

## **A percepção da segurança pública frente às requalificações do espaço urbano e sua diversidade de uso: o caso da região portuária do Rio de Janeiro**

**Talita Domingues Vespa**  
Mestranda em Engenharia Urbana e Ambiental,  
PUC-Rio

**Marcelo de Mattos Bezerra**  
Professor DAU, PUC-Rio

### **Abstract**

A sensação da segurança pública no espaço urbano está estreitamente relacionada com a qualidade do espaço: as ruas, as edificações e suas interconexões. Além disso, a falta de manutenção do espaço induz à sensação de insegurança, como, por exemplo, os casos de iluminação inadequada.

Além disso, o espraiamento ocorrido no crescimento das grandes cidades culminou em afastamento de boa parte das moradias para as regiões periféricas, em bairros centrais com utilização predominantemente comerciais, em esvaziamento noturno e abandono dos centros históricos.

Uma das consequências deste cenário se concretiza na piora dos índices de segurança pública, assim como aumento na percepção e sensação da insegurança no espaço público, percebendo-se então o desenvolvimento de um ciclo vicioso na não apropriação de tais espaços – maior sensação de insegurança, gerando ainda mais esvaziamento urbano, e aumentando a insegurança real.

As obras realizadas no porto do Rio de Janeiro abrangeram intervenções básicas (como melhorias na microacessibilidade, iluminação pública, revitalização de edificações e limpeza pública) e estruturais (como intervenções de infraestrutura básica, transporte público e edificações culturais) que tiveram influência direta não apenas na qualidade do espaço como também na segurança, no entanto, a região ainda sofre com um esvaziamento, o que prejudica o desenvolvimento local, e

resulta em espaços urbanos subutilizados e inseguros.

Este artigo pretende abranger aspectos conceituais da correlação entre o planejamento urbano e a segurança pública, assim como apresentar dados e uma análise da situação atual da região portuária do Rio de Janeiro, voltados a este tema.

### **Introdução**

A tendência de espraiamento na urbanização de grandes metrópoles, como é o caso do Rio de Janeiro, e do afastamento de moradias para regiões periféricas, resultou na consolidação de bairros centrais com utilização predominantemente comerciais, com baixo quantitativo de população habitante (Carneiro et al 2019).

Uma das principais consequências deste cenário se concretiza no esvaziamento noturno e na piora da segurança pública, demandando incremento no policiamento ostensivo, assim como aumento na percepção e sensação de insegurança no espaço público, percebendo-se então o desenvolvimento de um ciclo vicioso na não apropriação de tais espaços – maior sensação de insegurança, gerando ainda mais esvaziamento urbano, e aumentando a insegurança real.

Outro fator contribui para tal conjuntura: a degradação do espaço público e seu aspecto de abandono, agravada por casos de acúmulo de lixo, prédios abandonados e iluminação pública inadequada. A teoria das Janelas Quebradas (Kelling e Wilson 1982) apresenta a hipótese de que desordem e crime estão intrinsecamente ligados, onde um motiva o outro. O exemplo utilizado na publicação afirma que se uma janela

de um prédio for quebrada e deixada sem reparo, as outras janelas também serão quebradas.

Apesar da teoria ser voltada à criminologia, e controversa em alguns posicionamentos sociais, o conceito pode ser aplicado no espaço público no âmbito de sua preservação, que proporcionaria sentimento de cuidado e pertencimento da população que mora ou utiliza o espaço.

O aumento da violência e criminalidade leva o Estado, os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e a sociedade organizada a compreenderem que não basta que o controle do crime esteja focado apenas nas ações repressivas da polícia, mas ir além do policiamento tradicional com ações preventivas que atuem sobre a causa do problema, aliando conhecimentos de profissionais de diversas áreas, como arquitetura e urbanismo, engenharia e psicologia (Neto e Vieira 2014).

Parte-se então da premissa de que a configuração e ordem do espaço podem contribuir para a segurança pública a partir de dois aspectos principais, que se complementam no incentivo à dinâmica urbana: diversificação do uso do solo; e áreas públicas, de passagem ou de permanência, acessíveis, conservadas e confortáveis.

### **Planejamento urbano e segurança pública**

Apesar de não atuar de forma isolada na promoção da segurança, o planejamento urbano, tanto em seu desenho como em suas políticas, é um dos fatores que contribuem para o aumento da segurança pública nas cidades, assim como a sensação de segurança percebida pelos frequentadores do espaço. Esta questão se faz muito importante, pois, frequentemente locais da cidade são associados à criminalidade e violência, com consequências econômicas e sociais (Fernandes 2007).

Garantir a segurança urbana é uma função fundamental das ruas das cidades e suas calçadas, e a ordem pública “é mantida fundamentalmente pela rede intrincada, quase inconsciente, de controles e padrões de comportamento espontâneos presentes em meio ao povo e por ele aplicados”, fazendo com que a diversidade de usos dos espaços seja uma necessidade (Jacobs 2011, 32).

Soares (2006) afirma que há dois meios complementares para trabalhar pela promoção

da segurança pública: através de políticas preventivas e por meio da ação das polícias. Para o autor, políticas preventivas da criminalidade podem produzir efeitos rapidamente, a baixo custo, devido à sua proximidade da ponta, acessibilidade, agilidade e capilaridade. Planos e programas de segurança pública podem ser colocados em ação por meio de medidas tomadas no planejamento urbano, sendo entendida como promoção da segurança pública de caráter preventivo.

Além das ações de policiamento oficiais, aspectos do planejamento urbano dos bairros podem proporcionar aumento da segurança pública e da sensação de segurança por parte dos habitantes. Estes aspectos dizem respeito a como os espaços públicos e as calçadas são utilizadas e de como o espaço urbano é planejado para que a apropriação destes locais seja incentivada.

No entanto, as questões de segurança têm sido tratadas cada vez mais com vistas à preservação da continuidade das rotinas pessoais por meio do afastamento do “outro”, ou seja, as demandas de controle social não visam regular as relações entre as pessoas, grupos ou categorias sociais, mas sim o bloqueio dessas relações e como conclusão disso, “segurança e confinamento (forçado, no caso dos moradores dos territórios da pobreza, ou desejado, no das camadas mais abastadas da população), ou seja, repressão pura e simples, tendem a se tornar sinônimos” (Machado da Silva 2010, 294).

Pode-se inferir como um exemplo deste fenômeno o surgimento dos grandes condomínios habitacionais e centros comerciais, que oferecem aos seus moradores e usuários, dentro de seus limites, variados tipos de serviços, incentivando o isolamento para com o restante da cidade, resultando em áreas ao seu redor com aspecto vazio, sem vida urbana e com predominância do fluxo motorizado.

Para Rolnik (1998), além de um recorte de classe, raça ou faixa etária, esta segregação espacial também é expressa na separação do local de trabalho e do local de moradia, fazendo com que existam bairros que fiquem vazios durante o dia, “bairros-dormitórios”, assim como regiões comerciais pareçam “cidades-fantasma” para quem as percorre no período noturno.

É relevante citar que as áreas destinadas à permanência da população têm mudado gradativamente para espaços privados e a população mais afetada pela carência desses espaços de permanência, em termos quantitativos e qualitativos, é a mais pobre, cujas possibilidades não permitem o acesso aos equipamentos e espaços de uso comunitário privados (Oliveira e Mascaró 2007).

Percebe-se que existe uma necessidade da constituição de espaços públicos visando as necessidades da comunidade do seu entorno, guardando uma identidade com esta, o que possibilita a formação de um sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, gera responsabilidades quanto ao uso e conservação do espaço, como também uma normalização do seu uso, o que induz ao aumento da segurança pública (Lima 2014).

### **Estratégias**

Ao contrário das teorias urbanísticas ortodoxas, como as cidades-jardins de Ebenezer Howard ou a Ville Radieuse de Le Corbusier, Jacobs (2011) defende a multifuncionalidade dos bairros, edifícios voltados para a rua, apropriação do uso das calçadas e o cuidado ao se projetar e manter o espaço público, de forma a proporcionar segurança às ruas.

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

Neste quesito pode-se relacionar alguns argumentos de Speck (2016) quando defende que cidades devem ser o mais caminháveis possível. Segundo o autor, a caminhada nas ruas deve atender a quatro condições: ser proveitosa, ou seja, a maior parte da vida cotidiana deve estar por perto; ser segura quanto a acidentes; ser confortável, de forma que a paisagem conforme as ruas como “sala de estar ao ar livre”, e; ser interessante, com edifícios agradáveis e fartura de sinais de humanidade.

A caminhabilidade de uma comunidade pode ser conceituada como a medida em que as

características do ambiente construído e o uso da terra podem ou não favorecer os residentes da área em suas caminhadas de lazer, exercícios ou recreação, para acesso aos serviços ou para deslocamentos ao trabalho (Leslie et al, 2007).

Além disso, a caminhabilidade nos bairros faz com que as pessoas utilizem os comércios existentes na região, o que auxilia na manutenção da vitalidade local – comércios se mantêm, outros são criados ou atraídos ao local e, conseqüentemente, mais pessoas se utilizam das ruas, aumentando, assim, a segurança pública.

Desse modo, com a redução da criminalidade e da violência, as empresas se fixam no local, outras são atraídas, aumentam as ofertas de emprego, as condições sanitárias e urbanísticas evoluem, e assim sucessivamente (Soares 2006).

### **Região Portuária do Rio de Janeiro**

A cidade do Rio de Janeiro sofreu um processo de desindustrialização e esvaziamento econômico ao longo do século passado, e neste período cresceu rumo à Zona Sul e depois à Barra da Tijuca, em concorrência com o centro (Arraes e Silva 2014).

Desde meados dos anos 80 surgiram intenções de revitalização da zona portuária, no entanto, apenas em 2009, a partir de um instrumento do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada (OUC), criou condições efetivas para a revitalização da região (Arraes e Silva 2014).

A OUC da região portuária do Rio de Janeiro terá duração de 15 anos e os investimentos previstos chegarão ao montante de R\$ 10,6 bilhões em obras e serviços (Cdurp 2020). Além disso, visando a captação de mais recursos para a operação urbana, a prefeitura municipal aumentou o potencial construtivo dos imóveis da região por meio da venda de CEPACs, sigla dada aos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Faria e Resende 2017). O valor arrecadado com a venda dos CEPACs deve ser obrigatoriamente investido na requalificação da região, sendo 3% desses recursos investidos em patrimônio material e imaterial da área (Gomes e Fernandes 2016). Tais investimentos atraem frequentadores para a região, incentivando assim o uso do espaço público além de movimentar o comércio local.



Figura 1. Localização da Zona Portuária e pontos de interesse.

As intervenções urbanas que estão sendo executadas na região podem ser consideradas um caso de redução da criminalidade por estratégias urbanísticas, mas não em todo o contexto da intervenção, pois é possível observar aspectos positivos e negativos nas estratégias de revitalização da área.

Apesar da região portuária do Rio de Janeiro estar próxima a pontos importantes, como os aeroportos e o centro da cidade e contar com desembarque de transatlânticos (Figura 1), a região ainda sofre com um esvaziamento, o que prejudica o desenvolvimento local, e resulta em espaços urbanos subutilizados e consequentemente no agravamento da segurança pública.

No entanto, observa-se uma questão negativa: houve baixa arrecadação com a venda de CEPACs. Os certificados foram arrematados pela Caixa Econômica Federal (CEF), em um único leilão, com recursos do FGTS, o que possibilitou o adiantamento dos recursos necessários para a revitalização do porto, portanto, com a venda dos certificados abaixo do esperado, o fundo não recuperou seu investimento (Observatório das Metrôpoles 2018; Cdurp 2020). Conforme Gráfico 1, a maior parte dos empreendimentos privados não consumirão CEPACs. Um dos fatores para a

baixa venda dos certificados é econômico e por não possuir um valor de face determinado, seu custo elevado pode inviabilizar os investimentos em novos empreendimentos (Diário do Porto 2018).

No processo de revitalização, a área do porto deixou de ser tida como destinada exclusivamente ao trabalho e à habitação de baixa renda, para ganhar uma identidade de área de lazer: associado às atividades de cultura, as mudanças na paisagem começam a se refletir sobre o uso do solo (Mesentier e Moreira 2014). No entanto, o uso do espaço continua sendo predominantemente comercial e com poucas edificações residenciais (Gráfico 2).

Deve ainda ser observado que as intervenções realizadas para a execução das obras na região portuária removeram edificações e ocupações habitacionais de baixa renda, o que reduziu a população habitacional da área (Sant’Anna e Ximenes 2018).

Ocorreram ações visando promover a produção habitacional na região, como a tentativa de isenção de cobrança dos CEPACs para obras residenciais, que, no entanto, não foi aceito pela CEF (Diário do Porto 2018).

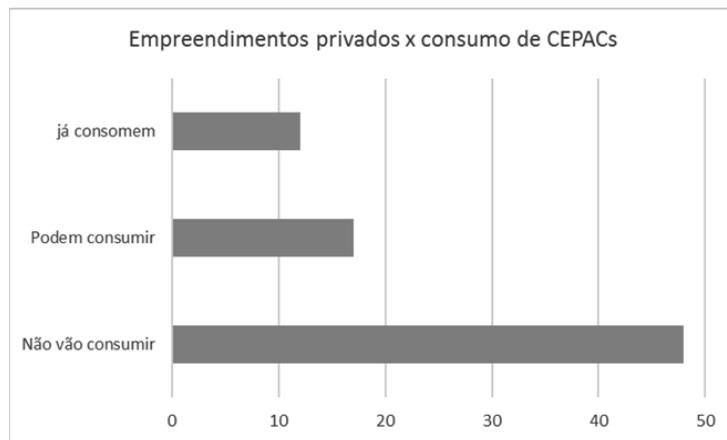


Gráfico 1. Empreendimentos privados versus consumo de CEPACs  
 Fonte: Observatório das Metrôpoles (2018)

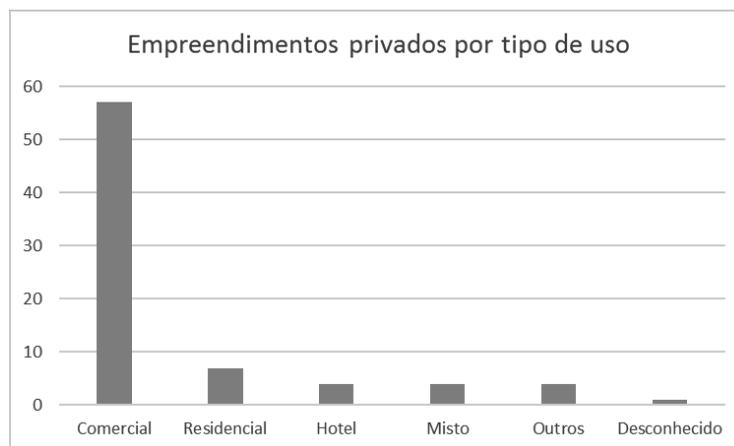


Gráfico 2. Empreendimentos Privados por tipo de uso  
 Fonte: Observatório das Metrôpoles (2018)

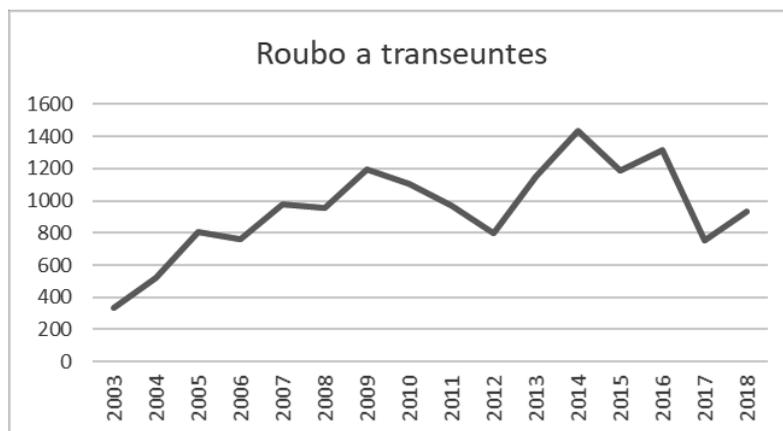


Gráfico 3. Série histórica de roubo a transeuntes  
 Fonte: ISP (2019)

Trazendo esta realidade aos conceitos apontados por Jacobs (2011), esta pouca diversificação resulta na não utilização dos espaços públicos em horários variados ao longo do dia – sendo predominantemente comercial, o uso dos espaços fica concentrado em horários diurnos.

Por observações no local, pode-se concluir que a construção de edificações e equipamentos de cultura e lazer, como os museus, aquário e rodagigante atraem um novo público para a região, que antes não era frequentador comum do local. No entanto, deve-se considerar que a grande maioria destas atrações são pagas, o que pode resultar em um efeito de exclusão na utilização do espaço.

Além disso, segundo Teixeira (2018), os projetos de revitalização da zona portuária consistiram em projetos de gentrificação, sendo, em alguns projetos, a população local considerada como um dos problemas do bairro portuário e obstáculo à sua revitalização.

Para uma compreensão melhor do cenário atual de segurança do porto, buscou-se dados oficiais do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP. O órgão divide a cidade em circunscrições integradas de segurança pública (CISP) e a área portuária compreende a CISP 4 em quase sua totalidade. O Gráfico 3 apresenta, com dados do ISP (2019), o número de roubos a transeuntes, em uma série histórica de 2003 a 2018. Nota-se um aumento absoluto nos casos de roubos no período, com alguns momentos de queda, como por exemplo a partir de 2017, após a área estar consolidada como um local turístico revitalizado, mas com aumento em 2018.

### **Considerações Finais**

O planejamento urbano é complexo, multidisciplinar e não se esgota em uma única solução ideal. As variáveis envolvidas e suas correlações, assim como a aplicação dos conceitos de planejamento em diferentes ambientes produz resultados que muitas vezes são incertos. O estudo do planejamento urbano nunca será exaustivo e o dinamismo da cidade faz com que o planejamento urbano em si nunca seja finito.

Por mais que tantas cidades tenham tido experiências urbanas de sucesso, estas questões serão sempre estudadas, pois as cidades mudam,

os hábitos e as necessidades mudam e a tecnologia muda. No entanto, os históricos de cada caso são fundamentais como lições aprendidas no aperfeiçoamento do planejamento e da revitalização das cidades.

A sensação da segurança pública no espaço urbano está estreitamente relacionada com a qualidade do espaço: as ruas, as edificações e suas interconexões. Por vezes, a própria falta de manutenção do espaço induz à sensação de insegurança, como, por exemplo, os casos de iluminação inadequada.

As obras realizadas na região portuária abrangeram intervenções básicas e estruturais. Como intervenções básicas pode-se citar as melhorias na microacessibilidade, iluminação pública, revitalização de edificações e limpeza pública. Já como questões estruturais podem ser elencadas intervenções de infraestrutura básica, transporte público (veículo leve sobre trilhos, o VLT), e edificações de culturais.

Em um olhar amplo, podemos identificar na região portuária sub-regiões com diferentes características. Regiões mais próximas aos equipamentos de cultura tem seus espaços públicos utilizados de forma mais constante pela população, em todos os dias da semana, situação que foi incentivada com a facilidade de acesso por meio do sistema de transporte público. Outras sub-regiões, ocupadas predominantemente por edificações comerciais e de hotelaria, sofrem com esvaziamento nos períodos noturnos e finais de semana.

Além das remoções habitacionais de baixa renda ocorridas durante às obras, as melhorias realizadas na paisagem e no espaço público, pode resultar em aumento do valor do solo, consequentemente aumentando o valor das propriedades e dos aluguéis na área. Ou seja, ao invés de incentivar a apropriação do espaço pelas populações locais, priorizou-se a atratividade para outros públicos, como trabalhadores da área e turistas.

Como conclusão da análise do caso da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, entende-se como necessário o fomento da diversidade de uso como uma estratégia para a melhoria da segurança pública na região, incentivando habitações e tornando os espaços de lazer e calçadas em locais atrativos e inclusivos.

## Endnotes

1. CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, “Porto Maravilha”, 2020, <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/portomaravilha/2020portomaravilha.pdf?t=1585679460>.
2. Diário do Porto, “Novo Código de Obras do Rio: Cepacs emperram o Porto”, 2018, <https://diariodoporto.com.br/novo-codigo-de-obras-do-rio-caixa-emperra-o-porto/>.
3. Eduardo Tomazini Teixeira, “A antítese da reforma urbana e sua atualização na Operação Consorciada Porto Maravilha” (Dissertação de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018), 288.
4. Eva Leslie, et al, “Walkability of local communities: Using geographic information systems to objectively assess relevant environmental attributes”, *Health and Place* 13, no. 1 (March/2007): 111-122.
5. George L. Kelling e James Q. Wilson, “Broken Windows: The police and neighborhood safety”, *The Atlantic*, Março, 1982, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>.
6. ISP – Instituto de Segurança Pública, “Visualização de Dados – TabSP”, 2019, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>.
7. Jane Jacobs, “Morte e Vida de Grandes Cidades” (São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011), 510.
8. Jeff Speck, “Cidade Caminhável” (São Paulo: Perspectiva, 2016), 293.
9. Jorge Arraes e Alberto Silva, “Porto Maravilha: permanências e mudanças” in *Cidades em Transformação: Rio de Janeiro, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Nova York, Londres e Havana* org. Ephim Shluger e Miriam Danowski (Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014), 75-89.
10. Luís Fiães Fernandes, “Jacobs, Newman e C. Ray Jeffery. Contributos para a prevenção da criminalidade” in *Urbanismo Segurança e Lei. Tomo I.* coord. Manuel Monteiro Guedes Valente (Coimbra: Edições Almedina, 2007), 33-60.
11. Luiz Antônio Machado da Silva, “Violência Urbana”, *Segurança Pública e Favelas – O Caso do Rio de Janeiro Atual*, Caderno CRH 23, no. 59 (May-Aug/2010): 283-300.
12. Luiz Eduardo Soares, “Segurança pública: presente e futuro”, *Estudos Avançados* 20, no 56 (Jan-Apr/2006): 91-106.
13. Maria de Fátima Cabral Marques Gomes e Lenise Lima Fernandes, “O Morro da Providência e a Pedra Lisa na reestruturação da Zona Portuária do Rio de Janeiro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016), 164.
14. Mariana Carneiro et al, “Espraçamento urbano e exclusão social. Uma análise da acessibilidade dos moradores da cidade do Rio de Janeiro ao mercado de trabalho”, *EURE* 45, no 136 (Set./2019): 51-70.
15. Observatório das Metrôpoles, “A estagnação imobiliária e a crise do Porto Maravilha”, 2018, <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estagnacao-imobiliaria-e-crise-do-porto-maravilha/>.
16. Paula Silveira de Paoli, “O Rio de Janeiro de Passos e Paes: As reformas urbanas de Pereira Passos no início do século XX e o projeto do Porto Maravilha nas Olimpíadas Rio 2016” in *O Rio de Janeiro e seu desenvolvimento urbano: o papel do setor municipal de urbanismo*, orgs. Rodrigo de Faria, Vera F. Rezende (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017), 282.