC Favelas e pelo Programa Morar Carioca. As ações do PAC-Favelas no Alemão envolveram as esferas municipal, estadual e federal, e o complexo de favelas teve sua paisagem alterada, com novos conjuntos habitacionais, equipamentos públicos como escolas, unidades de saúde e creches, além de um novo sistema de transporte – o Teleférico do Alemão (Oliveira, 2016).

A implementação do PAC no Complexo do Alemão teve como base o que Jáuregui (2010, p. 39), autor do projeto de urbanização, definiu como urbanismo social:

[...] articular uma construção de cidade (não só de habitação, mas também da habitação com seus complementos de equipamentos e serviços sociais: educação, trabalho, transporte, saúde, cultura) com condições de urbanidade e espaço público. O urbanismo social deve ser concebido na perspectiva da mobilização produtiva do território (detecção de potenciais) e os projetos de impacto urbano devem ser elaborados sob a ótica da eco-eficiência no campo dos recursos tanto materiais quanto humanos [...]. O urbanismo social, no sentido aqui sustentado, significa a consideração das condições de vida urbana em primeiro lugar, por sobre qualquer outra perspectiva, econômica ou técnica.

Jáuregui elencou ainda, os principais objetivos que nortearam o projeto de urbanização do complexo<sup>26</sup>:

- Promover e facilitar a conectividade do complexo com os bairros do entorno e com a cidade;
- Recompôr as centralidades existentes e introduzir novas, com serviços e equipamentos públicos de qualidade e com acessibilidade (como exemplificado na Figura 14);
- Incorporar edificações de valor urbanístico e arquitetônico ao tecido urbano da favela, auxiliando na reconfiguração social e espacial;
- Dar um novo simbolismo ao lugar, com a criação de marcas visíveis e fortes da presença do poder público, utilizando-se das estações dos teleféricos e dos serviços, edificações e espaços públicos a elas associadas;
- Inserir equipamentos públicos de alta qualidade no contexto urbano da favela, capazes de desencadear um processo de transformação do local;

---

<sup>26</sup> Projeto de articulação socio-espacial - Complexo do Alemão (Escala Territorial) PAC-UAP - Programa de Aceleração do Crescimento / Urbanização de Assentamentos Precários. Disponível em: <[http://www.jauregui.arq.br/favelas\\_alemao.html](http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html)>. Acesso em: 14 jan. 2021.

- Intervir estruturalmente na favela, ativando pontos cruciais do seu tecido urbano;
- Reduzir o movimento veicular dentro do complexo e facilitar o deslocamento de pessoas.

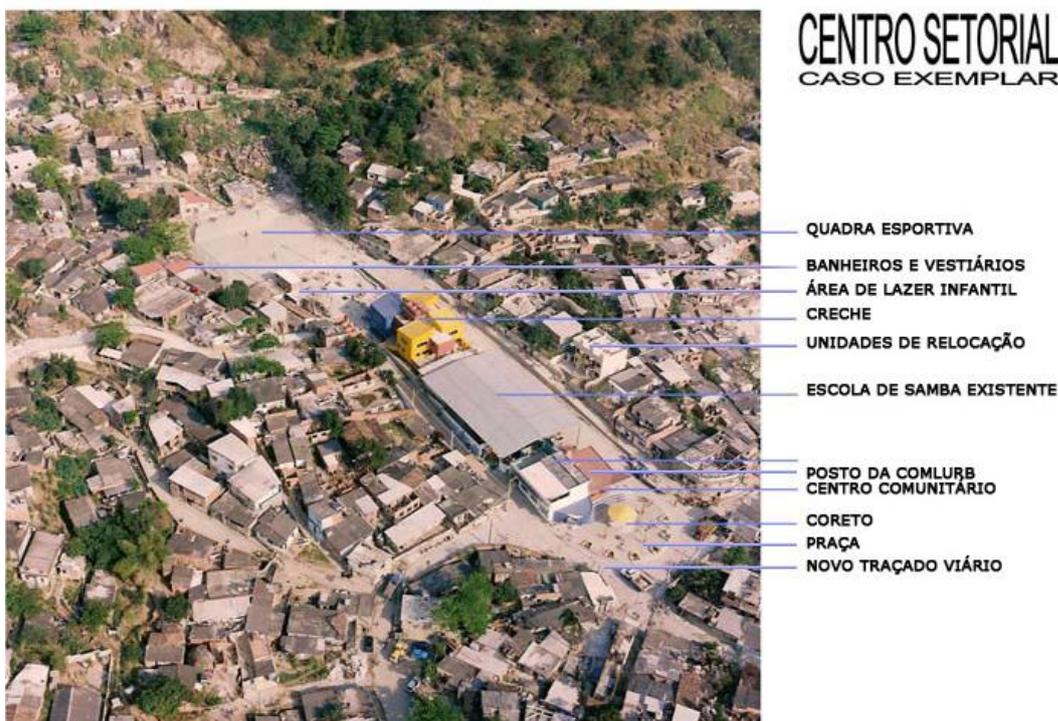


Figura 14 – Área revitalizada no Complexo do Alemão – Centro Setorial  
Fonte: Jágueri, s/ data.

Uma das intervenções de maior destaque executada no Complexo do Alemão foi a implantação do teleférico (Figura 15). O sistema, inaugurado em julho de 2011, tem 3,5 km de extensão em seu percurso, com seis estações: Bonsucesso (estação inicial, com integração com estação de trem da Supervia), Morro do Adeus, Baiana, Alemão, Itararé e Palmeiras. Composto de 152 cabines (capacidade para oito passageiros sentados e dois em pé, tinha capacidade para atender até 30 mil passageiros por dia. Além disso, o projeto do sistema incluiu o conceito de “Estação Social”, com implantação de equipamentos comunitários, com espaços de lazer, educação e cultura (Izaga e Pereira, 2014).

Para Izaga e Pereira (2014, p. 113) “a articulação dos equipamentos e infraestruturas de mobilidade podem cumprir um papel importante na segurança pública” e é uma questão que deve ser tratada com atenção nas favelas da cidade. Além disso, a facilidade de mobilidade urbana dentro das vias da favela está condicionada à vários fatores, incluindo a segurança pública.



Figura 15 – Vista do teleférico no Complexo do Alemão  
Fonte: Acervo pessoal, 2013.

No entanto, é facilmente percebida a falta de continuidade no que se refere à manutenção dos equipamentos – notícias publicadas por jornais<sup>27</sup> tratam do abandono e fechamento de estações do teleférico desde 2016, poucos anos após sua inauguração.

Outros pontos que se destacam no projeto de urbanização do complexo, e que têm interface com o tema aqui tratado são os relacionados às vias internas e ao tratamento de espaços de convivência (Jáuregui, s/ data):

- Reestruturação do sistema de circulação interna (vias veiculares e de pedestres, vielas e escadarias), com implementação de infraestrutura, mobiliário urbano, iluminação pública, vegetação e sinalização;

<sup>27</sup> Alguns exemplos - Notícia do Jornal O Globo, 2016: disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-teleféricos-do-rio-passaporte-para-abandono-22553956>>. Acesso em: 02 nov. 2020. Notícia do Jornal O Globo, 2020: disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/fechado-ha-tres-anos-teleférico-faz-falta-para-moradores-do-complexo-do-alemao-24168884>. Acesso em: 02 nov. 2020. Notícia do Jornal Band News FM, 2019: disponível em: <<https://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detalhes/teleférico-do-alemao-completa-tres-anos-sem-f>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

- Tratamento urbanístico e paisagístico de ruas, becos e vielas, incluindo novos espaços públicos e urbanização de espaços residuais.

As propostas de intervenção urbana e habitacional no Complexo do Alemão vão de encontro aos conceitos discutidos no capítulo anterior, assim como com as ações realizadas em Medellín. Apesar de não constar explicitamente nos documentos dos programas de urbanização realizados na cidade, pode-se considerar que os conceitos de prevenção do crime foram utilizados em projetos e obras de requalificação urbana de favelas do Rio de Janeiro, pois as intervenções visaram, ainda que de maneira indireta, a redução dos índices de criminalidade (Nitto, 2017).

No entanto, as ações destes programas de urbanização não foram executadas da forma planejada, como aponta o arquiteto Jáuregui em entrevista à Barbosa, Pateman e Goyena (2015), quando se refere ao PAC-Favelas. Tavares (2016, p. 111) afirma que “[..] os equívocos produzidos ao longo do processo, e os pífios resultados alcançados, revelam uma prática muito distanciada dos discursos”.

Um ponto a ser discutido sobre a efetividade das intervenções no âmbito dos programas desenvolvidos no Complexo do Alemão é acerca da participação popular. Sabe-se que ações simplesmente impostas à comunidade, sem que esta participe do processo, pode significar a não apropriação e utilização dos espaços comuns e a falta de sentimento de pertencimento ao local. Tanto Vasconcelos e Duarte (2017) quanto Leitão e Delacave (2011) afirmam que as ações no Programa Morar Carioca não incorporaram as metodologias de inclusão e participação social da forma como haviam sido planejadas.

Esta questão é complementada por Vasconcelos e Duarte (2017, p. 2), em sua pesquisa acerca do Morro do Adeus (uma das favelas que compõem o complexo), quando afirmam que “[..] a falta de diálogo do espaço recentemente construído com identidade e dinâmicas locais dificultam a apropriação do espaço pela população”.

Outra ação realizada no Complexo do Alemão foram as relacionadas à regularização fundiária, no âmbito do “Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP III”, com recursos de Contrato de Empréstimo nº 2.482/OC-BR do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Quanto ao Morar Carioca, apesar dos projetos desenvolvidos e da expectativa criada em torno deles, Steiker-Ginzberg (2016) descreve o programa

como um projeto ambicioso e visionário, mas cooptado por interesses políticos e desmantelado sem muitas explicações.

Neste mesmo contexto, destaca-se a observação de Vasconcelos e Duarte (2017, p. 4):

[...] a agenda da cidade em preparativos para recepção dos megaeventos desconecta-se completamente das diretrizes de urbanização previstas no Plano Diretor e passa a legitimar novamente as práticas remocionistas, seja para valorização imobiliária, seja para implantação de infraestruturas esportivas e de transporte. Remoções essas que revisitaram características de décadas anteriores tanto no autoritarismo da forma como foram realizados como na marcada subserviência do estado aos interesses econômicos privados

Acrescenta-se ainda a crítica de Anderson (2020) ao afirmar que as expectativas que giravam em torno do programa foram revertidas, ao não serem contratados os escritórios ganhadores do concurso de projetos do Morar Carioca e com as obras não saindo do papel, além de ser percebido um recrudescimento das ações de remoção de moradias, devido às obras para as Olimpíadas.

## 4

### **Indicação de diretrizes e proposição de ações para políticas de urbanização visando a melhoria da segurança pública de favelas**

Este capítulo tem como finalidade atingir o proposto nos objetivos deste trabalho, ou seja, identificar diretrizes de prevenção do crime por meio do espaço urbano, e propor ações correlacionadas a elas, que podem ser utilizadas como orientações em políticas públicas de urbanização de favelas.

Para que sejam alcançados tais objetivos, definiu-se um processo dividido em quatro etapas, que se referem aos procedimentos da metodologia adotada (descrita no item 1.4): (i) revisão bibliográfica e (ii) levantamento de dados secundários e experiências realizadas, apresentadas no capítulo 2; (iii) análise das intervenções realizadas no Complexo do Alemão, realizada no capítulo anterior, que serviu como base para a indicação de diretrizes e proposição de ações em políticas públicas de urbanização de favelas cariocas, e; (iv) indicação de diretrizes e proposição de ações práticas, que será apresentada neste capítulo.

Entende-se que a aplicação das diretrizes indicadas e das ações propostas pode contribuir na transformação das favelas em um local mais digno e adequado para se viver, ao influenciar, inclusive, na melhoria da segurança pública e da percepção de segurança sentida nesses locais.

A partir das pesquisas feitas, pode-se inferir que as propostas de projeto para a urbanização do Complexo do Alemão vão ao encontro das ações realizadas em Medellín, no entanto, não foram executadas da forma planejada, e o que foi executado não foi bem gerido. Portanto, não se alcançou todo o resultado potencial que estas intervenções poderiam ter gerado.

Apesar de não haver relação direta entre os projetos de urbanização de favelas cariocas com a segurança pública nas bibliografias e documentos pesquisados, percebe-se uma relação entre os conceitos abordados na revisão bibliográfica e o que é projetado.

No entanto, notam-se alguns pontos críticos. O primeiro relaciona-se à participação popular dos moradores, pois os projetos são, em geral, replicados de forma homogênea em diferentes comunidades, sem uma efetiva participação da

sociedade na etapa de planejamento. É evidente que deve ser considerada a dificuldade de acesso dos planejadores e gestores aos moradores, devido à confrontos e operações de tráfico e das milícias, mesmo assim, a participação popular é um ponto a ser tido como indispensável para o sucesso do esforço que é feito.

Como um segundo ponto crítico pode ser citada a execução da obra e seus desafios devido à dificuldade de acesso ao local, e relacionado também às dificuldades geográficas e das configurações urbanas atuais que é encontrado nas áreas que receberão as obras. Por vezes o projeto não consegue ser preciso, o que leva a alterações de obra no momento da sua execução, seja por dificuldades no levantamento topográfico e cadastral ou por alterações na configuração das vias e edificações das favelas, que por ser extremamente dinâmica, se altera durante o processo de levantamentos e projeto até o início das obras.

O terceiro ponto crítico relaciona-se à gestão. Interrupções de políticas públicas devido à interesses políticos ou trocas de gestões governamentais são problemas recorrentes que, além de não garantir as melhorias propostas, podem gerar passivos arquitetônicos e levar à incredibilidade da comunidade quanto a efetiva realização de outras ações que venham a ser implementadas posteriormente.

A partir destas reflexões, busca-se aqui contribuir com a indicação de diretrizes e a proposição de ações que possam auxiliar na melhoria da segurança pública de favelas (assim como do aumento da sensação de segurança), sob um viés que foge à convencional ação ostensiva de instituições específicas da área de segurança, analisando o planejamento territorial e sua correlação com a segurança na elaboração de políticas públicas. Parte-se da premissa que as transformações do local de habitação e suas relações impactam profundamente na qualidade de vida da população, como resumido pelo esquema da Figura 16.

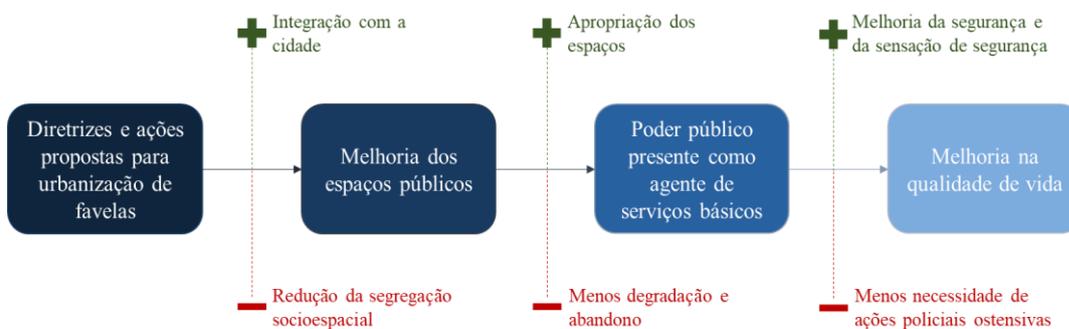


Figura 16 – Esquema resumo da premissa da pesquisa  
Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar o entendimento de que os tipos de crime que ocorrem nas favelas se diferem e se ampliam quando comparados aos que ocorrem nas áreas formais da cidade: não se limitam a crimes de oportunidade e são caracterizados, principalmente, pela ação de grupos paramilitares e de tráfico de drogas, que atuam por meio de ameaças e extorsões. Pretende-se, então, indicar diretrizes conceituais de prevenção do crime por meio do espaço urbano e propor ações, correlacionadas às diretrizes, que tenham potencialidade para atuar na melhoria deste cenário atual. Ou seja, as diretrizes indicadas e as ações propostas têm como intenção a melhoria da segurança das favelas, em políticas públicas de urbanização.

A forma escolhida para apresentar esta contribuição foi por meio da organização de “Quadros de Ações”, elaborados para cada diretriz.

As diretrizes, no que se refere à sua correlação com as teorias de prevenção do crime por meio de ambiente urbano, foram levantadas na pesquisa teórica realizada no capítulo 2, a saber: (i) vigilância natural (possibilidade de ver e ser visto) e controle natural de acessos (configuração do espaço que identifique a separação das áreas públicas e privadas, e que será trabalhada nesse capítulo como uma complementação à vigilância natural), (ii) reforço territorial (apropriação dos espaços pelos usuários), (iii) manutenção e ordem dos espaços públicos, e (iv) participação comunitária.

Cada quadro se compõe de três níveis de informações: etapas de implementação do programa de urbanização, âmbito da ação e a ação proposta para a materialização dos objetivos.

Na primeira coluna dos quadros foram elencadas quatro etapas de intervenções urbanas em favelas, em nível macro. Como descrito anteriormente (no item 3.1.1), no Morar Carioca eram previstas 5 etapas (IAB, s/ data): diagnóstico, plano de intervenção, projeto básico, projeto executivo, monitoramento.

No entanto, aqui optou-se por juntar as etapas do Plano de Intervenção, Projeto Básico e Executivo, denominando-as de “Projetos”, por entender que as decisões e ações que são relacionadas às diretrizes de melhoria da segurança serão as mesmas nas três fases. Convencionou-se também por acrescentar uma etapa relacionada à execução das obras, a qual se denominou “implementação”, pois também se configura como uma etapa em que podem ser previstas ações que contribuam para a melhoria da segurança.

Sendo assim, ficaram definidas as seguintes etapas propostas para a política pública de urbanização de favela: (i) diagnóstico; (ii) projetos; (iii) implementação; (iv) gestão. Estas quatro etapas serão descritas a seguir.

i. Diagnóstico:

A primeira etapa consiste em um diagnóstico físico, socioeconômico e cultural, que deve ser feito por uma equipe multidisciplinar, envolvendo, por exemplo, planejadores urbanos, arquitetos, engenheiros e sociólogos, em parceria com os entes públicos contratantes (no caso do Rio, comumente a Secretaria Municipal de Habitação - SMH).

Caruso (2016) propõe que, nessas situações, a compreensão pode se iniciar com um mapeamento dos lugares: a) identificados por seus moradores e frequentadores como os mais importantes da comunidade; b) de recreação e dispersão da comunidade (parques, quadras, áreas verdes, bares); c) para práticas religiosas de diferentes matrizes; d) onde estão as escolas; e) e onde está o comércio, por exemplo. O autor ainda sugere que, após a identificação destes locais, é possível ser feito um direcionamento aos profissionais de segurança e aos planejadores para a identificação dos fatores que geram desordens, violência e crime, e que, portanto, são fatores de risco. Dentre estes fatores, mas não se limitando a eles, podem ser considerados: a) locais com pouca iluminação pública; b) espaços marcados por poluição visual e ambiental; c) áreas que são conhecidas pela prática de atos violentos e criminosos; d) presença de gangues ou grupos armados; e) presença de grupos de vendas de drogas; g) equipamentos públicos degradados; e h) espaços ociosos.

Além do mapeamento dos lugares sugeridos por Caruso (2016), foram propostos nos quadros, baseado no referencial teórico, levantamentos voltados ao saneamento básico e à dinâmica social da comunidade.

ii. Projetos:

Após ser adquirido um conhecimento aprofundado da situação da favela, parte-se para esta etapa, que aborda o planejamento em si, e onde as ideias são sugeridas e debatidas entre a equipe de projeto e representantes da comunidade. Inclui, de forma encadeada, os planos preliminares de intervenção e os projetos básicos e executivos. É importante que esta etapa seja participativa, para que as intervenções sejam o que a comunidade local

realmente precisa e as ações sociais realizadas em paralelo tenham engajamento do público-alvo.

iii. Implementação:

A etapa de implementação diz respeito tanto à obra em si como também o início da implementação das ações sociais que ocorrerão durante sua execução.

São exemplos das possíveis ações sociais, durante as obras, palestras relacionadas à convivência comunitária, manutenção dos espaços públicos e oficinas de empreendedorismo (que atue como possibilidade de aumento ou complementação de renda).

iv. Gestão:

Aqui optou-se pelo termo gestão (ato de administrar, e pressupõe agir sobre algo) e não apenas um monitoramento (que remete ao ato de acompanhar, por meio de observação).

Sendo assim, a etapa de Gestão se refere ao pós-obra, pois não é o suficiente que as intervenções sejam simplesmente entregues, sem que haja posterior manutenção, acompanhamento e ações sobre o espaço construído.

Também inclui as ações sociais, que podem ser relacionadas a criar ou manter o sentimento de pertencimento e apropriação dos espaços públicos pela população. Concomitantemente, este é o momento do estado se fazer presente nas favelas, de forma efetiva, seja por meio disponibilização de serviços ou por meio de policiamento de proximidade<sup>28</sup>.

A segunda coluna dos quadros especifica o âmbito da ação, que foi subdividido em:

- Urbanístico: referem-se a intervenções relacionadas às vias e espaços públicos e de lazer;
- Arquitetônico: no que se relaciona a edificações de equipamentos públicos, tais como escolas, centros de saúde, entre outros;
- Social: relacionado a atividades ou ações com a participação da comunidade.

---

<sup>28</sup> Modelo de policiamento que busca a aproximação das forças de segurança com a população, também chamado de policiamento comunitário.

E, por fim, a terceira coluna apresenta as ações práticas propostas para serem utilizadas em intervenções de urbanização de favelas, em consonância com a diretriz correspondente.

#### 4.1.

#### **Quadros de Ações**

O primeiro quadro (Quadro 5) apresenta a proposição de ações relacionadas à diretriz “Vigilância natural”. As ações desta diretriz buscam a permeabilidade do campo de visão, criando a possibilidade de as pessoas verem seu entorno e serem vistas, levando em consideração que, conforme estudado no capítulo 2, locais com maior vigilância natural são menos suscetíveis a ações de criminalidade.

No caso das favelas, a permeabilidade visual não se restringe ao monitoramento da rua por parte dos próprios moradores, como defendido nas teorias de prevenção ao crime, mas também ao aumento da possibilidade de vigilância por parte do policiamento de proximidade não ostensivo, similar ao que ocorre nas demais áreas da cidade.

Ainda no que se refere à vigilância natural, podem ser agregados os aspectos relacionados ao “controle natural de acessos”, que trata das barreiras físicas ou simbólicas de diferenciação dos espaços públicos e privados, buscando sempre se utilizar de elementos que mantenham o campo de visão aberto, mas que deixe claro os espaços que são áreas públicas, onde outras ações (como as da diretriz de “participação social” e de “reforço territorial”) irão atuar para que seja incentivada a apropriação dos espaços pelos moradores, e no caso das áreas privadas, criar a percepção de que existe um proprietário ou proprietários específicos, e que não deve ser acessado sem permissão.

As ações da diretriz “Vigilância Natural” foram propostas para as etapas de Diagnóstico, Projetos, Implementação e Gestão, como pode ser visto a seguir.

Quadro 5 – Ações relacionadas à diretriz "Vigilância Natural"

Diretriz – Vigilância Natural		
Etapa	Âmbito	Ação
Diagnóstico	Urbanístico	Identificar locais onde os moradores da favela se sentem mais ameaçados por uma possível ocorrência de delito (pontos focais), incluindo locais com degradação, poluição visual, presença de grupos armados ou venda de drogas e espaços ociosos.
	Urbanístico	Identificar “efeitos zebra” na iluminação pública da favela.
Projetos	Urbanístico	Priorizar, nos pontos identificados como locais em que há medo e sensação de ameaça, a melhoria da iluminação pública, melhoria do aspecto geral e inclusão de elementos que o tornem atrativo à população.
	Urbanístico	Prever melhoraria dos acessos à comunidade, fazendo integração com o entorno, utilizando-se de iluminação pública adequada (reduzindo, sempre que possível, pontos de “esconderijo”), implantando mobiliário urbano e equipamentos públicos, prevenindo diversificação de usos (comércio, lazer, habitação – fazendo com que o uso da rua seja o mais constante possível).
	Urbanístico	Aumentar a capacidade de inclusão no que diz respeito ao acesso e permanência nos locais públicos, ao permitir que pessoas de variadas idades, diferentes interesses e condições socioeconômicas queiram usufruir do espaço.
	Urbanístico	Requalificação de vias principais da comunidade, ampliando sua largura quando necessário, de forma a melhorar, além do campo de visão, a salubridade, conforto do ambiente e a mobilidade da população.
	Urbanístico e Arquitetônico	Delimitação clara dos limites dos espaços públicos (como praças, ruas, calçadas, escadas), semipúblicos (como acessos que servem a mais de uma residência) e privados (como residências, comércios), podendo ser utilizados elementos como cores e vegetação. Evitando muros altos e que prejudiquem a visibilidade.
	Urbanístico	Aumentar a capacidade do campo de visão, para que os moradores possam atuar como vigilantes naturais dos espaços públicos.
	Arquitetônico	Prever edificações de uso público inclusivas, primando pela permeabilidade visual (externa e interna), que facilite a vigilância natural por parte dos moradores.
Implementação	Urbanístico	Manter o entorno das obras e seus canteiros com iluminação adequada, evitando que se criem espaços que possa gerar sentimento de ameaça ou medo.
Gestão	Urbanístico e Arquitetônico	Manter as estruturas, infraestruturas, iluminação pública e edificações conforme foram projetadas, sem a inclusão posterior de muros ou vegetações, que prejudiquem a visibilidade. Da mesma forma, realizar podas rotineiras das vegetações, evitando o bloqueio do campo de visão desejado para permitir a vigilância natural.

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 17 apresenta de forma ilustrativa algumas intervenções relacionadas à diretriz Vigilância Natural, que podem ser inseridas em projetos de requalificação urbana.



Figura 17 - Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Vigilância Natural  
Fonte: Elaboração própria.

A segunda diretriz indicada é o “Reforço Territorial”, que se refere ao sentimento de afeto e de identidade do morador com seu local de habitação e o entorno, objetivando que os espaços e equipamentos públicos sejam apropriados e ocupados coletivamente. Esta diretriz pode ser aplicada com a inserção de elementos (sejam físicos, culturais ou sociais) que identifiquem de forma positiva o local, neste caso, a favela que receberá a implementação da política pública.

Nas ações desta diretriz, destaca-se a importância da criação de espaços de debate na favela, locais em que a população tenha a oportunidade de discutir seus desejos e necessidades, e que, a partir disso, seja possível angariar forças que possam materializar estes anseios.

Ressalta-se também a importância da criação de espaços e edificações que abriguem elementos de cultura e memória histórica da favela, que evidencie a identidade da comunidade e ressignifique os espaços.

As ações da diretriz “Reforço Territorial” foram propostas para as etapas de Diagnóstico, Projetos, Implementação e Gestão, como pode ser visto no Quadro 6.

Quadro 6 – Ações relacionadas à diretriz "Reforço Territorial"

Diretriz – Reforço Territorial		
Etapa	Âmbito	Ação
Diagnóstico	Social	Identificar, de forma participativa com os moradores, quais elementos visuais remetem à identidade da comunidade em questão. Podem ser citados, como por exemplo, cores de sua escola de samba ou de um grupo social/cultural de destaque, uma personalidade que represente a comunidade, um esporte.
	Social	Identificar os elementos culturais e sociais que já estão presentes na comunidade (por exemplo: escola de música, grupos de dança, cooperativas de atividades econômicas), que sejam de interesse dos moradores, para que sejam propostos programas sociais que fortaleçam esses elementos, assim como possibilitar a proposta de edificações que abriguem as ações voltadas à estas questões.
	Urbanístico	Identificar locais de referência na favela e que tenham importância para a comunidade, sejam elas áreas de lazer, praças, escolas, vias de circulação principais, entre outros, para que sejam alvos de intervenções para melhorias.
Projetos	Arquitetônico	Se utilizar dos elementos visuais identificados de forma estratégica nos espaços públicos, de forma a gerar um sentimento de identificação e pertencimento dos moradores à da comunidade.
	Arquitetônico	Propor edificações que tenham como finalidade abrigar as atividades culturais e sociais presentes na comunidade, identificadas na etapa de diagnóstico.
	Arquitetônico e Social	Propor a criação de espaços de debate na favela, locais em que a população tenha a oportunidade de discutir seus desejos e necessidades
	Arquitetônico e Social	Propor a criação de espaços e edificações que abriguem elementos de cultura e memória histórica da favela, que evidencie a identidade da comunidade e ressignifique os espaços.
Implementação	Social	Implementar ações sociais referentes aos elementos culturais e sociais identificados no diagnóstico.
	Urbanístico	Atuar na melhoria dos espaços públicos já existentes na comunidade, e que já sejam utilizados pela comunidade para práticas de esporte ou convivência (como, por exemplo, alguma praça, campo de futebol, ou até mesmo áreas vazias, sem estrutura, que são utilizadas para fins de lazer, mas prezando em manter sua finalidade atual).
Gestão	Social	Atuação contínua do poder público com disponibilização de serviços básicos, ações sociais e inclusivas e vigilância em pontos estratégicos.

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 18 apresenta de forma ilustrativa algumas intervenções relacionadas à diretriz Reforço Territorial, que podem ser inseridas em projetos de requalificação urbana.



Figura 18 – Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Reforço Territorial  
Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 7 mostra as ações propostas que se correlacionam com a diretriz “Manutenção e ordem dos espaços públicos”. Esta diretriz pode ser associada à teoria das “Janelas Quebradas”, como apresentado no capítulo 2, a qual defende que um espaço ordenado influencia as pessoas a manterem tal ordem, assim como o oposto: um espaço degradado leva a mais degradação, e se torna-se, também, propício a que sejam cometidos crimes de oportunidade.

Pode-se também aliar o espaço ordenado, limpo e com iluminação adequada, à sensação de segurança que é sentida pelos usuários. Ressalta-se a importância desta diretriz estar sempre aliada à outras diretrizes, devido ao fato de não ser suficiente, especialmente em favelas, apenas o “embelezamento” de determinadas áreas, sem que ações sociais e participativas ocorram.

As ações da diretriz “Manutenção e ordem dos espaços públicos” foram propostas para as etapas de Diagnóstico, Projetos, Implementação e Gestão, como pode ser visto a seguir.

Quadro 7 – Ações relacionadas à diretriz "Manutenção e ordem dos espaços públicos"

Diretriz – Manutenção e ordem dos espaços públicos		
Etapa	Âmbito	Ação
Diagnóstico	Urbanístico	Identificação de locais críticos relacionados ao saneamento básico (disposição de lixo, “valas negras” - lançamento de esgoto ao ar livre, etc.).
	Urbanístico e Arquitetônico	Identificação de estruturas públicas, construídas em programas de urbanização anteriores, que atualmente se encontram abandonadas ou degradadas.
Projetos	Urbanístico	Adequação de vias internas, quando possível, melhorando a salubridade e permitindo a chegada de veículos de coleta de resíduos sólidos, de pequeno porte.
	Urbanístico	Especificação de pontos estratégicos de disposição regular de resíduos sólidos, em locais que seja possível a retirada com veículos de carga, mesmo que de pequeno porte.
	Urbanístico	Proposta de sistema de coleta e afastamento de esgoto sanitário, com destinação final para tratamento, eliminando ocorrências de “valas negras” nas vias da comunidade.
Implementação	Urbanístico	Manter ordem e limpeza nos locais de obra, assim como iluminação adequada nos canteiros nos períodos noturnos, evitando que sejam percebidos como pontos de insegurança.
Gestão	Urbanístico	Implantação de sistema de coleta de resíduos sólidos e de limpeza urbana.
	Urbanístico e Arquitetônico	Manutenção contínua dos acessos à favela, assim como das vias, equipamentos, prédios públicos e áreas públicas.
	Urbanístico	Manutenção contínua da iluminação pública.

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 19 apresenta de forma ilustrativa algumas intervenções relacionadas à diretriz Manutenção e ordem dos espaços públicos, que podem ser inseridas em projetos de requalificação urbana.

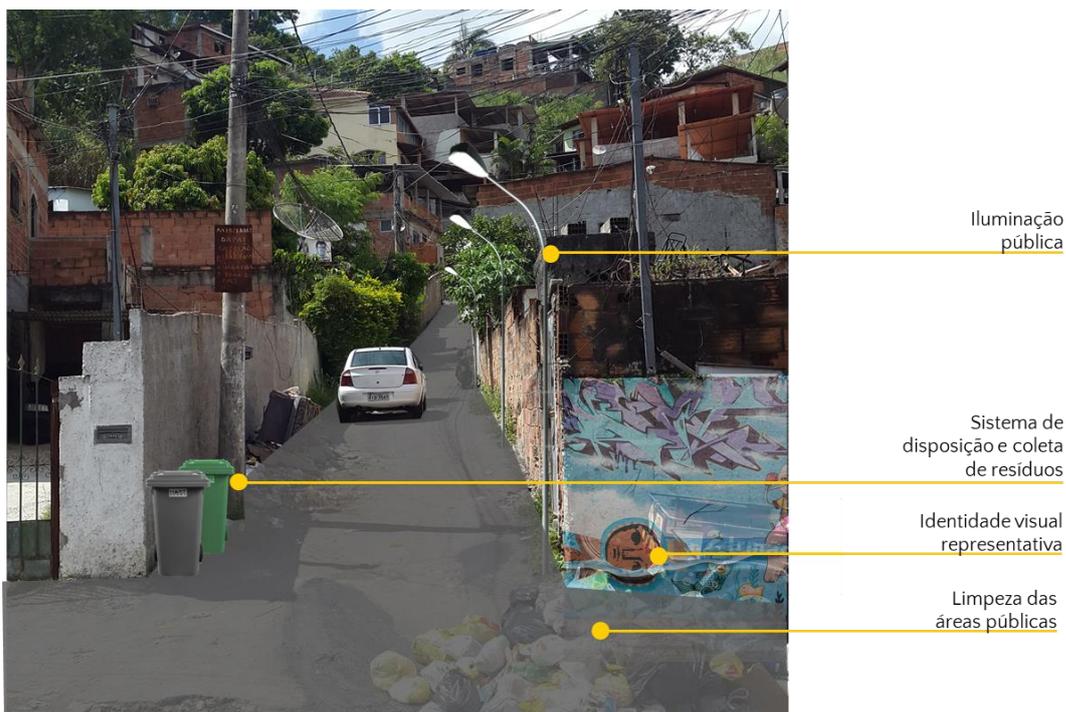


Figura 19 - Exemplos de intervenção relacionadas à diretriz Manutenção e ordem dos espaços públicos

Fonte: Elaboração própria.

A quarta e última diretriz indicada é a “Participação comunitária”. As ações propostas para esta diretriz se voltam especificamente às ações de âmbito social, como pode ser visto no Quadro 8.

Estas ações têm como principal finalidade entender as reais necessidades e desejos do público-alvo, os moradores da favela, que será quem utilizará os espaços e quem, aliado ao poder público, manterá a conservação estes locais. Para que haja este engajamento popular, é necessário que as decisões de intervenção sejam tomadas em uma abordagem “*bottom-up*” e não simplesmente impostas pelos gestores públicos e equipe técnica dos projetos, mesmo que tenham que ser levadas em considerações as restrições técnicas e financeiras.

As ações da diretriz “Participação comunitária” foram propostas para as etapas de Diagnóstico, Projetos, Implementação e Gestão, como pode ser visto a seguir.

Quadro 8 – Ações relacionadas à diretriz "Participação comunitária"

Diretriz – Participação comunitária		
Etapa	Âmbito	Ação
Diagnóstico	Social	Definir estratégias de comunicação, que será colocada em prática desde o início do projeto e ocorrerá até que todas as ações sejam concluídas. Estas estratégias garantirão não apenas a comunicação adequada, em conteúdo e forma, do poder público com a comunidade, mas abrangerá também a comunicação intersetorial dos entes públicos envolvidos.
	Social	Criação de grupos de pessoas da comunidade (líderes comunitários) que serão a ponte da relação entre o poder público com os moradores.
	Social	Levantamento das atividades esportivas, culturais e de educação que já ocorrem na favela e quais espaços são utilizados para tais atividades
	Social	Identificar, por meio da participação social, quais atividades esportivas, culturais e de educação, que ainda não existem na favela, e que são de interesse da comunidade.
Projetos	Social	Durante todo a etapa de elaboração e aprovação dos projetos, prever processo participativo – as intervenções precisam atender ao seu público final, que é a comunidade, que será a utilizadora dos bens comuns e espaços públicos.
Implementação	Social	Manter um canal de comunicação e integração com os moradores.
	Social	Contratação de mão de obra não especializada (ou especializada, quando houver) nas atividades de execução das obras, incentivando a apropriação dos espaços e incremento na renda das famílias.
	Social	Criar e implementar um plano de atividades esportivas, culturais e/ou de educação, conforme os interesses identificados no diagnóstico, com definição de formatos de aulas, horários adequados, entre outros aspectos.
Gestão	Social	Acompanhamento e capacitação quanto à apropriação dos espaços, incluindo pessoas que não participaram diretamente em processos ou ações anteriores.
	Social	Ações de educação social, para manutenção e utilização adequada dos equipamentos e espaços públicos de lazer.

Fonte: Elaboração própria

#### 4.2.

#### Discussão acerca das ações propostas

Entende-se que as ações que compõem uma política pública ou um projeto de urbanização de favela não se limitam à estas sugeridas nos quadros. No entanto, as ações descritas neste trabalho são as que foram identificadas como tendo relação com as teorias de melhoria da segurança, conforme estudado nos capítulos anteriores.

Após a compilação e análise dos quadros, nota-se que na etapa de Diagnóstico, as ações propostas relacionadas ao âmbito Urbanístico, que se aderem ao tema da segurança pública, são focadas na identificação de locais públicos degradados, mal utilizados e com iluminação inadequada. Locais com estas características, de acordo com as teorias estudadas, podem se apresentar como facilitadores para ações de criminalidade, prejudicando, conseqüentemente, a sensação de segurança que os moradores têm do local.

Sendo assim, estas ações relacionam-se principalmente com as da etapa de Projetos do âmbito de Vigilância Natural, que indicam a necessidade da utilização do espaço por parte dos moradores, e do âmbito de Manutenção e ordem dos espaços públicos.

Ainda na etapa de diagnóstico destacam-se ações de âmbito social, que priorizam o levantamento da identidade da comunidade e ações sociais, esportivas ou educativas que impulsionariam o engajamento dos moradores. Estas ações correlacionam-se com outras das etapas de Projeto, Implementação e Gestão, visando sempre a participação popular nos processos e o incentivo à apropriação dos espaços públicos.

Esta etapa apresenta alguns desafios, como dados disponíveis pouco confiáveis ou desatualizados e dificuldade de coleta de dados primários, devido à resistência de grupos armados. A importância de um trabalho aprofundado e detalhado nesta etapa se destaca, pois, uma área que se apresenta desafiadora para a segurança pública, e na qual existe a possibilidade de intervenção urbana, por vezes o que se tem de informação sobre o local se resume a visões distorcidas e que não correspondem à realidade.

Quanto aos projetos, o que se destaca é a necessidade de um processo participativo de fato. A principal parte interessada são os moradores da favela, que receberão as obras de intervenção, portanto, o resultado precisa atender às suas expectativas, observando, claro, os limites técnicos, sociais e orçamentários pré-determinados.

Apesar dos conceitos de prevenção do crime por meio do espaço urbano tratar de intervenções “visíveis”, quando a discussão é levada ao contexto das favelas, é importante ter uma visão sistêmica das intervenções. Neste sentido, algo a ser considerado no planejamento das intervenções e na elaboração dos projetos é a infraestrutura, em especial à relacionada ao saneamento básico.

A etapa de projetos tem como principais desafios a articulação com os representantes comunitários, assim como acesso à comunidade, para levantamentos topográficos, e coleta de dados físicos complementares.

Na etapa de intervenção ressalta-se a manutenção de um canal de comunicação constante com a população, seja por meio de assembleias, postos de atendimento social, ou utilizando-se de mídias sociais. A estratégia deve se adequar às características da comunidade que está sendo atendida.

Além disso, envolver a população local nas atividades de execução das obras, quando possível, com mão de obra local é uma estratégia que facilita a aderência e apropriação dos novos espaços pela comunidade (aumentando o engajamento da “participação comunitária, assim como o “reforço territorial”) – auxiliando, desta forma, no desenvolvimento da sensação de pertencimento ao lugar.

Esta etapa, de intervenção, apresenta como desafio a obtenção da confiança da comunidade e dos grupos de controle do território, relacionado aos benefícios das intervenções, e a descontinuidade ou atraso nas obras, causadas, por exemplo, por fatores políticos.

Por fim, a etapa de gestão, que pode ser classificada como fundamental, e é, como discutido em itens anteriores, na qual há grande falha nas políticas públicas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Entende-se que a gestão continuada dos espaços públicos, tanto na manutenção e limpeza, como também na promoção de ações sociais, traz inúmeros benefícios e que vão ao encontro das teorias estudadas, como por exemplo (i) o espaço ordenado auxilia na sensação de segurança e (ii) a vigilância natural, que se concretiza por meio da própria população, é facilitada e até mesmo incentivada.

Além disso, equipamentos públicos abandonados podem surtir o efeito contrário do aqui desejado, ao se tornarem locais propícios à ocorrência de crimes e pontos de comercialização de drogas ilícitas, aumentando a sensação de insegurança nestes locais.

Esta etapa tem como principais desafios a manutenção da ordem, conservação e limpeza dos espaços públicos. A resistência dos grupos paramilitares e de tráfico de drogas também é uma problemática enfrentada nesta etapa.

## 5

### Considerações Finais

A precariedade dos espaços urbanos nas favelas é ainda muito explícita, o que faz com que intervenções públicas sejam constantemente necessárias. Em relação à segurança pública, como estudado, o que se vê atualmente é um cenário de repressão policial, com o intuito de combater facções criminosas, que, por consequência, afeta negativamente a população, como mostram frequentemente os noticiários.

É importante considerar que a insegurança nos espaços públicos é causada por um conjunto de fatores complexos, e que envolvem questões sociais profundas, mas a ideia de agir de modo preventivo na ocorrência da criminalidade pode surtir efeitos rápidos nestes locais.

Quando se trata do âmbito urbano, medidas e ações possíveis de serem feitas para melhorar a situação destes locais podem partir da intervenção urbanística, buscando não apenas a melhoria no interior das favelas, como também sua integração com o restante da cidade. No entanto, a correlação entre o planejamento urbano e a segurança não é comumente constituída.

Deste modo, entende-se que os programas e os projetos de urbanização possam incluir diretrizes e ações que contribuam para o aumento da segurança pública e da melhoria da percepção que o morador tem em relação a esse problema, afetando positivamente a qualidade de vida destas populações, assim como as populações de seu entorno, facilitando ainda mais a incorporação urbana da favela à cidade formal e resultando na atenuação da desigualdade socioespacial.

As melhorias do espaço público com vistas a aumentar a segurança não deixam de ser uma ferramenta de inclusão social. A segregação espacial, social e econômica existente entre esses espaços e as áreas formais permite que se instalem forças externas às polícias oficiais, além da formação de uma dinâmica política também paralela. Esta dinâmica pode ser constatada, por exemplo, pela obrigatoriedade imposta aos moradores de pagamento de taxas de segurança ou exclusividade de serviços ou fornecedores, como, por exemplo, gás, transporte alternativo e internet.

Logo, defendeu-se aqui que uma das finalidades do urbanismo é atuar no papel de complementação das ações de segurança pública, de maneira preventiva, retornando ao estado o controle efetivo do território, voltado à melhoria da qualidade de vida da população, e buscando, mesmo que minimamente, que se reduzam as necessidades de ações violentas de repressão.

Este trabalho buscou observar o problema da segurança pública nas favelas por um diferente viés, não o comumente associado a ações de melhorias de segurança, como as ações policiais ostensivas, mas destacando as ações preventivas, que envolvem o urbanista em seu papel de planejar ou replanejar o ambiente urbano. Como resultado não apenas foram propostas tais ações para aplicação em planejamento urbano de favelas, mas também foram destacados os principais pontos a serem observados no desenvolvimento de cada uma de suas etapas.

A pesquisa concluiu que a falta de continuidade das ações propostas e o descuido nas ações de gestão e manutenção do espaço público e das obras oriundas dos programas de urbanização podem se caracterizar como causas nas falhas de tais políticas. Além disso, ressaltou a importância e a necessidade da participação efetiva da população no desenvolvimento das políticas urbanas, em vista da fragilidade de implementação de ações do tipo “*top-down*”, em que o governo toma as decisões sem considerar as opiniões e anseios da sociedade.

Destaca-se que também é importante que os profissionais técnicos (como arquitetos e engenheiros) sejam sensíveis com o problema da comunidade, não se restringindo essa preocupação apenas aos profissionais da área social, compreendendo que as transformações do local impactam profundamente na qualidade de vida das pessoas e contribui para a melhoria da segurança e da sensação de segurança nos espaços urbanos.

Este trabalho teve como limitação o estudo teórico das diretrizes e ações propostas. Sugere-se, para futuros trabalhos, o desenvolvimento de pesquisas *in loco* nas comunidades cariocas que já sofreram intervenções urbanas, buscando entender a correlação da melhoria do ambiente na segurança e na qualidade de vida dos seus habitantes.

Outra sugestão é a análise do modelo institucional e de governança de Medellín, na implantação dos PUI, em comparação com o do Rio, assim como a análise do benefício da melhoria da urbanização das favelas na segurança pública

dos bairros em seu entorno. Desta pesquisa podem surgir novas informações que complementem e ampliem os quadros de diretrizes e ações propostos aqui.

Espera-se que este trabalho tenha trazido à tona, no que concerne à discussão da segurança nas favelas, a possibilidade de implementação de diretrizes e ações que atuem na melhoria da segurança e da qualidade de vida das populações das favelas.

## Referências bibliográficas

ABIKO, Alex; COELHO, Leandro de Oliveira. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão – Recomendações Técnicas HABITARE, volume 4.** Porto Alegre: ANTAC, 2009.

AJARA, Cesar. **A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da Questão Ambiental.** In: MESQUITA, Olinda Vianna (coord.); SILVA, Solange Tietzmann (coord). Geografia e Questão Ambiental. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

ALDA, Erik (ed.); BELIZ, Gustavo (ed.). **¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

ANDERSON, Roberto. **Favela Bairro, Morar Carioca, diferentes nomes de um projeto enfeitado.** Rio de Janeiro: Diário do Rio, 2020. Disponível em: <<https://diariodorio.com/roberto-anderson-favela-bairro-morar-carioca-diferentes-nomes-de-um-projeto-enfeitado/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

ANDRADE, Sandra Neves de. **Reflexões sobre Políticas de Urbanização de Favelas: o caso do PAC-Favelas em Manguinhos, RJ.** IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009. Disponível em: <[joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9\\_estados-e-lutas-sociais/reflexoes-sobre-politicas-de-urbanizacao-de-favelas-o-caso-do-pac-favelas-em-manguinhos-rj.pdf](http://joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/reflexoes-sobre-politicas-de-urbanizacao-de-favelas-o-caso-do-pac-favelas-em-manguinhos-rj.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ANTONUCCI, Denise; BUENO, Lucas. **A construção do espaço público em Medellín: Quinze anos de experiência em políticas, planos e projetos integrados.** Revista Vitruvius, Arquitectos, São Paulo, ano 19, n. 218.00, jul. 2018. Disponível em: <[https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.218/7022?fb\\_comment\\_id=1722122751237370\\_1770641796385465](https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.218/7022?fb_comment_id=1722122751237370_1770641796385465)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ARCHDAILY. **Parque Biblioteca España / Giancarlo Mazzanti.** ArchDaily Colombia, 2008. Disponível em: <<https://www.archdaily.co/co/02-6075/biblioteca-parque-espana-giancarlo-mazzanti>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. **Complexo do Alemão: impactos para além da urbanização.** IPEA - Desafios do Desenvolvimento, Ano 7, Edição 63, 2010. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=24:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BARBOSA, Antônio Agenor; PATERMAN, Rachel; GOYENA, Alberto. **O mestre da habitação social: Entrevista com o arquiteto e urbanista Jorge Mario Jáuregui**. Vitruvius, n. 64.1, ano 16, out. 2015. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/entrevista/16.064/5667?page=3>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BARREIRA, Marcos Rodrigues Alves; BOTELHO, Maurilio Lima. **Crise urbana e favelização no Rio de Janeiro: para uma crítica da “questão urbana” contemporânea**. Londrina: Anais do III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. **Expansão Urbana nas Grandes Metrôpoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 48-63, out./dez. 2005.

BRONKHORST, Bernice van. **Prevenção Comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios**. Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/933571468266714236/pdf/320640P0RTUGUE1eGuide1urbanviolence.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes. **A política de urbanização de favelas do município do Rio de Janeiro**. In: CARDOSO, Adauto Lucio (coord.) *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro; SEIBEL, Erni José; MONTEIRO, Felipe Mattos, RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais**. Revista Brasileira de Segurança Pública, vol. 7, núm. 2 p. 144-161, São Paulo, ago/set 2013.

CARUSO, Haydée. **Em busca de um “lugar” para a prevenção à violência**. In PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública*. Brasília: PNUD, Conviva, 2016.

CAVALLIERI, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; SALES, Alba Valeria de Souza; SANTOS, Ana Claudia A.; TAVARES, Ricarda Lucilia Domingues. **Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Ed.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de casos brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016.

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Rio de Janeiro: Coleção Estudos Cariocas, IPP, 2012.

CEZAR, Paulo Bastos. **Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre os dados mais recentes**. Rio de Janeiro: Coleção Estudos Cariocas, IPP, 2002.

CITY OF VIRGINIA BEACH. **Crime Prevention Through Environmental Design: General Guidelines for Designing Safer Communities**. Virginia Beach, 2000. Disponível em: <<https://www.humanics-es.com/cpted.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2020.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CRAWFORD, Adam; EVANS, Karen. **Crime prevention and community safety**. In: MAGUIRE, Mike; MORGAN, Rod; REINER, Robert (Ed.). *The Oxford Handbook of Criminology*. 5 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COUTO, Patrícia Brandão; RODRIGUES, Rute Imanishi. **A gramática da moradia no Complexo do Alemão: história, documentos e narrativas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

COZENS, Paul. **Planning, crime and urban sustainability**. WIT Transactions on Ecology and the Environment, Vol 102, 2007. Disponível em: <<https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/102/17257>>. Acesso em: 27. mai. 2020.

COZENS, Paul; SAVILLE, Greg; HILLIER, David. **Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography**. Property Management, vol. 23, n. 5, p 328-356, 2005. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/02637470510631483/full/html>>. Acesso em: 12 out. 2020.

CROWE, Timothy D. **Crime Prevention Through Environmental Design: applications of architectural design and space management concepts**. 2 ed. Louisville: National Crime Prevention Institute, 2000.

DATA RIO. **Limite Favelas**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2019. Disponível em: <<https://www.data.rio/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. 1 ed. Curitiba: InterSaberes, 2013.

DUNDA, Maria Virginia Faro Eloy. **O empoderamento urbano comunitário e a participação na gestão democrática da cidade: Uma reflexão a partir do direito urbanístico como instrumento de prevenção criminal**. Revista Científica da FASETE, vol. 2019.1. Disponível em: <[https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2019/21/o\\_empoderamento\\_urbano\\_comunitario\\_e\\_a\\_participacao\\_na\\_gestao\\_democratica\\_da\\_cidade.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2019/21/o_empoderamento_urbano_comunitario_e_a_participacao_na_gestao_democratica_da_cidade.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ECHEVERRI, Alejandro. **Medellín reescreve seus bairros**. Revista Prumo, [S.l.], v. 2, n. 3, July 2017. ISSN 2446-7340. Disponível em: <<http://periodicos.puc-rio.br/index.php/revistaprumo/article/view/324>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ECK, John E.; GUERETTE, Rob T. **Place-Based Crime Prevention: Theory, Evidence, and Police**. In: WELSH, Brandon C. (Ed.); FARRINGTON, David P. (Ed.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Nova York: Oxford University Press, 2012.

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. **Medidas para promover la prevención eficaz del delito**. 2002. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/event\\_2006-03-20/2002-13%20S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/2002-13%20S.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2020.

FERNANDES, Luís Fiães. **Jacobs, Newman e C. Ray Jeffery. Contributos para a prevenção da criminalidade**. In: *Urbanismo Segurança e Lei*. Tomo I. Edições Almedina, Coimbra, 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme Araújo de; CENIQUEL, Mario. **Cadernos Técnicos Morar Carioca**. Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2013.

FRANÇA. LOI n° 95-73 du 21 janvier 1995. **D'orientation et de programmation relative à la sécurité**. Paris, 1995. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000369046&categorieLien=id>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. **Distribuição espacial da violência em Campinas: uma análise por geoprocessamento**. Tese (doutorado) – UFRJ/ Instituto de Geociências/ Departamento de Geografia/ Programa de Pós-graduação em Geografia 2004. Rio de Janeiro, 2004.

FRÜHLING, Hugo; GALLARDO, Roberto. **Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente**. Revista INVI, v. 27, n. 74, p. 149-185, 2012. Disponível em: <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/633/1006>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

GEOMEDELLÍN. **Limite Comuna Corregimiento**. Medellín: Prefeitura de Medellín, 2006. Disponível em: <<https://geomedellin-m-medellin.opendata.arcgis.com/datasets/limite-comuna-corregimiento>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

GIRARDET, Helbert. **Creando ciudades sostenibles**. Valencia: Ediciones Tilde, 2001.

GONÇALVES JR., Antônio José; *et al.* **O que é Urbanismo**. 1. Ed eBook. São Paulo: Brasiliense, 2017.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Censos e favelas cariocas: evolução de um conceito censitário**. Anais do museu paulista [online], São Paulo, vol 28, p. 1-30, ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Pallas; Editora PUC-Rio, 2013.

HIDALGO, Darío; VELÁSQUEZ, Juan Miguel. **Cables Aéreos: Una solución de movilidad para zonas marginadas**. BID, 2015. Disponível em: <<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/cables-aereos/>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil. **O Morar Carioca e a maneira carioca de morar**. Rio de Janeiro, s/ data. Disponível em: <[http://www.iab.org.br/sites/default/files/pranchas\\_Morar\\_Carioca\\_140.pdf](http://www.iab.org.br/sites/default/files/pranchas_Morar_Carioca_140.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e845108f06b1c00f1.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e845108f06b1c00f1.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: Amostra – Domicílios**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/47427?detalhes=true>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010: Tabela 1.6 – População nos Censos Demográficos, segundo os municípios das capitais – 1872/2010**. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais, primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010c. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Censo das Favelas: Aspectos Gerais**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal, 1949. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81075.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ISVIMED - Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía Medellín. **Carta Medellín**. Colômbia: Solingraf, 2014.

IVO, Any Brito Leal; MAGNAVITA, Pasqualino. **O capital simbólico de Medellín e as intervenções urbanas nas favelas cariocas**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, p. 513-537, mar. 2016.

IZAGA, Fabiana; PEREIRA, Margareth da Silva. **A mobilidade urbana na urbanização das favelas do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 4, p. 88-115, mai. 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JÁUREGUI, Jorge Mario. **Urbanismo Social**. Revista Desafios do Desenvolvimento, ano 7, n. 63, p. 98-99 out./nov. 2010. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios063\\_completa.pdf](https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios063_completa.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de articulação socio-espacial - Complexo do Alemão (Escala Territorial) PAC-UAP - Programa de Aceleração do Crescimento / Urbanização de Assentamentos Precários**. S/ data. Disponível em: <[http://www.jauregui.arq.br/favelas\\_alemao.html](http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html)>. Acesso em: 19 jan. 2021.

KELLING, George L.; WILSON, James Q. **Broken Windows: The police and neighborhood safety**. 1982. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

LEITÃO, Gerônimo; BARBOZA, Silvia; DELECAVE, Jonas. **Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo, 2014.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE, Jonas. **Urbis: O programa Morar Carioca e a urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro**. Boletín Científico Sapiens Research, v. 1, n. 2, p. 75-80, jul. 2011. Disponível em: <<https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/44>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LIMA, André Luiz da Silva. **O Estado que produz a informalidade: o caso dos Conjuntos Habitacionais de Manguinhos no âmbito do PAC-Favelas**. Revista O Social em Questão – PUC-Rio, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 42, p. 23-44, set./dez. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de (Coord.). **Nota Técnica - Estudo Conceitual sobre os Espaços Urbanos Seguros**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

LOURENÇO, Nelson. **Cidades e sentimento de insegurança: violência urbana ou insegurança urbana?** In: PEREIRA JR, Edmilson Antonio (org.); DA SILVA, José Francisco (org.); MARON, Juliana. Um Toque de Qualidade. Eficiência e Qualidade na Gestão da Defesa Social. Belo Horizonte: Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Civil; Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, 2010

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **A política na favela.** Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p.699-716, out./nov./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Violência Urbana, Segurança Pública e Favelas – O Caso do Rio de Janeiro Atual.** Caderno CRH. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Vol. 23, N. 59, p. 283-300, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, mai./ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otilia; et al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAZETTO, Francisco de Assis Penteadado. **Qualidade de vida, qualidade ambiental e meio ambiente urbano: breve comparação de conceitos.** Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 12, n. 24, p. 21-31, jul./dez. 2000.

MAZO, Liliana María Sánchez. **Medellín: uma cidade construída a várias mãos? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea.** Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

MAZO, Liliana María Sánchez; PÉREZ, Juan Diego Lopera. **Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011.** In: ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez (org.). Barrios populares Medellín: favelas São Paulo. São Paulo: FAU/USP, 2017.

MAZO, Liliana María Sánchez; TAMAYO, Alberto León Gutiérrez. **Ciudad construida a varias manos. Prácticas recientes de intervención urbana en áreas informales: Proyecto Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colombia).** In: D’OTTAVIANO, Camila (org.); ZUQUIM, Maria de Lourdes (org.). Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina. São Paulo: FAU-USP, 2014.

MENDES, Izabel Cristina Reis. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). São Paulo, 2006.

MORAIS, Mariana. **Como Medellín entende o que é urbanismo social?** ArchDaily Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/958026/como-medellin-entende-o-que-e-urbanismo-social>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas.** São Paulo: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NERI, Armando García. **Modificación de factores socio ambientales a través de la metodología CPTED en las colonias: Minera, Lomas de la Pimienta y Las Palmas, Zacatecas, Zac, como modelo innovador en la intervención social del delito.** Universidad de Guadalajara: 5 Congreso Nacional de Ciencias Sociales, 2016.

NEWMAN, Oscar. **Creating Defensible Space.** U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research. EUA, 1996.

NITTO, Rodrigo Pinheiro. **Espaço Seguro: Desenho urbano como estratégia de redução da criminalidade em Curitiba.** Monografia – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2017.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Os programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-programas-de-urbanizacao-de-favelas-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ODON, Tiago Ivo. **Tolerância Zero e Janelas Quabradas: sobre o risco de se importar teorias e políticas.** Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Brasília: março, 2016.

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. **Políticas públicas e participação social no PAC das Favelas.** In: RODRIGUES, Rute Imanishi (Org.). Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

OLIVEIRA, Lucimara Albieri de. MASCARÓ, Juan José. **Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de lazer.** Revista Ambiente Construído, vol. 7, núm. 2, p. 59-69, 2007.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. **Projeto Rio Cidade: intervenção urbanística, planejamento urbano e restrição à cidadania na Cidade do Rio de Janeiro.** X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: Universidad de Barcelona, mai./2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/338.htm>> . Acesso em: 01 nov. 2020.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana.** Quito: 2017. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

PCRJ - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Prefeitura retoma programa Favela-Bairro com investimentos até 2019**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7203186#:~:text=A%20Pr efeitura%20do%20Rio%20retoma,cerca%20de%2040%20mil%20fam%C3%AD Ias>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PECHMAN, Robert Moses. **O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). Cidade, povo e nação: Gênese do urbanismo moderno. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEQUENO, Renato. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências**. Scripta Nova-Revista Electronica De Geografia Y Ciencias Sociales, vol. 12, núm. 270(35), 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

PÉREZ, Juan Diego Lopera; AVENDANÕ, Diana Patricia González; MAZO, Liliana María Sánchez. **Entre luchas sociales y avances jurídicos para la garantía de derechos**. In: ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez (org.). Barrios populares Medellín: favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017.

PESSOTI, Luciene. **Critérios de desenho urbano e as intervenções de integração de arquitetura e urbanismo com a segurança das cidades: Colômbia, Chile e Brasil**. IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, jun. 2017. Barcelona: DUOT, 2017.

PIROOZFAR, Poorang; FARR, Eric R. P.; ABOAGYE-NIMO, Emmanuel; OSEI-BERCHIE, Janet. **Crime prevention in urban spaces through environmental design: A critical UK perspective**. Cities, núm. 95, p. 1-11, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102411>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PREFEITURA DE MEDELLÍN. **Anuario estadístico 2002 – Demografía. Población censal por zona geográfica (Censos de 1.973, 1.985, 1.993)**. 2002. Disponível em: <<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://ac98cf6a83218da12655a7dbb5e11963>>. Acesso em: 24 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Proyecciones de Población 1993-2005 a 2015 de Medellín**. 2020a. Disponível em: <<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://61486d6864f92753697d31db00277a63>>. Acesso em: 24 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Proyecciones de Población 2016 a 2020 de Medellín.** 2020b. Disponível em: <<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://06bdb4d911e35cb9d3de717115deedc3>>. Acesso em: 24 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Proyecto Urbano Integral en la Zona Nororiental de Medellín: Un modelo de transformación de ciudad.** Medellín: Prefeitura de Medellín, 2006. Disponível em: <<http://www.edu.gov.co/images/publicaciones/proyecto-Urbano-Integral%20-en-la-zona-Nororiental-de-Medellin.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2020.

RAU VARGAS, Macarena. **Construyendo ciudades más seguras.** TEDx Talks, 2013. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=18&v=RAZfoZzB0qY&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=18&v=RAZfoZzB0qY&feature=emb_logo)>. Acesso em: 25 abr. 2020

RAU VARGAS, Macarena. **Seguridad Ciudadana y Espacio Urbano Residencial: Vigilancia Natural en Límites de Apropiación Comunitaria.** Tese – Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica. Santiago, 2004.

REZENDE, Vera F. **Planos e Regulação Urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro.** In: OLIVEIRA, Lúcia Luppi (org.). Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios.** Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (Ipea), nº12, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W. **Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of “Broken Windows”.** Social Psychology Quarterly, vol. 67, núm. 4, p. 319-342, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/019027250406700401>>. Acesso em: 28 out. 2020.

SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o Plano Colômbia.** Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2011.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students.** 4 ed. Harlow: Prentice Hall, Financial Times, 2007.

SARAIVA, Miguel; NEVES, Ana Verónica, SANTOS, Hélder; DINIZ, Mónica; JOTA, Laura; RIBEIRO, Paula. **A Prevenção Criminal Através do Espaço Construído (CPTED) em Portugal: Revisão da Literatura e Redes de Conhecimento.** Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 52, p. 71-93, Ponta Delgada, Portugal, 2019.

SARTOR, Carlos Eduardo. **Imagem da cidade – cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade.** Cadernos Metrópole, núm. 4, p. 65-91, São Paulo, 2000.

SCHNEIDER, Richard H. KITCHEN, Ted. **Planning for crime prevention: a transatlantic perspective**. Londres: Routledge, 2002.

SILVA, Margarete Maria de Araújo; ALMEIDA, Danilo de Carvalho Botelho. **Recuperação socioambiental urbana: o Morro das Pedras e o Córrego do Pastinho**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, vol. 15. Núm. 17, Belo Horizonte, 2008.

SILVA NETO, Antônio Ludogero da; NUNES, Rodrigo de Lima. **Traçado Urbano e Criminalidade Carioca: Aspectos Históricos da Favelização do Rio De Janeiro**. Espaço Aberto, PPGG – UFRJ, vol. 2, núm. 1, p-39-54, Rio de Janeiro, 2012.

SIQUEIRA, Paloma Padilha de. **Espaços Urbanos Seguros – Relações entre arquitetura e criminologia no contexto urbano e a importância do planejamento participativo**. In PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: PNUD, Conviva, 2016.

SOUZA, Joseane de; FRUTUOZO, José Victor de Paula. **Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010)**. Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 10, núm. 1, Curitiba, jan./abr. 2018.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de; COMPANS, Rose. **Espaços urbanos seguros: a temática da segurança no desenho da cidade**. Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais, vol. 11, núm. 1, São Paulo, Mai, 2009.

STEIKER-GINZBERG, Kate. **Morar Carioca: O Desmantelamento do Sonhado Programa de Urbanização para as Favelas**. Rio de Janeiro: RioOnWatch, 2016. Disponível em: <<http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/842?mode=full>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

TAMAYO, Alberto León Gutiérrez; MAZO, Liliana María Sánchez. **El cotidiano: mirada de los pobladores**. In: In: ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez (org.). Barrios populares Medellín: favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017.

TAVARES, Ricarda Lucília Domingues. **Intenções e ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 11, Rio de Janeiro, 2016.

TRINDADE, Claudia Peçanha da. **O Programa de Aceleração do Crescimento – Infraestrutura/Urbanização de Favelas**. Fortaleza: ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2009. Disponível em: <[https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189\\_6d6f10648f00c0a9d56ef2c0db1b9f43.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189_6d6f10648f00c0a9d56ef2c0db1b9f43.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme. **The Challenge of Slums: global report on humans settlements**. London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd, 2003.

UNODC – Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. **Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia: Recopilación de Instrumentos de Evaluación de la Justicia Penal**. Nova York: Naciones Unidas, 2011.

URÁN, Omar Alonso. **Participación ciudadana y espacio popular en Medellín - entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social - Comuna 1 y Comuna 13 – una reflexión comparativa**. E-metropolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, n. 8, ano 3, p. 32-43, mar. 2012. Disponível em: <<http://emetropolis.net/artigo/60?name=participacion-ciudadana-y-espacio-popular-urbano-en-medellin>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VASCONCELOS, Lara Barreira de; DUARTE, Cristóvão Fernandes. **Intervenções do PAC no Morro do Adeus e suas (não) apropriações**. Anais XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

VELÁSQUEZ, Carlos. **La política de mejoramiento integral de barrios en Medellín. ¿Reconquista del territorio por parte del estado?** Revista Kavilando, vol. 3 núm. 1/2, p. 72-78, Medellín, 2012.

VELHO, Gilberto. **A Utopia Urbana: um estudo de antropologia social**. 5 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

VELOSO, Roberto Carvalho; COSTA, Mauricio José Fraga. **As lições de Medellín: intervenções urbanísticas versus qualidade de vida versus redução da criminalidade**. Revista Direito Mackenzie, vol. 12, núm. 2, p. 1-23, São Paulo, 2018.

VILAR, Katila; CARTES, Ivan. **Urban design and social capital in slums. Case study: Moravia's neighborhood, Medellin, 2004-2014**. Procedia - Social and Behavioral Sciences, vol. 216, p. 56-67, jan. 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815061881>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

WALL, Ed; WATERMAN, Tim. **Desenho Urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

XIMENES, Luciana Alencar; JAENISCH, Samuel Thomas. **As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade**. Anais XVIII ENANPUR, Natal, 2019.