

Prevenção de violências nas cidades



Autores Gérard MARTIN, Luis Miguel CAMARGO (IRD)

Coordenação Andrea MORALES (AFD)

AUTORES

Gérard MARTIN, Luis Miguel CAMARGO (IRD)

IDIOMA ORIGINAL

Francês

ISSN

2492-2838

DEPÓSITO LEGAL

1º trimestre de 2020

AVISO

As análises e conclusões deste documento são sobre a responsabilidade dos autores. Não necessariamente traduzem as posições da Agence Française de Développement ou dos municípios de Fortaleza ou Medellín.

As *Notas técnicas* estão disponíveis no site da AFD:
<https://www.afd.fr/pt/ressources-accueil>

Índice

AUTORES	1
Índice	1
Apresentação	3
I. AS VIOLÊNCIAS NAS CIDADES	4
II. EXPLICAR AS VIOLÊNCIAS NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS	10
III. PRINCÍPIOS E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIAS NAS CIDADES	14
IV. A EXPERTISE DOS PARCEIROS LOCAIS E NACIONAIS	20
V. O VLT DE MEDELLÍN: URBANISMO SOCIAL E PREVENÇÃO	23
VI. FORTALEZA: AS VIOLÊNCIAS E O PROGRAMA AFD-PROINFRA	36
VII. AS VIOLÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS NAS CIDADES BRASILEIRAS	43
VIII. AS ABORDAGENS DE PREVENÇÃO DE OUTRAS AGÊNCIAS BILATERAIS E MULTILATERAIS	47
IX. RECOMENDAÇÕES	52
X. GUIA METODOLÓGICO	53
APÊNDICES	70
PESSOAS ENTREVISTADAS (por ordem alfabética)	75
BIBLIOGRAFIA	77
AGRADECIMENTOS	85
SIGLAS	86
Publicações nessa coleção	88
AFD: Quem somos?	94

Apresentação

O principal objetivo do presente estudo é propor recomendações de posicionamento operacional à AFD. Dessa forma, as suas equipes setoriais e geográficas poderão assimilar o tema das violências nas cidades (VC) na América Latina e no Caribe (ALC). Tendo em vista a magnitude dessas violências e de seu impacto negativo sobre o desenvolvimento local e regional, e posto que os parceiros e contrapartes da AFD na ALC têm mais de vinte anos de experiência em prevenção de violências nas cidades (PVC), a AFD quer começar a envolver-se com o assunto e a dotar-se de ferramentas mais adequadas para enfrentá-las.

A presença da AFD na região é recente, salvo no Haiti (1976), no Caribe Oriental (1980) e na República Dominicana (1997). Foi apenas no final dos anos 2000 que a AFD, com um mandato voltado para o crescimento verde e solidário, começou a ampliar o escopo geográfico de suas operações: Brasil (2007), México (2009), Colômbia (2009), Suriname (2010), Peru (2012), Equador (2014), Bolívia (2014), Cuba (2016) e Argentina (2017). No entanto, 68% dos valores líquidos totais empenhados pela AFD na ALC (2009-2016) foram atribuídos ao Brasil (€ 1.555 bi), à Colômbia (€ 1.631 bi) e ao México (€ 1.485 bi), ou seja, três dos sete países latino-americanos que apresentam as maiores taxas de homicídio na região.

Até o presente momento, em razão de sua chegada recente, da especificidade de seu mandato e de seu modo de funcionamento regional, a AFD só vinha contemplando a problemática das violências nas cidades de forma indireta: a saber, nos contextos da análise de riscos dos projetos (realizada na etapa de instrução) e do financiamento de projetos conduzidos por OSCs francesas, em associação com OSCs locais. A AFD tampouco dispunha de departamento interno especializado ou de ferramentas específicas; a Agência percebeu, ainda, que suas operações urbanas na ALC ocorrem, não raro, em contextos não só marcados por violências, como também pelo dinamismo de seus parceiros, que assumiram compromissos de diversas naturezas para remediá-las.

O presente estudo constitui uma primeira contribuição teórica, metodológica e operacional, buscando permitir que a AFD se posicione a respeito dessa problemática. Mas é possível que ele desperte o interesse de um público mais amplo de decisores, pesquisadores e organizações da sociedade civil, tanto na França quanto na região em questão. O estudo baseia-se num conjunto de 116 entrevistas realizadas na França, na Colômbia e no Brasil, fazendo um uso crítico de dados, conceitos e ferramentas de análise e atuação, oriundos seja de um exame da bibliografia, seja de fontes primárias.

Esta versão resumida apresenta as conclusões do estudo, seguindo a seguinte estrutura: uma caracterização das violências nas cidades da ALC; um resumo das abordagens de prevenção mais comuns na ALC, atualmente; uma tipologia das abordagens de prevenção adotadas pelos diversos atores na região (municípios, governos, OSC); e dois estudos de caso relativos a projetos financiados pela AFD, em Medellín e Fortaleza, além de sua articulação com abordagens de prevenção locais. Este resumo inclui também recomendações à AFD, a curto, médio e longo prazos; um guia metodológico; a lista dos demais financiadores e agências de desenvolvimento internacional ativas nessa área; o rol de pessoas e instituições entrevistadas; e uma bibliografia.

I. AS VIOLÊNCIAS NAS CIDADES

Nas últimas décadas, a região da América Latina e do Caribe (ALC) passou por transformações socioeconômicas expressivas, tendo apresentado taxas de crescimento próximas de 4%, além de uma diminuição dos índices de pobreza e notáveis avanços em termos de saúde e educação. A maioria dos países também passou por mudanças políticas positivas: fim de guerras civis e ditaduras; consolidação de regimes democráticos; acesso a serviços públicos básicos em regiões isoladas; novas formas de conceber as relações entre as instituições públicas e os cidadãos; reformas de descentralização, assim como a adesão aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

À vista desse contexto, as cidades tiveram que enfrentar novos desafios, como a aceleração da transição demográfica e o aumento das demandas sociais endereçadas ao Estado. Em muitos centros urbanos, os períodos sustentados pelo crescimento econômico (em especial, o primeiro decênio deste século) tiveram participação na ampliação das classes médias e na melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano (IDH), sem que isso resolvesse, no entanto, os problemas de desigualdade, pobreza, marginalidade e informalidade.

Em vários países da região – nomeadamente, nas cidades –, o surgimento de novos fenômenos de violência constitui um problema de suma gravidade. Desde fins do século 20, a América Latina detém o triste recorde de ser o continente com maior número de assassinatos do mundo. O sintoma mais visível dessa crise foi o extraordinário aumento da taxa de homicídios. A região latino-americana concentra 33% dos homicídios no mundo (BID, 2017), embora sua população só corresponda a 9%. A sua taxa de homicídios é de 24 pessoas por 100.000 habitantes (2015), ou seja, quatro vezes maior do que a média mundial. Nem todos os países são afetados, posto que cerca de 90% dos homicídios na região concentram-se em sete países: Brasil, México, Venezuela, Colômbia, Honduras, El Salvador e Guatemala. Nesses países, tampouco se manifestam tais violências em todas as cidades. Contudo, dentre as 50 cidades com maior número de assassinatos do mundo, 43 estão na ALC, com 19 no Brasil; 8 no México; 7 na Venezuela; 4 na Colômbia; 2 em Honduras; e 1 em El Salvador, Guatemala e Jamaica (ver quadro A-1, em anexo).

Dentro dessas cidades impactadas por violências, os modos e graus de vitimização também variam, com frequência, de bairro para bairro – o que produz taxas de violência em constante aumento ou diminuição. Embora se observe um impacto diferenciado em função dos grupos populacionais, nota-se que tais violências atingem, em geral, territórios e populações mais vulneráveis, além de homens jovens (adolescentes e jovens adultos). Entretanto, as violências contra as mulheres também são um problema; no Brasil, as violências nas cidades afetam mais a população negra.

Não é a primeira vez que episódios de violência marcam a história da América Latina, mas a natureza e as dinâmicas dessas violências evoluíram ao longo do tempo. De fato, as violências que mobilizaram os políticos e a opinião pública durante as décadas de 1950 a 1980 atendiam a uma lógica principalmente política: guerras civis, ditaduras, guerrilhas e violações de direitos humanos. Sendo assim, as respostas fornecidas eram, não raro, de ordem política ou militar, com centralização em nível nacional. As violências urbanas contemporâneas (e isso, desde 1980) estão mais associadas às seguintes dimensões:

De governança: corrupção, infiltração e cooptação criminosa, engrenagens e barganhas políticas, fragilidades e ausências institucionais, clientelismo, violações dos direitos humanos.
--

Criminosa: crime organizado, tráfico de drogas, redes de extorsão e atos terroristas.

Social: desigualdades, pobreza, exclusão, fracassos escolares, intolerância, machismo e banalização das violências contra mulheres e crianças.
--

Situacional: ausência, inadequação ou má distribuição de espaços públicos e equipamentos urbanos, baixa acessibilidade.

De imaginário coletivo: medos, percepção de insegurança, valorização de um modelo de masculinidade agressivo, etc.
--

Para enfrentar essa problemática, os governos nacionais, as autoridades locais e as organizações da sociedade civil começaram a formular e implementar, desde fins dos anos 1990, políticas e programas de prevenção e redução de violências. Tais iniciativas puderam contar com o apoio técnico e financeiro de financiadores bilaterais e multilaterais (BID, BM, GIZ, USAID, PNUD, etc.). Atualmente, existe na ALC uma série de experiências em matéria de prevenção de violências nas cidades.

O conceito de “democracias violentas” (Arias e Goldstein, 2010), bem como o de “democracias de baixa intensidade” (O’Donnell, 1994), ajudam a salientar esse paradoxo das sociedades latino-americanas recentes: democracias formais, no âmbito de regimes políticos mais ou menos abertos, coabitam com violências intensas e persistentes.

Sobre a noção de “violências nas cidades”. Antes de mais nada, configura-se a violência como uma ação que busca assassinar, causar dano ou prejudicar o desenvolvimento de uma pessoa ou grupo. Demasiado ampla, tal definição exige, portanto, uma rigorosa aplicação da contextualização, ainda mais em se tratando de definir uma atuação de prevenção. As situações urbanas próprias às grandes cidades da ALC, tão complexas quanto fluidas, não permitem estabelecer uma rígida definição operacional da violência (no singular). Sugere-se, por conseguinte, contornar os problemas causados por tal definição, utilizando sistematicamente o plural (violências). Isso permite dar conta da justaposição dessas diversas formas, modos e dinâmicas.

De mais a mais, o qualificativo “urbano” é indistinto, ambíguo, “vago e impróprio” (Peralva e Macé, 2002). Em princípio, a fronteira entre o espaço “urbano” e “rural” não é clara, menos ainda nas periferias das aglomerações latino-americanas, onde os bairros precários costumam estar localizados. A noção de “violências urbanas” também levanta outros problemas. Por um lado, tende a designar apenas certos bairros (“conjuntos habitacionais da periferia”, “favelas”, “comunas”, etc.), com risco de estigmatização. Por outro lado, os fatores subjacentes às violências contemporâneas nas cidades não são necessariamente fruto de aspectos “urbanos”, e sim, de aspectos mais gerais, como a governança ou as economias ilegais. Preferimos, portanto, a noção de “violências nas cidades” àquela de “violências urbanas”.

O impacto das violências. As violências contemporâneas na ALC têm impactos profundos sobre a administração pública, o funcionamento da democracia, o ambiente de investimentos e o desenvolvimento socioeconômico. Elas provocam a reorientação de políticas públicas, exigem ajustes nos mercados e geram sentimentos de insegurança individual e coletiva, que prejudicam a participação dos cidadãos.

De fato, já faz vinte anos que muitas autoridades locais, organizações da sociedade civil, governos nacionais, financiadores e especialistas concordam em afirmar que essas violências são um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento (Londoño, Gaviria e Guerrero, 2000). Alguns estudos mostram que as violências podem ampliar as desigualdades sociais, de gênero, idade, pertencimento étnico e de classe, além de alimentar, em geral, um “ciclo perverso” (Fèvre 2015).

Num estudo recente (2017), o BID propõe uma metodologia para calcular os custos diretos da criminalidade (violenta e não violenta), introduzindo uma distinção entre três tipos de custo: os custos públicos (em especial, os custos associados à polícia, à Justiça e ao sistema penitenciário); os custos sociais (consequências fatais e não fatais dessas violências para as economias familiares, por exemplo); e os custos relacionados à segurança privada (de empresas e particulares). Em média, o custo direto teria sido, entre 2014 e 2017, da ordem de 3% do PIB,

incluindo 42% em custos públicos, 37% em custos privados e 21% em custos sociais. Contudo, cabe registrar diferenças significativas entre os países, bem como dentro dos países, entre departamentos e cidades.

Medir as violências nas cidades. Há vários anos, os países da América Latina vêm apresentando as maiores taxas de homicídio do mundo; mas, dentro da região, a situação esteve sujeita a constantes variações. Entre 1985 e 2003, a Colômbia teve a maior taxa de homicídios. Desde 2003, Honduras, El Salvador, Venezuela, Belize, Guatemala, Jamaica, México e Brasil “disputam” essa posição. Cidades ou bairros considerados muito violentos há dez anos já não apresentam, por vezes, a mesma quantidade de atos de violência, enquanto outros parecem tê-los substituído.

A taxa de homicídios e sua evolução são o critério tradicional mais conhecido para avaliar violências. Governos, financiadores, especialistas e meios de comunicação, entre outros, utilizam-nas para medir a eficiência das políticas de prevenção, e não apenas na América Latina. Essa taxa apresenta a vantagem de poder ser desagregada por gênero, faixas etárias, territórios e setores socioeconômicos, podendo ainda ser decomposta por dia, hora, local, arma do crime, motivo (suposto), responsável(is) e perfil da vítima. Muitas vezes, é possível comparar esses indicadores entre cidades e países. Entretanto, não há homogeneidade entre os países quanto aos critérios que permitem determinar a taxa de homicídio. Não raro, tais taxas são fruto de meras estimativas, uma vez que muitos municípios (e países) realizam os seus cálculos demográficos extrapolando o último censo disponível.

Outros indicadores também são importantes: assaltos à mão armada, recrutamento forçado, sequestros, estupros e violências sexuais, deslocamento forçado, violência doméstica, intimidações... a lista é longa. Para monitorar violências, é preferível, em função do contexto, incluir indicadores adicionais: número de mortes por forças de segurança, número de agressões contra mulheres no espaço público, número de denúncias de violência contra crianças, número de roubos à mão armada com agressão, etc. Para além dos dados quantitativos, atualmente, cidades como Bogotá e Medellín também recorrem a variáveis qualitativas, em especial, mediante estudos de percepção e vitimização.

A América Central, a América do Sul e o Caribe são justamente as sub-regiões do mundo onde a maioria dos homicídios é causada por armas de fogo: a porcentagem varia entre 50% e 70%, sendo inferior a 40% nas demais regiões do mundo, à exceção da América do Norte (ver gráfico A-4 em anexo). Várias pesquisas de campo mostram que a grande maioria dos homicídios em que há quadrilhas envolvidas (facciones, pandillas, combos, maras, etc.) é cometida com armas de fogo, que se afiguram cada vez mais sofisticadas, e cuja disponibilidade – principalmente, no mercado negro – contribui para a diversificação das modalidades de crime violento, bem como para a sua letalidade.

A alta taxa de impunidade para crimes violentos revela a ineficiência da Justiça e alimenta o círculo vicioso das violências. É comum essa taxa ser calculada pela diferença entre a porcentagem de casos de homicídios instruídos e a de casos resolvidos pela Justiça. Muitas vezes, as insuficiências operacionais dos sistemas judiciários e os problemas de corrupção estão na origem das falhas que certos países apresentam no enfrentamento a crimes violentos que exigem investigações criminais extensivas. A opinião pública abraça facilmente o discurso da impunidade, revelando assim o clima de desconfiança entre os cidadãos frente à incapacidade de o Estado administrar violências. Disso resulta que a taxa de impunidade é um indicador relevante para operações de monitoramento.

Categorizar as violências nas cidades. Existem muitas maneiras de categorizar as violências nas cidades contemporâneas. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes – UNODC –, por exemplo, propõe diferenciar os homicídios em função do motivo: criminoso, interpessoal ou sociopolítico. Já outros órgãos e pesquisadores preferem classificá-los segundo a motivação (econômica, social, política, institucional, etc.), ou ainda, o nível de organização dos envolvidos (crime organizado, delinquência comum, violências cotidianas, etc.). Isso permite entender o

caráter compósito das violências nas cidades, embora também revele a dificuldade de enquadrá-las em categorias mutuamente excludentes. A classificação depende igualmente dos critérios estabelecidos pela Justiça e dos atos que levanta ou deixa de levantar, pois, na ausência de processos, não logra fornecer dados sobre a identidade dos autores e os motivos. O debate acerca da impunidade também afeta a legibilidade da violência.

As violências nas cidades contemporâneas envolvem um sem-fim de atores armados, numa instável constelação de alianças e confrontos. Até mesmo as redes criminosas mais poderosas, como aquelas diretamente implicadas no tráfico internacional de cocaína, tornaram-se mais instáveis do que antes. Embora algumas organizações já existam há tempos (Comando Vermelho no Brasil, Oficina de Envigado na Colômbia, MS13 em El Salvador, etc.), o seu *modus operandi*, estruturas organizacionais, práticas de vitimização, entre outros, têm evoluído.

Saber diferenciar os tipos de atores permite evitar generalidades e confusões. Em Medellín, por exemplo, moradores de bairros afetados por violências intensas e analistas costumam fazer uma distinção entre as pequenas quadrilhas locais (pandillas), os grupos criminosos mais estruturados do bairro (combos) e as organizações criminosas mais pesadas, com perímetro de atuação mais amplo e complexo (bandas). Em Fortaleza, diferencia-se, de igual modo, as quadrilhas mais localizadas (gangues) das estruturas criminosas presentes em diferentes cidades do país (facções).

A fluidez das alianças entre os diversos atores, legais e ilegais (quadrilhas, forças de segurança, empresários da segurança privada – legal e ilegal –, políticos locais e moradores), explica, em boa medida, a engrenagem das violências contemporâneas, bem como as suas dinâmicas de represália e sua extrema intensidade. No Rio de Janeiro, os arranjos e acordos informais entre quadrilhas, setores da polícia, servidores e políticos foram banalizados, sendo fonte de impunidade e gerando uma perda de confiança nas instituições (Misse, 2010). A tendência é que isso fomente indiretamente soluções “extrajudiciais” (vinganças, expedições punitivas, execuções sumárias) e diminua a confiança nas instituições oficiais. Com vistas a entender tais dinâmicas, alguns autores sugerem que se atente para todos os aspectos da informalidade política (Collectif Inverses, 2016).

Caracterizar as violências dentro das cidades. Devido aos ciclos de vingança, represálias e recuo institucional que provocam nas margens urbanas; às práticas populares ou paramilitares que produzem; e às suas interações com outros fenômenos sociais, as violências contemporâneas parecem, às vezes, poder ser analisadas, a um só tempo, como causas e consequências. De fato, as violências participam do agravamento da pobreza e das desigualdades, que são terreno fértil para o incremento da insegurança. Esses tipos de conexões explicam, em parte, a persistência das violências contemporâneas nas cidades da ALC.

As violências nas cidades não parecem ser amparadas por discurso social ou político, fosse mais ou menos coeso. Isso reforça a impressão de se estar diante da criminalidade, em sentido próprio, na qual atores violentos não veiculam interesses sociais ou políticos, e sim, particulares. Isso não diminui em nada o seu impacto político, nem o fato de os cidadãos encontrarem explicações de ordem política ou social para dar conta da situação.

Assimilar as dimensões relativas a jovens, homens e mulheres. Em todos os lugares do mundo, violências e delinquência são principalmente causadas por jovens adultos (18-30 anos). Não é diferente nas cidades latino-americanas, onde o envolvimento de adolescentes (14-18) é, contudo, maior, seja como autores de atos de violência, seja como vítimas. Na região, 50% das vítimas de homicídio são pessoas com idade entre 15 e 30 anos (BID, 2017). Sendo assim, faz-se prioritário conseguir identificar os jovens mais propensos a cair no crime e em violências. Entretanto, o sistema de ressocialização destinado a adolescentes infratores da lei é alvo de polêmicas em vários países da região: com frequência, governos nacionais e locais empurram a responsabilidade uns para os outros.

Na escala do continente americano, 96% dos assassinatos são cometidos por homens, que representam, além disso, 88% das vítimas (UNODC, 2014). Em 4% dos casos, os assassinatos são de autoria de mulheres; em 12%, elas são vítimas. Durante muito tempo, essa predominância da taxa de vítimas de sexo masculino ajudou a invisibilizar as mulheres vítimas de homicídio e, de forma mais geral, as formas de violência cometidas contra elas. Essa problemática – que não é específica à região da ALC – só se tornou uma prioridade pública de relevância mundial há pouquíssimo tempo. De mais a mais, existem atualmente diversas organizações da sociedade civil, órgãos municipais, organismos internacionais e financiadores que abordam essa temática, como, por exemplo, o Secretariado da ONU, em relatório recente (2015).

Ainda que a grande maioria das vítimas seja do sexo masculino, na ALC, a taxa de homicídios entre mulheres é de 4,3 por 100.000 mulheres, ou seja, o dobro da média mundial (BID, 2017). O papel desempenhado pelo gênero nas lógicas de violência tornou-se, recentemente, objeto de mais ampla preocupação. O relatório Flood (2007) aponta que a violência física e sexual contra as mulheres é moldada pelas atitudes e normas sociais, pelas desigualdades de poder relacionadas ao gênero e por vários outros fatores sociais e econômicos. Nas cidades da região, a questão das agressões contra mulheres nos transportes e espaços públicos, banalizadas devido a atitudes machistas, já faz parte das agendas políticas. No âmbito de uma cartografia participativa realizada na Colômbia e na Guatemala, as principais áreas identificadas como perigosas para mulheres foram as seguintes: parques isolados, margens isoladas, quadras de basquete e lugares onde quadrilhas se reúnem e drogas são comercializadas (Moser e McIlwaine, 2004).

As mulheres também sofrem os efeitos secundários das violências. Com frequência, são levadas a cuidar sozinhas da educação dos filhos e, para piorar, num contexto violento. No que diz respeito às violências contra as mulheres, as variadas formas de pobreza, a fragmentação e a densidade sociais das cidades atuam como fatores de risco. A título de exemplo, estudos recentes mostram que, na América Central, os feminicídios atingem principalmente operárias de fábricas de montagem (maquiladoras), a saber, imigrantes sem rede familiar e social que as proteja (McIlwaine, 2013).

A percepção pública das violências nas cidades. As violências vêm acompanhadas de medos e acentuadas percepções de insegurança. Várias cidades latino-americanas as avaliam regularmente, reconhecendo que a relação entre violências e percepção de insegurança não é linear. Dentro de uma cidade, as violências podem diminuir, sem que as percepções sobre segurança melhorem. Há diversas razões para isso, que dependem, em especial, do nível de confiança em relação à administração pública.

As estatísticas não são o suficiente para determinar a realidade da insegurança: alguns fenômenos não são levantados e as estatísticas ficam sujeitas a interpretações diversas, em função das representações sociais vigentes numa cidade ou bairro. Para entender essa questão e conceber programas de intervenção, é preciso levar em consideração as percepções, vitimizações e expectativas dos cidadãos. Por exemplo: sondagens realizadas em vários países da ALC apontam uma desconfiança generalizada e perene em relação à polícia. Outros estudos revelam disparidades entre países e cidades, dentre os quais, pesquisas de opinião pública realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), em parceria com a Universidade Vanderbilt. Além, é claro, das pesquisas de percepção locais, do tipo *Cómo Vamos* (Bogotá, Medellín, Cali, etc.), que permitem avaliar a confiança pública local em relação à gestão da polícia, da Justiça e das autoridades locais, em determinadas cidades da Colômbia, México, Peru e Equador. Não raro, os moradores dos bairros mais atingidos pela insegurança percebem a polícia como parte integrante do problema. Dado esse contexto, o surgimento de organizações parainstitucionais e práticas informais (autojustiça, grupos paramilitares, milícias, rondas) fica marcado por um relativo apoio popular.

Multiplicaram-se esforços, nos países da região, para modernizar e profissionalizar a polícia, assim como para redefinir a posição histórica das forças de segurança. Às vezes, esses processos

tiveram algum sucesso, como no caso da Colômbia; mas, muitas vezes, não lograram introduzir mudanças significativas. Em El Salvador, a desmilitarização da polícia e sua subordinação a um ministro civil, na esteira dos acordos de paz, representou uma mudança expressiva. No entanto, a ausência de formações profissionalizantes e a persistência de tensões internas às forças públicas deixam os serviços de polícia desamparados diante da escalada das violências, sendo o Brasil o caso mais flagrante.

A busca por respostas eficientes. A redução e a prevenção de violências urbanas tornaram-se uma prioridade nas agendas políticas dos países da região. É o caso, em especial, de Brasil, México e Colômbia; mas, também, de Honduras, El Salvador, Guatemala e Belize. De igual modo, é o caso de Peru e Bolívia, contanto que se contemple outras violências, não obrigatoriamente letais, como as violências familiares ou as violências contra as mulheres no espaço público.

Foi em meados dos anos 1990 que prefeituras, governos nacionais, ONGs e organismos internacionais começaram a construir as primeiras abordagens – em especial, na Colômbia, que era, à época, o país da região mais afetado por essas violências. Desde então, os programas de prevenção mais renomados e inovadores foram fruto, não raro, da iniciativa municipal. Cali (1992-1994) e Bogotá (1995-2003) são amplamente reconhecidas como cidades pioneiras em termos de prevenção, sendo Medellín (desde 2004) o exemplo mais emblemático.

Naturalmente, as abordagens municipais não são independentes das políticas e reformas nacionais, quer se trate de temas mais gerais (descentralização, ampliação da democracia participativa, modernização dos sistemas de informação, etc.), quer de assuntos mais específicos (modernização da polícia, reformas da Justiça, da educação, etc.). A introdução de políticas e reformas nacionais relativas à segurança e à Justiça é reconhecida como um passo fundamental no combate a essas novas violências. Contudo, em razão de seu caráter militar, policial e penitenciário (comumente associado à política de "mano dura", ver abaixo), tais políticas e reformas depararam-se, não raro, com vivas críticas.

Os homólogos e parceiros regionais da AFD concordam em dizer que o que funciona melhor contra as violências nas cidades são as abordagens multissetoriais, coordenadas entre autoridades nacionais e locais, com a participação direta dos beneficiários e das organizações da sociedade civil – além, às vezes, do apoio técnico e financeiro dos organismos de cooperação internacional.

II. EXPLICAR AS VIOLÊNCIAS NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS

Já faz 20 anos que o debate sobre as causas das violências afigura-se intenso e não gera consenso. É impossível definir, de forma definitiva e para o conjunto da região, as causas de um fenômeno multicausal, pluriforme, que apresenta temporalidades, dinâmicas e protagonistas distintos, em função dos países e cidades.

Explicações demográficas. Segundo o Banco Mundial (2010), ainda que o tamanho e a densidade de uma cidade pareçam não ter relação direta com a taxa de homicídios, um crescimento urbano acelerado parece incrementá-la. Explicar-se-ia tal fenômeno, em parte, pela dificuldade dos poderes públicos em enfrentar o grande crescimento demográfico e espacial, assim como de demanda por serviços – inclusive policiais – e equipamentos, em partes inteiras da cidade. O argumento, porém, não é conclusivo. A cidade de Tampa (Estados Unidos), por exemplo, teve, ao longo dos últimos 100 anos, um crescimento demográfico similar ao de Medellín, sem ter enfrentado uma situação de violência comparável.

Na ALC, os autores de crimes e delitos violentos, bem como suas vítimas, concentram-se na faixa etária de 15-29 anos, em especial, no que tange aos homicídios (UNODC, 2011). A sobrerrepresentação dessa população na demografia regional poderia, então, ter relação com as altas taxas de delinquência observadas nas aglomerações da ALC, pelo menos em parte. Entretanto, esse fenômeno – conhecido na literatura anglo-saxã como *youth bulge* – não é suficiente para explicar diretamente as violências nas cidades. De fato, cabe reiterá-lo: em muitas cidades da ALC, tem-se uma mesma situação demográfica, sem que apresentem as mesmas elevadas taxas de homicídio.

Explicações situacionais. Essa abordagem considera que o ambiente físico pode criar condições propícias a comportamentos criminosos e violentos, insistindo no fato de que a desordem urbana, devido à sua morfologia e lógica socioespacial, cria oportunidades para os agentes criminosos. Por vezes, essa abordagem faz-se complementar à dos pontos quentes (*hot spots*).

As abordagens qualificadas como “ecológicas”, que fazem referência a ecossistemas, podem ser combinadas com o prisma da saúde pública. Enquanto esse último concentra-se mais nos riscos relacionados à mortalidade e à morbidade, a abordagem “ecológica” foca nos fatores de risco (como a presença de quadrilhas no território) e proteção (como escolas públicas que ofereçam uma educação de qualidade). Dependendo dos especialistas, a tipologia e hierarquia dos fatores de risco e proteção variam, o que torna preferível realizar um diagnóstico interdisciplinar (peritos criminais, urbanistas, psicólogos, etc.)

Explicações socioeconômicas. Fatores socioeconômicos são frequentemente mencionados para explicar as violências nas cidades da ALC. O contexto de pobreza e desigualdades seria, de forma mais ou menos direta, uma causa de violências, pois limita as oportunidades em matéria de educação e emprego, bem como o acesso aos serviços de saúde e justiça. Vários estudos mostram que os obstáculos à integração socioeconômica; a disparidade (real e percebida) entre os mais pobres e os mais ricos; e as carências na cobertura e qualidade dos serviços públicos ajudam a criar um ambiente de risco, principalmente para jovens em situação de abandono escolar, sem estrutura familiar sólida, e que moram em bairros com presença de quadrilhas.

Esse argumento tem o inconveniente de sugerir que os pobres são tentados a agir de forma violenta e criminosa para combater a pobreza e as desigualdades. Com isso, esquece-se que eles são, muitas vezes, as maiores vítimas. Cria-se, também, a ideia de que os ricos não são violentos, sendo que a grande criminalidade – uma das principais causas das violências contemporâneas na ALC – está longe de ser um negócio controlado pelos pobres.

Na ALC, os países atualmente mais pobres não foram sistematicamente os mais violentos. Mudando de escala, dentro de um mesmo país, verifica-se que as cidades ou regiões mais pobres não são tampouco as mais violentas. Medellín está longe de ser a cidade mais pobre da Colômbia; ainda assim, foi durante 20 anos a mais letal do país e, até mesmo, da região. Um estudo recente do Banco Mundial (Chioda, 2016) mostra a complexidade das relações entre crime, violências e renda (ou sua ausência): a pobreza pode limitar a capacidade de um indivíduo ou uma família mudar atitudes ou comportamentos; o súbito aumento da renda pode fomentar o consumo de bens e produtos que funcionam como fatores de risco de violências; a distribuição desigual de renda numa sociedade pode alimentar o desejo de obter bens de forma ilegal, etc.

Há quem diga que o “consenso de Washington” seria a causa primeira das violências nas cidades. A privatização dos serviços públicos teria resultado no desengajamento e enfraquecimento dos Estados e a abertura à concorrência global teria aumentado as desigualdades. Tal concorrência também teria exacerbado as relações de força nas relações sociais, criando um contexto violento. Embora estudos empíricos tenham, por certo, mostrado as consequências negativas das políticas neoliberais nas sociedades urbanas latino-americanas (Portes e Roberts, 2005), no que diz respeito à causalidade com as violências nas cidades, conclusões gerais não se encontram amparadas pelos fatos. Revela-se pouco convincente considerar uma dinâmica global para avaliar a situação das violências na escala de uma cidade ou bairro, além da pouca utilidade em se tratando de definir o que um programa de prevenção pode ou não contemplar.

Explicações socioantropológicas. Para alguns autores, a história política da ALC, desde a colonização até os dias de hoje, vem moldando uma cultura da violência própria à região. A memória desse passado teria modelado os atuais fenômenos de intolerância e legitimação do uso da violência. No entanto, com tal interpretação, corre-se o risco de acenar com uma predisposição à agressividade, de origem cultural ou histórica. Porém, é evidente que as crises de violência na ALC, como nas demais regiões do mundo, estão relacionadas com conjunturas específicas. A Colômbia, por exemplo, era relativamente pacífica nos anos 1960 e 1970, ou seja, entre o período de guerra civil (1948-1953) e as violências contemporâneas (1975-2010).

Alguns autores utilizam o conceito de cultura da violência em sentido mais estrito, buscando mostrar a que ponto a experiência cotidiana de crimes violentos, delitos e contravenções pode conduzir a uma banalização da violência. Para proteger-se de represálias ou controlar suas emoções, a população tenderia a se adaptar – logo, a aceitar as violências e a normalizá-las. Entretanto, outras análises consideram que essa banalização das violências resulta antes de fatores institucionais, como a impunidade e a corrupção na polícia (Waldmann, 2003). O conceito de cultura da violência aparece também em análises que a associam a “uma cultura machista”. Dessa forma, estudos recentes buscaram entender as questões de gênero na ocorrência de violências, sugerindo, por exemplo, que algumas formas de violência nas cidades (em especial, aquelas associadas ao desenvolvimento de quadrilhas) devem ser entendidas à luz de modelos masculinos de dominação e êxito social (Baird, 2015).

Às vezes, as violências são entendidas como o resultado de uma forma de ação aceita por determinado setor social, que atua num espaço geográfico específico e adota normas e valores particulares. Exemplo disso seriam os comportamentos ultraviolentos das quadrilhas de jovens pistoleiros (sicários), compostas sobretudo por adolescentes oriundos de bairros precários, durante os anos 1980, em Medellín. Salazar (1988), por exemplo, os descreve como uma subcultura anômica e nihilista, resultante da desintegração dos valores tradicionais, sendo esses substituídos por uma hipervalorização do dinheiro rápido, da tomada de risco e do curto prazo. Várias análises sobre gangues armadas e quadrilhas de jovens da América Central retomam esse mesmo tipo de interpretação.

Para alguns, a rápida modernização das sociedades latino-americanas teria desencadeado um processo de socialização anômica, no sentido durkheimiano. Os valores tradicionais que outrora organizavam a vida religiosa, familiar, cultural e produtiva não puderam, entretanto, ser substituídos por formas estáveis de regulação social. Além disso, os latino-americanos precisam,

muitas vezes, resolver sozinho problemas mal gerenciados pelas instituições. Segundo essa interpretação, o uso da violência não deixaria de ser, em certos contextos, uma competência prática e uma estratégia de autoafirmação.

Explicações epidemiológicas e de saúde pública. A abordagem de saúde pública atenta para os homicídios por causa de seu impacto na mortalidade geral da população, assim como para as formas de reduzi-los por meios preventivos. A abordagem epidemiológica considera que cada situação de violência apresenta fatores de risco e proteção, específicos e subjacentes. Sendo assim, intervir nesses fatores, para diminuí-los ou reforçá-los, deveria diminuir a ocorrência de violências. Tais fatores são identificados em diversos níveis. Por exemplo: abusos ou maus-tratos, em nível individual; comunidade muito agressiva ou falta de estrutura familiar, em nível relacional; pontos quentes ou grande densidade populacional, na escala do bairro; e, por fim, disponibilidade de armas de fogo, desigualdades e, também, corrupção no sistema judiciário, na escala da sociedade.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) – grande arauto dessa abordagem – considera que há violência epidêmica acima de 10 homicídios por 100.000 habitantes. A organização aborda a problemática das violências nas cidades da região como uma epidemia; logo, pelo prisma dos fatores específicos que a desencadeiam (fatores de risco). Dessa forma, tais violências podem ser evitadas ou reguladas, graças a uma diminuição dos fatores de risco ou um fortalecimento dos fatores de proteção. Para identificar melhor esses fatores, a OMS atribui muita importância à coleta, consolidação e análise de dados sobre incidentes de violência.

A disponibilidade de armas de fogo é frequentemente apresentada como uma explicação para as violências contemporâneas na ALC. Segundo a UNODC (2011), em se tratando de homicídios, a disponibilidade de armas de fogo é mais um fator de risco (torna-se mais fácil cometer uma agressão letal) do que de proteção (é possível, às vezes, proteger-se de uma agressão graças à arma). Dito isso, ao comparar-se países ou cidades de um mesmo país, a disponibilidade de armas, por si só, não apresenta relação direta com as suas respectivas taxas de homicídio.

Explicações criminológicas. A proliferação do crime organizado, principalmente aquele que gravita em torno do tráfico de cocaína, é frequentemente citada como uma das principais causas das violências urbanas na ALC, sobretudo nos sete países mais violentos da região. Afirma Kessler (2010) que a relação entre crime organizado e violências, na ALC, é reforçada por uma série de fatores, dentre os quais: uma significativa quantidade de armas em circulação; a porosidade entre fronteiras lícitas e ilícitas; e o papel desempenhado pelo tráfico de drogas. Segundo Martin (2014), a capacidade de infiltração das redes criminosas na administração pública colombiana resultou de, no mínimo, três fatores: as exorbitantes receitas da economia da cocaína; a vulnerabilidade de partidos políticos, campanhas eleitorais e autoridades à penetração de dinheiro “sujo”; e a histórica fragilidade das forças de segurança e da administração judiciária, além da tardia formulação e da implementação pouco coerente de políticas nacionais de segurança. Em outros países da região, como México, Brasil ou El Salvador, a situação apresenta problemas similares.

Considerando-se esse tipo de interpretações, a importância causal do tráfico de cocaína é explicada também pelas repercussões internacionais que desencadeia: as políticas repressivas dos Estados Unidos (War against Drugs) ensejaram a fumigação e erradicação manual de culturas, a destruição de centros de produção e, principalmente, a busca, encarceramento e extradição de narcotraficantes. Tais políticas acompanham-se, não raro, de consequentes programas de ajuda bilateral (o Plano Colômbia, a Iniciativa Mérida, a CARSI, etc.), com vistas a garantir uma cooperação entre os governos e impulsionar reformas (em especial, policiais e judiciárias), assim como programas sociais e econômicos, em âmbito nacional e local, para diminuir os fatores de risco e reforçar os fatores de proteção. No cerne do problema, está a capacidade de adaptação das organizações criminosas a essas evoluções institucionais.

Explicações socioinstitucionais. As aglomerações latino-americanas foram, em grande parte,

construídas de maneira informal, isto é, fora das regras oficiais de planejamento. Por exemplo: mais de um terço dos distritos de Lima foi criado a partir de “barriadas”, bairros autoconstruídos em terrenos ocupados sem título de propriedade. Essa dimensão informal atinge também o centro histórico, devido à ocupação sem título de prédios abandonados. Por fim, a informalidade atinge igualmente os bairros modernos. De fato, não há respeito às regras na concessão de licenças de construção, como se pode ver na abastada orla de falésias de Miraflores, em Lima. Os próprios limites entre distritos mostram-se indeterminados, em razão da informalidade (Sierra, 2016).

A essa fábrica urbana informal, encontrada na maioria dos países da região, deve-se acrescer práticas fora do padrão ou das regras. O “jeitinho” e os arranjos cotidianos dominam as esferas econômicas e sociais. Algumas análises mostram que o hábito de contornar as regras para resolver problemas interpessoais e sociais é um terreno fértil para a violência, inclusive sob formas extremas, como a contratação de assassinos de aluguel ou práticas associadas à “limpeza social” (Gonzalez, 2010), resultando a inobservância de normas num recurso às relações de força.

Por conseguinte, a informalidade gera recorrentes e duradouras condições de incerteza normativa e jurídica, com que todos os cidadãos devem lidar e graças às quais criminosos e malfeitores atuam, proporcionando assim um ambiente propício às violências. Muitas vezes, os moradores preferem não prestar queixas contra os autores de violências, tanto por desconfiarem da capacidade de os poderes públicos julgarem e punirem quanto por medo de represálias pelos responsáveis ou seus cúmplices institucionais. Quando chegam a se queixar, o fazem sobre a corrupção, a ineficiência, a desorganização de determinadas instituições e suas ligações com grupos mafiosos. Eles avaliam que os serviços públicos de seus bairros são frequentemente marcados pela escassez de equipamentos urbanos e por uma distribuição territorial injusta.

III. PRINCÍPIOS E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIAS NAS CIDADES

A prevenção como política pública integrada. Nos últimos anos, vários governos da ALC, locais e nacionais, formularam e adotaram políticas de “segurança cidadã”. Anteriormente, o combate à delinquência era essencialmente associado ao trabalho da polícia, enquanto a segurança nacional referia-se mais aos riscos de segurança para a Nação. Essas políticas de segurança ainda não se concentravam nos direitos dos cidadãos, na proteção de suas vidas e bens e na prevenção de condutas criminosas e violentas.

O primeiro mandato de Antanas Mockus como prefeito de Bogotá (1995-1997) foi pioneiro e viabilizou a implementação de políticas de segurança cidadã. Esta noção abarca um leque de problemas bem mais amplo do que a mera delinquência, indo além do uso exclusivo da resposta policial. Ela contempla aspectos mais relacionais, como a percepção de insegurança entre a população, a falta de confiança em relação às forças de segurança, a impunidade e os problemas de funcionamento da justiça. Ela está alinhada, ainda, com as políticas e programas urbanos que buscam melhorar a cobertura, a qualidade e a proximidade dos serviços públicos, permitindo também ajustá-los melhor às necessidades e demandas dos cidadãos (Martin e Martin, 2015). De mais a mais, especialistas, pesquisadores, governantes e financiadores concordam que um dos primeiros passos na construção de políticas de prevenção consiste em produzir informações confiáveis, que permitam orientar as intervenções.

O contínuo entre abordagens “duras” e “brandas”. Nos países da América Latina, as políticas para enfrentar as violências já não se limitam às abordagens “duras”, de controle e repressão (militarização, detenções em massa, encarceramento). Agora, elas incluem também abordagens “brandas” de prevenção (sociais, educativas, culturais e urbanísticas). Na realidade, ambas as abordagens ocorrem num contínuo; não raro, o desafio é definir propostas integradas de forma equilibrada e coordenada.

Adotar uma abordagem integrada de segurança cidadã supõe a existência de algum equilíbrio entre a utilização de abordagens “brandas” e “duras”. Sendo assim, a criação de forças-tarefas de combate à corrupção e ao crime organizado, comumente identificada como uma abordagem “dura”, deve necessariamente fazer parte de uma abordagem integrada de prevenção e redução das violências nas cidades, da mesma forma que o fortalecimento de instituições educacionais.

Em alguns bairros de Medellín (2002), por exemplo, as incursões urbanas de forças paramilitares antiguerrilha e antimilícias causaram muita polêmica¹ variando as interpretações de acordo os critérios de avaliação: por um lado, acompanharam-se de desaparecimentos forçados; mas, por outro, contribuíram para uma articulação com políticas mais “brandas”, e para uma grande diminuição dos homicídios e demais violências nos bairros. A articulação coordenada e contextualizada de abordagens “duras” e “moles” foi essencial para reduzir as violências em Medellín e evitar que a situação se repetisse.

Surgiram os mesmos tipos de debates e desafios operacionais durante as intervenções da polícia de “pacificação”, nas favelas do Rio de Janeiro, e as políticas de “Mano Dura”, em vários países da América Central e no México. A despeito das recentes reformas, a atuação das forças de segurança desses países continua associada à violência policial, à violação de direitos humanos e à repressão de movimentos sociais. Porém, também houve progressos. Por exemplo: na

¹ A violação de direitos humanos por forças de segurança mina a legitimidade das instituições. Vários militares responsáveis pelas incursões em Medellín encontram-se atualmente nas mãos da Justiça colombiana.

Colômbia, após duas décadas de reformas e cooperação técnica internacional, a Polícia é uma instituição bem mais respeitada pelos cidadãos do que há vinte anos.

Reconquistar a confiança e a cooperação dos cidadãos é fundamental. Não há receitas rápidas para tal, pois é necessário articular, para cada contexto, a ancoragem territorial dos serviços de Estado e a participação de organizações da sociedade civil e moradores. É por isso que conceitos como “*community policing*” e “*community-based violence prevention*” são ambíguos: podem dar a impressão de que as ações de polícia podem ser lançadas e dirigidas pelas próprias comunidades (Martin, 2011). Para obter sucesso, tais programas buscam fortalecer uma proximidade respeitosa e construtiva entre instituições e cidadãos, no sentido de Rosanvallon (2008).

A busca por um equilíbrio ideal entre prevenção e repressão de violências é específica a cada contexto. Além disso, ela depende de representações da violência, relações de força e capacidades institucionais, assim como da distribuição de responsabilidades entre os diversos níveis estatais e dos dispositivos presentes em cada cidade (projetos, programas, políticas). Um estudo recente (Muggah e Aguirre, 2013) classificou 1.300 projetos de diminuição das violências na ALC, durante o período 1998-2012. As principais conclusões foram as seguintes:

1.	Dois terços dessas intervenções concentram-se em seis países: Colômbia, Brasil, Guatemala, Nicarágua, Honduras e El Salvador (nessa ordem).
2.	A maioria das intervenções é gerenciada, respectivamente, por órgãos nacionais (44%), municipais (25%), departamentais (12%) ou regionais (19%).
3.	Na maioria das vezes, os recursos das intervenções são oriundos da ajuda multilateral (42%), bilateral (17%), nacional (16%), organizações sem fins lucrativos (10%), privado (9%), ajuda local (5%) ou outros tipos de fundações (1%).
4.	Dá-se foco à criminalidade comum (53%), à delinquência juvenil (21%), ao crime organizado (14%) e à temática “violências e gênero” (12%).
5.	As intervenções dizem respeito principalmente à governança (35%), às abordagens preventivas (32%), à temática da participação (13%), ao fortalecimento de capacidades em matéria de investigação criminal (10%) e à elaboração de indicadores de monitoramento e análise (10%).

Tipos e abordagens de prevenção de violências na região

Prevenção primária. Destinada à toda a população ou a grandes subconjuntos (jovens, mulheres, etc.), essa abordagem busca reduzir os fatores de risco socioeconômicos em geral (falta de confiança nas instituições, tolerância a certas formas de violência, etc.) e fortalecer os fatores de proteção. São exemplos disso as campanhas contra o abandono escolar, os maus-tratos, o abandono infantil ou a dependência a substâncias psicoativas.

Prevenção secundária. Destinada a subgrupos mais específicos, como jovens em situação de risco de envolvimento em atividades criminosas ou jovens mulheres que podem ser vítimas de redes de prostituição. Essa prevenção atua sobre fatores de risco ou proteção próprios às problemáticas e condições de vida do subgrupo visado.

Prevenção terciária. Destinada a indivíduos específicos, que já estão envolvidos em atividades criminosas ou violentas. Por exemplo: um programa de aconselhamento realizado com adolescentes autores de homicídio ou outros crimes, que foram internados em centros de reeducação. O BID financia programas desse tipo em seis cidades do Brasil.

Prevenção estrutural. Muitas vezes, esse termo é utilizado para descrever políticas e programas primários de longo prazo. Por exemplo: o programa carro-chefe de um governo, visando diminuir o desemprego, a pobreza, as desigualdades de acesso à educação, à capacitação, ao emprego ou aos serviços.

Prevenção social. Esse termo descreve políticas ou programas de prevenção que visam setores vulneráveis da população local. Por exemplo: um programa municipal de bolsas, concedidas a adolescentes em situação de risco de fracasso escolar, para que concluam o ensino médio ou usufruam de programas educacionais complementares.

Prevenção de violências juvenis. Tendo em vista que as violências nas cidades latino-americanas envolvem principalmente adolescentes de sexo masculino e jovens adultos, grande parte das políticas e programas municipais de redução da violência destina-se a esse grupo populacional. É o caso da USAID no Triângulo Norte, México e Caribe. No entanto, paradoxalmente, visar um grupo populacional “de risco” ou “vulnerável” pode reforçar a estigmatização de que é objeto (“violentos”, “perigosos”), independentemente do fato de também serem vítimas.

Houve uma diversificação dos dispositivos de proteção no combate às violências juvenis: a maioria dos programas busca oferecer tutorias, fomentar o microcrédito para montar projetos de desenvolvimento local ou apoiar projetos culturais e esportivos promovidos por ONGs que trabalham pela reintegração de ex-criminosos. Esse trabalho com jovens reincidentes (penitenciário ou pós-penitenciário) gera debate com os defensores das políticas “duras”. Em todo o caso, o objetivo geral é aumentar as chances de êxito social e promover uma maior integração social e profissional. A noção de oportunidade tornou-se central nessas políticas.

Prevenção das violências de gênero. Segundo McIlwaine (2013), ainda que as causas subjacentes da violência contra as mulheres estejam associadas às relações patriarcais presentes na região, é possível intervir a médio prazo, mediante tratamento dos fatores desencadeantes, devendo-se, para isso, ter a possibilidade e a capacidade de identificá-los. Alguns desses fatores remetem às condições de urbanidade e cidadania, justificando-se assim um tratamento específico das violências em contexto urbano. Além disso, é recente na região a prevenção de violências contra a população LGBTI. As grandes cidades e alguns financiadores já abordaram esse tema por meio de debates, propostas, ações e certas operações de natureza mais técnica.

A prevenção de violências contra as mulheres é realizada em diferentes setores das políticas públicas: serviços de saúde, centros de atendimento às vítimas de agressão sexual, centrais telefônicas de apoio e aconselhamento, centros de atendimento, grupos de ajuda e serviços de consulta, serviços de assistência jurídica, serviços às vítimas do tráfico de pessoas. Ações de prevenção costumam resultar em campanhas e atividades de divulgação de boas práticas; mobilização comunitária; projetos conduzidos com homens, que também são maridos e irmãos; utilização de mídias e tecnologias da informação; promoção da segurança pública, da educação e do fortalecimento de capacidades.

No que tange à mobilização comunitária, busca-se, por exemplo, encorajar os membros da comunidade a trabalhar juntos, apoiando-se no trabalho das ONGs e organizações de base, com as quais as mulheres se mostram especialmente envolvidas (como os comedores populares e os clubes de madres). De mais a mais, em princípio, é relativamente fácil incluir na abordagem situacional a perspectiva de gênero, podendo essa manifestar-se por um tratamento específico do espaço urbano – em matéria de iluminação e sinalização, por exemplo.

Intervenções nos fatores de risco e proteção. Uma política municipal que se inspire da abordagem epidemiológica deve primeiramente realizar um diagnóstico dos principais fatores de risco e proteção presentes no âmbito local (em toda a jurisdição ou em setores específicos). Em seguida, são feitas definições, em consenso com os potenciais beneficiários e contrapartes. Em função dos recursos humanos e financeiros disponíveis, uma priorização dos fatores de risco e proteção deve ser realizada antes de qualquer intervenção. A etapa seguinte consiste em formular programas e

metodologias específicas para intervir nesses fatores, no intuito de diminuir os seus riscos e reforçar a proteção de forma otimizada. Os vários eixos e programas concretos de intervenção podem abordar a questão numa perspectiva psicológica, inspirando-se das teorias do desenvolvimento pessoal, o que pode resultar em intervenções em ambiente pré-escolar ou capacitações específicas sobre resolução de conflitos, por exemplo.

Intervenções pontuais ou monocausais. Com frequência, as prefeituras são obrigadas a estabelecer prioridades e conceber programas de prevenção de violências mais pontuais. Por exemplo: em muitas cidades da região, as prefeituras proibiram, a título permanente ou em alguns horários, a circulação de motocicletas com caronas de sexo masculino, devido ao grande número de assassinatos cometidos por pistoleiros na garupa. Tal proibição buscava diminuir esse fator de risco e os medos a ele associados. Contudo, é difícil avaliar o seu impacto direto sobre a redução dos homicídios, uma vez que, não raro, outras medidas são adotadas ao mesmo tempo. De igual modo, os municípios testaram alguns programas, como recompras, registro de armas de fogo, regulação do porte e proibições pontuais. Outra possibilidade é uma prefeitura decidir implementar um programa de tutoria nas escolas públicas de bairros atingidos pela violência, buscando diminuir o risco de deserção escolar.

Prevenção situacional. Essa abordagem trata a segurança urbana por meio de modos de organização, concepção e governança urbana que visam espaços públicos percebidos como propícios à ocorrência de delitos e violências. Ela supõe uma perspectiva socioespacial e busca, em geral, uma melhoria dos espaços públicos, meios de transportes e outras infraestruturas dentro da cidade em questão, em diversas escalas. Essas abordagens também são conhecidas como *Crime Prevention through Environmental Design* (CPTED) e se destacam entre as mais dinâmicas na ALC (pesquisas, laboratórios de ideias, publicações, etc.).

Uma das variantes das abordagens situacionais é a teoria da janela quebrada (*broken window*), que propõe que se intervenha tão logo ocorra uma degradação física, no intuito de evitar qualquer impressão de abandono nos serviços estatais. Essa variante dá origem a muitas polêmicas. De fato, quando a implementação é atribuída exclusivamente à polícia, corre-se o risco de essa abordagem se transformar numa política de “tolerância zero”.

Intervenção nos “pontos quentes”. Até mesmo nas cidades mais violentas, assassinatos e outros crimes violentos concentram-se num número limitado de lugares. Por conseguinte, a identificação de tais locais – podendo tratar-se de cruzamentos, parques ou outros pontos –, a ser realizada com base em análises estatísticas e estudos de percepção, permite direcionar as intervenções para esses *hot spots* ou pontos quentes. De acordo com um estudo recente, realizado em cinco países latino-americanos, 50 % dos crimes, incluindo homicídios, são cometidos em 3 a 8 % das ruas das cidades (Jaitman e Ajzenman, 2016).

Concentrar-se em locais específicos pode levar a ações redutoras ou soluções técnicas baseadas num só tipo de causa, organizadas em torno de um sistema único. É o caso, por exemplo, da instalação de câmeras de vigilância ou da ampliação do patrulhamento policial. Em contrapartida, um diagnóstico participativo e multisetorial pode revelar as causas, dinâmicas, atores e temporalidades das violências, o que permite definir, em seguida, uma estratégia de atuação, com a assistência dos órgãos competentes. Assim, é possível implementar uma combinação de abordagens de controle e prevenção localmente enraizadas.

Portanto, a prevenção deve ser concebida tanto em função dos locais quanto das redes e territórios. De fato, as ações realizadas podem ter como efeito a transferência da violência de um lugar para outro. Sendo assim, cabe monitorar e controlar os riscos de transferência imprevista das violências e seus atores para lugares vizinhos (*waterbed effect*).

Governança, segurança cidadã e reformas institucionais

As abordagens setoriais e integradas. Muitos governos locais ou nacionais elaboram programas setoriais de prevenção: educação, saúde, justiça, polícia, desenvolvimento social e cultural. As administrações encarregadas das infraestruturas, as concessionárias de serviços públicos – em especial, transportes – e as direções de planejamento urbano são exemplos de setores que, de forma mais ou menos autônoma, operam com questões de segurança. Não raro, os diagnósticos revelam uma falta de coordenação entre esses programas. Inversamente, pesquisas realizadas com outros financiadores (BID, BM, CAF, USAID) e funcionários das prefeituras de Cali, Medellín, Bogotá e Fortaleza mostram que uma intervenção coordenada e contextualizada costuma produzir melhores resultados.

Construções participativas ou verticais. A participação de moradores e cidadãos pode ser associada a questões de segurança e prevenção de violências. O grau de participação é variável e evolui ao longo das diferentes etapas. As campanhas de sensibilização destinadas às comunidades podem ser concebidas como informação descendente (*top down*), ou seja, indo das autoridades – e seus especialistas – para os cidadãos. Inversamente, uma das primeiras etapas da abordagem participativa (*bottom up*) é a de diagnóstico, na qual as autoridades realizam pesquisas com os moradores para coletar informações sobre a natureza do problema vivenciado (por exemplo, agressões contra mulheres cometidas por quadrilhas em espaços públicos). Essa etapa permite entender a configuração do território no que tange às questões de segurança, bem como as percepções da violência.

A elaboração de um mapeamento participativo. Em algumas cidades latino-americanas, a polícia se vale de mapeamentos como ferramenta de prevenção, sendo esses realizados com base nas denúncias feitas pelos cidadãos. Contudo, também podem ser fruto da interpretação de pesquisas realizadas com a população, definindo-se assim espaços inseguros, independentemente de um recenseamento preciso das agressões. Stricto sensu, o mapeamento participativo vai além: trata-se de reunir diversos moradores em oficinas, para construir com eles um mapa da violência e da insegurança. Esse trabalho colaborativo também permite conhecer melhor o território e tecer relações entre as diferentes violências e os sistemas de prevenção existentes. O mapeamento participativo foi utilizado, nomeadamente, no âmbito das agressões contra mulheres (ONU-Habitat, 2007).

Reformas de instituições específicas. As mais conhecidas (além de difíceis e polêmicas) são as reformas da polícia, da Justiça e do sistema penitenciário. Na região, as reformas policiais costumam envolver esforços para introduzir ou fortalecer a abordagem da proximidade, que não apresenta formato único e depende dos recursos municipais, assim como do grau de participação cidadã. Pode tratar-se igualmente da profissionalização de serviços mais técnicos (em especial, a polícia judiciária); de criar ou fortalecer forças-tarefas específicas (combate ao crime organizado, extorsão, quadrilhas, violências contra as mulheres, etc.); ou de diminuir os riscos de corrupção e fortalecer os controles internos e externos. Os casos das delegacias-modelo na América Central ou das Unidades de Polícia de Pacificação (UPP) no Rio de Janeiro evidenciam os complexos desafios colocados para a implementação de reformas integradas e intersetoriais.

Entretanto, para além dos serviços policiais, judiciários e penitenciários, outras reformas também se afiguram fundamentais. Na Colômbia, por exemplo, entre os anos 1980 e 2000, as inovações institucionais e profissionais dos serviços de pronto-socorro, resgate e investigação forense foram, em grande parte, provocadas pelo aumento e pela diversificação das violências (Camargo, 2017). Essas instituições podem ajudar diretamente a diminuir o impacto dos traumas derivados das violências, sendo esse um dos fatores envolvidos na circularidade das violências.

A criação e integração territorial dos mecanismos institucionais. Com base num diagnóstico participativo realizado a pedido dos habitantes de determinada área da cidade, as autoridades podem decidir ampliar ou redirecionar alguns serviços públicos para a área. São exemplo disso os juízes de paz e os centros de mediação e resolução pacífica de conflitos. Aqui, a abordagem

consiste em introduzir ou ampliar sistemas de intervenção e resolução de controvérsias entre cidadãos, para evitar que descambem para a violência. As opções variam em função dos países, mas são compatíveis com uma perspectiva de gênero.

IV. A EXPERTISE DOS PARCEIROS LOCAIS E NACIONAIS

Na região latino-americana, as políticas e programas de prevenção de violências nas cidades competem, não raro, às autoridades locais. Tal responsabilidade guarda vínculo com os níveis subnacionais e nacionais/federais e com as organizações da sociedade civil. Ainda que o compartilhamento de responsabilidades entre os três níveis administrativos esteja longe de ser uniforme na região, as autoridades locais são, muitas vezes, as mais bem posicionadas para garantir uma ancoragem articulada e integrada das iniciativas de prevenção em seus territórios.

As autoridades locais. Desde os anos 1980 e 1990, muitos países da região latino-americana passaram por importantes reformas de descentralização (Campbell, 2003). Essas reformas buscavam atender às novas expectativas das populações urbanas, que exigiam maior autonomia administrativa e políticas de proximidade marcadas por uma centralidade da ancoragem local. Por conseguinte, durante os anos 2000, os investimentos públicos realizados nas cidades latino-americanas aumentaram consideravelmente, sendo encetada uma renovação das ações e políticas urbanas. Na Colômbia, por exemplo, a Constituição de 1991 – resposta parcial à crise de violência que o país enfrentava, à época – buscou fortalecer a descentralização para garantir um Estado mais próximo dos cidadãos e uma democracia mais participativa e respeitosa dos direitos humanos.

Foi também nesse contexto que os municípios começaram a reavaliar o seu papel e as suas responsabilidades em matéria de segurança cidadã. As cidades colombianas de Cali (1992-1994) e Bogotá (1995-1997), sob os mandatos de Rodrigo Guerrero e Antanas Mockus, respectivamente, foram as primeiras grandes cidades da América Latina a conceber e implementar políticas locais de prevenção das violências. Infelizmente, no caso de Cali, essas políticas inovadoras não foram continuadas pelas gestões posteriores. A cidade precisou esperar 20 anos para retomar esse modelo de política de prevenção integrada, durante o segundo mandato de Rodrigo Guerrero (2012-2015). Já em Bogotá, os governos de Enrique Peñalosa (1998-2000) e Mockus (2001-2003) garantiram a continuidade do programa durante nove anos, o que favoreceu uma ancoragem duradoura das abordagens preventivas locais.

Seguindo o exemplo de Bogotá (1995-2003) e influenciadas por outras experiências – como as políticas em favor dos jovens, em Medellín, no início dos anos 1990, ou ainda, as de Nova Iorque –, muitas cidades da região começaram a mudar a sua visão sobre o papel das autoridades locais, em matéria de violências e segurança cidadã. Proativo, esse novo paradigma rompeu com certo discurso fatalista, segundo o qual as autoridades locais eram impotentes e dependiam inteiramente das autoridades nacionais para lançar iniciativas de redução e prevenção de violências.

As organizações da sociedade civil. Desde os anos 90, o crescente interesse das autoridades locais latino-americanas em prevenir violências não está apenas relacionado aos processos de descentralização e aos emblemáticos exemplos de renovação da gestão pública ensejados em algumas cidades. Ele resulta também da mobilização de organizações da sociedade civil (OSC) frente às violências, do maior número de vítimas e do ambiente geral de insegurança. Defensores dos direitos humanos, associações de mulheres, cooperativas comerciais, associações de vítimas, movimentos populares e de bairros, grupos étnicos, organizações religiosas e culturais, centros de pesquisa e grupos de jovens também se organizaram, buscando resolver essa questão.

Dessa forma, foram criadas, em torno do tema da prevenção, novas oportunidades para a formação de alianças entre administrações locais e OSCs. Contudo, as desconfianças mútuas e os riscos de represália por parte das quadrilhas, devido à cooperação com a polícia ou outras

instituições, complicaram a relação entre as autoridades públicas e as organizações de base atuantes nos bairros. O engajamento dessas organizações para entender as necessidades e reivindicações da população foi estimulado, mas de forma não uniforme e inconstante, e não sem dificuldades.

Foram principalmente OSCs mais técnicas e profissionais que ajudaram a pautar as violências urbanas na agenda dos municípios, entendendo-as, conforme o caso, como um problema de direitos humanos, saúde pública ou segurança urbana; pautaram, mais especificamente, a violência sofrida pelos jovens, pelas mulheres e pelas vítimas do desenvolvimento econômico e social dos bairros menos favorecidos (Buvinic et al., 1999). Atualmente, existem laboratórios, centros de pesquisa e *think tanks* especializados em crime organizado, segurança no espaço público, reforma da polícia, violência contra as mulheres ou maus-tratos infantis, etc.

As autoridades de nível intermediário (departamentos, Estados, províncias, etc.). Na maioria dos países da região, existem três níveis de governo (nacional, intermediário e municipal). Em países não federais, como a Colômbia, as instituições de nível intermediário não desempenham um papel importante nas políticas de prevenção e diminuição das violências. O que não deixa de ser um problema para os municípios rurais de pequeno porte, distantes da capital. Em contrapartida, nos países federais – como México e Brasil –, o nível intermediário é fundamental: os principais corpos policiais e as políticas de segurança são dirigidos pelas autoridades estaduais ou federais (ver abaixo estudo de caso sobre Fortaleza, cidade localizada no Estado do Ceará, no Brasil).

As autoridades nacionais. Sendo assim, as autoridades nacionais (ou estaduais/federais) são parceiros privilegiados no que diz respeito à prevenção de violências nas cidades, uma vez que desempenham um papel preponderante na direção e gestão da segurança, em todo o território – logo, nas cidades também. No entanto, a abordagem urbana pode ter como corolário uma superestimação da capacidade de as prefeituras intervirem contra as violências nas cidades, sendo subestimada a importância e o impacto dos órgãos e políticas nacionais. Outra possibilidade é considerar que, em razão da crise (corrupção, violações dos direitos humanos, lógicas parapoliciais, etc.) das instituições nacionais (justiça, forças de segurança, prisões), é preferível deixá-las de lado e construir programas de prevenção que não contemplem as suas atribuições e não as envolvam. Na Colômbia, porém, os resultados obtidos em cidades emblemáticas no plano da prevenção também se deveram a uma intensa articulação com as instituições nacionais. Já no Brasil e no México, essas articulações continuam sendo um problema, em parte, devido à estrutura estadualizada ou federalizada das polícias. Em média, os países latino-americanos destinam 5% de seu orçamento nacional à prevenção e redução da criminalidade (o dobro dos países desenvolvidos). Entretanto, nem sempre os governos dos países mais violentos são aqueles que mais destinam recursos ao problema.

Coordenação e articulação entre níveis de governo. Em nossas entrevistas, servidores e antigos dirigentes de cidades como Cali, Medellín, Bogotá, Rio de Janeiro e Fortaleza consideraram que as políticas integradas são as mais promissoras; por definição, elas exigem uma cooperação e coordenação entre os diversos setores e níveis de Estado. No caso de Medellín, a coordenação entre a prefeitura de Sergio Fajardo (2004-2007) e o governo do presidente Álvaro Uribe (2002-2010) foi, no geral, construtiva e contínua. Foi somente no momento da desintegração e desmobilização paramilitar, em 2008, com a descoberta de graves problemas de infiltração paramilitar no Judiciário e na polícia de Medellín, além de um surto de assassinatos, que as relações se polarizaram.

De mais a mais, a orientação das políticas nacionais de segurança é objeto de polêmicas e debates que têm grandes implicações eleitorais, ensejando o surgimento de muitos slogans favoráveis à “mano dura”. No entanto, essa exigência por um engajamento no âmbito nacional pode sugerir uma divisão simplista entre os poderes nacionais, que seriam responsáveis pelas políticas repressivas, e os poderes locais, cuja atribuição seria coordenar as políticas de prevenção.

Sendo assim, a tomada em consideração dos diversos escalões e níveis de análise representa um grande desafio. Para acompanhar operações urbanas em determinado setor da cidade, é preciso colocá-lo no contexto da aglomeração, da região e do território nacional. Cabe também sopesar os recursos e ações de cada um deles, além de considerar as relações de poder existentes entre eles. Isso é especialmente importante em países federais, como México e Brasil.

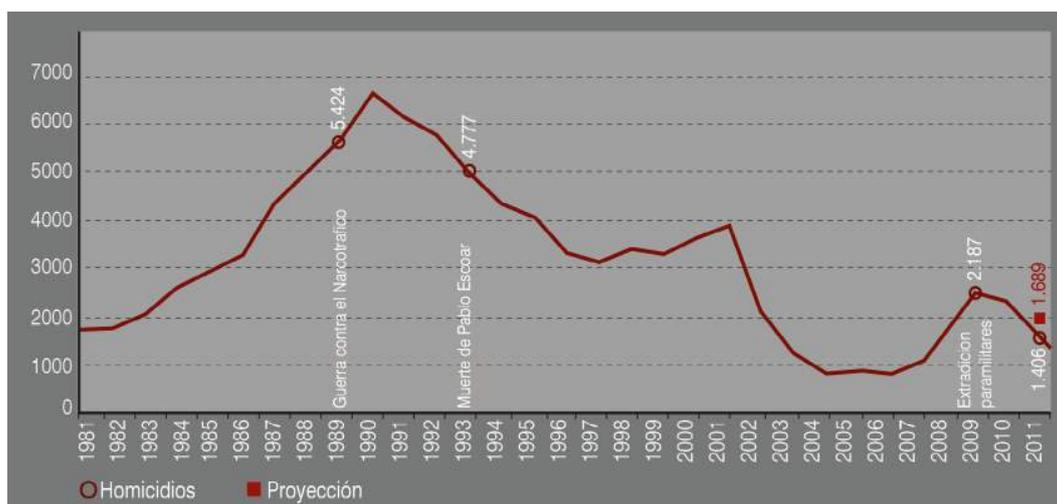
Em outras palavras, é imperativo realizar duas análises: uma “horizontal”, que exige, para cada escalão, uma caracterização dos atores, dos recursos e das relações entre esses diferentes atores; e outra “vertical”, que busca entender as relações entre os vários escalões: que recursos nacionais devem ser mobilizados no âmbito local? Quais são as relações entre os atores criminosos nacionais e locais? Quais são as relações entre os sistemas aplicados a toda a nação e aqueles implementados no âmbito local? Etc.

V. O VLT DE MEDELLÍN: URBANISMO SOCIAL E PREVENÇÃO

Medellín: um caso emblemático de articulação intergovernamental. Se quisermos entender a eficiência das abordagens preventivas, elas não devem ser compreendidas no plano estritamente municipal. Aliás, as experiências de Medellín são um exemplo disso. Muitas análises dão à política de urbanismo social do prefeito Sergio Fajardo o crédito de ter estado na origem da significativa diminuição das violências na cidade. Cabe, porém, observar que a tendência de baixa já havia sido amplamente encetada quando a gestão de Fajardo iniciou o seu mandato, em janeiro de 2004. De fato, a queda histórica mais importante, no que diz respeito aos assassinatos em Medellín, ocorreu em 2003, sendo principalmente explicada pela implantação de políticas nacionais, em especial, o cessar-fogo assinado em dezembro de 2002 entre o governo Uribe (2002-2010) e os grupos narco-paramilitares, cujo epicentro logístico era justamente a aglomeração de Medellín. Ao cessar-fogo, sucedeu-se a desmobilização de aproximadamente 30.000 narco-paramilitares (2003-2006).

A prefeitura de Fajardo (2004-2007) apoiou grandemente o processo de reintegração dos paramilitares desmobilizados, justamente no intuito de prevenir reincidências e consolidar essa diminuição histórica dos assassinatos em Medellín. Paradoxalmente, e para a surpresa de todos, o número de homicídios em Medellín triplicou entre 2007 e 2011, passando de 700 para 2.200 casos – em que pese isso ter ocorrido durante o período de urbanismo social, que abarca a continuidade da gestão Fajardo ensejada por Alonso Salazar (2008-2011). Também nesse caso, portanto, o fator catalisador foi essencialmente nacional, em especial, a extradição coletiva, para os Estados Unidos, dos oito maiores chefes narco-paramilitares que foram desmobilizados. A convulsão social que dela resultou desencadeou vinganças sanguinárias entre criminosos de segundo escalão, em especial, em Medellín.

Gráfico 1: Medellín – número de homicídios em 1981 – 2011.



Fonte: Policía e Medicina Legal. Urbano & AFD & EDU, Medellín (2012), p. 27

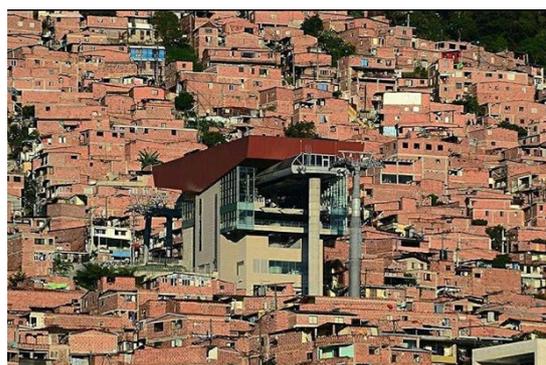
Contudo, não se põe em causa a enorme importância do urbanismo social na cidade de Medellín. O seu impacto foi radicalmente positivo no que tange à vida social, política e econômica da cidade, bem como para a diminuição das violências. No entanto, cabe apontar que esse impacto se concretizou, não raro, de forma mais indireta, ou com resultados de médio e longo prazo. Os aumentos e diminuições dos homicídios dependem de muitos outros fatores além das políticas

municipais (daí a importância de não se limitar a esse indicador para medir os impactos das políticas e programas de prevenção). Em Medellín, fatores externos à administração municipal sempre tiveram um papel fundamental no surgimento de violências. De um lado, tem-se o papel e o desempenho de instituições nacionais específicas: polícia, Judiciário, investigação criminal, forças-tarefas de combate ao crime organizado, sistema penitenciário, programas de reabilitação de jovens infratores, entre outros. De outro, as estratégias e ações dos agentes criminosos, das quadrilhas e das grandes redes de tráfico de cocaína. Achar que o urbanismo social lograria, por si só, ter um impacto tão determinante sobre a diminuição dos homicídios denota uma compreensão errônea da natureza e dos desafios decorrentes das violências em Medellín.

O empréstimo não soberano concedido pela AFD para o VLT de Medellín (projeto PUI-CEM).

Em 2010, a AFD concedeu um empréstimo de 250 milhões de dólares para o financiamento do componente de transportes do Projeto Urbano Integrado (PUI), na zona centro-leste (CL) de Medellín (M). À época, a cidade contabilizava 2,3 milhões de habitantes, tendo a Prefeitura decidido financiar o componente de requalificação urbana, incluindo a reabilitação de 113.000 m² de espaços públicos e áreas verdes, além da construção de uma dezena de equipamentos urbanos de grande porte (escolas, hospital, museu, centro comunitário, etc.): no total, foram 55 projetos, incluindo programas de prevenção e diminuição das violências. O PUI tinha como público-alvo as comunas 8 e 9 (distritos), com forte densidade populacional (por exemplo, nos bairros de Villa Hermosa e Buenos Aires), a saber, cerca de 300.000 pessoas vivendo em condições precárias.

Fotos 1 a 4: O VLT e os teleféricos do PUI-CEM (situação em 2017).



Fonte: EDU-Medellín

O componente de transportes buscava construir um “corredor verde”, composto por um VLT e dois teleféricos, já construídos (2018). O VLT sobre pneus percorre 4,2 quilômetros (9 estações), com integração ao centro histórico e ao metrô de Medellín. Ele foi prolongado por dois novos teleféricos, cada um com três estações: a linha M (1.190 m) e a linha H (998 m). Essas linhas conectam bairros precários e densos, instalados nas colinas, cujos declives vão além de 30%. Instruídas e decididas entre 2009 e 2011 (sob a gestão de Alonso Salazar), as obras foram iniciadas em 2013. O VLT foi inaugurado em 2015 e os teleféricos em 2017 (linha M) e 2018 (linha H).

O PUI-CEM buscava melhorar a qualidade de vida e o desenvolvimento humano das populações contempladas, por meio das seguintes ações: integrar, graças às melhorias nos bairros e aos transportes públicos; educar, fortalecendo as escolas, as bibliotecas e a participação social; cuidar, graças à melhoria dos hospitais, do acesso à água potável, da gestão de resíduos, etc.; melhorar as condições de vida e oportunidades econômicas, mediante, inclusive, a contratação de moradores para as obras em tela² O componente de transportes buscou construir um sistema de “transporte limpo e agradável, tanto para o meio ambiente quanto para a comunidade”³ A empresa Métró de Medellín foi designada como gerenciadora de obras encarregada do componente de transportes.

Até hoje, não foi realizada nenhuma avaliação final do PUI-CEM, seja pela Prefeitura de Medellín, seja por centros de pesquisas, ONGs ou pela AFD. Por conseguinte, a presente interpretação é feita com base na revisão de documentos relevantes, entrevistas, visitas de campo, entre outros.

Contexto: os transportes públicos em Medellín e seu impacto social. Em 2009, Medellín já tinha um metrô, duas linhas de teleférico e um sistema BRT (em construção). Construído entre 1984 e 1995, com uma extensão de 19,4 km – inteiramente na superfície –, o metrô tem hoje 28 estações, distribuídas em duas linhas que atravessam as superfícies planas do vale, parcialmente localizadas no sopé dos bairros mais precários, sabendo que esses bairros ocupam, em sua grande maioria, áreas montanhosas. Atribui-se ao metrô um efeito de reestruturação da cidade, diante dos desafios colocados pelo rápido crescimento demográfico e as violências⁴ Atualmente, o metrô transporta cerca de 450.000 passageiros por dia, sendo percebido de maneira muito positiva pelos usuários e pela comunidade de forma geral.

O primeiro teleférico (linha K), com 2,1 km e quatro estações, conecta o metrô A ao bairro popular de Santo Domingo, no topo das colinas, na Comuna 1. Essa primeira linha foi encomendada pelo prefeito Luis Pérez (2001-2003) e inaugurada em 30 de julho de 2004, sob a gestão de Fajardo (2004-2007). O segundo teleférico (linha J), com 2,7 km e quatro estações, liga o metrô B a La Aurora (Comuna 13), um novo bairro planejado destinado à moradia social, também nos cumes, que foi encomendado em 2006 e inaugurado em agosto de 2008. O terceiro teleférico (linha L), de 4,6 km, inaugurado em 2010, com apenas duas estações, prolonga a linha K até o Parque Natural Arvi, um destino turístico fora do vale. Por fim, um sistema de BRT [Metroplus] foi planejado em 2001-2003, aprovado em 2005 e construído e inaugurado entre 2008 e 2011, tendo recebido, desde então, alguns prolongamentos. A sua extensão atual é de 20 km, com dois corredores; ele é integrado com o metrô e, portanto, com os teleféricos e o VLT.

Esses vários modais de transporte público, todos gerenciados pela empresa Métró, estão integrados desde 2005 num sistema de planejamento, coordenação e tarefa única [SITVA], que é enquadrado por um master plan de mobilidade para a área metropolitana. Além disso, tais modais vieram acompanhados, desde a construção do metrô, de campanhas pedagógicas, conhecidas como “Cultura Metrô”, a fim de fortalecer comportamentos cívicos nos transportes públicos e consolidar esse bem comum. Desde o início, essa estratégia de comunicação foi elaborada (1994-1998) pelo grupo Métró, em colaboração com uma empresa de comunicação estratégica, sendo complementada por um sistema de segurança privada que atua em parceria com a polícia. Portanto, tudo isso denota engajamento, assim como força e eficiência nas políticas municipais de transporte público.

O urbanismo social: a política da cidade de Medellín (2004-2011). O primeiro teleférico foi objeto de críticas e debates. O arquiteto e urbanista Alejandro Echeverri, por exemplo, argumentava que, para reparar o tecido urbano e desenvolver os bairros precários, as

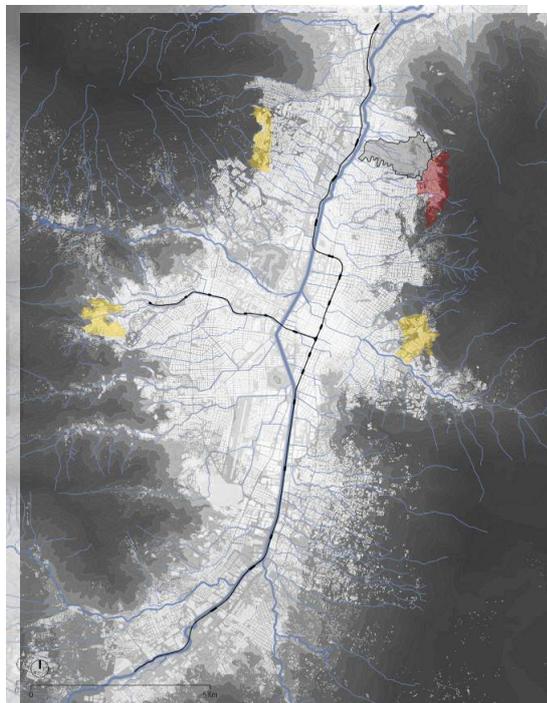
² AFD, documento PUI-CEM-FIP versão 0.

³ Idem.

⁴ Inaugurado em 30 de novembro de 1995. Sobre o contexto histórico e os debates contemporâneos, ver G. Martin (2014).

intervenções deveriam ocorrer ao “rés do chão”, sob os pés das pessoas e em seu habitat, e não nas alturas, acima dos bairros e de seus moradores⁵

Mapa 1: As 16 *Comunas* de Medellín; **Mapa 2:** os PUI, com o PUI-CEM ao centro, à direita



Fonte: EDU-Medellín

Tal como foi proposto pelo prefeito Perez, o teleférico viabilizava, sem dúvida, uma mobilidade mais digna e eficiente para os moradores dos bairros em questão. Ainda assim, tratava-se tão somente de um projeto setorial de transportes, numa época em que esses bairros teriam precisado de uma intervenção urbana integrada, como argumentavam os críticos.

À época, Medellín já tinha testado intervenções integradas em pequena escala, em especial, ao abrigo do programa PRIMED, durante os anos 90⁶. As operações do PRIMED, no entanto, contemplavam quase que exclusivamente o centro histórico (na esperança de reabilitá-lo) e bairros isolados, de origem formal, e não informal. Seja como for, os sucessos e aprendizagens do PRIMED foram muitos, embora tenham sido subdimensionados sob a gestão de Pérez.

É verdade que Pérez lançou um grande número de obras públicas, além do teleférico: uma grande biblioteca pública, três novas praças, um “teatro da música”, a ampliação e ordenamento do centro de convenções (Plaza Mayor), entre outros. Afirmava ter se inspirado de Bogotá, onde os prefeitos Antanas Mockus (1995-1997; 2001-2003) e Enrique Peñalosa (1998-2000) haviam conduzido uma ambiciosa política social. Contudo, à exceção do teleférico e de uma das grandes praças (Plaza de los Sueños), todos esses novos equipamentos estavam localizados no centro da cidade de Medellín e resultavam de intervenções físicas fundamentalmente isoladas e setoriais.

Ainda que a política municipal de Fajardo focasse em educação, a sua abordagem não deixou de ser ampla. A tabela abaixo mostra as principais áreas e ferramentas da nova política municipal.

⁵ Em 2003, no momento do primeiro teleférico, 21% do habitat *paisa* (gentílico de Medellín) era considerado “precário”, sendo essa a taxa mais elevada dentre as cidades colombianas, à exceção de Barranquilla. Ver DNP, Document CONPES No.3305, Bogotá, 2004.

⁶ Programa Integral de Melhoramento de Bairros Informais de Medellín – PRIMED [1992-2001], com financiamento municipal e nacional, bem como das cooperações técnicas alemã, espanhola e suíça, entre outras.

O urbanismo social: a política de cidades em Medellín (2004-2011)	
Áreas de gestão	Ferramentas de gestão
<ul style="list-style-type: none"> • Educação e infraestruturas educacionais • Operações urbanas (requalificação, transportes, mobilidade, moradia social, equipamentos urbanos, etc.) • Inclusão e igualdade • Artes e cultura cidadã • Segurança cidadã (prevenção de violências nas cidades e outros programas) • Competitividade e cultura empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento, monitoramento e avaliação • Finanças e transparência • Participação social e política • Projetos Urbanos Integrados (PUI) • Comunicação pública • Internacionalização

Fonte: EDU (2007) Adaptação nossa.

Posteriormente, afigurou-se que o aspecto mais emblemático do urbanismo social foi a reparação do tecido social e institucional nos bairros carentes, segundo uma abordagem integrada. Nesse aspecto, para além das experiências anteriores em Medellín, o urbanismo social inspirou-se igualmente em iniciativas empreendidas no Rio de Janeiro (Programa Favela-Bairro), Barcelona (intervensões nas periferias) e Bogotá (sob as gestões de Mockus e Peñalosa)⁷

O urbanismo social: três componentes centrais
Físico. Melhoria no contexto de vizinhança e bairro, de reordenamento e legalização dos imóveis; ações de conservação, saneamento básico e acesso à água corrente, de recuperação dos mananciais e leitos dos rios, principalmente nas áreas com alto risco geológico e ambiental.
Social. Implementação de projetos de capacitação e fortalecimento de capacidades para líderes e organizações de base, em matéria de participação, apoio à socialização dos projetos e aplicação, pelas comunidades, de práticas de gestão e aprimoramento da convivência, nas áreas de influência dos projetos.
Institucional. Fortalecimento da coordenação interinstitucional e intersetorial. As equipes encarregadas de desenvolver uma estratégia de gestão com a EDU se valiam de ferramentas pedagógicas para fornecer informações de forma contínua, seguindo o princípio de proximidade com as populações.

Fonte: EDU (2007) Adaptação nossa.

As análises existentes sobre o urbanismo social tendem a subdimensionar o seu componente institucional. No entanto, a gestão, a articulação interinstitucional, a promoção da participação cidadã, a transparência nos contratos públicos e a reorganização e profissionalização das principais autarquias vinculadas à Prefeitura, como a Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), foram mecanismos fundamentais para garantir a coesão espacial e o caráter integral dos projetos⁸

O prefeito Sergio Fajardo (2004-2007) encarregou Alejandro Echeverri de secundar a concepção de uma intervenção integrada na área do primeiro teleférico, que já estava em construção e tinha recebido críticas por parte do arquiteto. Os bairros contemplados pelo teleférico eram densos, localizados em colinas com grande vulnerabilidade ambiental, pouco ou pessimamente equipados

⁷ Urbam, AFD e EDU, págs. 38-42

⁸ Brand e Davila: 52. De qualquer forma, é verdade que, na Colômbia, Medellín vem se destacando há muito tempo pela sofisticação técnica e administrativa de suas instituições, em especial, das estatais (EDU, Empresa Metro, etc.), e pela relativa qualidade e transparência de sua gestão financeira.

em serviços públicos, além de profundamente marcados por violências⁹ Adotar uma abordagem de intervenção integrada para atuar nesses bairros afigurava-se, à época, uma iniciativa ambiciosa.

Os PUI: a metodologia paradigmática do urbanismo social. A abordagem articulada, participativa e multidimensional de requalificação urbana tornou-se operacional graças aos PUIs (Projetos Urbanos Integrados). Um PUI corresponde a uma metodologia de intervenção urbana que busca fornecer uma solução simultânea para os problemas específicos dos bairros visados, desenvolvendo e implementando um plano de ação que seja coerente e articulado. São projetos que atuam numa escala intermediária, visando as áreas da cidade que apresentam os maiores índices de precariedade espacial, ambiental e social, incluindo a taxa de homicídios¹⁰. No total, a gestão Fajardo propôs cinco PUIs: Norte-oriental (Comunas 1 e 2), Centro-ocidental (Comuna 13), Centro-oriental (cujo componente de transportes viria a receber apoio da AFD), Norte-ocidental (Comunas 5 e 6) e Iguaná. Para identificar as áreas dos PUIs, a Prefeitura utilizou indicadores padronizados, em especial, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Qualidade de Vida (IQV), o Índice de Estratificação Socioeconômica e a taxa de homicídios.

Para operacionalizar a articulação institucional, essa metodologia conduziu reformas no âmbito da Prefeitura, dentre as quais a criação de um cargo de gerente de projetos especiais (com status de secretário) e de uma Gerência Executiva do PUI, com a instalação de um escritório na área em questão. A gestão do PUI apoiava-se, de mais a mais, numa grande capacidade de tecer alianças bem-intencionadas, de atribuir um papel importante às entidades semipúblicas e privadas e de realizar uma excelente gestão financeira.

Fotos 5 e 6: Uma rua do bairro de Santo Domingo sem teleférico (por volta de 2002) e com teleférico (2004), mas sem as intervenções articuladas do PUI. Na foto 6, o teleférico afigura-se uma intervenção claramente setorial, com um ordenamento urbanístico mínimo em torno das estações.



Fotos 7 e 8: A mesma rua do bairro de Santo Domingo por volta de 2008, fotografada nas duas direções, com os trabalhos do PUI (ordenamento de espaços públicos, calçadas e viação; escola primária renovada, com projeto de arquiteto; a nova Biblioteca España [na foto à direita, prédio preto ao fundo, à direita]).

⁹ Urbam, AFD e EDU: 73-74

¹⁰ Echeverri e Orsini, 2010.



Fonte: Fotos da EDU.

O primeiro PUI – a saber, o da área Norte-oriental – abarcou 158 hectares, 14 bairros das comunas 1 e 2 e uma população beneficiária de aproximadamente 170.000 pessoas¹¹ A geomorfologia, o traçado das ruas e vias de pedestres e o primeiro teleférico (previamente construído) foram estruturas e fatores determinantes no planejamento das intervenções. As obras mais emblemáticas desse PUI foram as seguintes: Biblioteca Espanha, colégio público Antonio Derka, capeamento das ruas, ordenamento de calçadas e espaços públicos, drenagem, novos equipamentos para a polícia, moradias sociais e fortalecimento dos mecanismos de acesso à Justiça, além de um leque de programas de desenvolvimento social, em especial, para os jovens (14-28 anos). O custo desses componentes foi de 200 milhões de dólares, sete vezes mais do que a construção do teleférico¹²

De fato, foi somente com o PUI que “o teleférico estabeleceu uma forte presença no território, regulou as formas de se relacionar com a paisagem e promoveu hábitos cotidianos que aumentaram a qualidade de vida das comunidades”¹³ Os impactos sociais desse projeto – que nunca foram devidamente identificados com uma avaliação ex-post ou trabalhos de pesquisa — podem, de qualquer forma, ser atribuídos aos demais programas do PUI. Dito isso, o “(seu) caráter eminentemente público, (bem como a) gestão interinstitucional realizada em estreito relacionamento com os beneficiários”, gerou, sem dúvida, sentimentos de orgulho e pertencimento dentre os moradores, que agora consideram que as infraestruturas lhe pertencem¹⁴

Essas intervenções de requalificação e a devida consideração dos interesses dos moradores e das condições locais permitiram fortalecer os laços de confiança e respeito entre a administração pública e os cidadãos, além de estimular o setor privado e a sociedade civil, seja como previsto, seja de forma imprevista¹⁵.

O contexto das violências. Economias ilegais altamente rentáveis – em especial, o tráfico de cocaína – instalaram-se em Medellín durante os anos 1970 e 1980, ensejando o surgimento de redes criminosas violentas, num contexto de fragilidade institucional e grandes desigualdades. Essas redes teceram relações complexas com atores políticos corruptos, num contexto de guerrilha e presença instável e diversificada de paramilitares. Durante os anos 1980, os homicídios aumentaram, de forma alarmante e quase generalizada. Os moradores dos bairros carentes foram os mais impactados, basicamente, devido à pouca cobertura e qualidade institucionais.

No final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, a Colômbia se comprometeu a envidar muitos esforços para diminuir as violências: desmobilização de oito grupos guerrilheiros (1989-1992);

¹¹ Urbam e AFD: 75; outras publicações falam de 230.000 pessoas.

¹² Brand e Davila: 54.

¹³ Urbam, AFD e EDU: 54.

¹⁴ Brand: 115-116.

¹⁵ Ver G. Martin e M. Martin (2015).

submissão de grandes chefes do narcotráfico à Justiça; mini-processo de paz entre quadrilhas de bairros e milícias urbanas; nova carta política (Constituição de 1991); descentralização, conjugada a algumas novas medidas, como a eleição popular de prefeitos e governadores; e reformas na polícia e no Judiciário. Foi nesse contexto que Medellín se tornou, entre 1992 e 1996, uma cidade emblemática da região, em razão de suas políticas destinadas aos jovens – em especial, os dos bairros carentes.

Entre 1991 (o ano com maior número de assassinatos) e 1998, houve uma grande queda no número de homicídios em Medellín, bem como na Colômbia, de forma geral. Ainda assim, Medellín continuou sendo a cidade mais letal da região. Entre 1998 e 2002, devido ao endurecimento de posições das duas últimas guerrilhas ainda ativas (FARC e ELN), assim como das grandes organizações narco-paramilitares, os assassinatos e demais formas de violência (sequestros, deslocamentos forçados, etc.) voltaram a aumentar em Medellín e em várias cidades e regiões do país.

As políticas colombianas de prevenção das violências. Na Colômbia, a governança da segurança nas grandes cidades só diz respeito, na realidade, a dois níveis: municipal e nacional. Por exemplo: tudo o que está relacionado à polícia, à administração judiciária e carcerária depende exclusivamente do governo nacional. Contudo, compete a cada prefeitura um planejamento e uma coordenação com os órgãos concernidos e as instituições nacionais, em torno de uma política municipal de segurança pública. Os departamentos não desempenham um papel importante e concentram os seus recursos em municípios de menor porte, essencialmente rurais.

A Constituição de 1991 e as leis posteriores tornaram os conselhos municipais de segurança obrigatórios, sendo eles convocados e presididos pelos prefeitos, com a necessária assistência das instituições nacionais envolvidas (polícia, Justiça, serviços de inteligência, etc.). Embora nem todos os municípios os utilizem de forma sistemática, aqueles que estabelecem uma política de segurança cidadã séria e bem informada, como Medellín, o fazem – não raro, com a ajuda técnica de especialistas. Há mais de 15 anos, agências de cooperação internacional vêm considerando que o fortalecimento dessas instâncias de coordenação e planejamento é uma condição *sine qua non* para obter bons resultados. Trata-se de uma estrutura que associa construção e uso sistemático de dados – extraídos de fontes confiáveis –, sejam quantitativos (polícia, “observatórios da violência”, etc.), sejam qualitativos (pesquisas de percepção), no intuito de dar suporte de informações às políticas e realizar o seu monitoramento. Em Medellín, as análises realizadas pelas prefeituras, que contaram com a expertise universitária local, também contribuíram para a reorientação e consolidação das políticas de prevenção de violências. O lançamento, em 2015, de uma nova Política Municipal de Segurança e Convivência foi mais uma prova dessa progressiva profissionalização¹⁶

A Constituição Política de 1991 introduziu obrigações para os municípios, a fim de garantir uma participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas. Também nesse quesito, são grandes as diferenças nas práticas cotidianas de uma cidade para outra. Porém, cabe reconhecer que, em Medellín, a participação cidadã viu-se fortalecida, em especial, no início dos anos 1990 e durante o urbanismo social (2004-2011). Segundo dados da Prefeitura, o PUI Centro-oriental teria sido difundido e debatido com cerca de 200 organizações sociais, sobretudo oriundas de bairros carentes.

A prevenção de violências em Medellín, à época do PUI Centro-oriental. As gestões Fajardo e Salazar (2004-2011) promoveram uma política integrada de segurança, mobilizando vários secretários, para além da secretaria tradicionalmente associada ao tema. Partia-se do princípio que a promoção da segurança deve ser um motor da qualidade de vida. Essa política incluía três eixos: (1) fortalecer a prevenção, (2) melhorar os sistemas, infraestruturas e tecnologias da polícia (nacional) e (3) fomentar a corresponsabilidade cidadã.

¹⁶ Acordo Municipal nº 021, de 2015.

Em termos operacionais, essa política apresentava seis áreas de atuação. As primeiras eram os serviços de segurança cidadã e justiça de proximidade. Isso se manifestou, em particular, pela realização de reuniões estratégicas regulares no âmbito de cada comuna, na forma de Comitês Locais de Governança, com vistas ao planejamento e à articulação entre todos os órgãos ativos no território, incluindo a polícia e outros órgãos nacionais, tendo como objetivo formular e realizar um monitoramento sistemático dos Planos Locais de Ação Integrada em Segurança. O trabalho com a Polícia Nacional tencionava fortalecer metodologias como a polícia de proximidade, os pactos de segurança e as associações de moradores, para fins de prevenção. A Prefeitura estimulou a participação ativa da Polícia, cofinanciando de forma significativa a construção ou renovação de infraestruturas e outros equipamentos policiais. No que tange à justiça de proximidade, a atuação municipal buscava uma ampliação do acesso aos serviços judiciais, em especial, graças à construção e dotação de uma Casa de Justiça e Governança por comuna. A administração também criou ou fortaleceu centros de reconciliação e mecanismos alternativos de resolução de conflitos, além de ter realizado um trabalho de articulação visando criar circuitos locais de proteção, na escala dos bairros e das comunas.

Dois outros campos de atuação diziam respeito ao enfrentamento ao crime organizado e à prevenção de delitos e perturbações sociais. No primeiro caso, a Prefeitura previa, entre outras coisas, o cofinanciamento municipal de brigadas e grupos especializados da polícia e do Judiciário, além de investimentos em tecnologias de vigilância, informações e comunicação. Já para a prevenção de delitos e incivildades, a Prefeitura deu especial atenção, por exemplo, à população carcerária e pós-carcerária; lançou um plano de desarmamento e programas específicos para jovens sob risco; e criou o programa “Medellín, cidade segura para as mulheres”, dirigido pelo Secretário da Mulher (cargo criado durante a gestão Fajardo).

O quinto campo de atuação era o cofinanciamento municipal (com assistência técnica internacional) da política nacional de reconciliação social, o que equivalia a apoiar financeiramente a reinserção dos desmobilizados de organizações paramilitares e guerrilheiras. Esses programas se articularam com a política municipal de educação e as diversas iniciativas de apoio ao microcrédito, assistência na criação de microempresas e nos programas de inserção profissional.

Por fim, o sexto campo de atuação integrada para a prevenção e segurança cidadã referia-se à gestão e análise sistemática das informações sobre crimes e violências, no intuito de orientar as políticas públicas. Isso se manifestou, em especial, pela criação, a partir de 2008, do Sistema de Informação para a Segurança e Convivência (SISC), uma espécie de observatório municipal de violências – ao lado do de Bogotá, um dos mais sofisticados da região. Desde 2014, o sistema permitiu definir polígonos de violência na cidade, uma metodologia semelhante à dos “pontos quentes”¹⁷ que coloca as análises em termos de bairros ou comunas.

Além disso, frente ao aumento das violências em 2009, o prefeito Salazar buscou fortalecer a articulação local entre os diversos programas de prevenção e diminuição das violências. Sendo assim, ele exigiu do governo nacional novas medidas para combater o crime organizado. Isso permitiu reforçar o princípio de territorialização das políticas e programas de prevenção, em especial, por intermédio das Casas de Governo e Justiça de cada comuna e dos comitês e planos locais. Os programas de acompanhamento de “jovens sob risco” também foram ampliados.

A articulação entre prevenção de violências e urbanismo social em Medellín. Leva tempo passar de uma abordagem preventiva fragmentada para uma abordagem mais planejada, articulada e participativa, sendo necessária uma constante readequação às novas circunstâncias. Os fundamentos são a qualidade da governança, a organização das instituições e a territorialização dos serviços e ações. A chegada planejada e articulada dos serviços é recebida favoravelmente pelos cidadãos: as instituições são percebidas como mais “próximas” e menos “corruptas”, “ausentes” ou “clientelistas”.

¹⁷ Ver SISC, “Método para la definición ...”, 2015: 377-390.

Uma pesquisa conduzida com especialistas, destinada a saber quais eram os meios de prevenção mais viáveis para enfrentar as diversas formas de insegurança (ameaças contra a vida, liberdade de circulação, etc.) indicou o seguinte: o meio considerado mais oportuno (33%) foi a “qualificação da administração judiciária e policial”; em seguida, vêm “as estratégias de prevenção de violências nos bairros e comunas” (27%), “o fortalecimento do processo de planejamento local da segurança” (19%), “a regulamentação de armas” (12%) e, por fim, o “fortalecimento de programas de polícia de proximidade” (10%) (plan cuadrantes)¹⁸ Nota-se a que ponto a agenda “almejada” é dominada por temas de governança.

Seria um verdadeiro contrassenso qualificar a abordagem de prevenção de Medellín como uma abordagem puramente urbanística (do tipo CPTED). Primeiramente, com o urbanismo social, como acabamos de vê-lo, a política municipal de prevenção e diminuição das violências compunha-se de dezenas de programas, que, em sua grande maioria, tinham pouquíssimo a ver com a abordagem CPTED. De mais a mais, essa política de prevenção era estruturante, em razão de sua articulação com os PUI. Como era o caso, também, de outros componentes sociais e institucionais dos PUI.

De fato, embora as abordagens CPTED façam parte das políticas de prevenção no âmbito do urbanismo social e tenham sido acionadas (assim como outras abordagens) na fase de diagnóstico e concepção participativa dos PUI, nunca houve uma aplicação sistemática das metodologias CPTED nos PUI. Por um lado, as equipes dos PUI inspiravam-se principalmente em seus diagnósticos contextuais e participativos. Além disso, a política de prevenção e segurança cidadã conta com seus próprios órgãos e programas, de modo que era pertinente que os PUI os articulassem.

Ainda assim, a abordagem de prevenção integrada sofreu reformas posteriores e voltou a assumir uma forma de ressetorização em 2009. O prefeito Gaviria (2012-2015) reforçou essa tendência, criando uma secretaria de segurança separada das ações do secretário de assuntos interiores. A mesma tendência foi acompanhada por Gutiérrez, o atual prefeito (2016-2019). O projeto da AFD foi desenvolvido em meio a tais reorientações estratégicas e, logo, em meio à progressiva dissolução da abordagem integrada de urbanismo social.

A instrução do projeto de VLT e o contexto de violências. Segundo a AFD, os principais efeitos esperados no componente de transportes (e no projeto de forma mais geral, em 2011) seriam “de ordem econômica (contribuição para o crescimento econômico, graças a um apoio aos investimentos e à atratividade da cidade), social (combate às violências, à exclusão social e pela duradoura melhoria das condições de vida das populações carentes) e ambiental (apoio ao desenvolvimento de infraestruturas ‘limpas’)”¹⁹.

¹⁸ SISC, “Priorización de medidas ...”, 2015: 164

¹⁹ AFD, Proposta de resolução, julho de 2010, p. 5/18.

tanto mais que a Agência não dispunha de expertise interna sobre o assunto e que não se tratava de uma demanda explícita da contraparte.

O impacto social do componente urbano do PUI-CEM. O componente de transportes e o PUI-CEM, como um todo, melhoraram a acessibilidade dos moradores de bairros da zona centro-oriental à cidade, além de terem dinamizado a economia local em sua área de atuação, em especial, graças à chegada de novos comércios e restaurantes, que tiveram um impacto “verde” e permitiram que essa parte da urbe tivesse maior visibilidade. Isso resultou num fortalecimento de sua identidade e num sentimento de pertencimento e orgulho. Embora a inclusão social seja um conceito multidimensional, parece evidente que o PUI-CEM teve um efeito positivo sobre ela. De qualquer forma, cabe diferenciar os impactos sobre os bairros que margeiam o VLT dos impactos sobre os bairros localizados nas encostas, atendidos pelos teleféricos; os segundos não foram contemplados por uma intervenção tão integrada quanto a ocorrida à beira do traçado do VLT.

Via de regra, as análises e comentários de especialistas independentes consideram que o VLT foi um sucesso²⁷. Os usuários e os moradores dos bairros afetados estimam que as intervenções tiveram um impacto positivo sobre a sua mobilidade e qualidade de vida, de forma geral. A maioria das pessoas entrevistadas no âmbito do presente relatório avalia que o PUI-CEM, em sua qualidade de projeto de acessibilidade e inclusão social, melhorou a convivência e ajudou, de uma forma ou outra, a diminuir as violências no setor. Atente-se que o PUI-CEM era uma intervenção integral, que não se limitava, de forma alguma, ao componente de transportes.

Aprendizagens para a cidade. Por se tratar do primeiro VLT “moderno” de Medellín – e do único na Colômbia contemporânea –, foram muitas as aprendizagens para a cidade. Para além do aprendizado técnico próprio à construção do VLT, a operação foi, de fato, realizada “aos pés das pessoas” e de seu habitat. Isso exigia uma considerável requalificação urbana integrada, ao longo de todo o traçado de 4,2 quilômetros. Isso supunha, também, que as pessoas e lares afetados tivessem uma garantia quanto a soluções alternativas de moradia, numa escala muito maior do que no caso dos teleféricos.

Mitos e verdades sobre os efeitos do PUI-CEM sobre as violências. Se a equipe da AFD tivesse usufruído de ferramentas que lhe permitissem assimilar melhor a temática das violências nas cidades e sua prevenção, poderia ter realizado um rápido diagnóstico no momento da instrução para entender melhor a situação. Esse diagnóstico teria permitido desmistificar interpretações causais demasiado simplistas e esclarecer melhor os efeitos esperados do PUI-CEM.

A documentação de instrução do projeto da AFD apontava que havia ocorrido uma significativa diminuição dos homicídios durante o mandato de Fajardo (2004-2007) e que a política municipal de urbanismo social, em especial, os PUI, era a principal razão para tal. Porém, é sabido que essa redução aconteceu durante o ano de 2003²⁸, antes da gestão Fajardo, sendo principalmente explicada por fatores nacionais. Em contrapartida, nos anos de 2005 e 2006, não houve mudança na taxa de homicídios e, em 2007, a tendência voltou a ser de leve alta. Além disso, em 2008, 2009 e 2010, durante o mandato de Salazar (2008-2011) e a ampliação do urbanismo social, com o PUI na zona centro-oriental, por exemplo, o número de assassinatos na cidade triplicou, justamente no momento em que a AFD realizava a instrução do seu projeto. A partir de 2011, a tendência se inverteu novamente: Medellín, que era a décima-primeira cidade mais violenta do mundo naquele ano – com uma taxa de homicídios de 70 por 100.000 –, caiu para a 49ª posição em 2014, com uma taxa de 27 por 100.000. Até hoje, essa taxa segue mais ou menos estável (2015-2018).

²⁷ Desde 2014, na esteira da queda do preço do petróleo, o peso colombiano se desvalorizou e a dívida municipal relacionada ao VLT passou de 650 milhões para mais de um bilhão de pesos, o que é uma má notícia para Medellín.

²⁸ Taxas de homicídio na Comuna 13: 299 (2002), 69 (2003), 32 (2004), 32 (2005), 31 (2006), 40 (2007) e 61 (2008).

Para saber se é possível atribuir essa nova diminuição dos assassinatos ao PUI-CEM, ainda que parcialmente, seria necessário analisar as tendências dos homicídios de forma desagregada, por bairros e grupos populacionais, além de outros indicadores (crimes violentos, violências sexuais, tipologia e modos de vitimização) e informações qualitativas, como as percepções sobre segurança e funcionamento institucional.

Atribuir a operações urbanas efeitos imediatos sobre os homicídios é, de fato, um exercício complexo. As violências também dependem de conjunturas sociais, políticas e econômicas que se manifestam de forma diferenciada nas cidades. Com efeito, é pouco provável que a construção de um teleférico, de um novo colégio, creche ou campo de futebol surta efeito sobre as violências do crime organizado. No entanto, é possível ter-se um efeito, a médio e longo prazo, sobre as formas de socialização dos jovens ou o apaziguamento das relações dentro dos bairros, bem como entre os habitantes e as instituições.

Achar que o urbanismo social pode ter tido, por si só, um impacto sobre a violência, independentemente de todos esses demais fatores, denota uma má compreensão da natureza e dos desafios associados às violências em Medellín. Fatores externos à administração municipal sempre tiveram um papel fundamental nas violências que impactaram a cidade: por um lado, a precariedade das instituições nacionais de segurança e justiça; por outro, as estratégias e ações dos agentes criminosos, das quadrilhas e das grandes redes de tráfico de cocaína, sem falar dos mecanismos de banalização social do uso da violência para a resolução de conflitos.

VI. FORTALEZA: AS VIOLÊNCIAS E O PROGRAMA AFD-PROINFRA

Territórios vulneráveis. Em Fortaleza, 42% dos habitantes (mais de um milhão de pessoas) vivem em bairros precários e periféricos. Esses bairros ocupam apenas 12% do território da cidade. Hoje em dia, a ausência de infraestruturas básicas de saneamento constitui um dos principais fatores de exclusão dessas populações. A modernização dessas infraestruturas vai viabilizar, posteriormente, a chegada de diversos serviços. Além disso, a construção de novas linhas de BRT (Bus Rapid Transit) vai facilitar o acesso da população ao centro da cidade e às bacias de emprego, fomentando a inserção dos jovens no mercado de trabalho. O Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA) avalia que é necessário requalificar territórios vulneráveis para prevenir esse tipo de violência.

A situação das violências em Fortaleza. Em Fortaleza, as violências representam um problema de suma importância, ainda que a cidade e o Estado do Ceará, de forma geral, tenham registrado avanços em outros importantes indicadores sociais. A taxa de mortalidade infantil do Ceará, por exemplo, recuou entre 1980 e 2010, passando de 111 para 20 por 1.000 nascidos vivos²⁹. Além disso, a pobreza extrema também diminuiu no Ceará, passando de 22,4% (2001) para 10,1% (2011)³⁰. Contudo, Fortaleza teve um crescimento urbano significativo e os investimentos que a Prefeitura e o Estado do Ceará realizaram nas periferias foram extremamente limitados, inclusive aqueles associados à melhoria dos serviços policiais e judiciários. O mercado das drogas e as quadrilhas aproveitaram a situação, buscando se estabelecer nos bairros e construir redes cada vez mais bem armadas. De igual modo, proliferaram-se práticas mafiosas, ou seja, alianças criminosas entre essas redes e determinados setores institucionais, mormente dentro da polícia³¹.

Entre 2002 e 2012, as violências aumentaram de forma sistemática em Fortaleza, em especial, os assassinatos. Em 2002, a cidade tinha uma taxa média de homicídios de 18 por 100.000, atingindo 69 em 2012 e 88 em 2014. Fortaleza passou a constar, então, entre as cidades mais violentas da região. A situação dos assassinatos melhorou em 2015 e 2016 (taxa de homicídios de 62 em 2015 e 47 em 2016, ver tabela abaixo). Segundo analistas, a partir de 2014, instalaram-se na cidade facções criminosas como o PCC e o Comando Vermelho. Por conseguinte, a situação tornou-se mais difícil de gerenciar e mais perigosa para funcionários municipais e organizações da sociedade civil. Em 2016, esses grupos selaram um acordo que provocou uma queda nos assassinatos; no entanto, o acordo foi rompido em 2017 e a situação voltou a se degradar.

Em 2017, Fortaleza registrou 1.978 assassinatos, quase o dobro de 2016, tendo a taxa de homicídios atingido 90 por 100.000 habitantes. As violências não só aumentaram, como também mudaram de caráter, com a imposição de fronteiras invisíveis e punições (letais) para quem cruza o seu caminho.

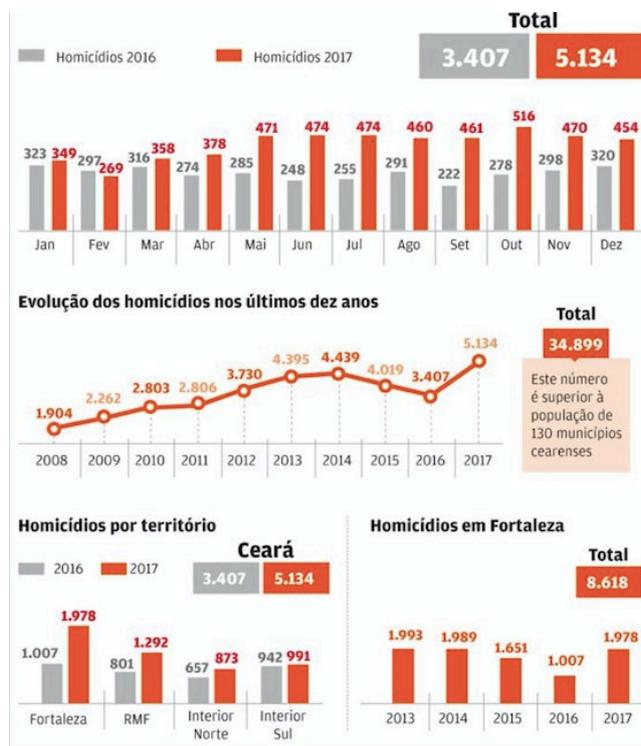
Foi significativo o impacto sobre a escolaridade e outras atividades sociais (culturais, esportivas, etc.). Atualmente, Fortaleza lidera o ranking das cidades (e o Ceará, o ranking dos Estados) com maior índice de homicídios de adolescentes do Brasil³². Tais violências são uma constante nos bairros de atuação do PROINFRA (ver abaixo) e nos bairros periféricos da capital cearense, de forma geral. Segundo a SEINF, existe nesses bairros um círculo vicioso de vulnerabilidade, ilegalidade, violência, impunidade e outras fragilidades institucionais.

²⁹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³⁰ Idem.

³¹ Em Fortaleza, em dezembro de 2017, 3 delegados e 13 outros agentes da Polícia Civil (encarregada das investigações criminais) foram presos e acusados de gerenciar um sistema de extorsão de traficantes.

³² O indicador nacional é elaborado a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, e do Sistema Único de Saúde (DataSUS). A faixa etária em questão vai de 12 a 18 anos.

Gráfico 2: Taxas de homicídios em Fortaleza e em outras regiões do Estado do Ceará (2002-2017)

Fonte: Secretaria da Segurança Pública (SSPDS).

A impunidade nos casos de homicídio é maior em Fortaleza (97%) do que no resto do Brasil (92-95%). As condições das instituições penitenciárias e centros de reabilitação social para adolescentes infratores também são muito criticadas: superpopulação, detenções arbitrárias, rebeliões e fugas. Em 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já havia alertado o Governo Federal sobre a falta de proteção às populações dos centros de reabilitação social, principalmente em Fortaleza³³.

PROINFRA: um ambicioso programa de desenvolvimento urbano integrado. O PROINFRA é um programa de desenvolvimento urbano conduzido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), que recebe apoio da CAF e da AFD, mediante um cofinanciamento em fase de preparação, cujo principal objetivo é melhorar as condições de vida dos moradores de bairros carentes das Regionais V e VI de Fortaleza. Para além das carências em infraestruturas de saneamento, esses bairros apresentam os mais baixos índices de desenvolvimento humano e as taxas de homicídios mais altas do Brasil.

O programa inclui três componentes:

Saneamento, drenagem e viação Em especial, a construção de uma rede de abastecimento de água potável, coleta de esgoto e drenagem superficial; a recuperação e pavimentação de vias e calçadas; e a construção de centros de coleta e triagem (Ecopontos).

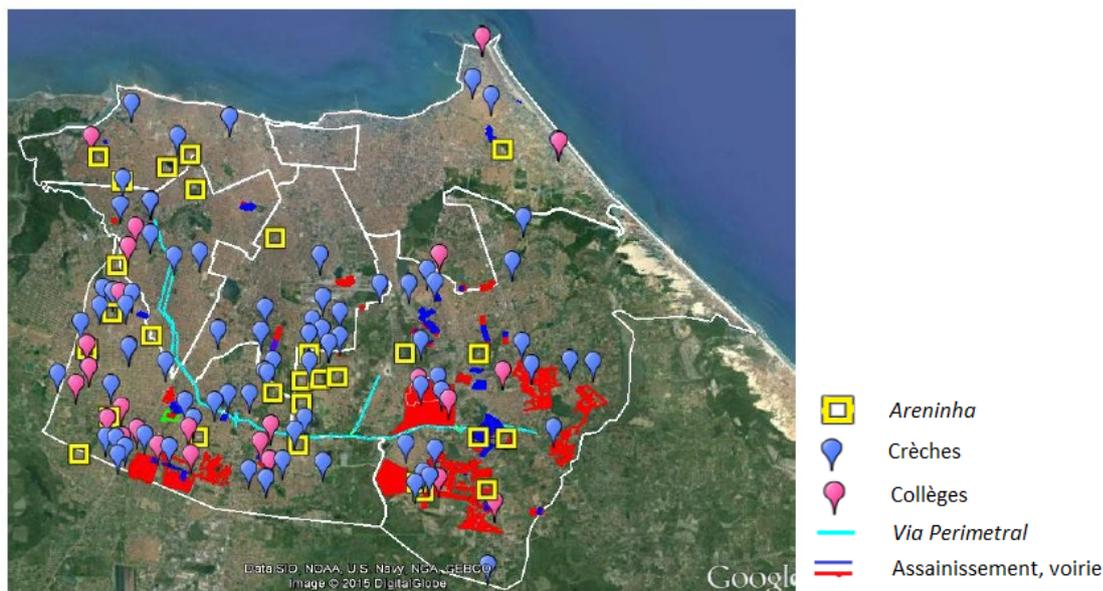
³³ Resolução n°71, de 2015. Medida cautelar n°60-15, de 31 de dezembro de 2015.

Mobilidade urbana. Em especial, a implantação de um corredor de BRT e ciclovias, além da requalificação das redes viárias para facilitar a integração do BRT no tecido urbano. Essas obras fazem parte de um projeto global de reordenamento e requalificação da Avenida Perimetral, anel que contorna o centro da cidade, incluindo a implantação de um corredor de BRT para integração com as linhas intermunicipais (metrô, ônibus).

Educação. Em especial, a construção de colégios em tempo integral (11-14 anos), além de creches e jardins de infância (0-5 anos). Implantação de centros de educação física, basicamente, campos de futebol com grama artificial (Areninhas). A construção de creches vai fomentar o empoderamento econômico das mulheres, bem como um aumento de renda para as famílias. A construção de colégios em tempo integral e centros de educação física tende a proporcionar oportunidades de qualidade aos jovens, para estudos e lazer, tornando o sistema educacional mais eficiente. Essas ações estão alinhadas com os diagnósticos e recomendações do Plano Fortaleza 2040 e do CCPHA para a prevenção de violências, principalmente entre os jovens.

Fonte: Elaboração nossa, com base em documentos oficiais do projeto AFD-PROINFRA

Imagem: Localização das intervenções do programa PROINFRA.



Fonte: SEINF (em vermelho, as obras viárias e de saneamento que devem ser financiadas pela AFD)

Um dos objetivos do PROINFRA é diminuir as violências. Além do desenvolvimento econômico da cidade, o programa PROINFRA tem como objetivo diminuir as desigualdades sociais e promover o bem-estar da população e a proteção da infância e adolescência³⁴. A Prefeitura espera assegurar o acesso às atividades educacionais, esportivas e de lazer, no intuito de diminuir os índices de analfabetismo e abandono escolar. O que, segundo os responsáveis do PROINFRA, deve reduzir indiretamente as violências.

A gestão da segurança pública pelo Estado do Ceará. Segundo os nossos interlocutores, em Fortaleza, as políticas de segurança pública padecem de falta de coesão, continuidade, coordenação, planejamento estratégico e meios. Como em outros Estados brasileiros, a Secretaria da Segurança Pública do Ceará é a principal responsável por essas políticas. Dentre as ferramentas para implementar tais políticas, estão, em especial, a Polícia Militar do Ceará (em

³⁴ Objetivo geral do programa PROINFRA. SEINF, *Due Diligence*, 2014.

Fortaleza: 28 delegacias³⁵ várias forças especiais e cerca de 7.000 homens e mulheres), a Polícia Civil do Ceará, a Delegacia de Narcóticos, a Perícia Forense do Ceará, a Academia Estadual de Segurança Pública e um sistema de dados sobre criminalidade. O Estado também conta com uma Secretaria da Justiça e Cidadania, que, por sua vez, conta com um Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência (serviço que gerencia, em especial, as questões penitenciárias e de ressocialização no Estado); um Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, encarregado de coordenar as políticas públicas dessa área; um Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos; e um conselho gestor do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Além disso, o Estado do Ceará criou um Conselho de Segurança, que ainda não está sendo convocado de forma regular. Sendo assim, a gestão da política de segurança afigura-se como o produto de uma lógica mormente vertical, que parece distante da população.

A Prefeitura e sua gestão da segurança. Embora a responsabilidade primária seja do Governo Federal, as prefeituras das grandes cidades podem desempenhar um papel ativo nos programas de prevenção, bem como na implementação de diagnósticos, na coordenação de espaços de interação e na articulação, por meio de conselhos e outros mecanismos.

Em Fortaleza, como nas demais cidades brasileiras³⁶ existe uma Guarda Municipal, tendo as cidades alguma margem para direcioná-la. Por exemplo: se as autoridades locais assim o decidirem, uma nova lei permite que a Guarda porte armas³⁷. Dessa forma, a Prefeitura de Fortaleza decidiu que um primeiro efetivo de 117 guardas portará armas a partir de janeiro de 2018, após terem recebido uma capacitação de 100 horas. Tal decisão atende à preocupação de unidade entre forças policiais, pois elas devem poder desempenhar um papel mais significativo no enfrentamento às violências da cidade, mas levanta alguns questionamentos, em especial, para especialistas da Universidade Federal do Ceará e a oposição política local³⁸.

A Guarda Municipal conta com cerca de 2.000 pessoas, mas atua apenas em dois postos (3 postos teriam sido previstos, no futuro). Ela tem como missão, em especial, proporcionar segurança perto de escolas e outros equipamentos municipais (campos de futebol, espaços públicos, etc.); no entanto, de acordo com algumas fontes, essa presença não é sistemática nem necessariamente bem direcionada. Portanto, corre-se o risco de um retorno à política do “bombeiro piromaniaco”, com reações e respostas mais ou menos aleatórias, mais ou menos brutais, que só geram mais tensão com os cidadãos.

À procura de um modelo de gestão. Contrariamente à cidade do Rio de Janeiro ou ao Estado de Pernambuco, Fortaleza e o Ceará não têm identificação com um modelo específico de segurança pública. Ao invés disso, a cidade teve uma sequência descontínua de abordagens, com cada governador ou secretário de segurança lançando o seu próprio modelo. Segundo um dos nossos entrevistados, “com as mudanças de administração, até os indicadores sociais desaparecem e toda a gestão recomeça do zero”.

Dito isso, foram tiradas lições das abordagens locais. As delegacias-modelo (final dos anos 80, início dos anos 90) foram bem concebidas, segundo os especialistas, mas não foram implementadas de forma sistemática. Em 2008, a lógica das Rondas de Quarteirão, uma espécie de polícia de proximidade, parece ter sido muito bem pensada, mas não foi articulada o suficiente, o que provocou, em especial, tensões com a Polícia Militar. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi implementado em Fortaleza e instalado no bairro de Bom Jardim (Regional V), mas abandonado após mudanças políticas no Governo Federal. Do PRONASCI, sobraram, contudo, alguns Conselhos Comunitários de Segurança, o que representa

³⁵ A proposta do Plano Fortaleza 2040 é dobrar essa quantidade, com 25 delegacias adicionais.

³⁶ Constituição Federal, Art. 144, § 8: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais (...)”

³⁷ Segundo a Lei n° 13.022/2014, são responsabilidades das guardas municipais: a proteção dos direitos humanos e o livre exercício da cidadania; a preservação da vida e a redução do sofrimento; o patrulhamento preventivo; o compromisso com as atividades da comunidade; e o uso limitado e progressivo da força.

³⁸ Em São Paulo e Salvador, os guardas também portam armas, mas esses casos continuam sendo excepcionais no Brasil.

um esforço de planejamento que tem a ambição de ser mais comunitário e participativo. O novo governador lançou uma nova abordagem, chamada “Policiamento de Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas (BP-Raio)”, com estilo mais agressivo, além do programa Ceará Pacífico, que comentaremos na sequência.

Cinco iniciativas locais de prevenção relevantes para o projeto PROINFRA. Pelo menos cinco iniciativas locais apresentam um verdadeiro potencial de articulação intersetorial nos bairros contemplados pelo projeto AFD-PROINFRA.

Plano Fortaleza 2040. Em 2014-2015, a cidade coordenou um processo participativo de planejamento e formulou o Plano Fortaleza 2040³⁹ com ações concretas para sete setores estratégicos. Dentre essas ações, consta um plano de governança que tem como objetivo principal promover a integração entre programas dos governos municipal, estadual e federal, nos bairros mais precários e violentos da cidade. Em seu Plano de Cultura de Paz e Segurança Cidadã, incluem-se os seguintes objetivos: aumentar os Conselhos Comunitários de Defesa Social para fortalecer a participação cidadã; ampliar e reorganizar a presença da Guarda Municipal nos bairros; criar 25 novas delegacias para a Polícia Militar. O Fortaleza 2040 inclui também um plano para jovens e um plano para mulheres.

Comitê Municipal pela Prevenção dos Homicídios na Adolescência (10 a 19 anos). Esse comitê, que abarca o gabinete do Governador, a Assembleia Legislativa do Ceará, a UNICEF, o Ceará Pacífico e outros, propõe uma política pública baseada em dados qualitativos e quantitativos (fontes primárias), além de outras informações. Foi criada, em 2018, uma versão municipal: o Comitê Executivo pela Prevenção dos Homicídios na Adolescência de Fortaleza. Dentre as recomendações feitas pelo Comitê Cearense, 10 competem à Prefeitura e algumas parecem especialmente relevantes para o PROINFRA: ampliar a rede de programas e projetos sociais para adolescentes vulneráveis; requalificar os espaços urbanos dos territórios vulneráveis; oferecer e ampliar as soluções de inclusão de adolescentes no sistema escolar; promover a mediação de conflitos e a proteção de adolescentes de risco; garantir que menores infratores tenham acesso a um sistema socioeducativo adequado; promover as oportunidades de aprendizado e o acesso ao mercado de trabalho; e garantir uma cobertura midiática das violências que respeite os direitos humanos.

Ceará Pacífico: a promoção da articulação interinstitucional na área de prevenção. O Ceará Pacífico é um programa intersetorial e intergovernamental de segurança pública, criado em 2016, na esteira de um processo participativo com especialistas, organizações sociais e comunidades. Ele é conduzido pelo Vice-governador. Atualmente, o programa prioriza cinco áreas de Fortaleza. O objetivo é criar uma cultura de paz com um programa de promoção da coordenação intersetorial e interinstitucional, in situ – ou seja, dentro dos bairros periféricos pobres de Fortaleza e de duas outras cidades cearenses. Os seus três eixos, com os seus respectivos objetivos, são os seguintes: (1) Segurança e justiça: diminuir as violências; ampliar a oferta de segurança aos indivíduos; tornar o sistema judiciário eficiente; e reduzir o consumo de drogas entre os jovens. (2) Requalificação urbana: melhorar a qualidade de vida; requalificar espaços urbanos; melhorar os serviços de saúde; melhorar o desempenho escolar e diminuir os conflitos nas escolas. (3) Oportunidades para os jovens: diminuir as violências entre jovens; garantir os direitos individuais e coletivos; ampliar a oferta de serviços e equipamentos públicos para jovens; e reforçar a capacidade de inserção no mercado de trabalho.

A política do Estado do Ceará para diminuir as violências contra as mulheres. O Ceará ocupa a 8ª posição no ranking dos Estados brasileiros com maior índice de homicídios de mulheres (6,2 por 100.000). Em 2009, as Unidades Federativas assinaram um acordo com o Governo Federal para dar prioridade ao tema das violências contra as mulheres. Em 2009, o Ceará replicou a iniciativa, em parceria com ONGs locais. Atualmente, o Estado é um dos mais avançados no que diz respeito às políticas públicas de enfrentamento às violências contra as

³⁹ Ver Prefeitura de Fortaleza, *Fortaleza 2040 Plan*, Iplanfor, 2016, 254 p.

mulheres, ao lado do Mato Grosso do Sul ou de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Dentre os seus dispositivos, destacam-se: uma delegacia especializada para mulheres, dentro da Polícia Militar; um Centro Municipal de Referência da Mulher e um Centro Estadual de Referência e Apoio à Mulher; uma Secretaria estadual de Política para as Mulheres; e o Observatório universitário de Violência contra a Mulher (OBSERVEM)⁴⁰ que realiza um monitoramento das políticas públicas que buscam combater as violências contra as mulheres e conta com um banco de dados sobre essas violências, além de acompanhar o tema na mídia, de forma sistemática, e contribuir para debates acadêmicos e políticos.

Construção de três novos Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte. Em 2016, a cidade de Fortaleza e o BID firmaram um acordo para promover a diminuição das desigualdades sociais, por meio da implementação de mecanismos de desenvolvimento da juventude (2018-2022). O projeto é voltado principalmente para jovens em situação de risco e vulnerabilidade social; inclui, nomeadamente, a construção e gestão de três novos Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCAs), bem como três Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs), nos bairros carentes da cidade. Já existem três CUCAs, fruto de um primeiro projeto do BID (2009-2014), igualmente localizados em bairros desfavorecidos. Os CUCAs são administrados por uma organização social criada especialmente para esse fim. Dotados de grandes instalações esportivas e culturais, os CUCAs realizam atividades e projetos que buscam promover a integração dos jovens. Um CUCA é um centro público de grande porte (cerca de 14.000 m²), com acesso gratuito, que conta com uma oferta de cursos de qualidade (esportes, música, dança, produção de rádio, filme e fotografia, teatro, artes plásticas, natação, futebol e basquete) e um serviço de acompanhamento conduzido por monitores.

Outras iniciativas de PVC oficiais, menos pertinentes para o projeto AFD-PROINFRA. Existem outras iniciativas de PVC, locais e oficiais, que poderiam ser mobilizadas no âmbito do PROINFRA⁴¹ Dentre elas, os Núcleos de Mediação de Conflitos e novos centros culturais, que apresentam objetivos de inclusão social; um plano de redução de acidentes de trânsito; instalação de Wi-Fi e iluminação em espaços públicos; um Plano de Segurança Cidadã e Cultura de Paz; e o projeto Juventude de Paz (2017), organizado pelo Estado do Ceará, que premiou 15 projetos sociais.

OSCs com expertise em PVC pertinente para o projeto AFD-PROINFRA. Até o presente momento, segundo as nossas fontes, continua havendo, em Fortaleza, margem de progressão para a elaboração de um trabalho coordenado entre autoridades locais e algumas OCSs (universidades, ONGs, centros de pesquisa e pensamento, organizações de base), na direção daquilo que pudemos observar em Medellín. Frise-se que essa articulação é fundamental para projetos de desenvolvimento urbano, em especial, no que diz respeito à legitimidade, à transparência e ao controle social. Isso constituiria, também, uma garantia de continuidade em momentos de rotação ou mudança das equipes técnicas ou políticas, nos níveis municipal, estadual e federal.

A baixa presença dos programas de prevenção nos bairros do PROINFRA. Nem a proteção social (forma de prevenção primária) nem as ações de prevenção mais específicas (prevenção secundária), como tampouco a polícia ou a Justiça, estão suficientemente presentes nos bairros visados pelos projetos. Nas Regionais V e VI, existem, por certo, escritórios administrativos destinados a funcionar como polos descentralizados da Prefeitura. Na realidade, até o presente momento, eles não têm quase nenhuma margem de manobra, ou até mesmo, funções específicas. Essa situação é tanto mais preocupante quanto é considerável a extensão geográfica de Fortaleza: os tempos de deslocamento para os moradores desses bairros tornam-se problemáticos. Além disso, a eleição dos membros da Câmara Municipal ocorre em circunscrição única, o que não

⁴⁰ Fruto do acordo firmado entre o Governo Federal e os Estados para promover o tema “Mulheres e violências” (entre o Estado do Ceará e a Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República), o OBSERVEM está vinculado à Universidade Estadual do Ceará (UECE).

⁴¹ Caberia realizar um diagnóstico mais aprofundado dos sistemas de prevenção e modalidades de articulação específicas aos projetos de desenvolvimento urbano.

permite, portanto, uma representação demograficamente proporcional das periferias. Dito isso, como exposto acima, a Prefeitura tem envidado esforços para mudar a situação: são exemplos disso o PROINFRA, os três CUCAs adicionais e a participação da Prefeitura nas ações do Ceará Pacífico.

Desafio nº 1: promover uma abordagem articulada entre prevenção de violências e projetos de desenvolvimento urbano. As ações do programa PROINFRA são muito diversas e a sua área de atuação é vasta, o que explica o fato de o projeto ser territorialmente muito mais fragmentado do que o projeto AFD-PUICEM, em Medellín. Isso coloca um desafio no que tange à articulação interinstitucional entre os diferentes componentes do projeto e as iniciativas de prevenção. Embora o PROINFRA pareça bem articulado com programas educacionais da Secretaria Municipal de Educação, caberia desenvolver uma articulação similar na área de prevenção, em particular, com o Plano Municipal de Proteção Urbana, o Ceará Pacífico e o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Contudo, como esclareceu um de nossos entrevistados, não é fácil articular: “intervir num bairro sem incluir a Polícia no projeto é impossível; mas intervir com a Polícia é desastroso”.

Desafio nº 2: construir indicadores de impacto e ferramentas de monitoramento e avaliação. Dentre os objetivos do PROINFRA, está a prevenção de violências, mas o projeto não dispõe, atualmente, de ferramentas específicas para medir o seu impacto sobre dita prevenção. Prefeitura, CAF e AFD conceberam indicadores de resultados para garantir o monitoramento da execução das obras e da utilização do sistema. No entanto, não foi previsto nenhum indicador de impacto relativo às violências, até o presente momento. Ainda não existe, em Fortaleza, um sistema unificado de informações sobre violências e convivência que possa alimentar, de forma sistemática, as políticas de prevenção, em que pese tais sistemas ou observatórios estarem cada vez mais presentes nas grandes cidades dos países da região. Em princípio, para criar e monitorar indicadores, são utilizados dados básicos oriundos de vários órgãos (polícia, perícia forense, Justiça, etc.).

No entanto, as Polícias Militar e Civil, a Perícia Forense, os serviços de saúde e educação, bem como alguns órgãos municipais e estaduais, produzem dados básicos (locais, horários, etc.) sobre homicídios, roubos e outros crimes; causas e autores de crimes violentos; características sociodemográficas das vítimas; ou ainda, taxas de absenteísmo e abandono escolar. Por ora, esses dados são utilizados pela Prefeitura e por algumas ONGs para elaborar relatórios sobre a evolução da segurança na cidade; contudo, as análises e interpretações realizadas não chegam a orientar, de forma sistemática, as tomadas de decisão e as políticas de prevenção.

Desafio nº 3: estabelecer uma maior coordenação com as OSCs especializadas, para fins de prevenção das violências. No modelo de implementação atualmente previsto para o PROINFRA, a presença de OSCs e ONGs dotadas de capacidade de expertise em matéria de prevenção de violências e temas específicos (violências e adolescência, violências e mulheres) é baixa ou inexistente. Entretanto, várias OSCs locais estão bem posicionadas para realizar estudos de impacto, avaliações e aplicações independentes e rigorosas, que podem ajudar as autoridades a aprimorar a implantação do projeto. De mais a mais, essas OSCs já são parceiras da Prefeitura em vários projetos, nos quais ajudam a garantir a eficiência dos mecanismos de participação e controle social. Elas parecem interessadas em contribuir com as ações do PROINFRA.

VII. AS VIOLÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS NAS CIDADES BRASILEIRAS

O panorama : 1,5 milhão de assassinatos. Cerca de 1,5 milhão de pessoas foram assassinadas no Brasil entre 1980 e 2015, duas vezes mais do que na Colômbia, no mesmo período. Só nos últimos quatro anos (2014-2017), 250.000 pessoas foram assassinadas no país, dentre as quais 63.000 em 2017. Nos anos 1980 e 1990, o Rio de Janeiro já apresentava uma taxa de homicídios de 80 por 100.000, verificando-se que apenas a cidade de Medellín, à época, era mais letal. Os efeitos das violências foram especialmente graves para moradores de bairros carentes, que consideram, em grande número, ter menos poder de negociação dentro de seus bairros hoje do que no período da ditadura⁴². Em 2014, o custo das violências teria sido de 5,4% do PIB⁴³. Após 25 anos de esforços para diminuir as violências, e com a banalização do fenômeno nas ruas e na opinião pública, alguns analistas duvidam que o Brasil ainda consiga sair dessa sozinho.

Vários fatores são regularmente levantados para explicar tais violências: desigualdades extremas, disponibilidade de armas, pouca confiança (ou até desconfiança) em relação às forças públicas, alto número de pessoas assassinadas pela polícia, organizações criminosas e estratégias de controle territorial, envolvimento entre órgãos públicos e crime organizado, tráfico de drogas ilegais, fragilidades da Justiça e do sistema penitenciário, além de uma gestão pública muito distante das populações vulneráveis. Destaca-se que, desde os anos 1980, a instalação do tráfico de drogas nas favelas e o controle violento e quase ditatorial que as quadrilhas exercem sobre as comunidades mudaram drasticamente as condições de vida, o acesso aos serviços públicos, o capital social e a forma como os moradores são percebidos e se percebem⁴⁴. Tais quadrilhas punem de modo violento os comportamentos que julgam desleais ou inaceitáveis dentro da comunidade.

Os diagnósticos mostram que, no Brasil, os homicídios concentram-se em determinadas cidades, bairros e faixas etárias. De acordo com os especialistas, os programas de prevenção e diminuição das violências (em especial, das mortes) deveriam centrar-se em questões territoriais e demográficas específicas⁴⁵. No Rio de Janeiro, a metade dos homicídios ocorre em 10% dos bairros. Entre as vítimas, destacam-se os jovens (12-30 anos), em especial, os pobres e pouco escolarizados. A probabilidade de ser vítima de assassinato é 16 vezes maior para quem só teve acesso ao ensino fundamental, em relação a pessoas com ensino superior, o que ressalta a importância das abordagens educacionais⁴⁶.

As elevadíssimas taxas de letalidade por violência policial e vitimização (por homicídio) de policiais. Ao lado de México e Venezuela, o Brasil apresenta a mais alta taxa de letalidade policial. Em compensação, o Brasil é provavelmente o país com maior taxa de policiais assassinados. Além disso, o registro oficial de homicídios não inclui as mortes por policiais, sendo essas, de fato, sistematicamente qualificadas como mortes por “auto de resistência”. Somente no Rio de Janeiro, são registrados 100 casos por mês⁴⁷. Desaparecimentos forçados também são um fenômeno relativamente comum no Brasil⁴⁸.

⁴² J. Perlman (2010) compara a evolução das condições sociais numa favela do Rio, num período de 40 anos.

⁴³ Sergio Roxo, *O Globo*, 10 de novembro de 2014.

⁴⁴ J. Perlman (2010), Aries (2006).

⁴⁵ Daniel Cerqueira (2014), por exemplo, destaca a pertinência do programa Bolsa Família, que aprimora o acesso à educação para jovens de 16 e 17 anos em situação de vulnerabilidade.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Segundo a HRW, entre 2003 e 2009, as forças policiais teriam matado 7.611 pessoas no Rio de Janeiro. Ver https://www.hrw.org/report/2009/12/08/lethal-force/police-violence-and-public-security-rio-de-janeiro-and-sao-paulo#_ftn62

⁴⁸ No Brasil, os homicídios são frequentemente referenciados como crimes violentos intencionais e letais (CVLI).

Os casos de uso abusivo da força e execuções extrajudiciais pela polícia brasileira são conhecidos há muito tempo, sendo considerados, não raro, uma herança da ditadura. Verificou-se uma perda de legitimidade da polícia nas áreas de UPPs, como resultado de execuções sumárias e outros excessos – que foram, por vezes, filmados, provocando grandes protestos e ampla cobertura mediática. Desde 1985, nenhum governo democrático logrou realizar uma reforma profunda da polícia. Em 2017, somente no Rio de Janeiro, pelo menos 800 pessoas foram mortas pela polícia. O Núcleo de Estudos de Violência da Universidade Federal do Rio de Janeiro acaba de lançar um estudo nacional sobre mortes decorrentes de violência policial, incluindo outros parceiros e um eventual financiamento da União Europeia.

As violências contra as mulheres e as iniciativas para combatê-las. Entre 1980 e 1995, a taxa de homicídios de mulheres dobrou no Brasil, passando de 2,3 para 4,6 por 100.000⁴⁹. É uma das mais altas da região, atrás de El Salvador, Guatemala e Colômbia. Em 2007, essa taxa baixou para 3,9, subindo novamente para 4,8, posteriormente (2013). O Ceará foi o 8º Estado mais afetado⁵⁰ e a cidade de Fortaleza segue a mesma tendência⁵¹, ocupando a 4ª posição no âmbito nacional. Além disso, esse aumento atinge principalmente as mulheres negras, posto que a taxa de homicídios de mulheres brancas chegou a ter uma leve diminuição no período. Com maior frequência, as mulheres são assassinadas em casa (27% dos casos, contra 10% para os homens), enquanto os homens o são na rua (48%, contra 31% para as mulheres). As mulheres são mais frequentemente assassinadas por pessoas conhecidas e os homens, por desconhecidos⁵².

O tema tem recebido cada vez mais atenção, tanto nos âmbitos federal quanto estadual e municipal, e excelentes estudos estão sendo produzidos sobre o assunto, por centros de pesquisa e ONGs. Foi incluída uma Secretaria especial de Políticas para as Mulheres (SEP Mulheres) no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Algumas medidas específicas foram testadas, como, por exemplo, o estabelecimento de vagões exclusivos para mulheres no metrô do Rio de Janeiro. O Sistema Único de Saúde (SUS) do Governo Federal alimenta um registro das violências contra as mulheres: em 2015, dentre os cerca de 198.000 casos, pouco menos da metade corresponderam a violências físicas, 20% a violências psicológicas e 10% a violências sexuais. Em que pesa a Lei Maria da Penha ser bem detalhada, o tema é marcado pela impunidade e pela ineficiência do sistema de segurança pública e justiça criminal, bem como pela falta de recursos para as Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAM) e de efetivo na Polícia Civil, que fica encarregada de investigar esses casos.

A política de segurança pública no Brasil: um imbróglia institucional. A Constituição de 1988 não define claramente os papéis e responsabilidades das autoridades locais no que diz respeito à governança da segurança pública. As atribuições dos prefeitos brasileiros na área de segurança pública são bastante limitadas quando comparadas a outros países, como a Colômbia. Especialistas e ONGs especializadas parecem concordar que o Brasil precisa de uma reforma constitucional para esclarecer as responsabilidades municipais e estaduais na governança da segurança e, de forma mais geral, estabelecer um sistema único de governança da segurança pública. No entanto, por motivos políticos, essa reforma é pouco provável a curto ou médio prazo. Com frequência, quem defende abordagens “*mano dura*” se opõe à descentralização da política de segurança e à desmilitarização da Polícia Militar. Contudo, há municípios e Estados que estão buscando reorganizar as suas abordagens, constituindo-se, em alguns casos, como programas emblemáticos em âmbito regional ou nacional⁵³.

⁴⁹ Na França, essa taxa é de 0,4 por 100.000 e, nos Estados Unidos, de 2,2 por 100.000.

⁵⁰ Os homicídios de mulheres dobraram no Estado, passando de 143 (2005) para 278 (2013) casos, enquanto a taxa subiu de 3,5 para 6,2.

⁵¹ Os homicídios de mulheres aumentaram de 55 (2005) para 139 (2013), enquanto a taxa subiu de 4,4 para 10,4.

⁵² Julio Jacobo Waiselfisz (2016).

⁵³ O programa Fica Vivo!, na cidade de Belo Horizonte; o programa Unidades Paraná Seguro, em Curitiba; o programa Unidades de Segurança Comunitária, do Estado do Maranhão, em São Luís; as Bases Comunitárias de Segurança, do Estado da Bahia; e os Territórios da Paz, no Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2001, o governo introduziu uma política nacional de redução da morbimortalidade, relativo tanto a acidentes nos transportes quanto a homicídios. Mas, na prática, as ações preventivas eram relacionadas principalmente com assuntos de assistência pré-hospitalar. Em 2003, o Governo Federal elaborou, pela primeira vez, uma política nacional de segurança pública, incluindo um componente de prevenção da violência e do crime. Depois disso, uma lei sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública permitiu financiar ações locais de prevenção em 168 municípios considerados promissores nessa área. Em 2005, um referendo sobre uma série de medidas para controlar a comercialização e posse de armas de fogo, assim como para a proibição geral do porte – à exceção das forças armadas –, salvo casos previstos em lei, foi vencido pelos opositores da proibição, com 64% dos votos, num total de 92 milhões de votantes em todos os Estados do país.

O nível federal (a União) assume a responsabilidade principal pela segurança pública, em especial, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), recentemente vinculada ao Ministério da Justiça, enquanto o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é considerado o principal elemento da prevenção de violência. Entretanto, no nível municipal, prevalece ainda a desarticulação institucional, em especial, no que diz respeito à Justiça e à polícia. A Polícia Militar, polícia de preservação da ordem pública e repressão imediata, e as Polícias Civis, polícia judiciária, são basicamente subordinadas aos Estados, assim como uma parte do Judiciário, dos serviços penitenciários e das instituições de ressocialização de jovens infratores. Em geral, no nível municipal, a Secretaria de Segurança Pública não tem o efetivo nem os recursos necessários para conduzir, de fato, uma política municipal de prevenção. Em todos os Estados, o que é feito ou deixa de ser feito depende das relações públicas e das relações de poder, em especial, entre prefeito e governador, entre secretarias municipais e estaduais de segurança pública, entre delegados das polícias civil e militar, etc.

O momento “Sputnik” (2006-2014). Os preparativos para a Rio+20 (2012), a visita do Papa Francisco (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016) criaram um momento “Sputnik” no Brasil (2008-2016). Durante o correspondente período, de oito anos, houve um grande desejo de estar à altura dos eventos de grande porte, com a implementação de ambiciosos projetos urbanos. A alta cotação do petróleo, entre outros fatores, permitiu um incremento de investimentos públicos e privados de grande monta, em especial, nas cidades que estariam em destaque nesses eventos (como Fortaleza, uma das sedes da Copa do Mundo de 2014). Isso também incluiu componentes de segurança pública – por exemplo, no Rio de Janeiro, onde a sinergia política entre o prefeito, o governador e o governo Lula viabilizou acordos intergovernamentais de suma importância.

O Pacto Nacional de Redução de Homicídios (2014). Em 2014, o Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo reuniu uma equipe de especialistas (dirigida por Daniel Séguier, do IPEA), no intuito de que propusessem ideias e ações para melhorar a situação da segurança pública nas cidades – principalmente, para diminuir os homicídios. O acordo resultante foi o Pacto Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), que define princípios básicos para nortear as autoridades federais em sua estratégia interinstitucional.

Princípios básico do Pacto Nacional de Redução de Homicídios (2014)	
1.	Um diagnóstico preciso sobre as circunstâncias dos homicídios deve preceder à elaboração e à implantação das ações e programas de intervenção.
2.	Políticas e ações devem contar com ferramentas de monitoramento e avaliação.
3.	A abordagem repressiva destinada a controlar o crime deve ceder espaço a uma abordagem de prevenção ou, pelo menos, ser acompanhada e norteada por ela.

O Pacto ensejou publicações sobre a priorização das cidades e dos bairros de atuação e sobre as relações existentes entre indicadores do sistema escolar e homicídios⁵⁴.

Um desafio central: a falta de coordenação institucional. Segundo relatório emitido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), relativo à diminuição das violências, o Brasil exige uma melhor gestão da segurança pública, com o objetivo, em particular, de conduzir uma ação coordenada entre todos os atores institucionais, sob a tutela do Ministério da Justiça, além de uma reestruturação dos órgãos responsáveis pela implementação da política de segurança pública. Ou seja, em primeiro lugar, a SENASP e os corpos das polícias militar e civil. Ainda, caberia fortalecer a gestão da segurança no âmbito municipal e realizar avanços em matéria de planejamento estratégico – na forma, por exemplo, de um plano nacional de segurança pública e de um programa explicitamente destinado à prevenção de homicídios. Esse plano permitiria que as diversas polícias se coordenassem para atingir os seus objetivos, discriminando também as suas responsabilidades e tarefas. Fora isso, ainda segundo o IPEA, um sistema de monitoramento permitiria estabelecer um diálogo mais transparente e aberto com as organizações da sociedade civil.

⁵⁴ D. Cerqueira (2014); D. Cerqueira e D.S.C. Coelho (2015); D. Cerqueira e R. L. Moura (2014; 2015).

VIII. AS ABORDAGENS DE PREVENÇÃO DE OUTRAS AGÊNCIAS BILATERAIS E MULTILATERAIS

Há pelo menos 15 anos, a cooperação internacional bilateral e multilateral vem desempenhando um papel muito importante na prevenção de violências nas cidades da ALC. Progressivamente, compromissos cada vez mais abrangentes foram assumidos por organismos multilaterais, como o BID, o Banco Mundial, a CAF, o UNODC, o PNUD, a ONU-Habitat, a OMS ou a OPAS, e por organizações bilaterais, como a USAID e a GIZ. Atualmente, na região, o BID e a USAID são os financiadores que apresentam a maior carteira de projetos na área de prevenção de violências. O tema foi a tal ponto assimilado nas operações dessas agências de cooperação que, agora, as experiências e resultados vêm contribuindo para as suas pesquisas. Além disso, existe um diálogo construtivo em torno da questão, entre centros de pesquisa, especialistas, municípios, governos e financiadores.

GIZ – Agência Alemã de Cooperação Internacional. Um dos principais objetivos da abordagem da GIZ em matéria de prevenção é prevenir violências contra crianças, adolescentes e mulheres, por meio de projetos de prevenção primária, secundária e terciária, que, não raro, são associados a uma abordagem integrada e multissetorial. A GIZ também possui muitos programas de assistência técnica nas áreas de justiça, segurança e modernização do Estado. A agência está presente na região há várias décadas.

Website: <https://www.giz.de/en/html/worldwide>

USAID – Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos. A USAID vem construindo, desde o início dos anos 2000, uma carteira de programas de prevenção e redução das violências, conhecido sob o nome de *Security Sector Reform (SSR)* ou *Security Sector Governance (SSG)*. As primeiras iniciativas ocorreram na Colômbia, a partir de 2001, no âmbito do Plano Colômbia. Em 2007, em resposta à crise de violências no México, o governo Bush criou o Plano Mérida, parcialmente inspirado no Plano Colômbia, mas com uma abordagem menos militar. Em 2010, o governo Obama criou, por sua vez, a *Central American Regional Security Initiative (CARSI)*, destinada à América Central. Entre 2010 e 2015, os Estados Unidos investiram um total de 1,2 bilhões de dólares nesses dois planos, sendo uma parcela destinada a projetos municipais de prevenção de violências.

Websites: www.usaid.gov; www.vanderbilt.edu/lapop

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. O BID foi a primeira instituição multilateral a prestar assistência técnica e financeira para que países da América Latina e do Caribe implementassem projetos específicos de prevenção de violências. Entre outras coisas, essa iniciativa atendeu a uma demanda do comitê de empréstimos do banco, que buscava auxiliar as equipes de projeto na justificação dos benefícios econômicos associados à diminuição da criminalidade e das violências, bem como na identificação de componentes técnicos que, de fato, as reduzissem. O marco conceitual utilizado pelo BID para enfrentar crimes e violências é o da “segurança cidadã”. O departamento de desenvolvimento social é responsável pela instrução de projetos de segurança cidadã, valendo-se, para tal, de um conjunto de especialistas internos e externos, redes temáticas, workshops, estudos, etc.

Website: www.iadb.org/es/seguridadciudadana

BM – Banco Mundial. Desde 2001, após uma primeira fase de análise que tinha como objetivo entender o problema das violências (1998-2002), o BM avançou em seu posicionamento operacional no que diz respeito à sua prevenção, entre 2003 e 2008, e introduziu questões de segurança cidadã e gênero em seus relatórios globais de desenvolvimento. O banco financia muitos projetos na ALC que visam à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, por meio do desenvolvimento de infraestruturas urbanas e da implementação de iniciativas setoriais de prevenção de violências. Nessa segunda categoria, arrolam-se: programas de capacitação parental, uso de terapias comportamentais, oferta de atividades extra-escolares e capacitação profissional para jovens. O BM conta com uma divisão regional para a ALC, além de departamentos técnicos e transversais que coordenam projetos e pesquisas sobre prevenção de violências na região.

Websites:

<http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview#2>; <https://olc.worldbank.org/content/urban-crime-and-violence-prevention-self-paced>

CIPC – Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade. Fundado em 1994 pelos governos de três Estados canadenses, em Montreal, o CIPC é um centro de recursos e um fórum internacional de diálogo sobre prevenção da criminalidade e segurança cotidiana. Tem como mandato apoiar normas internacionais, em particular, os Princípios das Nações Unidas em matéria de Prevenção do Crime, além de atuar pela promoção de cidades mais seguras e saudáveis, graças a iniciativas de redução e prevenção da delinquência e da vitimização. O site do Centro é excelente e fornece ferramentas de avaliação, análise da segurança para mulheres, catálogos de boas práticas, etc. Dito isso, a maioria desses instrumentos, por ora, só está disponível em inglês, sendo necessário tornar-se membro (EUR 1.000) para obtê-los. Os idiomas de trabalho do CIPC são: inglês, francês e espanhol.

Website: <http://www.crime-prevention-intl.org/fr/welcome>

CAF – Corporação Andina de Fomento. Há 15 anos, a CAF vem promovendo estudos, campanhas de sensibilização e espaços de capacitação e debate nas áreas de violência de gênero, segurança pública nas cidades, crime organizado e reintegração social de pessoas privadas de liberdade. A sua Divisão Corporativa de Desenvolvimento Institucional (DCDI) é responsável pelo assunto e pela implementação de atividades, na maioria das vezes, em parceria com autoridades locais, centros de pesquisa e ONGs especializadas. Uma das diretrizes consiste em entender a segurança pública como um elemento essencial do desenvolvimento sustentável e fortalecer a ligação entre segurança pública, direitos humanos e desenvolvimento. Alguns de seus estudos recentes abordam a questão do impacto das intervenções urbanas sobre a diminuição dos homicídios (incluindo um estudo sobre o primeiro teleférico de Medellín), bem como a metodologia de atuação em lugares “quentes”, em especial, em Bogotá – no bairro de Bronx, por exemplo. A CAF fez uma aliança com o Woodrow Wilson Center, em Washington DC, em torno do tema “Violências e criminalidade nas principais cidades andinas: desafios e aprendizagens”.

Websites: www.caf.com; www.gobernabilidadadcaf.com

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Trata-se de uma agência multilateral que é referência em produção e divulgação de conhecimentos sobre justiça criminal e

drogas. A sua missão é trabalhar por um mundo mais seguro, por meio da prevenção e redução da criminalidade, das drogas e do terrorismo. Para que sejam eficientes e sustentáveis, essas políticas precisam incluir as seguintes estratégias, segundo o UNODC: (1) prevenção da criminalidade, da violência armada e da reincidência; (2) reforma da justiça criminal (polícia, investigação criminal, sistemas judiciário e penitenciário, acesso à assistência jurídica, formas alternativas de punição e justiça restaurativa); (3) justiça para crianças, assistência e apoio às vítimas e inclusão da perspectiva de gênero nas respostas judiciais. Segundo o UNODC, políticas de prevenção exigem uma abordagem integrada, multissetorial e operacional, em torno de no mínimo sete eixos. Dentre eles, corrupção, prevenção e governança. O UNODC construiu, em parceria com a ONU-Habitat, uma ferramenta de avaliação para projetos de prevenção, além de relatórios sobre a polícia, a criminalidade, as violências e o desenvolvimento. O Escritório oferece assistência técnica a autoridades municipais, para que lancem diagnósticos estratégicos, formulem políticas de prevenção e fortaleçam as capacidades das agências nacionais e locais, em termos de produção de indicadores. Todos os anos, a organização realiza a *United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*. Escritórios regionais: Bolívia, Colômbia, México, Brasil e Cone Sul, América Central e Caribe, Peru e Equador.

Website: www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/CrimePrevention.html

ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. A ONU-Habitat busca fortalecer as autoridades locais e nacionais na concepção e implementação de estratégias de prevenção da criminalidade e das violências, recomendando uma abordagem participativa sistemática. Isso corresponde à identificação de parceiros locais, indo até a execução de estratégias locais e ações de fortalecimento das instituições. O programa encabeça redes temáticas relativas à resiliência, à segurança e à governança das cidades. O Programa “Cidades mais Seguras”, lançado em 1996 a pedido de prefeitos africanos, apoiou iniciativas em 24 países, recomendando uma abordagem intersetorial e intergovernamental, na qual as autoridades locais têm um papel-chave a desempenhar. Escritórios regionais: Rio de Janeiro (desde 1996), México, Colômbia, Equador, Cuba, Haiti, Costa Rica, El Salvador.

Websites: <https://fr.unhabitat.org/urban-themes/securite>; <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/safer-cities>; <https://unhabitat.org/rolac>

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. “Pôr fim à violência contra as mulheres” é, atualmente, uma das nove temáticas centrais da agência para mulheres das Nações Unidas. Uma sessão específica de seu website é dedicada a essa questão. A ONU Mulheres reúne vários programas, estratégias e ferramentas, como o currículo de educação não formal “Vozes Contra a Violência”. O direito de as mulheres viverem sem violência é defendido em diversos acordos internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em especial, por meio das Recomendações gerais n° 12 e 19, assim como na Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, das Nações Unidas, de 1993. No âmbito nacional, a ONU Mulheres ajuda os Estados a adotar e aplicar reformas jurídicas alinhadas com as normas internacionais. Em 2010, ela lançou o programa *Safe cities free of violence against women and girls* e, mais recentemente, o *Safe cities and safe public spaces*, no intuito de desenvolver, implementar e avaliar ferramentas, políticas e abordagens abrangentes de prevenção e resposta a abusos sexuais e demais violências cometidas contra mulheres e meninas. Atualmente, esse programa está presente em 20 cidades.

Websites: <http://www.unwomen.org/fr/what-we-do/ending-violence-against-women>;
<http://www.unwomen.org/fr/digital-library/multimedia/2015/11/infographic-violence-against-women>

OEA – Organização dos Estados Americanos. A OEA promove uma coordenação entre governos para fortalecer políticas de prevenção e segurança pública, com o objetivo de combater os problemas de violência na região. Em 2014, a Organização criou a Rede Interamericana de Prevenção da Violência e do Delito, com vistas a facilitar a interação e a cooperação entre diversos setores, buscando ampliar conhecimentos e fomentar o desenvolvimento de políticas, programas e iniciativas eficientes em matéria de prevenção da violência e da delinquência. O seu Observatório Hemisférico de Segurança, em parceria com a UNODC, apresenta indicadores sobre fenômenos sociais de delinquência e violência, bem como iniciativas de prevenção, controle social e sanção, além de contar com o apoio financeiro de Canadá e Espanha. No entanto, o website do Observatório não é atualizado com frequência e as informações referem-se principalmente ao nível nacional (poucas informações agregadas por cidade, bairro, etc.).

Websites:

Rede Interamericana de Prevenção da Violência e do Delito:
<http://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/>

Observatório Hemisférico de Segurança, Crime e Violência:
http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

Segurança pública: http://www.oas.org/en/topics/public_security.asp

OMS – Organização Mundial da Saúde. A abordagem da OMS é estritamente preventiva, baseando-se em ferramentas e conhecimentos de saúde pública (prevenção primária, secundária e terciária)

Websites:

Violência contra as mulheres: http://www.who.int/topics/gender_based_violence/en/

Campanha global em favor da prevenção de violências:
http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/

OPAS – Organização Pan-americana de Saúde. A OPAS segue a mesma abordagem da OMS: prevenção inspirada no modelo da saúde pública. Durante os anos 1990, ela orientou as abordagens preventivas das cidades de Cali e San Pedro Sula, que eram consideradas exemplares. O seu website sobre violência contra as mulheres é o seguinte:

http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_topics&view=article&id=424&Itemid=41004&lang=fr

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “Promover a segurança cidadã por meio do engajamento e do desenvolvimento de capacidades” é uma das dez principais áreas de atuação do PNUD na região da ALC. O PNUD presta cooperação técnica a cidades e governos, em especial, graças à formulação participativa do Plano Global de Prevenção e Segurança. O seu principal escritório na região, no Panamá, tem um núcleo temático de “Segurança Cidadã e Justiça”. Em 2013, o PNUD publicou o seu relatório anual de

desenvolvimento humano, sobre o seguinte tema: “Segurança Cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina” (disponível na internet). Em 2014, o PNUD, a OMS e o UNODC publicaram o “Relatório Mundial sobre a Prevenção da Violência 2014”.

Website: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/operations/about_undp/

IX. RECOMENDAÇÕES

A maioria das recomendações do estudo, elaboradas sob medida para a AFD, diz respeito a ações de curto e médio prazos.

Definir o posicionamento operacional da AFD, em matéria de prevenção:

1. Incluir sistematicamente essa temática na análise dos contextos e na concepção dos projetos, privilegiando ferramentas contextuais de análise e prevenção.
2. Aprender com os outros para acelerar a assimilação do tema, sem deixar de promover a especificidade da AFD (complementariedade com o já existente).
3. Prever mecanismos de observação relativos à evolução das violências que circundam os projetos, bem como mecanismos de flexibilidade operacional.

Fortalecer os laços com os parceiros e contrapartes:

1. Implementar estratégias de parceria com os primeiros, em especial, nas áreas de pesquisa, capitalização de experiências e cofinanciamento de projetos. Fortaleza oferece oportunidades concretas de colaboração com a CAF, o BID e o programa Ceará Pacífico.
2. Fomentar um acompanhamento prévio aos segundos, no que diz respeito às suas iniciativas de PVC, e tirar lições – em especial, da experiência de Medellín.
3. Investir na criação de indicadores de impacto social para os projetos de desenvolvimento urbano, dialogando com os parceiros e contrapartes.

Fortalecer as ferramentas de prevenção relativas às violências baseadas em gênero:

1. Fortalecer a coleta de dados e a pesquisa sobre os laços entre violências nas cidades e gênero.
2. Acompanhar os municípios com ferramentas de sensibilização e capacitação de funcionários e comunidades locais, em matéria de violências baseadas em gênero.
3. Apoiar e mobilizar mais estudos locais de percepção e vitimização por gênero.

Recomenda-se, igualmente:

1. Mobilizar novas ferramentas de análise para violências e prevenção (diagnóstico rápido e aprofundado).
2. Mobilizar e alimentar ferramentas que já existem na AFD (avaliação dos riscos, vulnerabilidades, gênero).
3. Levar em consideração, com antecedência, as questões relativas às violências, se possível, nos estudos de viabilidade.
4. Fomentar a produção de conhecimentos e a inovação em matéria de prevenção de violências nas cidades, a médio e longo prazos.
5. Criar e consolidar, a longo prazo, uma proposta específica de prevenção de violências nas cidades, em consonância com os compromissos assumidos a curto prazo pela AFD e com a evolução gradual de seu posicionamento operacional e estratégico.

X. GUIA METODOLÓGICO

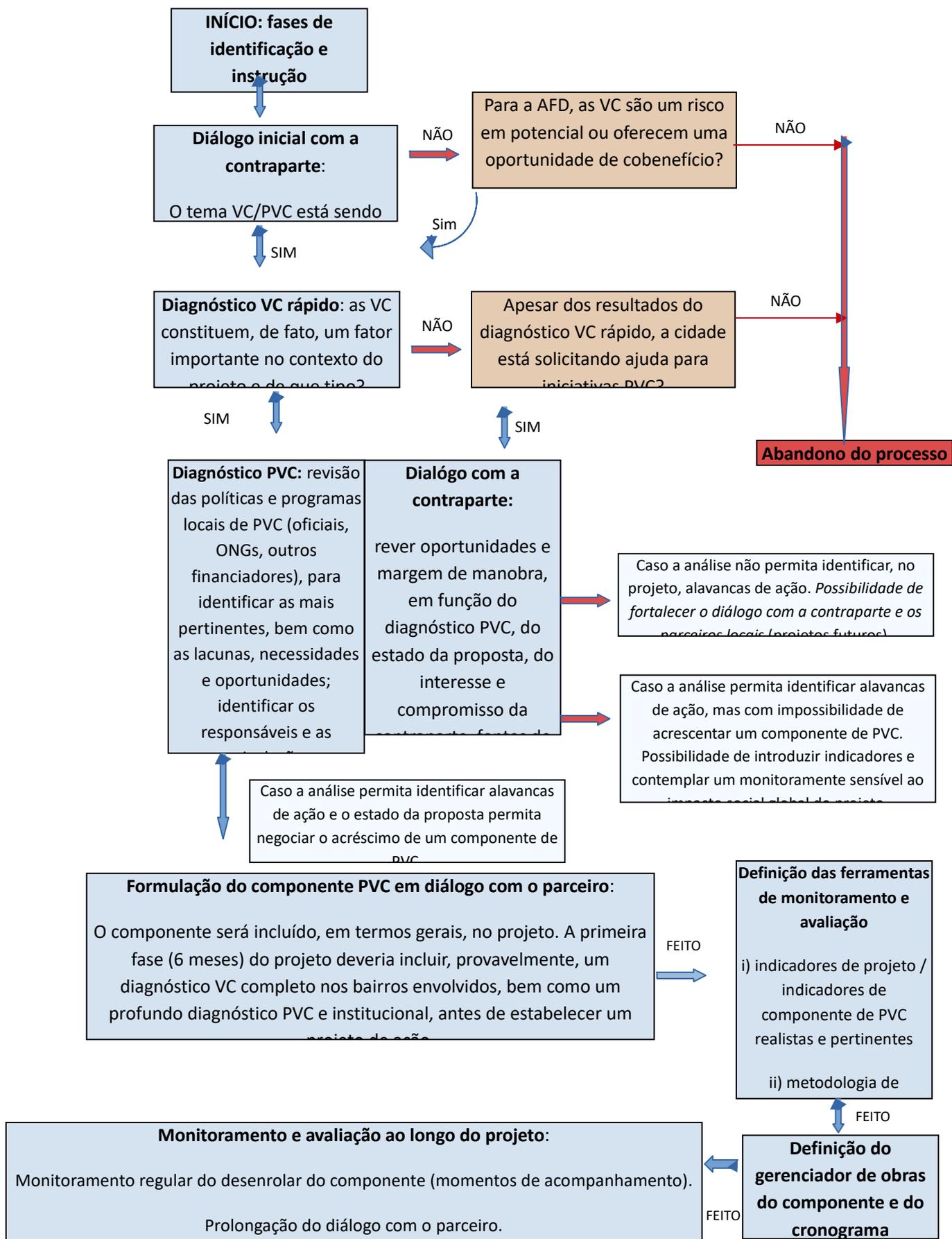
Objetivos. Este guia metodológico tem como objetivo orientar as equipes da AFD quanto à inclusão do tema das violências nas cidades e sua prevenção, durante todo o ciclo de projeto, e avaliar a oportunidade de incluir ou não componentes de prevenção nas operações urbanas realizadas na América Latina e no Caribe.

Trata-se de um material destinado a ajudar as equipes operacionais a se posicionar sobre essa questão de suma importância. Caberá completá-lo e ajustá-lo conforme a evolução do posicionamento da AFD, a médio e longo prazo, para transformá-lo numa verdadeira “caixa de ferramentas”.

Recursos adicionais. Vale lembrar que as equipes da AFD também podem contar com grande expertise regional, em especial, nas cidades colombianas, que dispõem de ferramentas operacionais em matéria de prevenção, mas, também, com as agências internacionais, como o BID, o UNODC, a USAID ou o PNUD.

Guias metodológicos sobre prevenção de violências de outros financiadores. Com vistas a ajudar as autoridades municipais e demais atores locais na concepção, implementação e avaliação dos projetos de prevenção, vários financiadores produziram “caixas de ferramentas”, como o “Crime and violence prevention : field guide” (Prevenção do crime e da violência: um guia de campo), da USAID (2016), e o “Outil d’évaluation pour la prévention du crime” (Ferramenta de avaliação para a prevenção do crime), produzido em 2017 pelo UNODC e pela ONU-Habitat. Essa segunda ferramenta dá indicações precisas sobre a forma de realizar um diagnóstico aprofundado de determinado contexto de violências (tanto nacional quanto local). Além disso, ela faz parte de uma série mais ampla de ferramentas do UNODC, relativas ao setor de “Segurança e Justiça”: as demais ferramentas de avaliação dizem respeito à polícia, ao acesso à justiça, ao sistema penitenciário, etc., e poderiam completar, conforme as necessidades da AFD nas etapas de instrução, a ferramenta específica de prevenção.

Este guia metodológico contém três seções. A primeira parte descreve o procedimento a ser realizado para fazer um diagnóstico do contexto de violências e dos dispositivos de prevenção, durante a identificação e a instrução de um projeto urbano, a fim de decidir sobre a inclusão (ou não) de componentes de prevenção no projeto. A segunda parte trata da definição e utilização dos indicadores. A última seção trata das atividades de avaliação, do catálogo de experiências dos outros financiadores e da capitalização de experiências a ser contemplada.



Siglas: VC = Violências nas cidades; PVV = Prevenção de VC.

A. DIAGNÓSTICOS: UMA FERRAMENTA PARA DECIDIR SOBRE A INCLUSÃO OPERACIONAL DE QUESTÕES RELACIONADAS ÀS VIOLÊNCIAS NAS CIDADES E À SUA PREVENÇÃO

As decisões relativas à inclusão operacional do tema “Violências nas cidades”/“Prevenção de violências nas cidades” nos projetos instruídos pela AFD na América Latina e no Caribe (ver arborescência de decisões, na página anterior) exigem que se recorra a certas ferramentas, que serão apresentadas abaixo: diagnóstico de violências nas cidades (rápido ou aprofundado), diagnóstico dos sistemas de prevenção de violências nas cidades (rápido ou aprofundado), diagnósticos sobre temas específicos (violências e mulheres, violências e jovens, polícia de proximidade, acesso à justiça, etc.), escolha de indicadores e a decisão de incluir, ou não, um componente de prevenção em determinado projeto urbano.

A.1 Diagnósticos sobre as violências nas cidades e sua prevenção, rápidos ou aprofundados

Tipos de diagnóstico distintos correspondem a distintos momentos do ciclo de projeto da AFD:

Tipo de diagnóstico	Descrição dos diferentes tipos de diagnóstico	Quando?
Diagnóstico VC rápido	Uma rápida síntese dos dados básicos (ver ficha abaixo, bem como os 22 indicadores de segurança cidadã do BID – SES – e os indicadores de prevenção do crime e de violências da USAID)	ID / INS
Diagnóstico VC aprofundado	Uma análise da situação atual e das tendências para VC específicas (violências sexuais, homicídios, crimes violentos, etc.) nos últimos 5 anos, decompondo os dados (quantitativos e qualitativos) em função do território, do grupo populacional, do corte etário, do gênero, da relação dos moradores com as instituições, da percepção sobre segurança, etc. Isso inclui dados multifontes, tanto para a cidade, em seu conjunto, quanto para as zonas visadas pelo projeto.	INS / Pós-INS
Diagnóstico PVC rápido	Um rápido balanço geral sobre as políticas e programas de PVC das instituições, OSCs e outros financiadores na mesma cidade/bairro (ver ficha abaixo e mapeamento institucional realizado durante as missões de campo na Colômbia e no Brasil, nos capítulos 9 e 12, respectivamente).	ID / INS
Diagnóstico PVC aprofundado	Um mapeamento da situação operacional das instituições e programas envolvidos na prevenção de violências, nos últimos 5 anos. Identificação de oportunidades concretas com os órgãos competentes (polícia, Justiça, educação, sociais, etc.), as OSCs, fundações privadas, outros financiadores, etc.	INS / Pós-INS
Diagnósticos temáticos	Diagnósticos temáticos podem ser realizados no âmbito de parcerias com outros financiadores, especializados em PVC, e/ou avaliações ex-post ou capitalizações de experiências, no intuito de aprofundar temas específicos. Por exemplo: <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico sobre jovens sob risco nas cidades; - Diagnóstico sobre homicídios cometidos e sofridos por adolescentes; - Diagnóstico sobre mulheres e violências no espaço público; - Diagnóstico sobre crime organizado e desenvolvimento. 	Pós-INS

ID = fase de identificação; INS = fase de instrução.

Um diagnóstico das violências nas cidades permite definir se existe ou não uma verdadeira questão de violência na área visada pelo projeto que a AFD contempla financiar. Não raro, existem diagnósticos atualizados sobre as violências em várias cidades da região. Já o diagnóstico sobre os sistemas de prevenção busca identificar as instituições, políticas e programas de prevenção

que já estão operacionais no território visado. Juntos, esses dois tipos de diagnóstico permitem identificar os eventuais riscos das violências sobre as operações, os riscos de prejudicar o projeto (apoio orçamentário global, empréstimo de política pública, empréstimo setorial ou linha de crédito), mas, também, oportunidades de fortalecimento das iniciativas locais.

Uma ferramenta indispensável. Os diagnósticos propostos aqui têm como objetivo concreto contribuir para a identificação das demandas e necessidades específicas em termos de prevenção e das potenciais alavancas de ação, assim como para a formulação de operações de prevenção pertinentes. Muitas cidades estão produzindo esse tipo de estudo aplicado, recebendo, com frequência, a assistência técnica de especialistas terceiros (consultores, OSCs, universidades). Devido à complexidade das violências nas cidades e da multiplicidade de órgãos que atuam na prevenção, sobretudo em se tratando das grandes cidades da região latino-americana – Medellín e Fortaleza têm, cada uma, cerca de 3 milhões de habitantes –, os diagnósticos são indispensáveis para lograr priorizar e conceber projetos concretos e contextualizados.

Quem pode realizar os diagnósticos? Se as autoridades locais ou demais contrapartes não forem capazes de realizar esses tipos de diagnóstico e se a AFD ainda não tiver especialistas na matéria, os diagnósticos serão, em princípio, encomendados a consultores especialistas, OSCs ou centros universitários especializados.

Abordagens participativas ou não? A metodologia varia conforme o tipo de diagnóstico; o mesmo vale para o grau de participação que ela supõe. Por exemplo: fazer um diagnóstico rápido resume-se, com frequência, a recensear os especialistas, autoridades locais e OSCs pertinentes, a fim de reunir alguns dados básicos (taxa de homicídios, de crimes violentos, etc.). Por definição, esse diagnóstico é, portanto, pouco participativo, embora leve em consideração dados oriundos de estudos participativos. Entretanto, um diagnóstico VC mais aprofundado poderia incluir “grupos focais” nos bairros envolvidos e outras ferramentas de participação cidadã; suas conclusões também poderiam ser debatidas em público. Por fim, um diagnóstico sobre uma temática delicada (crime organizado) pode exigir a mobilização de uma abordagem menos participativa.

Identificar jovens sob risco para que se beneficiem com um programa de prevenção.

Existem ferramentas – basicamente, formulários do tipo “in-take” – para avaliar e selecionar os jovens estudantes que participariam de um programa PVC. Os critérios de seleção concentram-se, na maioria das vezes, em fatores de risco: abuso, abandono, vitimização de vários membros da família, medos, vícios, etc. Ver, por exemplo, essa ferramenta de diagnóstico para quadrilhas e jovens sob risco, que foi desenvolvida e testada no campo, em parceria com a Universidade de Chicago.

<https://www.nationalgangcenter.gov/Content/Documents/Assessment-Guide/Assessment->

Metodologias de diagnóstico. Para além dos diagnósticos rápidos sobre as violências nas cidades e sua prevenção, cuja metodologia consiste essencialmente em recensear dados básicos e iniciativas pertinentes das autoridades locais e das organizações da sociedade civil, os diagnósticos aprofundados e temáticos exigem metodologias híbridas e mais sofisticadas.

Por exemplo: para avaliar o tipo de quadrilhas ou os problemas com quadrilhas na escala de determinado bairro, sendo essa uma etapa prévia à formulação de um programa ou de um componente de projeto para jovens sob risco, a contraparte local poderia recorrer a uma metodologia híbrida, incluindo entrevistas com estudantes, escolas, autoridades, pais, membros da comunidade, etc., mapeamento participativo e prospecção coletiva, em associação com especialistas (universitários, ONGs, consultores). Em geral, é fácil escolher tais ferramentas metodológicas com a ajuda de outros financiadores mais experientes ou órgãos especializados (pela internet).

Ferramentas padronizadas concebidas por outros financiadores. Outros financiadores já produziram esse tipo de ferramentas de diagnóstico sobre violências e crime. Ver, em especial, as ferramentas do BID, da USAID e do UNODC.

A.2 Um diagnóstico rápido das violências nas cidades

Um diagnóstico rápido das violências nas cidades permite caracterizar o contexto do projeto, em função das questões atinentes à violência. Caso se afigure, no diálogo externo (com contrapartes e parceiros) e interno (com as equipes dos órgãos locais, as equipes setoriais, etc.), que a cidade e, em especial, a área contemplada pelo projeto são atingidas por violências, recomenda-se fazer um diagnóstico rápido. Esse tipo de diagnóstico não exige nenhuma ferramenta sofisticada, pois se trata, antes de mais nada, de esquadrihar dados (scan) para obter um panorama da situação.

O diagnóstico rápido de VC permitirá, nomeadamente, especificar os riscos, os tipos de violência, os atores envolvidos – segundo perfil social e demográfico –, as áreas urbanas atingidas, as questões de governança e funcionamento institucional, os graus de confiança interpessoal (em relação às instituições e às organizações da sociedade civil, etc.), os sistemas de prevenção de violências (projetos/programas/políticas) dos parceiros e contrapartes e os tipos de riscos e oportunidades que tudo isso gera para o projeto.

Se o contexto o permitir, o diagnóstico rápido pode assegurar uma participação cidadã, condicionando-se essa ao uso de uma metodologia adequada ao contexto (grupos focais, oficinas intersetoriais de identificação das necessidades e de planejamento, etc.). Dito isso, as metodologias participativas são mais oportunas e mais indicadas para um diagnóstico aprofundado.

Se o diagnóstico rápido mostrar que as violências não constituem uma questão significativa no contexto do futuro projeto, a equipe de identificação da AFD poderá, então, descartar o tema, a menos que a contraparte proponha um subtema específico (por exemplo, os riscos de violências contra jovens nas periferias urbanas, num contexto de crise migratória, ou maus tratos contra crianças, em certos bairros da cidade), ou ainda, se ela sugerir a inclusão de um componente de prevenção (por exemplo, o fortalecimento dos mecanismos de articulação interinstitucional, no âmbito de uma iniciativa de aprimoramento da segurança para mulheres no espaço público).

A.3 Um diagnóstico rápido sobre os sistemas de prevenção de violências nas cidades

Se o diagnóstico rápido provar que as violências nas cidades são uma verdadeira questão para o projeto, além de completar a análise de contexto para a instrução do projeto, convém analisar os sistemas de prevenção (políticas/programas/projetos) existentes no perímetro do projeto e na cidade, de forma geral. Isso permitirá, depois, decidir sobre a eventual inclusão de um componente de prevenção de violências nas cidades e especificar o tipo de componente contemplado no diálogo com a contraparte.

Um diagnóstico rápido dos dispositivos de prevenção de violências precisa fornecer um panorama das políticas e ações de prevenção que são operacionais no âmbito local, além de permitir avaliar a sua pertinência para bairros e populações específicas, na condição de beneficiários do projeto urbano, mas, também, identificar os possíveis riscos e oportunidades que tais políticas e programas parecem oferecer ao projeto (ver fichas nº 1, 2A e 2B, abaixo).

No caso de o diagnóstico revelar que as autoridades locais já se encarregam plenamente do tema da prevenção de violências, em especial, nos bairros visados pelo projeto, e se as autoridades locais entenderem que não precisam de uma cooperação técnica nessa área, não haverá, então, nenhuma razão para que a AFD inclua um componente de prevenção.

De qualquer forma, a inclusão de alguns indicadores para monitorar a situação de segurança no setor do projeto (ver a seção B, abaixo) permite manter a vigilância, tendo em vista que as violências contemporâneas são voláteis, e disparar o alarme em caso de súbito aumento das violências. No entanto, é possível rever as condições do projeto com as autoridades locais e reorientar as ações relativas à prevenção e ao controle das violências.

Se o diagnóstico revelar que as autoridades locais não têm políticas e programas específicos em matéria de prevenção de violências, em especial, nos bairros visados pelo projeto, será preciso fortalecer o diálogo com a contraparte e, na medida do possível, fazer conjuntamente um diagnóstico aprofundado sobre a prevenção, sendo essa a primeira etapa rumo à formulação de um plano de ação específico.

A.4 Os diagnósticos aprofundados sobre as violências nas cidades e sua prevenção

Os diagnósticos aprofundados distinguem-se dos diagnósticos rápidos por tomarem mais tempo; exigirem expertise sênior na matéria; recorrerem, com maior frequência, a metodologias participativas; e exigirem, não raro, um esforço de compartilhamento e difusão dos resultados – sobretudo, no caso dos diagnósticos aprofundados sobre os sistemas de prevenção –, perante os órgãos, autoridades locais e populações consultadas durante a coleta de informações. Esses diagnósticos podem ser realizados pela AFD, em associação com especialistas locais, organizações da sociedade civil especializadas e, até mesmo, órgãos especializados de certos municípios latino-americanos.

Dito isso, os diagnósticos aprofundados variam conforme as demandas, os contextos e as particularidades da situação. Por exemplo: o diagnóstico sobre os sistemas de prevenção será mais fácil numa cidade que tenha um secretário encarregado da segurança e da coordenação de todos os programas de prevenção do que em uma cidade onde os programas estão dispersos e onde a distribuição de responsabilidades entre os diferentes órgãos e instituições não é muito clara.

A.5 Diagnósticos e diálogo com a contraparte durante a fase de identificação do projeto

A fase de identificação oferece uma primeira oportunidade para avaliar, por meio de diagnóstico rápido, se a temática das violências nas cidades e sua prevenção deveria ser associada ao projeto urbano em questão (ver árvore de decisões, acima).

<p>FICHA nº 1: ENQUADRAMENTO DOS DIAGNÓSTICOS SOBRE “Violências nas cidades e prevenção” FASE DE IDENTIFICAÇÃO</p>

1. Análise do contexto

- As violências parecem representar um aspecto importante do contexto do projeto, seja no âmbito da cidade, seja no âmbito dos bairros envolvidos no projeto, segundo o diálogo com a contraparte e os conhecimentos da AFD?

Caso NÃO: não contemplar o tema, salvo demanda direta dos parceiros locais.

Caso SIM:

- Caso necessário, para esclarecer a situação das VC, fazer um diagnóstico rápido VC.
- Em função dos resultados, do tempo e das condições de diálogo com os parceiros, e no intuito de aproveitar oportunidades concretas, no campo, fazer um diagnóstico rápido PVC – para a descrição e, abaixo, para a ficha de perguntas a serem colocadas – ou programar a sua realização durante a instrução.
- Pergunta geral: o projeto, como um todo, é capaz de provocar “externalidades positivas” no tocante à redução das violências e evitar, ao máximo, as “externalidades negativas” das VC para o desenvolvimento local, além de outros prejuízos?

Perguntas a serem colocadas no diálogo com os parceiros locais :

O órgão local responsável pela iniciativa do projeto, as autoridades locais e as comunidades visadas contemplam as questões de VC que circundam o projeto?

O parceiro tem algum interesse/expertise/necessidade específica em matéria de PVC?

Ele considera que as VC representam um risco para o projeto ou para o desenvolvimento urbano?

Ele considera que as VC criam oportunidades para o projeto?

Quais são os vínculos, expertise e compromissos do potencial gerenciador de obras em relação à problemática da PVC?

Os estudos de viabilidade – caso já existam – contemplam o tema das VC?

O gerenciador de obras prevê destinar recursos a componentes de PVC?

Caso haja outros investidores ou parceiros, eles têm interesse ou experiência em matéria de PVC, tendo em vista o projeto?

Reunir indicadores básicos (taxa de homicídio e outros indicadores pertinentes) sobre a cidade e, se possível, sobre os bairros/zonas visadas, para efeito de comparação com outros bairros e cidades.

<p>FICHA nº 2: ENQUADRAMENTO DOS DIAGNÓSTICOS SOBRE “Violências nas cidades e prevenção” FASE DE INSTRUÇÃO</p>
<p>Fazer um diagnóstico aprofundado das violências nas cidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso exista uma maior compreensão do contexto das violências, para completar e detalhar as informações já reunidas durante a fase de identificação, a AFD pode fazer um diagnóstico aprofundado das VC. • Priorizar e definir as alavancas de ação e os mecanismos de vigilância, conforme resultados do novo diagnóstico. • Em diálogo com o parceiro, visar as VC que serão impactadas pelo projeto e pela componente de projeto.
<p>Fazer um diagnóstico rápido ou aprofundado dos sistemas de prevenção (caso não tenha sido feito anteriormente)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso exista uma maior compreensão dos sistemas (instituições, políticas, programas, etc.) de PVC, para completar e detalhar as informações já reunidas durante a fase de identificação, a AFD pode fazer um diagnóstico PVC (aprofundado). • Mapear os programas de prevenção mais pertinentes para o projeto, as oportunidades de articulação ou sinergias, os “campeões” da PVC na cidade e na área visada pelo projeto, etc.
<p>Escolher os componentes de prevenção mais pertinentes a serem incluídos no projeto</p> <p>Pode se tratar de programas específicos de prevenção (jovens sob risco, etc.) ou vertentes de cooperação técnica mais abrangentes (fortalecimento das capacidades do Estado em matéria de planejamento participativo, articulação setorial, etc.), que foram priorizadas com base em diagnósticos VC e PVC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deve-se incluir ações de política pública (PP) na matriz de empréstimos orçamentários? • Deve-se incluir ferramentas de diálogo para fortalecer o debate público ou sensibilizar os parceiros às questões de VC e PVC – mediante empréstimo para PP ou empréstimo para projetos urbanos? • Propor ao parceiro a inclusão, nos estudos de pré-viabilidade, de uma análise sobre os componentes adicionais de PVC. • Apresentar listas de elegibilidade das cidades / departamentos que seriam beneficiários das linhas de crédito concedidas aos bancos locais, contendo critérios de PVC. Por exemplo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cidade que implementou políticas, programas ou projetos de PVC; ○ Cidade que mantém um diálogo sobre PVC com OSCs, etc. • Propor componentes de cooperação técnica financiados pela UE, a AFD ou um organismo terceiro (parceria): <ul style="list-style-type: none"> ○ Fortalecer competências em matéria de participação cidadã e diagnóstico territorial nas áreas afetadas pelas VC; ○ Fortalecer mecanismos e dispositivos de articulação interinstitucional relativos à PVC (quando existirem iniciativas na cidade visada); ○ Incluir componentes específicos de PVC, em função da análise contextual realizada previamente. Por exemplo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Um componente de mapeamento participativo relativo às violências contra as mulheres, no âmbito de um projeto de política pública; ▪ Um componente de previsão situacional, visando as carências em infraestrutura esportiva para jovens, no âmbito de um projeto de ordenamento de um bairro precário; ▪ Uma campanha de sensibilização contra as violências contra as crianças, no âmbito de um projeto de transporte e mobilidade.

<p>FICHA nº 2b: ENQUADRAMENTO DOS DIAGNÓSTICOS SOBRE “Violências nas cidades e prevenção”</p>
--

FASE DE INSTRUÇÃO

Esclarecer quem é responsável pelo quê.

- A equipe do projeto tem alguma expertise em matéria de inclusão de componentes PVC?
- O trabalho realizado pela equipe de projeto, em diálogo com o órgão local e as equipes de ALC, CCC, AES, GOUV, Gênero e EVA, permite visualizar oportunidades concretas para a inclusão de componentes de PVC?
- Quais são as suas restrições e oportunidades?
- Foram identificados organismos franceses, além da AFD, que possam prestar assistência técnica?
- Pode-se contemplar a escolha de um operador regional “campeão da PVC” para a implementação/monitoramento/acompanhamento técnico do componente?
- Quais setores representam a expertise francesa e mantêm relação com eventuais componentes de PVC (por exemplo, participação cidadã, fortalecimento de capacidades, articulação interinstitucional, etc.)?

Se o processo de identificação do projeto concluir que as VC não são um fator determinante do contexto social do futuro projeto, a temática não será objeto de análise durante a fase de instrução, a menos que novas circunstâncias (crise social, conjuntura política, súbito agravamento das violências) modifiquem significativamente a situação ou que a contraparte solicite explicitamente a inclusão a temática no projeto.

A.6 Guia de perguntas para o diagnóstico das violências nas cidades

A Ficha nº 3 pode orientar o diagnóstico rápido VC ou ensejar a sua versão aprofundada.

FICHA Nº 3: PERGUNTAS PARA O DIAGNÓSTICO das violências nas cidades (rápido)

As perguntas abaixo podem guiar um diagnóstico VC, bem como orientar a escolha de indicadores. (Para exemplos de indicadores, ver os trechos relativos ao BID e à USAID em nosso catálogo de outros financiadores).

- Quais são as VC (atores, modalidades, etc.) que atingem a cidade e a área visada pelo projeto?
- Quais são os seus traços característicos? Como evoluíram recentemente (5 anos)?
- Que estatísticas estão disponíveis? Estão atualizadas? (Reunir as estatísticas, desagregadas por sexo, idade, etc., em caso de disponibilidade.)
- Elas são associadas, em explanações acadêmicas e na opinião pública, a certos fenômenos sociais e institucionais, mais do que a outros: desigualdades, precariedades, crime organizado, corrupção, impunidade, falta de oportunidades, violência contra as mulheres, jovens sob risco, etc.?
- Quais são os grupos populacionais mais atingidos (mulheres, jovens, crianças, etc.)?
- Há relações entre violências e questões de gênero?
- Qual é o papel desempenhado pelo gênero nas violências?

As perguntas são apresentadas a título indicativo e não são exaustivas. Elas fornecem referências às equipes de identificação e instrução, para que analisem o contexto do projeto com base num “desk-analyse”, numa missão de campo ou numa análise mista.

A.7. Guia de perguntas para o diagnóstico sobre “prevenção das violências nas cidades”

A Ficha nº 4 pode orientar o diagnóstico rápido sobre sistemas de prevenção ou ensejar a sua versão aprofundada. As perguntas são apresentadas a título indicativo e não são exaustivas. Elas fornecem referências às equipes de identificação e instrução, para que analisem o contexto do projeto com base num “desk-analyse”, numa missão de campo ou numa análise mista.

FICHA Nº 4: GUIA DE PERGUNTAS PARA O DIAGNÓSTICO SOBRE SISTEMAS DE PREVENÇÃO

Duas perguntas gerais orientam esse diagnóstico:

- A cidade tem políticas de PVC?
- Existem projetos de PVC em andamento nos bairros visados pelo projeto urbano?

Perguntas mais detalhadas:

- Quais são as instituições, na cidade, que têm responsabilidades em matéria de segurança, justiça e prevenção de violências?
- Que divisões, setores ou programas já existem para questões específicas (crime organizado; violências contra as mulheres; jovens sob risco, etc.)?
- Existe, oficialmente, uma política municipal (departamental/nacional) de segurança pública? Em caso afirmativo: qual é a sua potencial pertinência para a área do projeto?
- Existem “campeões” locais da PVC? Eles são ativos? Poderiam ser ativos na área do projeto?
- Que projetos de PVC estão operacionais em outras áreas da cidade? É possível replicá-los na zona do projeto?
- Existem outras operações urbanas em andamento ou planejadas nas áreas visadas pelo projeto?
- Elas incluem um componente de PVC? Existem potenciais sinergias com o projeto?
- Como a cidade realiza a articulação entre os diferentes órgãos e diversos programas de PVC?
- Existe alguma política nacional de segurança e alguma sensibilidade às questões de PVC?
- Existem riscos à integridade física das pessoas envolvidas com os programas de prevenção?
- Existem riscos eventuais, caso se acrescente um componente de PVC? Que riscos e para quem?

No que diz respeito às autoridades locais, que indicadores e outros dados sobre violências possuem/coletam/utilizam para preparar as suas políticas e programas de prevenção?

- Número de crimes declarados à polícia? (assassinatos, ataques, extorsão, etc.)
- Infrações apontadas em pesquisas de vitimização?
- A intensidade da insegurança sentida e declarada nas pesquisas públicas?

Existem informações mais técnicas, obtidas, por exemplo, por um sistema de informação georreferenciado (SIG) ou por um observatório ou centro de monitoramento da criminalidade e dos problemas sociais?

- Os crimes declarados, os níveis de vitimização e insegurança?
- As informações estão disponíveis/acessíveis em várias escalas/unidades territoriais?
- As informações são analisadas, divulgadas e utilizadas?
- Esses dados são de acesso público?
- Há dados disponíveis sobre o setor e a área urbana visados pelo projeto?
- A equipe do projeto tem condições de coletar ou receber dados sobre VC?

Existem outros financiadores em atividade no território, que tenham expertise em matéria de prevenção de violências?

- Que projetos específicos estão conduzindo? Qual é a relevância para a área urbana visada?
 - Quem são os seus parceiros locais especializados? É possível pensar em sinergias?
- O espaço urbano visado é/foi objeto de iniciativas de PVC (passadas ou em curso)?

- Que iniciativas? Quais os resultados? Existem relatórios de avaliação?
- Que setores e grupos populacionais estão sendo/foram visados?
- Quem lançou e coordenou essas iniciativas?
- Existem, nesses bairros, OSCs ativas em matéria de PVC? Quais? Quais são as suas áreas de expertise?

Debates públicos a respeito da insegurança e da legitimidade das instituições

- Qual o grau de confiança dos cidadãos em relação à polícia e às instituições públicas?
- Que problemas de VC são objeto de debate público, mais do que outros?

B. FERRAMENTAS PARA A DEFINIÇÃO DOS INDICADORES DE “VIOLÊNCIAS NAS CIDADES E PREVENÇÃO”

Esta seção enfoca a questão das ferramentas e dos indicadores de monitoramento e impacto para projetos que contemplem questões de “Violências nas cidades e prevenção”, bem como para aqueles que incluam um componente de prevenção.

B.1 Escolher indicadores de monitoramento e impacto

Quando a equipe de projeto decidir pela inclusão de componentes de prevenção de violências nas cidades, vários indicadores de monitoramento e impacto deverão ser definidos. Alguns indicadores referem-se exclusivamente ao projeto, enquanto outros permitirão fazer, caso necessário, avaliações ex-post, estudos de impacto e exercícios de capitalização de experiências. Por conseguinte, sempre que for estudada a possibilidade de incluir componentes de PVC num projeto de desenvolvimento, a divisão da AFD encarregada das avaliações deverá ser mobilizada, desde muito cedo.

FICHA Nº 5. GUIA DE PERGUNTAS – MONITORAMENTO DE UM COMPONENTE PREVENÇÃO

- Que indicadores de impacto são os mais convenientes, tendo em vista o tipo de componente de prevenção previsto?
- É possível fortalecer/participar de/associar-se a iniciativas de construção de indicadores sociais que já se encontram em andamento na cidade ou país em questão?
- O componente de prevenção incluído pode reduzir os indicadores escolhidas para o tema “Violências nas cidades”?
- Os indicadores de monitoramento são realistas e pertinentes?

Propomos distinguir dois tipos de indicadores:

(1) Indicadores que permitem avaliar os efeitos esperados com o componente de PVC. Como, por exemplo, os indicadores de segurança cidadã criados pelo BID, os indicadores de segurança da USAID ou, ainda, os indicadores de impacto das violências contra comunidades, do Banco Mundial.

(2) Indicadores que permitem fazer um monitoramento das externalidades positivas de todo o projeto e, no âmbito das iniciativas (projetos, programas e políticas), do componente relativo à segurança cidadã no território impactado.

Atualmente, vários parceiros regionais estão se questionando sobre os indicadores de impacto social (inclusão social, diminuição das violências, resiliência, etc.) dos grandes projetos de desenvolvimento urbano (mobilidade, infraestrutura, etc.). É importante fortalecer esse trabalho e participar ativamente dele.

A taxa de homicídios continua sendo um indicador incontornável, embora a sua utilização e sua interpretação sejam problemáticas, pois estão baseadas em cálculos que variam de acordo com a fonte (polícia, Justiça, medicina legal). Contudo, graças a uma crescente sofisticação e, principalmente, ao interesse dos parceiros locais e nacionais em julgar corretamente os impactos dos projetos de prevenção das violências, temos hoje uma melhor compreensão das opções. Por exemplo: seria possível medir o impacto sobre as violências associadas à construção de uma nova infraestrutura (escola, biblioteca, centro esportivo, centro cultural, teleférico, VLT, etc.) monitorando não somente a taxa de homicídios na área de atuação, mas, também, a evolução das taxas de absentismo e evasão escolar, ou ainda, a percepção de segurança (ver seção B-2, abaixo).

Os indicadores do componente de prevenção não podem se limitar a estatísticas gerais sobre homicídios e precisam ser construídos sob medida, de acordo com o tipo de projeto, o tipo de componente, os indicadores disponíveis na área urbana visada pelo projeto, etc.

Caso seja oportuno, a AFD poderia contemplar uma aliança com parceiros regionais (financiadores, Estados, autoridades locais e think tanks) que trabalhem na construção de indicadores de impacto social (inclusão social, diminuição das violências, resiliência, etc.) e projetos de desenvolvimento urbano.

B.2. Pesquisas de percepção e vitimização

Uma ferramenta qualitativa pertinente. Observatórios, centros de pesquisa e think tanks realizam, de forma mais ou menos regular, estudos de percepção sobre problemas sociais, políticas e a relação dos cidadãos com as instituições, estudos esses que completam os diagnósticos sobre a situação das violências. Nessa perspectiva, 78 cidades latino-americanas participam atualmente de uma "Rede Latino-Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis", comumente chamada de ¿*Cómo Vamos?* (como andamos?), incluindo Bogotá como pioneira, desde 1999.

Esse projeto é coordenado por estruturas associativas, que trabalham geralmente em parceria com universidades, municípios envolvidos, mídias e câmaras de comércio. Essas entidades funcionam como observatórios (algumas reivindicam explicitamente essa denominação) e produzem relatórios anuais sobre a qualidade de vida nas cidades, assim como pesquisas de percepção (Bogotá *Cómo Vamos*, Medellín *Cómo Vamos*, etc.). O objetivo é coletar as opiniões dos cidadãos sobre diversos temas, dentre os quais segurança. Com base nesse modelo, Lima *Cómo vamos* vem realizando pesquisas anuais desde 2010, graças a uma parceria com o Instituto de Opinión Pública da Universidade Católica do Peru e o grupo audiovisual RPP. Há vários anos, as pesquisas relativas a Lima colocam a insegurança como principal preocupação para mais de 80% dos cidadãos, seguida de longe pelas dificuldades de transporte (50%, em 2016).

Levar em consideração as opiniões dos cidadãos. Essas pesquisas permitem observar a evolução das opiniões referentes à segurança e às instituições encarregadas de sua gestão no âmbito metropolitano, mas, também, comparar resultados entre cidades. Para além dessa vigilância anual, realizada por meio das pesquisas, são realizados outros estudos de percepção mais pontuais, que permitem elucidar as políticas de prevenção. É o caso dos estudos conduzidos em vários países da região pela Universidade Vanderbilt, não raro, com o apoio da USAID.

No entanto, os estudos de percepção e vitimização nem sempre são fáceis de interpretar. No México, por exemplo, a Encuesta Nacional de Victimización de 2010 trouxe à tona as principais preocupações dos cidadãos e as intervenções preventivas desejadas. Dentre essas, constavam nomeadamente a iluminação pública (40%) e a manutenção de parques e espaços públicos (34%), mas, também, o incremento de patrulhamento policial (37%) e o fortalecimento dos controles sobre o consumo de álcool, considerado o maior problema no espaço público. Essas respostas parecem salientar, antes de mais nada, a importância das respostas multissetoriais e a necessidade de se ter instituições mais fortes e articuladas entre si.

Por fim, a utilização de estudos de percepção e vitimização na elaboração das grandes linhas de projetos de prevenção continua sendo uma prática pouco comum na América Latina e no Caribe, notadamente, devido à falta de expertise *in loco* para conceber e aplicar tais pesquisas. Trata-se, portanto, de uma ferramenta pertinente para a análise contextual dos projetos, mas, também, de uma oportunidade de inovação para a AFD, pois ela iria na direção de um posicionamento original em matéria de "Violências nas cidades e prevenção".

B.3. Observatórios das violências: rumo a políticas de prevenção informadas

Parceiros locais que devem ser privilegiados. Os observatórios são dispositivos destinados tanto à vigilância informacional quanto à avaliação de políticas públicas. Eles coletam e armazenam dados sobre violências e estratégias de prevenção, em nível regional, nacional e municipal. Enquanto outros financiadores, como o BID, recomendam e financiam, no âmbito de suas operações relacionadas à segurança cidadã e ao fortalecimento das capacidades do Estado e da sociedade civil, a criação e o fortalecimento de observatórios da violência e do crime, a AFD pode concebê-los como aliados na instrução de seus projetos. Eles são incorporados ora a administrações municipais, ora a estruturas universitárias, sendo capazes de produzir relatórios atualizados sobre as situações das violências nas cidades. A sofisticação desse tipo de dispositivo permite examinar os fenômenos relacionados à insegurança nas cidades e, cada vez mais, poder compará-los de forma objetiva, em nível nacional e regional.

Às vezes, os observatórios de violência, crime ou questões sociais funcionam sob a forma de redes. É o caso de um programa da antiga UNIFEM, hoje ONU MULHERES, que reúne as cidades de Bogotá (Colômbia), Rosário (Argentina), Santiago (Chile), Cidade da Guatemala (Guatemala) e San Salvador (Salvador), em torno da questão das violências contra as mulheres. Esses observatórios levantam as questões da construção de dados, bem como de sua homogeneização, acesso e divulgação. Eles devem ser criados em função de sua finalidade, para que não sejam o mero prolongamento dos sistemas de informação existentes.

A pertinência dos sistemas de informação das contrapartes. Historicamente, a polícia, a Justiça e a saúde pública, assim como as instituições nacionais de planejamento e recenseamento presentes na região, possuem cada uma o seu próprio sistema de informação. Via de regra, elas registram e processam dados sobre mortes violentas, lesões corporais, crimes, etc. Até pouco tempo atrás, esses dados eram principalmente utilizados para produzir relatórios. Era pouco frequente utilizá-los para conceber e avaliar políticas ou para informar aos cidadãos sobre as políticas públicas e seus resultados.

A polícia vem coletando estatísticas sobre segurança há muito tempo (contagem de prisões, assassinatos, outros crimes, etc.), mas a utilização estratégica desses dados para elaborar abordagens preventivas, assim como para orientar e planejar o trabalho operacional da polícia no dia a dia, é um fenômeno recente (desde os anos 1990), não apenas na ALC, como também nos Estados Unidos e na Europa (J. Buchanan, 2011).

De mais a mais, a divulgação dos dados deu-se (e continua se dando) do campo para as instâncias de decisão, onde são agregados e arquivados, sem que sejam fornecidos às esferas locais para ajudar as autoridades a diagnosticar a sua situação e para que possam compará-los aos dados de outras cidades. Por fim, as instituições não costumam cruzar as suas informações. O setor de saúde não cruzava as suas estatísticas sobre lesões corporais com a polícia judiciária, além de não haver cruzamentos entre a Justiça e a polícia.

Alguns exemplos. Por exemplo: no Panamá, em 1991, o Ministro da Justiça criou o *Comité Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales* (Conadec), que só mantinha o Ministério em questão informado. Em 2010, com a criação de um Ministério da Segurança Pública, essa abordagem foi modificada graças à formulação de uma Estratégia Nacional de Segurança e à transformação do Conadec em *Sistema Nacional Integral de Estadísticas Criminalísticas* (SIEC). No entanto, as informações do SIEC continuaram não sendo encaminhadas às autoridades locais.

Além disso, cidades como Medellín criaram sistemas de informação centralizados (SISC) sobre violências e crimes. Apesar de terem sido concebidos para processar dados sobre segurança, eles processam e articulam também os dados oriundos das secretarias municipais de planejamento, saúde e educação, no intuito de fortalecer a articulação intersectorial das políticas municipais de prevenção. Por vezes, esses dados são igualmente evidenciados em estudos de monitoramento e avaliações sobre políticas públicas, produzidos por órgãos municipais, como o novo Escritório de Resiliência da Prefeitura de Medellín, ou encomendados a ONGs especializadas ou centros de pesquisa universitária.

Uma ferramenta de prestação de contas para as contrapartes da AFD. Em 2012, o sociólogo Renato de Lima, diretor do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e especialista em estatísticas criminais, observou que o Brasil tem “milhões e milhões de dados registrados, mas sem transformá-los em informações. (Pois) ainda não considerávamos necessário para o planejamento e a gestão (e) achávamos que as estatísticas não funcionavam como ferramenta de ‘*accountability*’ e de atribuição de responsabilidades, como gostaríamos de ver numa democracia”.

No Brasil, o debate sobre a boa utilização das informações foi fruto de uma lei (em 1995) que tornou obrigatória a divulgação trimestral de dados sobre criminalidade, em São Paulo. Contudo, 17 anos depois, em 2012, Renato de Lima observava que não há muito o que comemorar, apesar de reais progressos. A única verdadeira exceção, segundo ele, é o Estado de Pernambuco, que criou em 2007 o Sistema de Mortalidade de Interesse Policial (SIMIP). Por trás dessa sigla, encontra-se uma reflexão sobre o tipo de informações a serem construídas no âmbito da política de segurança pública conhecida sob o nome de “Pacto pela Vida”.

Uma explicação plausível para essa subutilização das estatísticas aponta para fatores políticos, em particular, a ausência ou orientação errônea das políticas (nacionais) de segurança (PNUD, 2008, p. 3) e sua atribuição à polícia. No entanto, a situação começou a evoluir ao longo da última década, em razão de vários fatores:

As necessidades da mídia, que solicita informações, num contexto de crescente preocupação com a segurança;

O monitoramento realizado por organismos de cooperação internacional que fornecem cooperação técnica e financeira;

A implantação de novos sistemas de prevenção e diminuição das violências (como o de segurança cidadã);

A necessidade de compreender melhor fenômenos de violência instáveis e multifatoriais, para enfrentá-los.

C. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO EX-POST E CAPITALIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE PREVENÇÃO

Uma possível opção para garantir a imparcialidade das avaliações é adjudicar o monitoramento do componente a terceiros. Essa opção precisa ser negociada com o gerenciador de obras de forma aberta e pode referir-se apenas ao componente em questão. Na América Latina, várias organizações da sociedade civil, bem como órgãos municipais de certas cidades, têm competência para isso e estão acostumados a estabelecer um diálogo de cooperação com gerenciadores de obras. No caso de um componente de cooperação técnica, é possível reservar recursos para que a AFD ou seu representante possam fazer a avaliação durante a execução e um ano depois.

FICHA Nº 6. GUIA DE PERGUNTAS – AVALIAÇÃO DE UM COMPONENTE DE PREVENÇÃO

Foram definidos momentos específicos de monitoramento do componente de PVC com o parceiro? Além da divisão especializada em avaliação, a avaliação incorpora a expertise em PVC dos departamentos técnicos e geográficos da AFD?

Caso não tenha sido acrescentado um componente de prevenção, o monitoramento do projeto permite verificar o estado dos indicadores relacionados aos diagnósticos (rápidos ou aprofundados) sobre violências nas cidades e sua prevenção, realizados durante as fases de identificação e instrução?

É possível incluir, em todas as pautas de reunião, um balanço sobre a evolução do componente de prevenção e as eventuais externalidades positivas resultantes do projeto, como um todo?

As equipes de monitoramento organizam oficinas de compartilhamento de boas práticas em matéria de prevenção de violências nas cidades e desenvolvimento urbano, no intuito de prever os eixos de uma possível capitalização?

O projeto e o componente podem ser objeto de uma avaliação ex-post?

Os projetos emblemáticos da AFD na região – que despertaram, em parte, esse interesse por questões de violências nas cidades e prevenção (em especial, o VLT em Medellín) – poderiam ser objeto de uma avaliação ex-post e de um estudo de impacto alternativo. Devido à ausência de uma linha basilar, é possível recorrer a metodologias de pesquisa qualitativa próprias às ciências sociais.

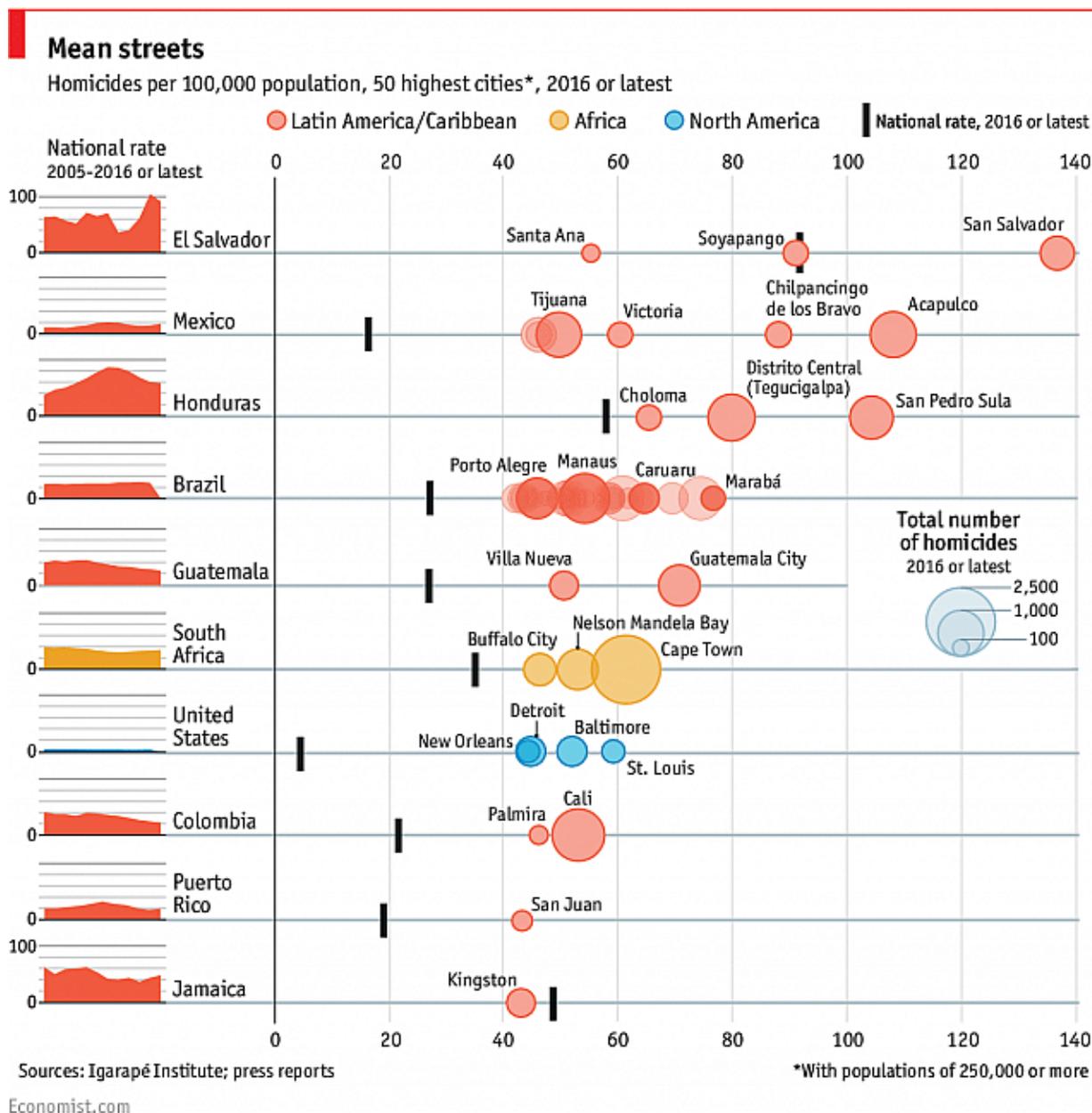
A capitalização de boas práticas é essencial. No entanto, a eficiência de intervenções de prevenção de violências tem sido principalmente demonstrada em países com alto nível de renda e taxas de violência menos elevadas do que na ALC. Portanto, não é certo que esses mesmos programas tenham os mesmos impactos nos países da região (Butchart e Mikton, 2014). As cidades e os financiadores realizaram vários exercícios de capitalização das políticas e programas de prevenção. Para atingir o objetivo mais geral de construir sociedades menos violentas, é fundamental construir conhecimentos com base em experiências concretas.

Ter uma melhor compreensão dos fracassos. O que falta, acima de tudo, é a análise dos fracassos. Por exemplo: durante muito tempo, San Pedro Sula (Honduras) foi apresentada pela OMS como uma cidade exemplar em termos de políticas de prevenção de violências, devido à abordagem de tipo epidemiológico empregada. Nos últimos anos, porém, essa cidade se transformou tragicamente numa das cidades mais letais do continente. A OMS parou de apresentá-la como uma referência em matéria de prevenção, mas parece não haver uma avaliação ex-post dos projetos e da evolução das violências. Esse estudo poderia nos ajudar a ter uma melhor compreensão, por exemplo, das fraquezas inerentes à abordagem epidemiológica, no caso de as violências começarem a ser provocadas, em grande parte, por conjunturas locais ou fenômenos como o crime organizado e o tráfico de drogas. Isso enfatiza, mais uma vez, a necessidade de se analisar continuamente as dinâmicas locais.

Para planejar essa capitalização de experiências de prevenção de violências nas cidades, é altamente recomendado estabelecer alianças estratégicas com parceiros internacionais (BID, CAF, USAID, ONU-Habitat, IRD) para estimular o diálogo Sul-Sul. O objetivo é tirar lições sobre o que funciona ou não na região, em matéria de prevenção, e sobre as externalidades positivas dos projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, após a inclusão de um componente de prevenção em determinado projeto, é aconselhado continuar participando das redes e dos debates locais, nacionais e regionais sobre a produção de indicadores de prevenção e diminuição das violências nas cidades, em torno da temática das “cidades resilientes”, etc., fornecendo a expertise francesa em matéria de planejamento de políticas urbanas.

APÊNDICES

A.1 As 50 cidades com maior taxa de homicídios no mundo (2016), incluindo 43 cidades da ALC.



Fonte: Economist.com, com base em informações fornecidas pelo Instituto Igarapé e pela imprensa.

A.2 Os 20 países com maior taxa de homicídios no mundo (2017 ou último ano disponível), incluindo 17 na ALC.

Rank	Country	Region	Absolute number of homicides	Homicide rate (per 100,000)	Year
1	El Salvador	The Americas	3,954	60.0	2017
2	Jamaica	The Americas	1,616	56.0	2017
3	Venezuela	The Americas	16,046	53.7	2017
4	Honduras	The Americas	3,791	42.8	2017
5	Saint Kitts and Nevis	The Americas	23	42.0	2017
6	Lesotho	Africa	897	41.2	2015
7	Belize	The Americas	142	37.2	2017
8	Trinidad and Tobago	The Americas	494	36.0	2017
9	Saint Vincent and the Grenadines	The Americas	39	35.5	2016
10	South Africa	Africa	18,673	34.3	2015
11	Saint Lucia	The Americas	57	34.0	2017
12	Bahamas	The Americas	123	31.0	2017
13	Brazil	The Americas	57,395	27.8	2016
14	Guatemala	The Americas	4,410	26.1	2017
15	Antigua and Barbuda	The Americas	20	25.0	2017
16	Colombia	The Americas	10,200	22.0	2017
17	Mexico	The Americas	25,339	20.4	2017
18	Puerto Rico	The Americas	670	19.4	2017
19	Namibia	Africa	372	17.2	2012
20	Dominica	The Americas	12	16.7	2013

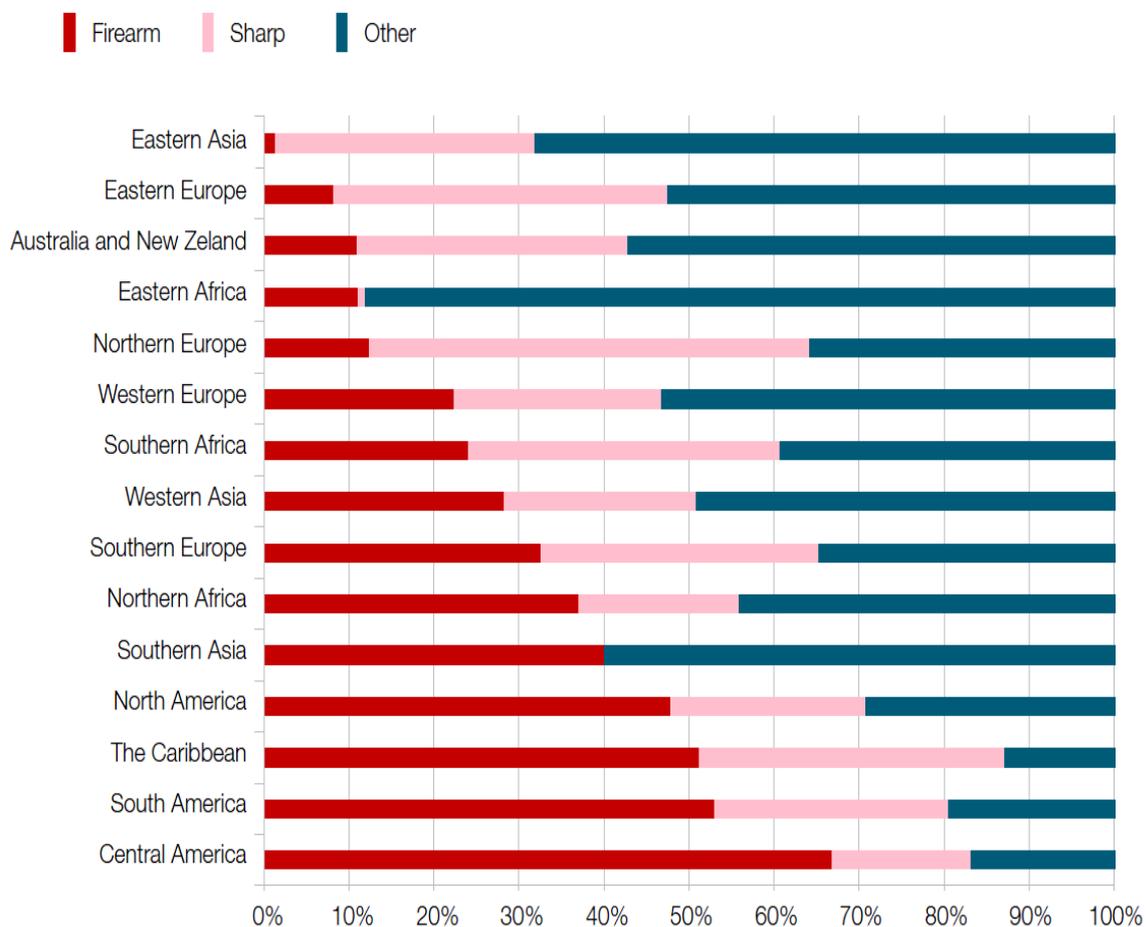
Source: Igarapé Institute - Homicide Monitor

A.3 Mapa de prevalência: as taxas de homicídios no mundo (2016)



Fonte: Banco Mundial (a partir da base estatística sobre homicídios da UNODC).

A.4 Homicídios por região, em função do tipo de arma utilizado (2016 ou último ano disponível).



Source: Igarapé Institute - Homicide Monitor

A.5 PROPORÇÃO DE PAÍSES NO MUNDO QUE TÊM POLÍTICAS DE PREVENÇÃO

Fonte: As quatro figuras abaixo foram extraídas de: UNODC-OMS-PNUD, *Relatório sobre a situação da prevenção da violência no mundo, Genebra, 2014* (estão disponíveis na internet: um resumo em francês e a íntegra do relatório em inglês).

Figure 2 : Proportion de pays disposant de données d'enquête nationales et de plans d'action nationaux, par type de violence (n = 133 pays)

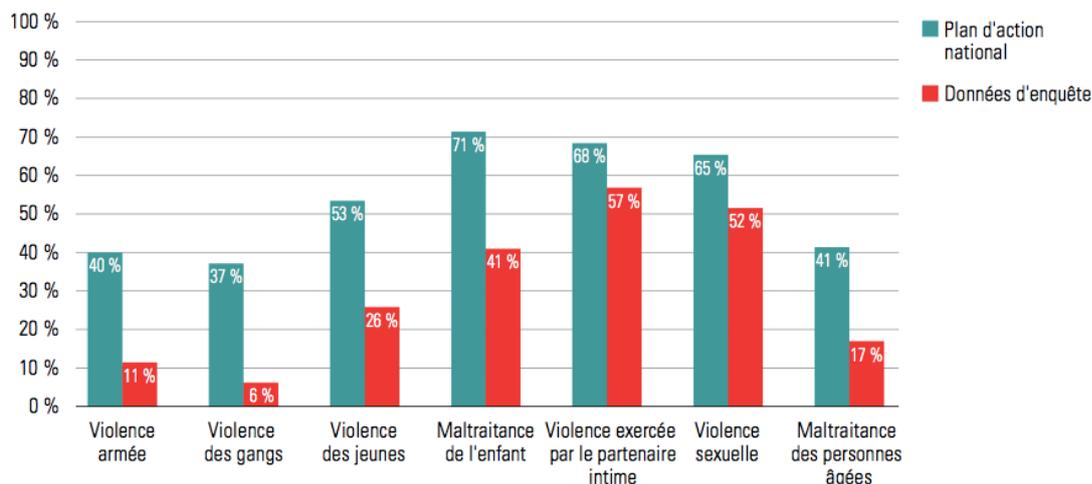
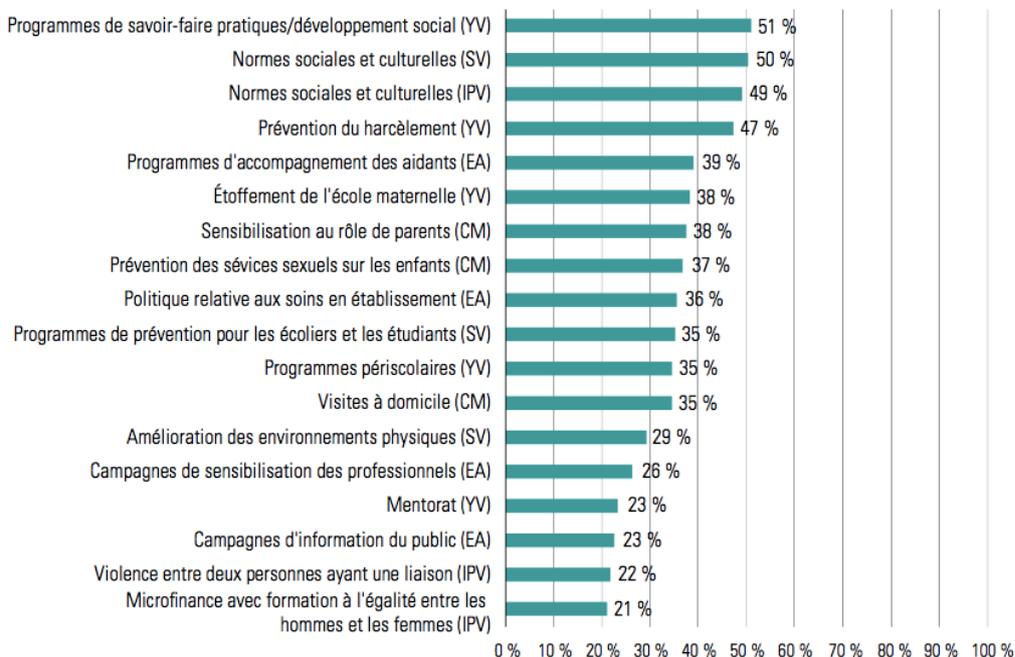


Figure 3 : Proportion de pays déclarant la mise en œuvre de programmes de prévention de la violence à plus grande échelle par type de programme (n = 133 pays)^a



^a Légende : CM = maltraitance des enfants ; EA = maltraitance des personnes âgées ; IPV = violence du partenaire intime ; SV = violence sexuelle ; YV = violence des jeunes. S'il est indiqué que chaque programme relève d'un type particulier de violence, certaines des stratégies répertoriées dans la figure ont eu des effets préventifs sur plusieurs types de violence.

Figure 4 : Proportion de pays disposant de politiques scolaires et du logement visant à réduire les facteurs de risque de la violence, par Région de l'OMS (n = 133 pays)

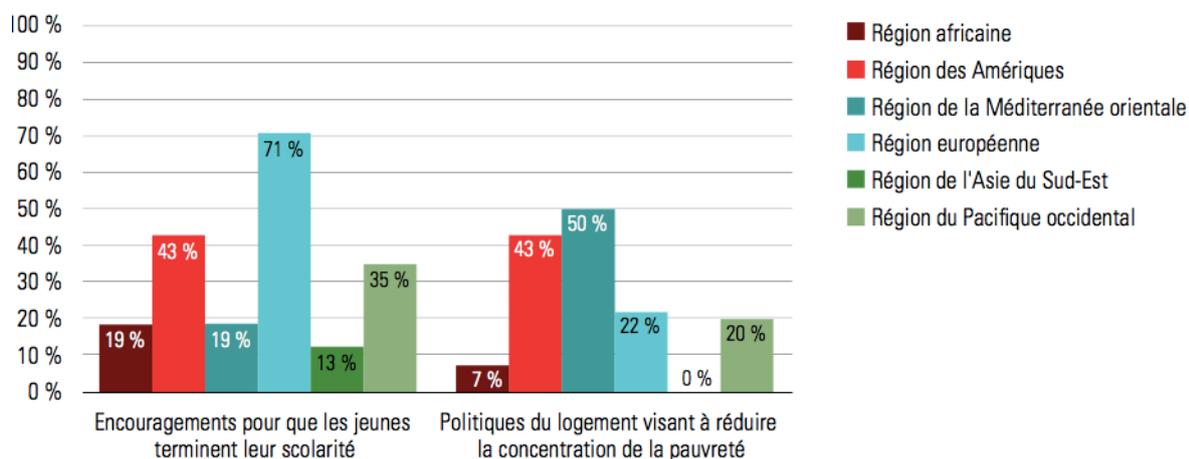
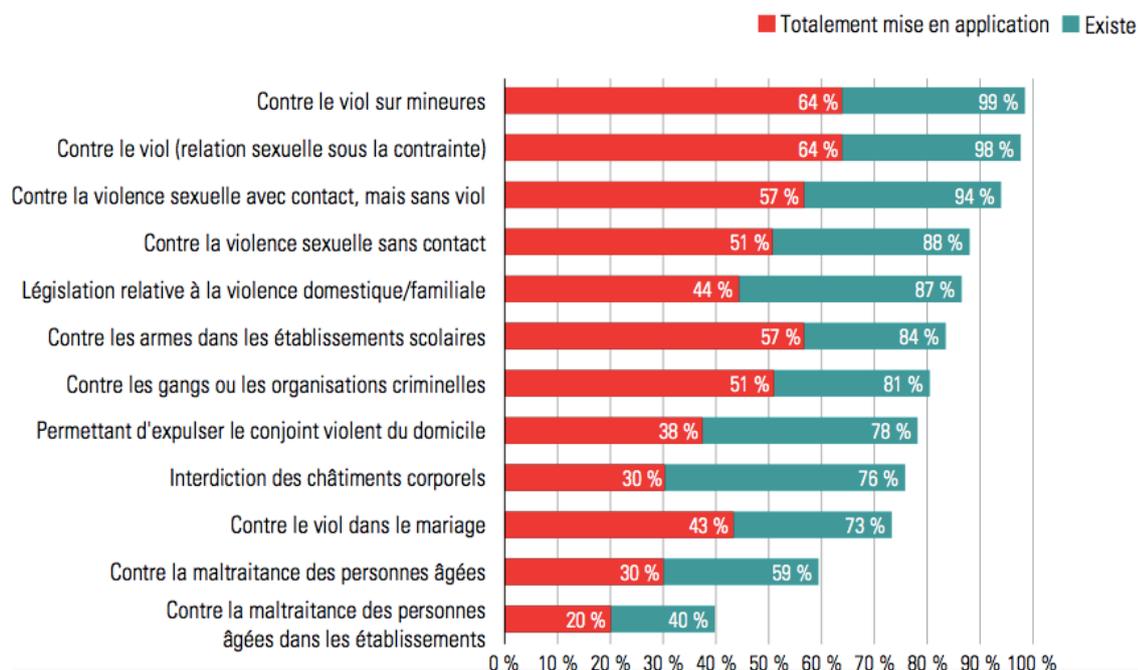


Figure 5 : Proportion de pays dotés de lois visant à prévenir la violence et mesure dans laquelle les pays indiquent que ces lois sont pleinement mises en application (n = 133 pays)



PESSOAS ENTREVISTADAS (por ordem alfabética)

AFD. Jean-François Almanza, Jérémie Bonhomme, Valentin Bloyer, Julien Boglietto, Baptiste Charzat, Hervé Conan, Clémentine Dardy, Priscille De Coninck, Karine De Fremont, Laurent Duriez, Delphine Falchier, Bénédicte Gazon, Aurélie Ghuedre, Anne Isambert, Silvain Joachim, Sarah Lamanie, Jean-Marc Liger, Virgine Lucas, Silvy Margaux, Sarah Marniesse, Géraldine Massuelle, Bruno Nadalutti, Irène Salenson, Pierre Salignon, Laure Schalchli, Reda Souirgi, Philippe Walfard e Anaïs Weber.

Medellín. Camilo Arango (Fundação Concreto), Paula Aristizabal (Fundação Concreto), Juan Sebastián Bustamante (Urbam, Universidade Eafit), Carlos Miguel Cadena (Urbam, Universidade Eafit), Oscar Darío Cardona (Escritório de Resiliência, Prefeitura de Medellín), Natalia Castaño (Urbam, Universidade Eafit), Juan Correa (METRO), Alejandro Echeverri (Urbam, Universidade Eafit), Milena Echeverry (SISC, Prefeitura de Medellín), Jairo Gutiérrez (METRO), Jorge Herrera (SISC, Prefeitura de Medellín), Santiago Leyva (Universidade EAFIT), Felipe Lopera (SISC, Prefeitura de Medellín), María Elena Restrepo (METRO), Adriana Sánchez (METRO), Ana Mercedes Solano (METRO), Santiago Uribe Rocha (Escritório de Resiliência, Prefeitura de Medellín), Mauricio Valencia (Secretário de Planejamento Urbano, 2008-2011), Carlos Velásquez (Colegio Mayor d'Antioquia), Diego Alejandro Vélez (ACI, Prefeitura de Medellín), Daniel Yepes (SISC, Prefeitura de Medellín).

Bogotá. Hugo Acero (Subsecretário de Segurança, Prefeitura de Bogotá 1995-2003), Gilma Ballesteros (FINDETER), Maurice Bernard (AFD), Natalia Cárdenas (AFD), Lorena Caro (Gabinete do Secretário de Segurança, Justiça e Convivência, Prefeitura de Bogotá), Nelson Camilo Coronado (BID), Marcelo Jorge Fabre (Banco Mundial), Daniel Mejia (Secretário de Segurança, Justiça e Convivência, Prefeitura de Bogotá), Ricardo Montezuma (Fundação Humana), Lili Torres (FINDETER), Diana Urbano (Gabinete do Secretário de Segurança, Justiça e Convivência, Prefeitura de Bogotá).

Cali. Rodrigo Guerrero (ex-prefeito de Cali).

Fortaleza. Angélique Abreu (Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte - CUCA) Lorena Alves (Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência - CCPHA), Joaquim Araújo (CCPHA), César Barreira (Laboratório de Estudos da Violência, UFC), Luciana Brilhante (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA), Francimara Carneiro (CEDECA), Ana Leticia Costa Lins (Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS), Rogerio Costa (CDVHS), André Daher (PROINFRA/SEINF), Nastasha Faria (Escola Porto Iracama das Artes), Caio Feitosa (CDVHS), Wigor Florêncio (Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos), Flor Fontenele (Associação Pequeno Nazareno), Miguel Francisco (Fórum Permanente de ONGs de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes – Fórum DCA), Thiago de Holanda Altamirano (CCPHA), Bete Jaguaribe (Escola Porto Iracama das Artes), Victor Macêdo (Plano de Ação Imediata em Transporte e Trânsito – PAITT, Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos), João Luiz Maciel (Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Ceará – SINDIÔNIBUS), Bruno Marinho (PROINFRA/SEINF), Carla Melo da Escóssia (Ceará Pacifico, Governo do Estado do Ceará), Manoel Torquato, Flor Fontenele (Associação Pequeno Nazareno), Luiz Fábio Paiva (Laboratório de Estudos da Violência, UFC), Lia de Souza Parente (Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR), Maria Helena da Paula Frota (Observatório universitário de Violência contra a Mulher – OBSERVEM, UFC), João Paulo Costa (Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR), Erica Pontes (CCPHA), Renato Roseno (deputado do Estado do Ceará, relator do CCPHA), Jamilson Simões (CCPHA), André Souza (Secretaria Municipal de Segurança).

Rio de Janeiro. Michel Misse (Núcleo de Estudos de Violência, UFRJ), Daniel Misse, Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade (NECSO, Universidade Federal Fluminense UFF), Michelle dos Ramos (Instituto Igarapé), cinco mediadores (Centro de Mediação Comunitária, Favela da Rocinha), Jonathan Mermis-Cava e Etienne Singleton (Consulado dos Estados Unidos, Rio de Janeiro),

Brasília. Bruno Amaral Machado (Grupo de Pesquisa Política Criminal, Universidade de Brasília), Dino Marcello Capriolo Cattoretti (BID), Cecilia Guerra (CAF), Marie-Pierre Ledru (IRD).

Washington DC. Christine Brendel (GIZ – Equador; por e-mail), Michael Donovan (BID), Enrique Roig (Creative Associates Inc. e USAID).

BIBLIOGRAFIA

Agier M. e Lamotte M. (2016), “Les pacifications dans la ville contemporaine. Ethnographies et anthropologie”, *L'Homme*, 2016/3, n° 219-220, págs. 7-29.

Alcaldía de Medellín (2009), *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Medellín*, Medellín: BID.

Alcaldía de Medellín (2011), *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*, Medellín: BID.

Alcaldía de Medellín e Sistema Metro (2015), *Nuestro Tranvía*, Medellín: Universo Centro.

Alcaldía de Medellín e Sistema Metro (2015), *Entre rieles y cables. El tranvía de Ayacucho y sus dos cables*, Medellín: Universo Centro.

Andresen M. e Felson M. (2010), “Situational Crime Prevention and Co-Offending”, *Crime Patterns & Analysis*, vol. 3-1, págs. 3-13.

Araujo K. e Martuccelli D. (2013), “Individu et néolibéralisme : réflexions à partir de l'expérience chilienne”, *Problèmes d'Amérique latine* 2013-1, n° 88, págs. 125-143.

Arias E.D. e Goldstein D. (eds.) (2010), *Violent democracies in Latin America*, Durham NC: Duke University Press.

Baird A. (2015), “Duros and Gangland Girlfriends: Male Identity, Gang Socialisation and Rape in Medellín” In Auyero J., Bourgois P., Scheper-Hughes N. (eds.), *Violence at the Urban Margins in the Americas*, Oxford: Oxford University Press.

Banco Mundial (2010), *Violence in The City. Understanding and supporting community responses to urban violence*, Washington: BM.

Berk R. A. e Rossi P. H. (1990), *Thinking about Program Evaluation*, Newbury Park: Sage Publications.

Brysk A. (2000), “Democratizing Civil Society in Latin America”, *Journal of Democracy* 11, n° 3, págs. 151–165.

Butchart A., Mikton C. (2014), *Global Status Report on Violence Prevention*, Ginebra, Suíça: Organização Mundial da Saúde, OMS.

Buitrago Londoño A. (2015), “Cuando la Cultura Metro baje a la calle”, in Alcaldía de Medellín, *Nuestro Tranvía*, Universo Centro, págs. 113-121.

Buvinic M., Morrison A. e Shifter M. (1999), *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*. Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank, BID.

Buvinic M., Morrison A. e Orlando M. B. (2005), “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”, *Papeles de Poblacion*, BID e Banco Mundial.

Camargo L.M. (2017), “Secourir et guérir : voir autrement la violence dans les villes colombiennes ? Années 1980 et 1990”, *La Clé des Langues [online]*, Lyon: ENS/EDUSCOL.

Cano I. e Rojido E. (2006), *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y El Caribe*. Laboratório de Análise da Violência Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível na internet.

Carrión F. (2012), *Violencia y seguridad ciudadana: Referencias bibliográficas*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, Vol. 1. Disponível na internet.

Cavalcanti R.C. (2017), “Uma análise da implementação do programa Pacto pela Vida”, *Revista Idealogando*. Disponível na internet.

Centro de Análisis Político (CAP) (2015), “El que no oye consejos, no llega a viejo. Recomendaciones de política pública », in Duncan G. e Eslava A. (eds.), *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*, Medellín: Universidade Eafit e Open Society, págs. 363-375.

Cerqueira D. (2014), *Causas e consequências do crime no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA.

Cerqueira D. e D.S.C. Coelho (2015), *Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade*, Rio de Janeiro: IPEA, Nota Técnica nº 15. Disponível na internet.

Cerqueira D. e R. L. Moura (2015), *O Efeito das Oportunidades do Mercado de Trabalho Sobre Taxas de Homicídios no Brasil*. Encontrado no site: www.anpec.org.br;

Cerqueira D. e R.L. Moura (2014). “Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil”, in Corseuil C. e Botelho R.U (eds.), *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*, Rio de Janeiro: IPEA.

Clarke R. V. (dir.) (1997), *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, 2ª ed., Guilderland, Nova Iorque: Harrow & Heston.

Coupé F., Brand P. e Dávila J.D., (2013), “Medellín. Institutional context and urban paradigm change”, in J.D. Davila (ed.), *Urban Mobility and Poverty. Lessons from Medellín and Soacha*.

Londres: DPU, UCL e Universidad Nacional de Colombia, págs. 55-67

Cusson M. (2009), *Prévenir la délinquance*, Paris: Presses Universitaires de France.

Cusson M., Tremblay P., Biron L.-L., Ouimet M. e Grandmaison R. (1994), *La planification et l'évaluation de projets en prévention du crime*, Québec: Ministère de Segurança Pública.

Dammert L. (2007), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina (Vol. 2)*, Quito: FLACSO Sede Equador.

Dammert L. e Zuniga L. (eds.) (2007), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadana*, FLACSO, Chile.

Dammert L (2009). “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”, in Kessler G. (dir.), *Seguridad y Ciudadanía*, Nuevos paradigmas y políticas públicas, Buenos Aires: EDHASA, págs. 60-72.

Duncan G. e Eslava A. (eds.) (2015), *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*, Medellín: Universidad Eafit e Open Society.

Empresa de Desenvolvimento Urbano de Medellín (EDU) (2007) “Proyecto urbano Integral en la Zona Nororiental de Medellín. Un modelo de transformacion de la ciudad”, Medellín (elaborado por A. Echeverri e F. Orsini.).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública, CAF, LAV (2012), *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, 2012*. Disponível na internet.

Fèvre C. (2015), *Mainstreaming Inclusive Violence Prevention in the Agenda of Multilateral Development Banks: The Case of the Inter-American Development Bank and the World Bank in Latin America and the Caribbean* (Tese de doutorado, University College London). Disponível na internet.

Garibay D. (2008), “Diversité des violences contemporaines en Amérique latine”, *Etudes de la Documentation française*, 5274-75: 37-50.

Glebbeek, M.L. e Koonings K. (2015), “Between Morro and Asfalto. Violence, insecurity and socio-spatial segregation in Latin American cities”, *Habitat International*, Vol. 54 (1): 3-9.

Gonzalez F. E., Vasquez T. e Bolívar I. J. (2009), *Violencia Política en Colombia: De la Nación Fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP.

Gonzalez O. L. (2010), “Violence homicide en Colombie : déviance ou ‘débrouille’?”, *Sociologos* [Online], 5.

Gottfredson D. C. (2001), *Schools and Delinquency*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gutiérrez F., Pinto M., Arenas J.C., Guzmán T. e Gutiérrez M. (2013), “The Importance of Political Coalitions in the Successful Reduction of Violence in Colombian Cities”, *Urban Studies*, Vol 50, n° 15.

Guzmán J. M., *et al.* (2006), “La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950”, *Population* 2006 (5), Vol. 61: 623-733.

Imbusch P., Misse M. e Carrión F. (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean”, *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 5 (1): 87-154.

Jaitman L. (ed.) (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, BID.

Jaitman L. e Ajzenman, N. (2016), *Crime concentration and hot spot dynamics in Latin America*, IDB Working Paper Series, n° idb-Wp-699.

Jaramillo, A. M., Perea, C. M. (eds.) (2014), *Ciudades en la encrucijada : violencia y poder criminal en Rio de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juarez*. Medellín: Corporacion Región, IEPRI e CRDI. Disponível na internet.

Kessler G. (2010), “Crime organisé et violences en Amérique latine et dans les Caraïbes”, *Problèmes d'Amérique latine* 2010 (2), Vol. 76: 5-23.

Lab S. P. (2007), *Crime Prevention*, (6ª ed.), Cincinnati (Ohio): Anderson.

Levan V. (2004), “Sécurisation des quartiers ‘sensibles’ : l’inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?”, *Champ pénal / Penal field* [Online], Vol. 1.

Leyva, S. (2010), “El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín”, *in* Hermelín M., Echeverri A., Giraldo J. (eds.), *Medellín Medio-Ambiente, Urbanismo, Sociedad, Urbam*, Universidad Eafit, Medellín.

Londoño J.L., Gaviria A. e Guerrero R. (2000), *Asalto al desarrollo: Violencia en America Latina*, BID.

Londoño J.-L. e Guerrero R. (1999), *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. IDB Research Network Working Paper R-375. Online.

McLwaine C. (2013). Urbanization and gender-based violence: exploring the paradoxes in the global South, *Environment and urbanization*, Vol 25(1): 65–79.

Maguire M., Morgan R. e Reiner R. (eds.) (2017), *The Oxford Handbook of Criminology*, Londres: Oxford University Press, 6ª edição.

Martin G. e Ceballos M., (2004), *Bogotá. Anatomia de una transformacion. Politicas municipales de seguridad ciudadana. 1995-2003*, Bogotá: Universidad Javeriana.

Martin G. e Corrales D. (Dir.) (2009), *Medellín. Transformacion de una ciudad*, Washington DC e Medellin: BID e Prefeitura de Medellín.

Martin G., (2011), "Community Policing in Central America: the way forward", USAID White Paper, Washington D.C., 42 p.

Martin G. (2014), *Medellín, Tragedia y Resurrección: Mafias, Ciudad Y Estado, 1975-2013*. (2eme ed.), La Carreta Histórica, Medellín.

Martin G. e Martin M. (2015), "Neighbors, crime, politics and design. Medellín and other Colombian experiences", in Ch. Klafus and A. Ouweneel, *Housing and belonging in Latin American Cities*, Berghahn Books, págs. 43-80.

Ministério dos Direitos Humanos (2017), "Diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua", 2017, 72 p.

Misse M. (2010), "Les organisations criminelles au Brésil : la complexité des marchés illégaux en milieu urbain", *Problèmes d'Amérique latine*, 2010 (2), n° 76: 43-60.

Misse M. (2014), "Cinco anos de UPP: Um breve balanço", in *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 7 (3), 2014: 675-700. Disponível na internet.

Misse D. (2017), "Desafios da Articulação Institucional: um estudo dos programas de Gestão Social em Territórios Pacificados". Disponível na internet.

Moser C. e McIlwaine C. (2006), "Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction", *World Development*, Vol. 34, n° 1: 89-112.

Moser C. e Moser A. (2003), "Gender-based violence: A serious development constraint", Background paper for the World Bank Gender Unit, Washington D.C.: Banco Mundial.

Mucchielli L. (2007), *Violences et insécurités. Fantasmies et réalité dans le débat français*, Paris, La Découverte.

Muggah R. e Aguirre K. (2013), *Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence*. Norwegian Peacebuilding Resource Center.

Muggah, Spencer e Chainey (2017), "Targeting 'Hot spots' could drastically reduce Latin Americas murder rate", *Americas Quartely [En ligne]*, 14 de março de 2017.

National Crime Prevention Institute (1986), *Understanding Crime Prevention*, Boston: Butterworth.

Villareal Navarro, J. (2008), "Evaluación ejecutiva del programa Proyecto Urbano Integral Nororiental de la Alcaldía de Medellín", documento de trabalho elaborado pelo Departamento de Planejamento Nacional, Bogotá. [Citado por Urbam e AFD, 2012]

O'Donnell G. (1994), "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, Vol. 5 (1): 55-69.

OPAS (2014), "Violence against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries (excerpts of a new report)", *Hemisphere*, Vol. 22.

Pécaut D. (2000a), "Entre pragmatisme et violence. Les stratégies des "mafias" colombiennes de la drogue", *Politix*, vol. 13, n° 49: 77-96.

Pécaut D. (2000b), "Les configurations de l'espace, du temps et de la subjectivité dans un contexte de terreur : l'exemple colombien", *Cultures & Conflits* [En ligne], n° 37.

Pécaut D. (2012), "Brouillage de l'opposition ami-ennemi et banalisation des pratiques d'atrocité. À propos des phénomènes de violence en Colombie", *Problèmes d'Amérique Latine*, Vol. 83-1: 9-32.

Peralva A. (1992), "Brésil : les nouvelles faces de la violence », *Cultures & Conflits* [Online].

Peralva, A. e Macé E. (2002), *Médias et violences urbaines*, Paris, La Documentation Française.

Perlman J. (2010), *Favela: four decades of living on the edge of Rio de Janeiro*, Nova Iorque: Oxford University Press.

Portes A. e Roberts B. R. (2005), "The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 40, n° 1: 43-82.

Portes A. e Hoffman K. (2003), "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era", *Latin American Research Review*, Vol. 38, n° 1: 41-82

Quenan, C. e Velut S. (dir.) (2014). *Les enjeux du développement en Amérique Latine : dynamiques socio-économiques et politiques publiques*. Coleção A Savoir [Online], n° 24.

Ratton L., C. Calvao e M. Fernandez (2014), "O Pacto pela Vida e a reducao dos homicidios em Pernambuco", Rio de Janeiro: Instituto Igarapé [Online].

Rosenbaum D. P., Lurigio A. J. e Davis R. C. (1998), *The Prevention of Crime*, Belmont: West & Wadsworth.

Rubio M. (1997), "Perverse Social Capital—Some Evidence from Colombia", *Journal of Economic Issues*, 31 (3): 805-816.

Salazar A. (1990), *No nacimos pa' semilla: la cultura de las bandas juveniles en Medellín*. Bogotá: Cinep.

Sanchez G. e Lair E. (2000), "De la necesidad de pensar la violencia colectiva: el caso andino", *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, vol. 29, n° 3, Lima: IFEA.

Sherman L., Farrington D. P., Welsh B. C. e MacKenzie D. L. (dir.) (2002), *Evidence Based Crime Prevention*, Londres: Routledge.

Sierra A. (2016), “Définir les confins urbains par l’informalité politique : les arrangements citadins entre conflits municipaux et production de territoires indéterminés à Lima (Pérou)”, *L’Espace Politique* [Online]. 2016-2: 29.

Sierra A. e Ortiz, D. (2012), “Las periferias, territorios de incertidumbre? El caso de Pachacútec, Lima-Callao, Perú”, in Beuf A., Duque Franco I. (eds.) *Recomposiciones territoriales de las periferias de las metrópolis andinas*, Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines, 41(3), 2012.

Sistema de Informação para a Segurança e Convivência de Medellín (SISC) (2015), “Método para la definición de polígonos de concentración de homicidios en Medellín”, in G. Duncan e A. Eslava (eds.), *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*, Universidade Eafit, págs. 377-390.

Souchaud S. e Prévôt-Schapira M.-F. (2013), “Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement”, *Problèmes d’Amérique latine*, Vol. 3 (90): 5-16.

Sutton A., Cherney A. e White R. (2008), *Crime Prevention*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor R. (1998), “Crime in Small Scale Places: What We Know, What We Can Prevent and What Else We Need to Know” in *Crime and Place: Plenary Papers of the 1997 Conference on Criminal Justice Research and Evaluation*. [Online.]

Tilley N. (dir.) (2005), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Monsey, Nova Iorque: Willam.

Tonry M. e Farrington D. P. (dir.) (1995), *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 19, Chicago: University of Chicago Press.

Tremblay R. E. (2008), *Prévenir la violence dès la petite enfance*, Paris: Odile Jacob.

Urbam, AFD, EDU (2012), *Medellín. Modelo de transformación urbana. PUI en la zona nororiental. Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo*, 188 p. [Disponível na internet.]

Vitaro F. e Gagnon C. (dir.) (2000), *Prévention des problèmes d’adaptation chez les enfants et les adolescents*, (2 vol.), Sainte-Foy (Québec): Presses de l’Université du Québec.

Vilalta, C. (2015), *Tendencias y proyecciones globales en la violencia homicida 2000 a 2030*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé – Nota de homicídios 2 [Online].

Waiselfisz J.J. (2016), *Mapa da violencia 2015. Homicídio de mulheres no Brasil* [Online], FLACSO, OMS e ONU. Waldmann P. (2007), *Guerra civil, terrorismo y anomia social: el caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá: Norma.

Weisburd D. (1997), "Reorienting Crime Prevention Research and Policy: From the Causes of Crime to the Context of Crime.", National Institute of Justice Research Report. Washington D.C.

Welsh B. C. e Farrington D. P. (eds.) (2006), *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Dordrecht: Springer.

Whitzman (2008), *The Handbook of community safety, gender and violence prevention. Practical planning tools*, Londres: Earthscan.

Winton A. (2004), "Urban violence: a guide to the literature", *Environment & Urbanization*, Vol. 16, nº 2: 165-184.

World Bank (2010), *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to urban Violence*. Social Development Department, Conflict - Crime and Violence Team.

Zaveleta J.E. (2012), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* [Online], CLACSO

Documentos internos

Este estudo recorreu a muitos folhetos, relatórios, fichas técnicas, notas e outras publicações internas da AFD.

AGRADECIMENTOS

Os autores apresentam protestos de profunda gratidão a Hervé Conan, Diretor do Departamento da América Latina e do Caribe (ALC-AFD), e a Sarah Marniesse, Diretora do Departamento de Mobilização de Pesquisa e Inovação (IRD), pelo indefectível apoio durante a realização deste estudo.

Eles manifestam os seus mais vivos agradecimentos ao comitê gestor da AFD, composto por Andrea Morales (ALC/CCC), Julien Boglietto (CCC) e Anaïs Weber (AES), pelo compromisso, pelo apoio, pela refinada releitura dos relatórios provisórios e por suas construtivas propostas. Andrea viabilizou um estreito diálogo entre os autores e as solicitações da AFD. Os autores também expressam a sua gratidão a Alexis Sierra (PRODIG-IRD), pela releitura crítica e pelas fundamentais contribuições nos capítulos teóricos, e a Victor Gheno, que participou da primeira fase do estudo, na qualidade de estagiário do IRD. Agradecem, ainda, a Ghislain Favé e Laure Schalchli, pela atenta releitura dos capítulos sobre Fortaleza. Além disso, Ghislain prestou apoio logístico durante a missão na capital cearense.

Os autores gostariam de agradecer às equipes da AFD em Paris, Bogotá e Brasília, assim como aos representantes de seus parceiros locais, nacionais e internacionais na região, pelo tempo concedido e pelos conhecimentos e ideias compartilhadas (ver lista de entrevistados). Agradece-se, também, aos especialistas que enriqueceram a reflexão e facilitaram contatos na Colômbia e no Brasil, em especial, Camilo Arango (Diretor da Fundação Concreto, em Medellín), Alejandro Echeverri (Diretor do Centro de Pesquisa URBAM, da Universidade Eafit, em Medellín), Leandro Ramos (Procurador para Assuntos de Vigilância Preventiva da Função Pública, na Colômbia), Carla Melo da Escóssia (Secretária Executiva e coordenadora de gestão territorial do Ceará Pacífico, em Fortaleza) e Michel Misse (Diretor do Núcleo de Estudos de Violência – NECVU – da Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Por fim, os autores agradecem a Dominique Dumet, Christophe Cypcura e Kamal Binali, do RD, pelo apoio logístico durante todo o estudo, bem como a Sandrine Fagnoni, Virginie Vial-Isnard, Antoine Bricout e Cécile Leclère, pelo trabalho de correção e edição da íntegra do relatório, e a Margaux Cannamela, pela correção da versão resumida.

Os estudos, análises, recomendações e conclusões apresentados neste documento são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião do IRD, da AFD ou das pessoas que participaram do estudo.

GERARD MARTIN, Diretor do estudo.
LUIS MIGUEL CAMARGO, Chefe de projeto.

SIGLAS

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
ALC	América Latina e Caribe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAF	Corporação Andina de Desenvolvimento
CARSI	<i>Central American Regional Security Initiative</i>
CEPTD	<i>Crime Prevention through Environmental Design</i>
CIPC	Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade
EDU	Empresa de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Medellín
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IRD	Instituto de Pesquisa de Desenvolvimento
IQV	Índice de Qualidade de Vida
LAIF	<i>Latin American Investment Facility</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
OSC	Organizações da sociedade civil
ONU Mulheres	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OPS	Organização Pan-Americana de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROINFRA	Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado CAF/AFD/Prefeitura de Fortaleza
PUI	Projeto Urbano Integrado AFD/Prefeitura de Medellín
PUI-CEM	Projeto Urbano Integrado – Zona Centro-Leste de Medellín

PVV	Prevenção de violências nas cidades
SES	Sistema Regional de Indicadores Padronizados de Segurança Cidadã (SES) do BID
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes
USAID	Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos
VBG	Violências baseadas em gênero
VC	Violências nas cidades

Publicações nessa coleção

Notes techniques n°1	Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)
Notes techniques n°2	La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)
Notes techniques n°3	Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015)
Notes techniques n°4	Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)
Notes techniques n°5	Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015)
Technical Reports No 6	Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015)
Technical Reports No.7	Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015)
Notes techniques n°8	La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015)
Technical Reports No.9	Facilitating green skills and jobs in developing countries
Notes techniques n°10	Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar
Notes techniques n°11	Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (nov. 2014 – juil. 2015)

Notes techniques n°12	Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis
Notes techniques n°13	Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé
Notes techniques n°14	Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études
Notes techniques n°15	Jeunesses sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion
Technical Reports No.16	Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey
Notes techniques n°17	Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement
Notes techniques n°18	Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs
Notes techniques n°19	Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)
Technical Reports No.20	The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations
Notes techniques n°21	Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification
Notes techniques n°22	Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en Guinée
Notes techniques n°23	Évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010

Notes techniques n°24	Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire
Notes techniques n°25	Vulnérabilité sociophysique aux inondations au Sénégal
Technical reports No.25	Socio-physical Vulnerability to Flooding in Senegal
Notes techniques n°26	Revenus et trajectoires agricoles en Afrique d'ici 2050 : vers un trop-plein d'agriculteurs ?
Notes techniques n°27	Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner - Grille d'analyse et premiers résultats
Notes techniques n°28	Les dynamiques d'inclusion / exclusion de la jeunesse en zone MED
Notes techniques n°29	Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie ? - Un état des lieux à partir des nouvelles données de l'Observatoire de la Compétitivité Durable
Notes techniques n°30	Urgences et crises sanitaires dans les pays à ressources limitées : de la préparation à la réponse
Notes techniques n°31	Capitalisation des actions de formation-insertion des jeunes conduites par les organisations non gouvernementales
Notes techniques n°32	L'accès et le maintien des femmes à l'emploi de qualité au Maroc, en Tunisie et en Turquie
Notes techniques n°33	Le financement participatif et l'aide publique au développement : état des lieux et recommandations
Technical Reports No.34	Outlooks for flare reduction in Nigeria

Notes techniques n°35	Risque d'inondation et villes des pays en développement
Technical Reports No.35	Flood risk and cities in developing countries
Notas Técnicas N°35	El riesgo de inundación y las ciudades en los países en desarrollo
Notes techniques n°36	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°37	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes de soutien à l'entrepreneuriat en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°38	Etude prospective : quel impact des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane ?
Technical Reports No.39	Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries
Notes techniques n°40	Réformer les per diem par le dialogue
Notes techniques n°41	Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps
Technical Reports No.41	Retrospective Analysis of the Urban Water Supply Sector in Senegal: A Public-Private Partnership Over Time
Notes techniques n°42	L'assainissement et ses enjeux
Technical Reports No.42	Challenges in Sanitation

Notes techniques n°43	Utiliser les indications géographiques comme outil de développement - Guide pour le choix des produits illustré par les cas du miel blanc d'Oku et du poivre de Penja, Cameroun
Notes techniques n°44	Vingt ans d'aménagements rizicoles dans les territoires de mangrove en Guinée maritime Quel développement agricole durable?
Notes techniques n°45	Territoires de l'eau et communs en Bolivie - Les cas de Hampaturí (La Paz) et de Sacaba (Cochabamba)
Notes techniques n°46	Gouvernance des services d'eau et d'assainissement des villes boliviennes Analyse du modèle de gestion coopérative au travers de l'exemple de SAGUAPAC (Santa Cruz de la Sierra, Bolivie)
Notes techniques n°47	Mutations de la gouvernance des systèmes alimentaires urbains Le cas de l'agglomération de Rabat-Salé
Notes techniques n°48	Contribution des systèmes de distribution alimentaire à la sécurité alimentaire des villes : étude de cas sur l'agglomération de Rabat (Maroc)
Notes techniques n°49	Contribution des systèmes de distribution alimentaire à la sécurité alimentaire des villes : étude de cas sur l'agglomération d'Abidjan (Côte d'Ivoire)
Notes techniques n°50	Systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires Étude de cas sur la ville de Niamey (Niger)
Notes techniques n°51	Les systèmes de distribution alimentaire dans les pays d'Afrique méditerranéenne et Sub-saharienne
Notes techniques n°52	Recherches africaines et rôles de l'aide internationale : le cas des sciences sociales
Notes techniques n°53	Les branchements sociaux : intérêt et limites de différentes stratégies de ciblage des ménages vulnérables
Notes techniques n°54	Détourner les déchets - Innovations socio-techniques dans les villes du Sud

Notes techniques n°55	Relancer le conseil et la vulgarisation agricoles en Afrique subsaharienne - Pour de nouvelles politiques en cohérence avec les réalités de terrain
Technical Reports No.56	Financing TVET: A comparative analysis in six Asian countries
Technical Reports No.57	Financing TVET: A comparative analysis in six Asian countries - Korean Case Study
Notes techniques n°58	Financing TVET: A comparative analysis of six Asian countries Country Case Study: Viet Nam
Notes techniques n°59	Prévention des violences en ville (version française)

AFD: Quem somos?

A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), uma instituição financeira pública que implementa a política definida pelo governo francês, atua para combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável.

Presente em quatro continentes por meio de uma rede de 75 escritórios, a AFD financia e apoia projetos que melhoram as condições de vida das populações, apoiam o crescimento econômico e protegem o planeta.

Em 2019, a AFD investiu 14 bilhões de euros em projetos em países em desenvolvimento e nos territórios ultramarinos franceses.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 31 31 – www.afd.fr