

UNIVERSIDADE VILA VELHA-ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**SEGURANÇA PÚBLICA: A POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO
URBANO**

JOANITA ARAÚJO ESPANHOL

VILA VELHA-ES
DEZEMBRO/2017

UNIVERSIDADE VILA VELHA-ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**SEGURANÇA PÚBLICA: A POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO
URBANO**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública.

JOANITA ARAÚJO ESPANHOL

VILA VELHA – ES
DEZEMBRO/2017

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

E77s Espanhol, Joanita Araújo.

Segurança pública: a população no planejamento urbano / Joanita Araújo Espanhol. – 2017.

114 f.: il.

Orientadora: Michelly Ramos de Angelo.

Coorientador: Danilo Roberto Pereira Santiago.

Dissertação (mestrado em Segurança Pública) - Universidade Vila Velha, 2017.

Inclui bibliografias.

1. Planejamento urbano. 2. Exclusão social. 3. Criminalidade. I. Orientador Angelo, Michelly Ramos de. II. Coorientador Santiago, Danilo Roberto Pereira. III. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 363.3

JOANITA ARAÚJO ESPANHOL

**SEGURANÇA PÚBLICA: A POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO
URBANO**

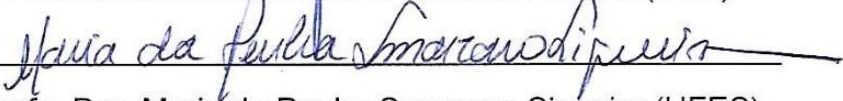
Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, para obtenção do grau de Mestra em Segurança Pública.

Aprovado em 15 de dezembro de 2017.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Giovanilton André Carretta Ferreira (UUV)



Profa. Dra. Maria da Penha Smarzaró Siqueira (UFES)



Prof. Dr. Danilo Roberto Pereira Santiago (UUV)



Profa. Dra. Michelly Ramos de Angelo (UUV)
Orientadora

Com carinho, admiração e gratidão às
minhas irmãs, Cíntia e Mariana.
Aos meus pais pela compreensão e
incentivo.
Ao meu marido, Renato, por toda paciência
e amor.

AGRADECIMENTOS

O caminho que percorremos em busca pelo conhecimento é repleto de desafios, jamais conseguiria concluir qualquer etapa sem ajuda e apoio. Ser grato é reconhecer que precisamos uns dos outros, precisamos sim, de ajuda, de auxílio, de paciência e de sabedoria alheia.

Sou grata a minha família. A meus pais, Nedis e Odicélia, por mais uma vez reafirmarem a convicção de que a educação é a base do crescimento e consolidação de uma vida honesta e bem-sucedida. As minhas irmãs, a Cíntia tantas vezes solicitada a me socorrer e a ensinar-me, a Mariana pelo apoio e ajuda nas madrugadas.

Agradeço as amigas de choros e risadas. Lívia, foram muitas trocas, sorrisos e lágrimas, amizade cativada num momento tão complicado. Tatiany, figura, que me convidou a embragar nesta aventura. Amigos de mestrado devem ser para toda a vida, e serão. Como, também, são aqueles que apoiaram com suporte fundamental: Maria Luíza, Dany, Elizabeth e Mateus.

Por escolher o desafio de aliar áreas tão distintas, quanto o Direito e a Arquitetura, e a partir de aí desenvolver uma relação que ultrapassou os limites da orientação. Pelas tardes que me deixaram por tantas vezes confusa e desesperada, pelos conselhos, paciência e conhecimento, agradeço a minha orientadora, Michelly.

Aos Giovanilton e Maria da Penhas, professores e componentes da Banca de Qualificação e Defesa, pelas contribuições e carinho nas orientações.

Ao meu amor, Renato, que se tornou parte essencial deste caminhar, ao compreender as madrugadas, ausências, prazos, sendo sempre carinhoso, gentil e segurando minha mão.

E, a Deus por me capacitar e sempre me ouvir.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – APRESENTAÇÃO	8
1.1 INTRODUÇÃO	8
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	9
1.3 OBJETIVOS	10
1.3.1 Objetivo geral	10
1.3.2 Objetivos específicos.....	10
1.4 HIPÓTESE	10
1.5 JUSTIFICATIVA	10
CAPÍTULO II – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	14
2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	14
2.2 COLETA DE DADOS	17
2.3 LEITURA E CLASSIFICAÇÃO BIBLIOGRÁFICA	19
2.4 ANÁLISE DE DADOS	23
2.4.1 Análise de Conteúdo	24
2.4.2 Análise Iramuteq	29
CAPÍTULO III – REFERENCIAL TEÓRICO	32
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIADAS AO PLANEJAMENTO URBANO	32
3.2 A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E VULNERABILIDADE	36
3.3 PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SEUS REFLEXOS (OU IMPACTOS) NA SEGURANÇA PÚBLICA	43
3.3.1 Plano Diretor como Instrumento aliado a Segurança Pública.	52
3.3.2 Participação Popular e seus entraves	57
CAPÍTULO IV – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	61
4.1 ANÁLISE COMENTÁRIOS ON-LINE (PLATAFORMA PARTICIPATIVA)	61
4.1.1 Nuvem de Palavras	62
4.1.2 Classificação Hierárquica Descendente (CHD)	67

4.1.3 Gráfico de Similitude	78
4.2 ANÁLISE – FÓRUNS REGIONAIS	80
4.3 ANÁLISE – AUDIÊNCIA PÚBLICA	96
4.3.1 Nuvem de Palavras	96
4.3.2 Classificação Hierárquica Descendente (CHD).....	98
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS.....	104

RESUMO

ESPANHOL, JOANITA ARAÚJO, Mestre, Universidade Vila Velha-ES, dezembro de 2017. A Segurança Pública: A população no Planejamento Urbano.

Orientadora: Michelly Ramos de Angelo. Coorientador: Danilo Roberto Pereira Santiago.

A Segurança Pública é um tema que ocupa os debates da sociedade com uma frequência cada vez maior. A ocorrência reiterada de atos de violência e os índices de criminalidades estão presentes nessas discussões, que, segundo a literatura, podem ser expostos, diagnosticados e minimizados com um planejamento urbano adequado que busque a qualidade de vida e segurança da população. O Plano Diretor Municipal (PDM) constitui-se em um dos principais instrumentos de planejamento municipal, figurando como palco desses debates e mecanismo de prevenção/mitigação contra fatores relacionados à Segurança Pública. Assim, esse estudo apresentou como pergunta de pesquisa principal: Como a participação popular, experimentada no processo de revisão do PDM do Município de Vila Velha-ES, relaciona a vulnerabilidade socioambiental a segurança pública, no que tange aos apontamentos de suas necessidades a fim de contribuição para a formulação de Políticas Públicas de segurança? E, como objetivo buscou compreender a relação entre Planejamento Urbano e Segurança Pública, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, a partir da análise da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal. Para tanto, foi conduzida uma pesquisa qualitativa, com abordagem estratégica de estudo de caso, utilizando as técnicas de análise de conteúdo e documental, com o apoio do *software* IRaMuTeQ. Os resultados indicaram que as sugestões e comentários, da população participante, relacionam a condição de vulnerabilidade a necessidades vivenciadas em seu dia-a-dia com questões preventivas de Segurança Pública. Indicaram, contudo, que essa relação foi construída indiretamente conectando conceitos e estudos sobre exclusão social, exclusão territorial, segregação urbana a vulnerabilidade socioambiental e Segurança Pública.

Palavras chave: Planejamento urbano. Prevenção. Exclusão territorial. Exclusão social. Criminalidade.

ABSTRACT

ESPANHOL, Joanita Araújo. University of Vila Velha – ES, December of 2017. PUBLIC SAFETY: THE POPULATION IN URBAN PLANNING. Advisor: Michelly Ramos de Ângelo; Danilo Roberto Pereira Santiago.

Public Security is a topic that occupies the debates of society with increasing frequency. The repeated occurrence of acts of violence and crime rates are present in these discussions, which, according to the literature, can be exposed, diagnosed and minimized with adequate urban planning that seeks the quality of life and safety of the population. The Municipal Master Plan (PDM) is one of the main instruments of municipal planning, as a stage of these debates and mechanism of prevention / mitigation against factors related to Public Safety. Thus, this study presented as a main research question: How the popular participation, tried in the process of revision of the PDM of the Municipality of Vila Velha-ES, relates the social-environmental vulnerability to public security, in relation to the notes of their needs in order to contribution to the formulation of Public Security Policies? And, as an objective, it sought to understand the relationship between Urban Planning and Public Safety, with emphasis on socio-environmental vulnerability, based on the analysis of popular participation in the revision of the Municipal Master Plan. For that, a qualitative research was conducted, with a strategic case study approach, using content and document analysis techniques, with the support of IRaMuTeQ software. The results indicated that the suggestions and comments of the participating population relate the condition of vulnerability to needs experienced in their daily life with preventive Public Safety issues. They indicated, however, that this relationship was built indirectly connecting concepts and studies on social exclusion, territorial exclusion, urban segregation, socio-environmental vulnerability and Public Security.

Keywords: Urban planning. Prevention. Territorial exclusion. Social exclusion. Crime.

CAPÍTULO I – APRESENTAÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho abordou-se políticas públicas de segurança, como ações e decisões do governo pautadas nas demandas e problemas da sociedade que refletem na manutenção e estabilidade da ordem pública. Dedicou-se aos anseios que envolvem planejamento urbano e conectam-se com segurança pública, especificamente, no que tange a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), momento em que se incentiva que as demandas da sociedade sejam expostas.

Pesquisas recentes informam que a sociedade brasileira anseia por segurança, nesse sentido a décima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), revela que 76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados, percentual preocupante e relevante, contudo compreensível, já que o mesmo editorial expõe, que a cada nove minutos uma pessoa foi morta violentamente no Brasil em 2015¹. Esta preocupação também é apontada pela sociedade, que com 57% das indicações, afirma que um dos maiores problemas do país é a violência (RETRATOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 2016).

No caso desta pesquisa, o que se propôs foi analisar como a participação popular e seus anseios, no âmbito de discussão do plano diretor, pode contribuir para ações que refletem na Segurança Pública. Promover a segurança dos cidadãos deve ser pauta das políticas públicas implementadas pelos entes federativos, em especial as Políticas Públicas de Segurança, cuja eficácia não dependem exclusivamente de ações policiais, necessitam de “engajamento do Município, sociedade civil, instituições de Ensino Superior e iniciativa privada em ações extrapoliciais de caráter preventivo, subsidiário e científico” (XAVIER, 2012, p.7260).

Algumas ações de caráter preventivo são citadas por Magalhães (2008) e Xavier (2012) como: a desocupação de áreas de preservação ambiental, de revitalização de espaços públicos e de reurbanização de locais com focos de criminalidade, planejamento e reforma urbana, mapeamento das áreas e das espécies

¹ Em 2015 esses números atingiram um total de 58.476 mortes violentas intencionais (vítimas de homicídios dolosos, de latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e morte decorrentes de intervenções policiais).

de conflitos e uma gama de políticas sociais integradas que promovam a cidadania e ofertem serviços básicos.

Destaca-se que essas ações podem ser inseridas no planejamento urbano desenvolvido pelo município por meio do PDM. Para analisar o processo de revisão do PDM de Vila Velha, município do Estado do Espírito Santo escolhido para a realização da pesquisa, adotou-se, conceitos relativos a direito urbanístico como normas cogentes garantidoras do bem-estar dos habitantes (FARIAS, 2005), e o vínculo entre organização de uma sociedade no espaço urbano (EVANGELISTA, 2012).

Na intenção de analisar a participação da população como diagnóstico e contribuição para Políticas Públicas de Segurança, enquanto percepção coletiva, foram utilizados métodos qualitativos com análise de conteúdo. A pesquisa, inicialmente, pretendia abarcar todo o processo de revisão do PDM de Vila Velha, contudo, teve seu recorte limitado pelo fator tempo, o Município não procedeu a conclusão de todas as etapas, tendo efetivado até o começo da presente análise, somente a fase da leitura comunitária.

O banco de dados, contendo as indicações e participação da população Vila Velhense, foi construído a partir das informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Vila Velha (ES), em seu site institucional. Para a análise foi realizado a categorização de palavras-chave, pautadas no aporte teórico, e, também, a utilização do software Iramuteq.

Assim, pretendeu-se discutir, o tema revisão do Plano Diretor Municipal com fins contributivos para ações de Política de Segurança, a partir da perspectiva dos cidadãos participantes da revisão do PDM de Vila Velha (ES).

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Como a participação popular, experimentada no processo de revisão do PDM, relaciona a vulnerabilidade socioambiental a segurança pública, no que tange aos apontamentos de suas necessidades a fim de contribuição para a formulação de Políticas Públicas de segurança?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

- Compreender a relação entre Planejamento Urbano e Segurança Pública, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, a partir da análise da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar estudos e teorias que associam segurança pública e planejamento urbano;
- Verificar a relação entre vulnerabilidade socioambiental e os fatores geradores dessa vulnerabilidade (exclusão social, exclusão territorial e segregação espacial) e a violência.
- Identificar na literatura como o PDM relaciona-se com a Segurança Pública;
- Analisar como a participação da população na revisão do PDM de Vila Velha-ES, pode contribuir para diagnosticar os problemas comunitários que envolvem a vulnerabilidade socioambiental associada à Segurança Pública.

1.4 HIPÓTESE

A Segurança Pública, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, não está presente de forma orientadora no debate da revisão do plano diretor, de Vila Velha-ES. Quando surge no debate público, o faz, na forma indireta relacionando a seguimento de ordenação territorial e não na dimensão interdisciplinar da seara da Segurança Pública.

1.5 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa está vinculada ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha (UVV), na linha

denominada Perspectiva social, econômica e territorial da criminologia; seguindo-a com fins de melhor compreensão entre planejamento urbano e criminalidade optou-se por delimitar, na seara de um de seus instrumentos, o plano diretor municipal.

O Estado do Espírito Santo destaca-se, em âmbito nacional segundo, o Mapa da Violência 2016 (WAISELFISZ, 2016), ao conter quatro de seus municípios na lista dos 100 municípios brasileiros com maiores taxas de homicídio de adolescentes, em 2015: Serra (4^o), Vitória (12^o), Cariacica (14^o) e Vila Velha (19^o). Cita-se, ainda, a taxa de crimes letais intencionais de 43,9 por cem mil habitantes², em 2015, na Região Metropolitana da Grande Vitória, destacando individualmente os municípios de Serra, com 67,2; Fundão, com 60,0; Cariacica, com 48,2; e Vila Velha, com 37,7 (IJSN, 2016). Outro dado a ser mencionado é a primeira colocação, de Vila Velha, no ranking estadual de crimes violentos contra o patrimônio, com 951 ocorrências no ano de 2015 (IJSN, 2016).

A descrição desses dados estatísticos demonstra que a violência e a criminalidade permeiam o cotidiano dos moradores do Município de Vila Velha. Outro dado de relevância, para fins desta pesquisa, já que a sociedade brasileira convive com espaço público fragmentado e segredo, com casos de injustiça, impunidade e violência ligados a falta de moradia (CALDEIRA, 2000), foi apresentado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2016), a saber o déficit habitacional do Espírito Santo em 2015³. A falta de moradia é consequência da ausência de um planejamento urbano que considere a realidade habitacional de cada município (ROLNIK, 2015). O déficit habitacional encontrado foi de 378.610 famílias, o que corresponde a 19,2% da população total do estado.

Neste cenário de déficit habitacional, Vila Velha ocupa uma posição significativa com 10,72%⁴, atrás apenas do município de Serra (14,74%) e a frente da capital Vitória (8,37%). Isto evidencia um desrespeito aos direitos fundamentais do cidadão,

² A taxa de homicídios no Brasil é de 29,1 morte por 100 mil habitantes enquanto que a do Espírito Santo é de 41,4 morte por 100 mil habitantes, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgada no Atlas da Violência 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf.

³ O Boletim considerou habitação para as famílias de baixa renda, ou seja, de acordo com o CadÚnico formado por famílias com pessoas de renda per capita de até ½ salário mínimo.

⁴ Boletim 1 – déficit habitacional no Espírito Santo com base no cadastro único, lançado em 31 de agosto de 2016, pelo Instituto José dos Santos Neves. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/4649-deficit-habitacional-no-espírito-santo-com-base-no-cadunico-2016>. Acessado em: 09 de outubro de 2016.

já que moradia compõe o rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), situação que alimenta os conglomerados subnormais, aumentando, assim, o cenário do marginalizado (KOWARICK, 2009).

A marginalização está inserida na segregação do espaço urbano (forma de exclusão social que apresenta uma dimensão espacial)⁵, sendo associada à violência e criminalidade, conforme destaca Carmona:

[...] causa social da violência urbana, pois nas regiões segregadas a falta de infraestrutura urbana e a precariedade dos serviços públicos concorrem para a formação da delinquência”. [...] Além disso, a deficiência na qualidade da moradia concorre para a criminalidade por servir de refúgio e esconderijo de grupos criminosos perigosos, que lá facilmente arregimentam novos integrantes (CARMONA, 2014, p.107 e 109).

Dentre os municípios capixaba citados no Mapa da Violência 2016 (WASELFISZ, 2016) e no Boletim 1: Déficit Habitacional no Espírito Santo (IJSN, 2016), o Município de Vila Velha encontrava-se em processo de revisão do PDM com dados sendo disponibilizados por meio virtual, no período de 2015-2017, e esse, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10257/2001), nos termos do art.40, § 1º, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo-se como parte integrante do planejamento municipal (BRASIL, 2001).

A legislação urbanística deve promover uma melhor organização do espaço urbano respeitando os princípios da função social da propriedade e da cidade (CARMONA, 2014). Assuntos como mobilidade urbana, uso e ocupação do solo, habitação, urbanismo, exclusão territorial, meio ambiente, todos de competência municipal, podem ser inseridos com fins de caráter preventivo, no planejamento urbano municipal (ROLINIK, 2010; SILVA, 2010; CALDEIRA, 2000; CARMONA, 2014). Dessa forma, verificou-se um cenário - problemas com violência e crime, déficit habitacional e discussão do planejamento urbano municipal - propício a uma investigação científica.

Essa pesquisa foca na aferição científica de como tem sido tratada a questão da segurança pública no contexto da construção do Plano Diretor Municipal, em um município que possui problemas relacionados a violência urbana como crimes contra

⁵ Conceito pelo autor Flávio Villaça em A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, n.44, jul.-set.2003, p.341-346.

o patrimônio, sociais como déficit habitacional, logístico como a sua ligação com a capital Vitória, de vulnerabilidade pelas áreas de risco ambientais.

Em outra senda, a originalidade se manifesta na abordagem inovadora de inserir a segurança pública num plano de diagnóstico com fins de promover ações preventivas. Quanto à escolha do tempo e espaço, o Município em estudo apresenta-se no período determinado pela lei, Estatuto da Cidade, como pertinente para realização da revisão do Plano Diretor; e o faz de forma que seja possível conhecer os dizeres populares sobre o processo.

CAPÍTULO II – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Caracterizar a pesquisa de acordo com a metodologia científica utilizada para a abordagem do problema, quanto à natureza dos objetivos, ao delineamento ou método de investigação e também no que diz respeito aos procedimentos de coleta e análise de dados, compreendeu o intuito deste capítulo.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O objetivo desta pesquisa foi compreender a relação entre planejamento urbano e segurança pública, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, a partir da análise da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal. Para tanto, como objeto de estudo, foi escolhido o processo de revisão do PDM do Município de Vila Velha (ES). A legislação urbanística de Vila Velha começou a esboçar avanços com a Lei Municipal nº 2.621, de 1990 e, seguindo orientação constitucional, implementou o Plano Diretor Urbano em 1990. Posteriormente, em adequação ao Estatuto da Cidade, foi instituído o Plano Diretor Municipal (PDM - Lei nº 4575 de 2007).

Os Planos Diretores, em conformidade com o art.40, § 3º do Estatuto da Cidade, devem ser revistos, pelo menos, a cada dez anos (BRASIL, 2001). É preciso seguir as mesmas diretrizes da elaboração no que tange à promoção de audiências públicas e a debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, à publicidade dos documentos e informações produzidas e o acesso para qualquer interessado nos documentos e informações.

Entretanto, não foi o que ocorreu na construção do projeto de lei, que culminou na Lei Municipal 5.155 de 2011, de autoria do Chefe do Poder do Executivo Municipal, que modificou o PDM de Vila Velha (Lei nº.4575 de 2007). Em ação de inconstitucionalidade, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo decidiu, em 2012, pela inconstitucionalidade de 13 artigos da Lei Municipal 5.155 de 2011. A ação questionou, ao alegar vício formal, a falta de efetiva participação popular na

elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo, constituindo flagrante violação ao princípio da democracia participativa. Na ocasião, a “*participação popular*” teria se efetivado, segundo o Município de Vila Velha, por meio de uma audiência pública, na qual compareceram trinta e três pessoas, em sua grande maioria, servidores municipais; defesa, que não comprovou o respeito ao princípio da democracia participativa, já que o Tribunal de Justiça decidiu pela inconstitucionalidade da lei municipal.

Assim, em observância ao ditado pela norma federal, o Município de Vila Velha lançou em 13 de novembro de 2014 um Termo de Referência⁶ com fins de contratação de consultoria especializada para realização do processo de Revisão do PDM, a partir de procedimento licitatório. O Consórcio Ideias-Hyparc-Andaluz foi vencedor do processo licitatório, e passou a conduzir o processo de revisão juntamente com uma Comissão Técnica Municipal (instituída para esse fim específico).

Foram estabelecidas sete etapas para a realização do processo de revisão: 1. Definição da metodologia de trabalho e mecanismos e estratégias a serem adotados para execução e divulgação da Revisão; 2. Leitura Comunitária; 3. Leitura Técnica; 4. Leitura com o Governo Municipal; 5. Definição e Pactuação das Diretrizes e Proposições para a Revisão do PDM; 6. Proposições para a Legislação Básica – Minuta do Projeto de Lei; e 7. Finalização da minuta do Projeto de Lei.

Para compreender as dimensões e impactos desse processo, que envolve a sociedade civil e o poder público, na Segurança Pública, foi conduzida uma pesquisa de natureza qualitativa-exploratória, somente na etapa “leitura comunitária”, vez que o foco, em questão, tratou da compreensão de fenômenos (enquanto acontecimentos, dados, necessidades que permeiam a sociedade na área Segurança Pública no contexto do planejamento urbano municipal) alicerçados nas perspectivas dos atores envolvidos na relação dinâmica (CHIZZOTTI, 2000) que é a elaboração de uma lei com fins de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Tratou-se de uma pesquisa exploratória cujo propósito foi aumentar o conhecimento do fenômeno investigado, no caso em tela, a inserção da Segurança

⁶ De acordo com a Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993, termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.

Pública no planejamento urbano, por meio do Plano Diretor. Em virtude de se desenvolver como pesquisa qualitativa-exploratória, apresenta levantamento bibliográfico, indicação e opinião da população (coletada por meio da leitura comunitária) acerca do tema pesquisado e análise que estimula a compreensão do fenômeno investigado.

A pesquisa buscou proporcionar uma visão geral para fins de diagnóstico, e possibilitar posterior desenvolvimento em Políticas Públicas de Segurança. Diante da necessidade de compreender, melhor, o cenário de discussão do PDM e a sua possível inserção de temas ligados a Segurança Pública, optou-se por analisar os dados disponibilizados pelo Governo Municipal, que coletou indicações, ouvindo as demandas sem direcioná-las ou conduzi-las à Segurança Pública. Tal viés possibilita investigar se a população, que sofre com problemas de violência e criminalidade, os associa ao planejamento urbano.

Quanto à estratégia metodológica, a pesquisa pautou-se no estudo de caso. Yin (2001) declara que uma das situações passíveis à escolha do estudo de caso, como estratégia metodológica, é na pesquisa de planejamento regional e municipal; doravante o processo de revisão de um PDM constitui-se planejamento municipal.

Segundo Yin (2001), ao responder alguns questionamentos acerca de determinadas situações, é possível determinar a estratégia mais adequada.

Quadro 01 - Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

Estratégia	Forma da questão de pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais?	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	Como, por que	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, por que	Não	Não
Estudo de caso	Como, por que	Não	Sim

Fonte: Yin, 2001, p.24.

Dessa forma, o estudo de caso é indicado para a pesquisa, já que as proposições são do tipo como ou por que, que tem por análise acontecimentos atuais, sem manipulação de comportamento. Assim, com base nesses critérios

apresentados, é possível vislumbrar os motivos que conduziram a opção pelo estudo de caso, a saber:

I. A questão a ser respondida é **como** a participação pública, experimentada no processo de revisão do plano diretor, permite criar canais de comunicação capazes de produzir diagnósticos para a Segurança Pública, contribuir para ações preventivas nas decisões políticas e, finalmente, estimular ações coletivas em prol do segurança pública local?

II. O objeto em estudo é atual e contemporâneo, ou seja, o evento está acontecendo.

III. O pesquisador não tem controle sobre os fatos estudados.

O objeto de investigação, processo de Revisão do PDM de Vila Velha, é uma situação tecnicamente ímpar, embora seja possível e recomendável posteriores revisões, os fatos legais, políticos, econômicos, sociais, ambientais que o permeiam não serão os mesmos.

Tratou-se, então, de estudo de caso qualitativo, cujo fenômeno, processo de revisão, foi bem detalhado, com a finalidade de compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os vários envolvidos (SILVA; GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO, 2006, p.119).

2.2 COLETA DE DADOS

Martins (2008) aponta dez opções de técnicas para coleta de dados, que podem ser conduzidas em um estudo de caso. São elas: observação, observação participante, entrevista, focus group, análise de conteúdo, construção de questionários e escalas sociais e de atitudes, análise documental, pesquisa-ação, e pesquisa etnográfica.

O estudo proposto alinhou-se à análise documental e análise de conteúdo. Haja vista que a análise documental constitui uma técnica de abordagem de dados que busca desvendar aspectos novos de um tema ou problema (SOARES et al, 2011). Eis a compatibilidade com o estudo em tela, abordar a construção de um planejamento

municipal, pelo viés da Segurança Pública, analisando documentos⁷ produzidos durante essa construção ou que a permeie, ou ainda que fundamente as decisões lançadas nesse processo.

Para Martins (2008), a análise de conteúdo é conveniente quando a análise e avaliação forem direcionadas a regulamentos, estatutos, jornais internos, circulares, material escrito divulgado em site institucional da organização; e, geralmente, é realizado em conjunto com pesquisa documental, que busca material que não foi editado. Pautada no aporte teórico, como citado acima, a análise se desenvolve a partir dos dados, opinião da população envolvida no processo, expostos no site institucional da Prefeitura de Vila Velha.

Destarte, utilizou-se a análise de conteúdo em conjunto com a pesquisa documental. Segundo Martins (2008), a análise de conteúdo presta-se tanto aos fins exploratórios, quanto aos de verificação, confirmando, ou não, proposições e evidências de um estudo de caso. No estudo em voga, buscou-se confirmar a possibilidade de inserção de questões relacionadas à Segurança Pública no planejamento urbano, a partir de documentos produzidos no processo de revisão do PDM, aliados ao aporte teórico e outros estudos realizados.

Ainda para Bardin (2011), a análise de conteúdo gira em torno de três polos: a) pré-análise; b) a exploração do material; e c) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a “fase de organização propriamente dita” (BARDIN, 2011, p.125), na qual é preciso sistematizar as ideias iniciais e conduzi-las por meio de um esquema, de modo que é necessário proceder à escolha dos documentos a serem submetidos à análise, formular a hipótese⁸ (a depender da opção metodológica) e os objetivos, e elaborar indicadores que fundamentem a interpretação final. A exploração do material refere-se à implementação dos procedimentos (MARTINS, 2008). A verificação e interpretação dos resultados obtidos e a confrontação de dados e base teórica constituem a fase final.

⁷ “Toda fonte de informação que ensina ou serve de exemplo ou prova, podendo ser escrita ou não” (SOARES et al, 2011, p.3)

⁸ Vergara (2005) destaca que nas pesquisas exploratórias as hipóteses ou sugestões aos problemas de pesquisa, poderão ser definidas durante o andamento da pesquisa ou ao final.

Destaca-se que a análise de conteúdo é utilizada como instrumento de diagnóstico, não apenas em abordagens quantitativas, como também na qualitativa. Segundo Bardin (2011), a abordagem recorre a indicadores não a frequências suscetíveis de permitir inferências⁹, seja pela presença ou ausência de uma palavra e seu contexto, e não pela quantidade de suas aparições. Sintetiza assim,

[...] pode dizer-se que o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a “inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2011, p.144)

Para Vergara (2005), a análise de conteúdo na abordagem qualitativa foca-se nas peculiaridades e nas relações entre os elementos, em que se enfatiza e o que é significativo (o que pode ser frequente ou não no texto). Sendo a interpretação dos resultados, alcançados, efetivada de duas formas: por meio de emparelhamento (associação dos resultados ao referencial teórico, uma comparação) e construção interativa de uma explicação (explicação com base nas relações entre as categorias), que geralmente é utilizada nas pesquisas exploratórias.

Pelo exposto, a opção pela análise de conteúdo apresentou-se adequada por constituir-se a pesquisa em exploratória com fins de compreensão de um fenômeno, no qual se buscou entender não a quantificação dos termos relacionados à Segurança Pública, mas o contexto e a representatividade em associação com as categorias, pautadas no referencial teórico.

2.3 LEITURA E CLASSIFICAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

O ponto de partida do estudo constitui-se na construção da fundamentação teórica, procedendo no levantamento de referências a fim de subsidiar e fundamentar a relação Segurança Pública e Planejamento Urbano. A escolha do material bibliográfico (livros, artigos, teses, dissertações, estudos, pesquisas, documentários, boletins), efetivou-se por meio de palavras e conceitos-chave: planejamento urbano e segurança pública; políticas públicas de segurança; políticas de segurança pública; planejamento urbano e violência; planejamento urbano e criminalidade; ambiente

⁹ Inferência, termo utilizado para designar a indução, a partir dos fatos, ver Bardin (2011).

urbano e segurança pública; meio ambiente e segurança pública; desastres naturais e segurança pública; plano diretor e segurança; plano diretor e dignidade humana; plano diretor e função social da cidade, prevenção na segurança.

Em relação à temporalidade, o período adotado, para a bibliografia, como limite foi definido como o ano de 2001, tendo em vista a vigência do marco que regulamentou o art. 182 da Constituição Brasileira de 1988, a Lei n. 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) que enfatiza o Plano Diretor como instrumento de política de desenvolvimento urbano. Quanto, à territorialidade limitou-se a publicações nacionais.

Efetivou-se uma leitura inicial - resumo, problema, objetivos, metodologia, sumário - para verificar se os termos realmente referiam-se à segurança pública, o que incidiu no descarte de alguns textos. Leitura, essa, efetuada com o auxílio de ferramentas de busca de leituras de *pdf*.

Concomitantemente, procedeu-se à busca por um município em processo de revisão do Plano Diretor, e que os dados estejam disponíveis. Foi feito um levantamento nos sites das prefeituras do estado Espírito Santo com fins de averiguar quais estavam em processo de revisão de seus planos diretores. Optou-se pelo Município de Vila Velha por conter a exposição mais clara do processo, com o maior número de informações para análise, pois os dados e documentos que envolvem o processo estavam disponíveis em meio digital¹⁰.

Em um primeiro momento, a escolha recaiu sobre todo o processo e as sete temáticas¹¹ que o compõe, a saber: habitação, economia, mobilidade urbana, patrimônio histórico, uso do solo, infraestrutura e meio ambiente. Buscou-se identificar como e a partir de quais temáticas há recorrência do tema segurança pública. Diante do fator tempo, da inserção dos dados no site institucional e devido a transição política (devido as eleições municipais de 2016), foi necessário realizar um recorte, quanto as etapas do processo de revisão do PDM, e analisar, somente, a segunda etapa, a leitura comunitária.

A opção pautada na leitura do aporte teórico apontou para uma lacuna no conhecimento: associar dentro do planejamento urbano x criminalidade, com ênfase

¹⁰ Disponível em: <<http://pdm.vilavelha.es.gov.br/>>

¹¹ As temáticas baseiam-se nos planos setoriais municipais de acordo com o Termo de Referência, disponível em: <<http://pdm.vilavelha.es.gov.br/>>

na vulnerabilidade socioambiental, no contexto de elaboração ou revisão do PDM, em busca pela segurança dos municípios, no sentido de prevenção.

Em relação ao processo de revisão do PDM, o município de Vila Velha - ES, lançou, em 2014, o edital de concorrência n.006/2014, com o objetivo de contratar Consultoria Especializada ou Consórcio de Empresas para a realização da Revisão do Plano Diretor Municipal (Lei nº.4.575, de 26 de outubro de 2007). O consórcio IDEAIS-HIPARC-ANDALUZ foi vencedor da licitação.

Na primeira etapa¹² o Consórcio em parceria com a Prefeitura apresentou referências, conceitos, metodologia e planejamento de como iria realizar o processo. Num segundo momento, a leitura comunitária, constituiu-se de levantamento, organização e mapeamento das demandas coletivas dos diferentes grupos sociais, dos municípios vila velhenses. A leitura técnica constitui no levantamento e organização de dados e informações técnicas com fins de construção de diagnóstico da real situação do município. Já a leitura com o Governo Municipal, previu o mapeamento e levantamento de informações da gestão municipal, em relação a ações previstas e em execução que reflitam no uso e ocupação do solo de Vila Velha.

As etapas cinco, seis e sete, revestem-se da definição e construção do projeto de lei, a partir das informações levantadas nas etapas anteriores.

¹² Primeira etapa: Definição e Metodologia.

Figura 01. Etapas do Processo de Revisão PDM -VV



Fonte: <http://pdm.vilavelha.es.gov.br/>

Destaca-se que a pesquisa trabalhou com os dados pertinentes a leitura comunitária. E, esta, compõe-se de: ata, vídeos e fotos de audiência pública; relatórios registros fotográficos, vídeos e mapas dos fóruns regionais, relatório técnico, cartas temáticas e relatório síntese.

Assim sendo, resume-se o apresentado até aqui, no quadro exposto a seguir:

Quadro 02. Definição da Pesquisa

NOMENCLATURA	DESCRIÇÃO
Método	Pesquisa qualitativa, exploratória, estudo de caso.
Campo de Estudo	Município de Vila Velha
População	Sociedade Civil que participou no Processo de Revisão d PDM-VV.
Técnica de Coleta de Dados	Análise de Conteúdo e Documental, a partir dos documentos expostos pelos gestores do processo.
Técnica de Análise dos Dados	Construção Interativa de uma explicação, com análise de frequência (ou ausência) de termos ou palavras-chave.

Fonte: Elaborado pela autora.

2 .4 ANÁLISE DE DADOS

Com a análise, buscou-se organizar e sumarizar os dados, para que, assim, consiga-se as respostas ao problema proposto na investigação. Godoy (2006), aponta passos (ou princípios a serem seguidos) em um estudo de casos: a análise é concomitante com a coleta de dados; é um processo sistemático, mas não rígido; atividade reflexiva que resulta num conjunto de notas que guia o processo; os dados são segmentados, contudo há conexão com o todo; os segmentos de dados são categorizados de acordo com um sistema de organização que deriva dos próprios dados; a principal ferramenta intelectual é a comparação; as categorias são tentativas e flexíveis; a análise requer o envolvimento criativo do pesquisador; não há regras estritas que possam ser seguidas; e a tarefa final é um quadro amplo e consolidado.

A opção por uma análise interpretativa reflexiva, se deu devido a formulação do problema de pesquisa, quando se busca a compreensão dos fatos que envolvem o planejamento urbano que podem contribuir para a Segurança Pública.

Logo, apesar de conter quantificação dos termos chaves, a análise pautou-se no contexto, na relação e associação com as teorias que norteiam a fundamentação teórica. Como por exemplo, o motivo da ausência da expressão “segurança” no processo; ou da solicitação de instituições de “parques públicos”; prioridades elencadas pela população no contexto de planejamento municipal.

2.4.1 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo percorre, como citado anteriormente, três momentos distintos¹³. O primeiro momento, a pré-análise, constituiu-se na organização dos materiais, com fins de construção da base teórica e do *corpus* (conjunto de documentos). Assim para a realização da produção teórica procedeu-se a busca por textos, na íntegra, que remetessem ao tema investigado, em bases de dados indexados: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, google acadêmico.

Os critérios estabelecidos para os textos foram: língua portuguesa, no período de 2001 a 2016¹⁴, palavras-chave amplas que relacionam o campo o urbanismo com o da segurança pública, a saber: planejamento urbano e criminalidade, planejamento urbano e violência, planejamento e segurança pública, plano diretor e criminalidade, plano diretor e violência, plano diretor e criminalidade, plano diretor e segurança pública.

Ao final, selecionou-se 55 textos envolvendo planejamento urbano e apenas 11 sobre plano diretor. Contudo, nenhum dos textos encontrados sobre plano diretor tratava especificamente, a respeito deste como aliado a segurança pública para fins de políticas públicas. Dessa forma, a partir desta seleção, a revisão da literatura, passou-se a construir o referencial teórico. Com base no levantamento foram criadas as categorias e subcategorias¹⁵, a fim de identificá-las nas falas da população, sendo definidas as unidades de registro e as unidades de contexto. Sendo unidade de registro as palavras que se remetem a categoria e as de contexto os segmentos nos textos investigados que remetem a compreensão das palavras definidas nas unidades de registro (BARDIN, 2011).

¹³ a) pré-análise; b) a exploração do material; e c) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação

¹⁴ O lapso temporal a partir do ano de 2001 foi delimitado em virtude da entrada em vigência do Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001.

¹⁵ Segundo Bardin (2011) podem haver as categorias *a priori*, contidas e sugeridas pelo referencial teórico e as categorias *a posteriori*, elaboradas após a análise do material.

Nesse sentido, as categorias identificadas foram: exclusão territorial, exclusão social, produção do espaço urbano.

Na categoria *exclusão territorial*, foram encontradas as subcategorias *urbanismo de risco e mercados informais de terras*. A categoria *exclusão social* indicou a subcategoria *políticas urbanas*. Já na categoria *produção do espaço urbano* foram apontadas as subcategorias: *segregação urbana e vulnerabilidade*. O Quadro 03 relaciona as categorias e as subcategorias encontradas no referencial.

Quadro 03: Categorias e subcategorias de análise na literatura

Nº.	Categorias	Subcategorias
1	Exclusão territorial	1.1 urbanismo de risco
		1.2 mercados informais de terras
2	Exclusão social	2.1 políticas urbanas
3. Produção do espaço Urbano		3.1 segregação urbana
		4.1 vulnerabilidade social e ambiental

Fonte: Elaborado pela autora.

A construção da grade apresentada no Quadro 03, foi baseada em palavras, a partir do tema planejamento urbano x violência e criminalidade, definidos previamente *a priori*, ou seja, no referencial teórico.

A primeira categoria denominada de exclusão territorial, constitui-se de territórios excluídos, que se formaram à revelia da presença do Estado, sem serviços públicos (ou quando existentes são precários), e seus habitantes vivem em privação de necessidades ambientais básicas. Situação que produz uma vida diária insegura e arriscada, com bloqueio ao acesso a empregos, a oportunidades educacionais e culturais (ROLNIK, 2000). Categoria, esta, que se subdivide em duas subcategorias. A primeira é urbanismo de risco, apresentado como aquele que é marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território (ROLNIK, 2002, p.101). Já no segundo, mercado ilegais de terras aparece em um cenário de escassez de terra urbana, no qual áreas não urbanizadas e não regularizadas, com precariedade jurídica ou físicas são negociadas (ROLNIK, 2002, p.100).

Exclusão social, definida como segunda categoria, pode ser entendida como negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida. Citando como exemplo, a falta de acesso a bens e serviços de satisfação de

necessidades básicas, a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política (ROLNIK, 2002). A partir deste conceito, identifica-se políticas urbanas, tidas políticas voltadas para o desenvolvimento urbano, que devem aliar função social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988), contudo, tem priorizado o patrimônio ao ser humano (MARICATO, 2014).

Na terceira categoria, a produção do espaço urbano, os autores Ferreira e Penna (2005) expõem que há necessidade de interferir nos espaços já criados, potenciais territórios da violência para que não se tornem redutos do crime, e que a atuação no espaço da cidade via gestão do território, ao evitar a formação das áreas de risco e investir nas áreas de risco já existentes, pode ser uma estratégia para coibir a criminalidade. Apresenta-se como subcategoria a segregação urbana, forma de exclusão social que apresenta uma dimensão espacial, contribuindo para a geração de violência em ambientes onde a falta de infraestrutura urbana e a precariedade dos serviços públicos concorrem para a formação da delinquência (CARMONA, 2014).

Por fim, aponta na sociedade de risco como um cenário em há cidadãos de segunda classe¹⁶, gerado por processos desiguais de ocupações segregadas do espaço urbano. E assim, apresenta a subcategoria vulnerabilidade socioambiental, que envolve não o espaço territorial por si, mas torna o indivíduo, o cidadão que nele vive, vulnerável a ser fisicamente ferido, sujeito a ser atacado, derrotado, prejudicado ou ofendido. A vulnerabilidade socioambiental alia as precárias condições de vida e proteção social à degradação ambiental, produzindo, simultaneamente, condições de vida precárias e ambientes deteriorados, se expressando também como menor capacidade de redução de riscos e baixa resiliência (FREITAS et al., 2009).

Assim sendo, após a identificação das categoria e subcategoria, definiu-se as palavras-chave que correspondem a cada uma, conforme na síntese abaixo.

¹⁶ São os moradores sem acesso às instituições de proteção e bem-estar do Estado e a violência torna-se um instrumento para alcançar alguns resultados, como justiça, segurança, ganhos econômicos (SILVA, 2010).

Quadro 04. Palavras-chave de categoria

CATEGORIA COM BASE NO REFERENCIAL TEÓRICO		
	SUBCATEGORIAS	PALAVRAS-CHAVES
1. EXCLUSÃO TERRITORIAL	1.1 Urbanismo de Risco	Desigualdades, insegurança, encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças, cobiças imobiliárias, congestionamento, ausência de pavimentação; ausência rede de água e esgoto; ausência de iluminação pública; ausência de coleta de lixo.
	1.2 Mercado informais de terra	Irregularidade, fiscalização, loteamento residenciais de baixa renda escassez de terra urbana para fins residenciais, ausência de pavimentação; ausência rede de água e esgoto; ausência de iluminação pública; ausência de coleta de lixo; bloqueio a oportunidades educacionais e culturais, assentamento irregulares.
2. EXCLUSÃO SOCIAL	2.1 Políticas Urbanas	Falta de acesso a bens e serviços; ausência de segurança, ausência justiça, ausência de cidadania, ausência de representação política;
3. PRODUÇÃO DO ESPAÇO	3.1 Segregação urbana	Informalidade, autoconstrução; espaços desvalorizados; ausência do estado; vulnerabilidade (não resistência ao crime organizado); carências sociais; concentração de renda; dificuldades de locomoção no espaço urbano; falta de infraestrutura urbana, precariedade dos serviços públicos; localização dos órgãos públicos; deficiência na qualidade da moradia.
	3.2 Vulnerabilidade Socioambiental	Risco; fragilidade; ocupação desigual do espaço; cidadãos de segunda classe (sem acesso às instituições de proteção e bem-estar do Estado);

Fonte: Elaborado pela autora.

2.4.2 Análise Iramuteq

As opiniões e indicações da população envolvida no processo de Revisão do PDM de Vila Velha-ES, foram coletas pela equipe responsável pelo processo o Consórcio IDEAIS-HIPARC-ANDALUZ, na etapa: leitura comunitária.

Nesta etapa, o Município é identificado pela perspectiva da sociedade, já que, é esta que convive com os desafios, problemas dia-a-dia e pode, também, vislumbrar soluções. Foram realizados fóruns regionais (abril de 2016), de acordo com as regiões administrativa¹⁷, seminários específicos com a sociedade¹⁸ (associações de moradores, organizações em fins lucrativos, produtores rurais, instituições do setor produtivo, entidades de classe) e uma audiência pública.

Concomitantemente, uma Plataforma Participativa Online foi disponibilizada, na qual a sociedade poderia fazer indicações, por seguimento (habitação, infraestrutura urbana, uso do solo, patrimônio histórico, meio ambiente, economia e mobilidade)¹⁹, podendo se identificar, se o quisesse.

As informações produzidas nos seminários e fóruns foram compactadas em mapas, que resumiram as indicações e demandas da população. Já, as informações efetivadas, por meio da plataforma online, estavam transcritas na íntegra. Dessa forma, os dados analisados, desta pesquisa são os documentados disponibilizados pela Prefeitura do Município de Vila Velha (ES), produzidos durante a segunda etapa do processo de revisão de seu PDM, a saber a *Leitura Comunitária*. Cabendo a pesquisadora a análise dos dados disponíveis, não havendo, portanto, contado com os participantes do processo de revisão do PDM.

As informações foram organizadas por seguimento e em formato de texto eletrônico, processadas pelo software, gratuito, IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que realiza análise

¹⁷ O município de Vila Velha é dividido em cinco regiões administrativas.

¹⁸ As informações obtidas por meio dos seminários e fóruns foram sintetizados em mapas, pelo consórcio IDEAIS-HIPARC-ANDALUZ, os quais estão disponíveis no site: www.pdm.vilavelha.es.gov.br

textual. Nesta pesquisa o texto é composto pelas opiniões populares²⁰ (que constitui o *corpus*), com fins de facilitar a realização da análise de conteúdo.

O software IRaMuTeQ proporciona diferentes tipos de análise de dados textuais (análises léxicas clássicas, análise de especialidades, método de classificação hierárquica descendente, análise de similitude e nuvem de palavras). A versão utilizada foi a 0.7 alpha, de 22/12/2014, disponível no endereço – <http://www.iramuteq.org/>.

As opiniões e indicações da população foram retiradas do site institucional (www.pdm.vilavelha.es.gov.br) até o dia 02 de novembro de 2017, totalizaram 355 comentários, mais os mapas sínteses dos seminários e fóruns (10 eventos) e uma audiência pública.

Após a coleta das informações no site, procedeu-se a identificação por segmento, transcrita e codificada para tratamento no IRaMuTeQ. Na Figura 04, abaixo, pode-se observar parte de um trecho do *corpus*. O **** *meio_ambiente_1²¹ compõe a parte inicial das transcrições, com comentários acerca da temática meio ambiente. Os símbolos “*” e “_” são exigências de formatação constantes no manual de utilização do IRamuTeq.

²⁰ Retiradas da Leitura Comunitária, segunda etapa do processo de Revisão do PDM de Vila Velha (ES).

²¹ As indicações populares foram divididas por temas (habitação, economia, mobilidade urbana, patrimônio histórico, uso do solo, infraestrutura e meio ambiente), e codificadas de acordo com instruções do manual do *software*.

Figura 02. Exemplo de *corpus* preparado para análise no *software* IRaMuTeQ

corpus_ma - Bloco de notas
 Arquivo Editar Formatar Exibir Ajuda
 **** *meio_ambiente_1
 Vale Encantado
 Criação da unidade de conservação dos Alagados do Vale Encantado na ZEIA Alagados do Vale Encantado e no seu entorno. Uma das maiores sua área como várzea (áreas com elevação entre 5 m a -2 metros), segundo o documento do COMDEVIT "Elaboração dos Estudos para Desassor

Vale Encantado
 Necessidade de nova delimitação da Zeia Alagados, tendo em vista que a delimitação do PDM antigo não condiz com a realidade do local.

Itapoã
 Sugiro a implantação URGENTE de um programa de limpeza, coleta e tratamento do lixo urbano na Avenida Hugo Musso, por parte de condomí

Barra do Jucu
 Entrada do Parque Natural de Jacarenema

Barra do Jucu
 Implantar o Parque Natural Municipal de Jacarenema e instalar as estruturas de entrada do Parque Natural de Jacarenema lado sul.

Barra do Jucu
 recuperar e restaurar o ambiente remanescente de restinga em frente ao dunas motel e shopping boulevard até os limites do parque natur

Barra do Jucu
 manter a zeia b em frente ao shopping boulevard ou ampliar a área do parque de jacarenema agregando essa área ao parque de jacarenema.

Rio Marinho
 Necessário revisão da delimitação da ZEIA-ALAGADOS definida pelo Plano Diretor de 2009. A área demarcada se encontra descaracterizada

Nova Itaparica
 Em tempos de dengue, chikungunya, retorno da febre amarela, todas com riscos de fatalidade; o cidadão tenta contribuir cuidando do res

Fonte: Dados da pesquisa.

E, assim, os resultados encontrados com o lançamento dos dados no *software* IRAMUTEQ, quanto a frequência das palavras foram problematizados no Capítulo IV desta pesquisa.

CAPÍTULO III – REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIADAS AO PLANEJAMENTO URBANO

Este capítulo responde ao primeiro objetivo²², da pesquisa. Para abordar o tema política pública de segurança é necessário compreender o conceito de política pública e o de segurança pública, adotando-se, conceitualmente, política pública como ferramenta das decisões do governo²³. Decisões tomadas com a participação direta ou indireta da população, fortalecendo o caráter cidadão de uma democracia.

Souza (2006) aborda políticas públicas como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. São assim, metas coletivas conscientes, pois buscam a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006). No mesmo sentido Rua (1997, p.1) afirma que “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Seja qual for a opção pelo conceito, todos abarcam a sociedade, seus problemas e suas demandas; materializam ações governamentais, contudo exigem a participação de vários atores²⁴, que devem compor as decisões de um Estado democrático de direito. Para Castro (2014) as medidas que versem sobre segurança pública não podem dispensar a participação daqueles que estarão a cumprir tais medidas.

Se na política pública coexistir forma de organização da vida social e ações visando o objetivo de interesse público, será política de segurança pública que, “[...] trata-se de um conjunto de programas, estratégias, ações e processos

²² Identificar estudos e teorias que associam segurança pública e planejamento urbano;

²³ Ver Robert McNamara introdutor do conceito política pública após Guerra Fria nos EUA (SOUZA, 2006).

²⁴ Adota-se a abordagem de Touraine (1998), o qual afirma que, ator social é alguém engajado em relações concretas, profissionais, econômicas, ou ainda, ligados a nacionalidade e gênero, que busca aumentar à sua autonomia, controlar o tempo e as suas condições de trabalho ou de existência.

atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva” (FILOCRE, 2009, p.147-148).

Para ser considerada política de segurança pública precisa estar voltada para a manutenção da ordem pública, ainda que não busque a diminuição a criminalidade ou violência. Ao passo que política pública de segurança aborda um conceito aberto de segurança.

As políticas públicas de segurança ao retratarem um conceito aberto de segurança²⁵, buscam a estabilidade na ordem pública e respeito aos direitos fundamentais, nem sempre direcionadas à violência e à criminalidade. Como no conceito traçado por Castro, que expande segurança até a situação de desastres.

Estado de confiança, individual ou coletiva, baseado no conhecimento e no emprego de normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos, em virtude de terem sido adotadas medidas minimizadoras (CASTRO, 2007, p. 14).

Até mesmo a Constituição de 1988 aponta contextos distintos para segurança, que o faz como direito individual fundamental, direito social e um dever do Estado (BRASIL, 1988):

Art. 5º (*caput*) “ todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança (grifo nosso) e à propriedade [...]”.

Art. 6º (*caput*) “ São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança (grifo nosso), a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [...]”.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (grifo nosso):

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;

²⁵ Autores como Ana Sofia S. de Oliveira e João Ricardo W. Dornelles entendem que política de segurança política se referem a ações, stricto sensu, policiais.

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Pode-se inferir na norma constitucional: a) o dever atribuído ao Estado como serviço público prestado a todos e, concomitantemente, a necessidade de participação social, por meio das “políticas públicas” (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p.143.); b) finalidade de preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e patrimônio; logo as decisões e ações (Estado) devem voltar-se para a sua manutenção (ordem pública) e proteção (vida e propriedade); c) o direito de todos serem protegidos contra risco, estejam em espaços públicos ou em casa.

Os crimes contra o patrimônio e as pessoas, embora sejam o cerne de várias políticas públicas de segurança, não são o único alvo da segurança pública, que também cuida de desastres naturais, epidemias, incêndios urbanos, acidentes de trânsito ou terrorismo.

Eventos, esses, que podem abalar a ordem pública e atingir a vida e propriedade, coadunam a atribuição constitucional dos corpos de bombeiros militares, como órgão executor da Segurança Pública, a saber “aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil²⁶ (BRASIL, 1998, art. 144, § 5º). Nesse sentido, o IV Seminário Internacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Segurança Pública (2016) abordou segurança pública com foco em ações e prevenção, no caso, de grandes desastres ambientais.

Silva (2014) defende que a segurança pública permeia todos os aspectos da vida em sociedade, inclusive os fatores ambientais decorrentes da ação antrópica que podem gerar instabilidade e ser fator motivador da violência e da criminalidade. Cita como exemplo, a instalação de grandes empreendimentos sem o devido planejamento, vez que podem provocar o aumento geométrico da população com uma urbanização desenfreada, que fortalece a desigualdade social, contribuindo assim para o aumento da criminalidade.

²⁶ “[...] as ações de Defesa Civil têm capacidade de suscitar a discussão a respeito dos temas de segurança, em conjunto com as mais diversas entidades [...], devem envolver as questões sociais, ambientais e políticas em seus trabalhos, principalmente os relacionados a prevenção de desastres” (BRASIL, 2007, p.14).

Mediante os conceitos expostos, percebe-se que as políticas públicas podem voltar-se para a segurança, a fim de manter a ordem pública, protegendo a vida, individual ou coletivamente, e zelando pelo patrimônio, quer perpassem pelas áreas da educação, meio ambiente, economia, sociais, desenvolvimento urbano, dentre outras.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 182, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Regulamentando este artigo, a Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. E, que o plano diretor, no planejamento municipal, é instrumento de política urbana, logo, políticas públicas de desenvolvimento urbano podem contemplar a segurança pública com fins de manutenção e estabilidade da ordem pública. Nas palavras de Farias (2005, p.168) “a ausência de planejamento urbano, constitui, atualmente, uma das maiores causas da violência urbana”.

A sociedade brasileira enfrenta vários problemas ligados à falta ou ineficácia de planejamento urbano, dentre os quais, é possível citar: a falta de urbanização da cidade (MARICATO, 2014), ausência de saneamento básico, moradias que invadem áreas de proteção e preservação ambiental (SILVA, 2015), e exclusão territorial (ROLNIK, 2000). É possível associá-los à Segurança Pública, pois segundo Magalhães (2008), políticas públicas de prevenção ao crime e à criminalidade dividem-se em prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária. Sendo seu encaixe, especialmente na prevenção primária, a qual consiste em ações focadas em fatores sociais, econômicos, psicológicos e ambientais fomentadores do aumento da criminalidade²⁷.

²⁷ Magalhães (2008) cita como exemplo as políticas públicas de geração de empregos; de inclusão social; de renda mínima; de saúde pública; de inclusão escolar e combate ao abandono escolar; de revitalização de espaços públicos, particularmente nas áreas de risco ou, de exclusão, como revitalização de espaços públicos; de reurbanização de locais com focos de criminalidade.

Promover a segurança dos cidadãos nas cidades deve ser pauta das Políticas Públicas implementadas pelos entes federativos; e não com a atenção e expectativa de eficácia, somente, em ações policiais, necessitam de “engajamento do Município, sociedade civil, Instituições de Ensino Superior e iniciativa privada (XAVIER, 2012, p.7260).

Nesse sentido, o município exerce função única, reservada pela Constituição Federal de 1988, ao ser indicado como ente federativo responsável pela elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) e competência suplementar quanto à legislação federal e estadual no que couber, bem como competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Quer seja direcionada à criminalidade ou manutenção da ordem pública, os municípios são os entes que dispõem de poderes para elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas da sua alçada (CORRALO; KEMMERICH, 2016), inserindo a concepção de segurança pública no planejamento urbano por meio do plano diretor municipal a fim de resolver os problemas que afligem os seus cidadãos.

Por fim, Segurança Pública, não se deve limitar a gerenciar crises, mas desenvolver políticas que visem a inserção dos direitos fundamentais para todos os grupos existentes na sociedade (SULOCKI, 2007). E, assim promover a segurança do cidadão ao desenvolver ações com fins de evitar ou minimizar as chances de emergência e crescimento do crime e violência (MESQUITA NETO, 2011), como por exemplo diminuir a vulnerabilidade socioambiental característica de partes das cidades brasileiras.

3.2 A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E VULNERABILIDADE

Este capítulo responde segundo objetivo apresentado na pesquisa²⁸ tem por intento cumprir os objetivos um e dois, para tanto será adotada uma abordagem sobre: violência urbana e dignidade humana (como princípio

²⁸ Verificar na literatura se investir na redução da vulnerabilidade socioambiental pode contribuir para a segurança pública;

constitucional), exclusão territorial e social, segregação espacial e vulnerabilidade,

Viver nos centros urbanos é desafio para seus habitantes, como também é, para os governantes, gerir os problemas que circundam o desenvolvimento e crescimento das cidades. Para Farias (2005) o aumento do número de habitantes e o crescente processo de urbanização vem acarretando degradação da vida urbana.

Esta degradação tem impacto na vida humana, seja quando interrompida abruptamente a vida por ato de violência ou mesmo quando se é alvo de crimes que não terminam em morte, mas infringem o direito a dignidade humana. É no meio ambiente urbano que ocorre grande parte das lesões ao direito da dignidade humana e ao da segurança²⁹. A promoção da dignidade humana é “[...] postulado fundamental da ordem jurídica brasileira” (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p 164), e deve pautar condutas e políticas públicas de segurança.

Para que haja desenvolvimento pleno, do ser humano, há pressupostos, ou seja, requisitos mínimos para se viver com dignidade, dentre eles, a proteção da personalidade³⁰, que se projeta em assegurar os atributos físicos, psíquicos e morais do homem (FARIAS; ROSENVALD, 2013). Atentar contra os atributos da personalidade humana é ato de violência (CARDIN; MOCHI, 2014).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2002) “[...] constitui violência: a utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação”. A violência acaba por estar presente na vida íntima ou no desenvolvimento de atividades coletivas. E, tão importante quanto agir no pós violência é promover ações que previnam que a mesma aconteça, entendendo suas causas para prevenção.

²⁹ Por exemplo, as capitais brasileiras concentraram 26% dos assassinatos do país, em 2015. (LIMAS,2016).

³⁰ Referem-se a abordagens do Direitos da Personalidade, e não conceitos relacionados a psicologia.

Nesse sentido preventivo, Caldeira (2000) associa violência às transformações urbanas que produzem um padrão espacial de segregação e exclusão social, aliados à fragilidade dos direitos civis. A autora enfatiza que, as transformações urbanas não ocorrem da mesma forma para toda a população. Cita como exemplo a urbanização das periferias, muitas vezes, deixada a cargo da iniciativa privada, resultado das especulações imobiliárias, a condição de ilegalidade dos lotes, construções.

Na presença de irregularidades na documentação dos lotes, ou ilegalidade dos lotes, não há como conseguir financiamentos ou ter acesso a direitos básicos. Direitos que deveriam ser ofertados pelo poder público, como água tratada, saneamento básico, ruas pavimentadas dentre outras; e assim emerge a segregação espacial, dividindo e fragilizando os habitantes de uma mesma cidade, dentro de várias cidades.

Segundo Villaça (2011) a segregação urbana não deve ser vista ou estudada no viés, apenas, de centro *versus* periferia, mas compreendida dentro do contexto que se propõe investigar. Exemplificando os contornos da segregação, o autor, menciona a formação de condomínios fechados, que podem estar inseridos em ambientes de segregação não em relação a gênese da violência, mas na fulga em busca por proteção contra a violência.

Nesse cenário de segregação espacial, não os de condomínios fechados, os habitantes do espaço segregado não conseguem ter a efetividade de direitos civis, essenciais e fundamentais, como a vida ou o “simples” ir e vir, tantas vezes impedido por “toques de recolher”, tiroteios, falta de transporte, ruas alagadas.

Farias (2005, p.171) afirma que “a cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade”. Carmona (2014, p.107), acrescenta que, na cidade segredada “a falta de infraestrutura e a precariedade dos serviços públicos concorrem facilmente para a formação de delinquência”.

Outra vertente para compreensão da violência, é apontada por Rolnik ao afirmar que: “a exclusão territorial”³¹ faz indivíduos, famílias e comunidades

³¹ É a negação (ou desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais. (ROLNIK, 2000, p.176)

particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e o conflito (2000, p.183). Defende, ainda, que no cenário do urbanismo de risco³² as terras destinadas para moradia dos pobres, são, normalmente, aquelas marcadas por características ambientais de fragilidade, perigosas e de difícil ocupação com encostas íngremes, à beira de córregos e áreas alagadiças. Tal situação desrespeita os direitos civis, e expõe a vida dos moradores, contribuindo para configuração de um quadro de exclusão socioespacial.

A pobreza, miséria e precariedade de moradias muitas vezes estão inseridas num contexto de exclusão social e territorial, mas não são apresentados pela literatura como fatores desencadeadores de violência. Na visão de Carmona (2014), a pobreza e a miséria, em si, não são causas de violência, mas a sua condição, vulnerabilizando principalmente a juventude³³ e sua inserção na delinquência. Por fim, defende que a segregação urbana, sim, exerce efeito sobre fatores sociais e acaba por gerar violência.

O termo vulnerabilidade admite várias possibilidades, como à incapacidade ou fragilidade de alguém, de espaços ou algo em circunstâncias especiais (SILVA R, 2010). Nesse sentido, o conceito adotado na presente pesquisa é aquele que relaciona vulnerabilidade socioambiental à violência urbana. Nesta perspectiva, vulnerabilidade socioambiental alia as precárias condições de vida e proteção social à degradação ambiental, produzindo, simultaneamente, condições de vida precárias e ambientes deteriorados, se expressando também como menor capacidade de redução de riscos e baixa resiliência (FREITAS et al., 2009).

Quanto aos riscos socioambientais urbanos, dizem respeito aos fenômenos imbricados de contingências naturais e sociais que desestabilizam as condições das sociedades urbanas; eles evidenciam elementos e fatores de ordem natural (ambiental) e social (cultural, política, econômica e tecnológica) (MENDONÇA, 2017, p.114).

³² Segundo Rolnik (2000, p.174) urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território.

³³ Situação que tornam a juventude vulnerável a violência e ao crime: [...] a baixa oferta de emprego e o subemprego, especialmente o tráfico de drogas, [...] fácil acesso às armas de fogo leves, [...] cortiços e favelas por servir de refúgio e esconderijo de grupos criminosos perigosos” (CARMONA, 2014, p.109).

Ressalta-se, entretanto, que conforme ensinado por Mendonça (2017) a concepção de resiliência como a capacidade de um ambiente, ou sociedade, de voltar às condições anteriores após serem impactadas/vitimadas por um evento de caráter extremo (natural ou social/tecnológico *hasard*), nem sempre deve ser inserida no contexto da urbanização dos países não desenvolvidos, já que não se deve recompor as condições pré-existentes, pois em sua grande parte são extremamente excludentes, injustas e degradantes.

O contexto de vulnerabilidade socioambiental é complexo. Silva (2010) relaciona violência urbana a vulnerabilidade socioambiental, por meio da exclusão social, apontando que as zonas de exclusão social são usualmente áreas com alto grau de vulnerabilidade ambiental, e assim, algumas áreas tornam-se mais vulneráveis aos conflitos violentos e passam a ser consideradas áreas de risco. Assim, o conceito de vulnerabilidade envolve um conjunto de fatores que pode diminuir ou aumentar o risco no qual o ser humano, individualmente ou em grupo, está exposto nas diversas situações da sua vida (OLIVEIRA ESTEVES, 2011, p.69).

Todos os fatores (exclusão social, exclusão territorial, segregação urbana, urbanismo de risco) elencados pelos autores citados, compõem as características de um ambiente onde há vulnerabilidade socioambiental. “O processo de deterioração do espaço social e institucional³⁴ contribui para tornar essas áreas cada vez mais vulneráveis à violência, transformando-as rapidamente em áreas de risco” (SILVA, R. 2010, p.12).

A vulnerabilidade socioambiental relaciona-se à segurança pública, na medida que se busca a compreensão de fenômenos como violência, crimes, desastres, num raio de amplitude maior do que a repressão. Silva (2010, p. 9), afirma que “o risco de ocorrer um ato violento é maior em áreas de vulnerabilidade social e ambiental, [...] e, estas são marcadas pela exclusão social, fator fundamental para o aumento da violência urbana”.

³⁴ A autora como degradação do espaço e causa da violência urbana os processos desiguais de ocupação segregada do espaço urbano, já como degradação institucional as relações de poder assimétricas e informais que acontecem nas comunidades de baixa renda com os cidadãos de segunda classe, e estes por sua vez, são os moradores sem acesso às instituições de proteção e bem-estar do Estado e a violência torna-se um instrumento para alcançar alguns resultados, como justiça, segurança, ganhos econômicos (SILVA, 2010).

Dessa forma, baseado na exposição de estudiosos sobre o tema abordado, fatores presentes na vida urbana: exclusão social, exclusão territorial e segregação espacial, são componentes de um ambiente com vulnerabilidade socioambiental. A exposição, na figura 3, fundamentada na exposição da literatura, permite associar vulnerabilidade à segurança pública.

Figura 03. Vulnerabilidade socioambiental e Segurança Pública.



Nota: Elaborado pela autora de acordo com o referencial teórico

Destaca-se, que os fatores citados na Figura 03 podem ser identificados pelos cidadãos que os vivenciam, no processo de Revisão do PDM; e se forem trabalhados pelo município, principal ente federativo responsável pela execução da política urbana ditada pela Constituição Federal de 1988, cumprirá o ditame do Estatuto da Cidade que enfatiza que as normas de regulação de uso da propriedade urbana devem ser elaboradas em prol da segurança e o bem-estar dos cidadãos.

Se ações de políticas públicas forem direcionadas para programas e projetos que diminuam a vulnerabilidade desses cidadãos que convivem com os problemas urbanos identificados, pode haver uma significativa melhoria em termos de Segurança Pública. Carmona (2014) cita a transformação da cidade de Bogotá, na Colômbia, que convivia com sérios problemas de violência no

início da década de 90, chegando a registrar 80 homicídios (morte violentas) por 100 mil habitantes, e conseguiu reduzir, significativamente, esse número para 22,7, em 2009.

O autor, destaca, ainda, que a violência e criminalidade de Bogotá foram reduzindo com a implementação de política pública clara e sustentável e a participação da população, citando como exemplo as seguintes ações: arborização da cidade, recuperação de espaços públicos e de entornos deteriorados, gestão das informações sobre violência e delinquência, atenção especial a grupos vulneráveis.

O exemplo citado é fruto de um conjunto de ações voltadas para uma população que sofria com problemas de Segurança Pública, e que enxergou a saída numa série de medidas preventivas e não exclusivamente em ações repressivas. Tais medidas devem ser associadas a um planejamento urbano adequado a realidade de cada cidade, com normas efetivas, instituídas e elaboradas em conjunto com a população. A existência da nova ordem urbanística constitucional, compreendida como “promoção da dignidade da pessoa humana” (CARMONA, 2014, p.327) e com fins de confrontação e resolução de conflitos (FERNANDES, 2013) pode atuar na prevenção da violência.

Assim, de acordo com a revisão da literatura apresentada, existe alguns grupos mais suscetíveis a violência e a criminalidade, os que vivenciam e/ou estão no cenário da vulnerabilidade. Ações que envolvam planejamento urbano diminuindo a condição de vulnerabilidade pode reduzir os números da violência. Observa-se, desta forma, a associação entre planejamento urbano inadequado ou a sua ausência e a segurança pública. Situação que pode ser discutida no âmbito da formação do PDM, principal instrumento do planejamento urbano municipal.

3.3 PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SEUS REFLEXOS (OU IMPACTOS) NA SEGURANÇA PÚBLICA

Com intuito de responder ao terceiro objetivo³⁵, este capítulo traz questões conceituais e interdisciplinares do Plano Diretor, procurando compreender o processo de elaboração e, por conseguinte, sua revisão, com a possibilidade de inserção da segurança pública.

A Constituição Brasileira de 1988 inovou ao fazer referência pela primeira vez ao Plano Diretor³⁶, como figura integrante da política de desenvolvimento urbano. Estabeleceu sua finalidade, em seu artigo 182, ao dispor que a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Contudo, não mencionou qualquer definição do termo.

A definição veio, bem mais tarde em 2001, com o Estatuto da Cidade³⁷, conforme dispõe o texto legal:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. [...]

Mesmo diante da regulamentação legal, coube à doutrina elucidar o que vem a ser Plano Diretor. Na visão jurídica de Silva (2010), o termo relaciona-se ao desenvolvimento local, considerando os locais habitáveis e promoção da modificação de realidade:

[...] Plano diretor tem por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local [...] com o objetivo geral de promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município [...] os objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar. [...] O plano deverá resolver dois problemas: (a) o problema de *localizações*, referente aos equipamentos públicos; (b) o problema das *divisões em zonas*, referente aos edifícios privados (SILVA, 2010, pp.138-139).

³⁵ Identificar na literatura como o PDM relaciona-se com a Segurança Pública;

³⁶ Ainda que não tenha sido objeto das constituições passadas, a ideia de Plano Diretor existe no Brasil desde dos anos de 1930³⁶, com a experiência na cidade do Rio de Janeiro, introduzida pelo urbanista francês Alfred Agache. Se deu no contexto da chamada “Revolução de 1930”, com o processo de crescimento urbano intensivo e da industrialização brasileira. (VILLAÇA, 2005; FERNANDES, 1998).

³⁷ Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana (BRASIL, 2001).

Esboça, dessa forma, um conceito abrangente que aponta o desenvolvimento local como um todo; limita-se ao bem-estar local; enfatiza problemas pontuais, mas concentra-se apenas em meras normas gerais de diretrizes.

Já Mukai (2001, p.33) descreve o Plano Diretor como “instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento urbano do Município, fixando diretrizes objetivas, programas e projetos para tanto, em horizonte de tempo determinado”. Reforça a conceituação jurídica desenvolvida de acordo com as normas, apontando o Plano Diretor como instrumento de diretrizes gerais com objetivo de desenvolvimento e com limitação temporal; e não abarca quais temáticas são necessárias à promoção do desenvolvimento almejado.

Ao passo que o arquiteto e urbanista Villaça (1999) traz um conceito abrangente que envolve organização espacial, ponto de partida de um diagnóstico que faça uma leitura real do Município:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura (sic) e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (1999, p. 238).

Independente das interpretações conceituais, a partir do texto constitucional, a instituição do PDM é a materialização efetiva de um novo marco jurídico que lançou em grande parte nas mãos das administrações municipais, a disciplina dos processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção, e regularização do solo urbano (FERNANDES, 2013).

Entretanto, a ressalva feita por Villaça (2005) ao analisar o cenário de elaboração do Plano Diretor de São Paulo de 2002³⁸ é importante para que não se deposite exclusivamente na lei, a solução para os problemas urbanos que assolam as cidades brasileiras.

Nossa sociedade está encharcada da idéia (sic) generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e

³⁸ Lei nº. 13.430 de 13 setembro de 2002.

que em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. (VILLAÇA, 2005, p.10).

Outro destaque para a implementação do PDM é a construção de informações com estudos e pesquisas, realizadas para a sua elaboração; já que no contexto da elaboração da lei faz-se necessário conhecer em detalhes o município. Maricato (2014) expõe que o processo que envolve a elaboração do Plano Diretor é o momento de conhecer a cidade e as forças que atuam sobre ela; porém, infelizmente, a tradição de favorecimento a alguns e a ignorância de interesses contrários tendem a prevalecer.

[...] não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender a forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as câmaras municipais. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós (MARICATO, 2014, p.96).

Diante do exposto, é preciso compreender que Plano Diretor não é fórmula imediata e unívoca de resolução de problemas de um município que, em grande parte, enfrenta dilemas não só de ordenamento por falta de um planejamento adequado, eficaz e exequível, mas também dos reflexos produzidos como exclusão territorial, interesses econômicos e imobiliários, degradação ambiental, disputas por espaços habitáveis, hipervalorização de terrenos, enfim, interesses econômicos e disputas políticas, que são priorizados em detrimento dos interesses sociais. Contudo é um começo, o planejar observando as peculiaridades do local, e atentar às necessidades da sociedade civil, tanto do setor econômico quanto dos fins estritamente residenciais.

Para Fernandes (2013, p.225) a crítica deve envolver a aplicação da norma. O autor afirma que poucos são aqueles que compreendem o Direito como “campo aberto de disputas, uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos”. Aponta aspectos relevantes e positivos com a implementação de planos diretores, a partir do Estatuto da Cidade, como: avanços nas políticas ambientais, do patrimônio

cultural, o caráter participativo e, sobretudo, a produção recorde de informações sobre as cidades brasileiras.

Dessa forma, é preciso não apenas instituir leis, mas compreender o contexto em que são geradas, efetuar leituras do todo, mas também das especificidades de cada setor que compõe o Município. Segundo o texto constitucional, o Plano Diretor compõe a base da política de desenvolvimento e expansão urbana, ao integrar o processo de planejamento municipal. Como se pode ver, políticas são instrumento de ação dos governos com objetivos socialmente relevantes, ao passo que planejamento é planejar, traçar esquemas e construir estratégias de acordo com os objetivos pré-estabelecido. No caso em voga, é o planejamento do município pautado no bem-estar da coletividade, ou seja, de seus munícipes. Para que haja desenvolvimento aliado ao bem-estar é preciso planejar:

[..] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com um pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com objetivo de precaver-se de prováveis problemas ou, inversamente, com fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.*[....] O planejamento é a preparação para gestão futura, tentando se evitar problemas e ampliar margens de manobras [...] (SOUZA, 2011, p.46).

Nota-se que planejar está ligado ao futuro, a escolhas que buscam a solução de problemas. Para Silva (2010, p.133), muito mais importante do que atender-se para o plano é a necessidade de cuidar do processo de planejamento, que vem a ser “a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”.

Entendendo a importância de planejar por meio do Plano Diretor, indaga-se para quem é obrigatório? Qual é a sanção da não elaboração ou revisão? Como se dá o processo? Quem deve participar? Quais temas devem ser abarcados? Por fim, como alinhá-lo à segurança pública?

Em primeiro lugar, é importante destacar que o PDM é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes³⁹. Destaca-se que, inicialmente era

³⁹ Constituição Brasileira de 1988, art.182. [...] §2º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

voltado apenas para o setor urbano, sendo conhecido como Plano Diretor Urbano (PDU). Posteriormente, o Estatuto da Cidade explicitou a abrangência de todo o território municipal, no art. 40, § 2º “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo” (BRASIL, 2001), sendo denominado como Plano Diretor Municipal (PDM), vez que abrange área urbana e rural. O mesmo diploma legal, prossegue quanto à obrigatoriedade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Destaca-se o inciso V, conforme defendido por Silva (2014) na dissertação *Análise da Segurança Pública sob a Ótica do Socioambientalismo em Atividade Causadora de Significativa Degradação Ambiental*⁴⁰, em que é possível associar segurança pública e a instalação de grandes empreendimentos, em suas palavras:

[...] relacionar o aumento da criminalidade com o aumento de população circulante decorrente da intensa contratação de mão de obra coletiva temporária, aquecimento da economia pela maior circulação de moeda, elevando, de forma diferenciada, os índices de violência na localidade durante a execução de grandes projetos econômicos.

A delimitação do território com a escolha de áreas industriais, de grandes empreendimentos, residenciais são temas relacionados do Plano Diretor e, podem refletir na Segurança Pública, no sentido de determinação do que se fazer com as propriedades assegurando-lhes função social e não desencadear lugares propícios ao crime, pois segundo Farias (2005) algumas propriedades tornam adequada a ação predatória, por serem vulneráveis, ou seja, estarem

⁴⁰ A região escolhida para análise foi a do entorno das instalações da Usina Hidrelétrica de Aimorés, no Vale do Rio Doce, leste do estado de Minas Gerais; abrangeu os municípios de: Itueta (MG), Aimorés (MG) e Baixo Guandu (ES).

disponíveis. Um dado que reforça essa discussão é apontado por Fernandes (2013, p.217):

Há nas cidades brasileiras um enorme estoque de terras urbanas providas com serviços públicos, mas mantidas vazias por seus proprietários (correspondendo em alguns casos a 20% da malha urbana do município/região metropolitana), bem como de construções vazias, abandonadas e/ou subutilizadas (que chega a 5,5 milhões de unidades, de acordo com certos cálculos.

Tais propriedades, que ao encontrarem-se em estado de abandono, subutilizadas, podem contribuir para a insegurança dos cidadãos; de fato “não é possível que terrenos, casas, prédios ou espaços públicos de uso comum do povo permaneçam deteriorados, não sendo utilizados e deixem de colaborar com o bem-estar de todos os cidadãos” (CARMONA, 2014, p.296).

Ainda, quanto à segurança pública, o inciso VI refere-se a locais passíveis de desastres naturais, vulnerabilidade ambiental, que são relacionados à defesa civil e ao corpo de bombeiros (órgão responsável pela Segurança Pública). Em 2012, após alguns desastres naturais que atingiram a população brasileira⁴¹, o diploma legal foi alterado pela Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, e incluiu a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Desastres naturais são de extrema relevância para o planejamento municipal, uma vez que os problemas e impactos, conseqüentemente os danos, se dão na esfera municipal. A pesquisa Análise dos Municípios Brasileiros (MUNIC, 2013), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relata que 40,9% dos municípios sofreram pelo menos um desastre natural (inundações graduais, enxurradas bruscas, deslizamentos de encostas) no período de 2008 a 2012, num total de 2.276 cidades atingidas. Destaca-se

⁴¹ Furacão Catarina (2004), afetou 100.000 residências, 75 pessoas feridas e 3 óbitos; deslizamentos em Angra dos Reis (2010), 53 mortes e um desaparecido; enchentes e desmoronamentos em Santa Catarina (2008) deixou 135 mortes; deslizamento de terra no Morro do Bumba, em Niterói (RJ, 2010) soterrou centenas de casas, 48 mortes; inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro (2011), afetou 300 mil pessoas, 905 mortes; dentre outros.

que o Estado com maior número de deslizamentos foi Minas Gerais (225 casos), seguido por São Paulo (121), Santa Catarina (118), Rio de Janeiro (118) e Espírito Santo (48). Outro dado relevante apontado é que em 2013 apenas três estados da federação brasileira possuía algum órgão municipal para cuidar da área ambiental, a saber: Acre, Amapá e Espírito Santo.

Destarte, esses dados denotam que desastres naturais fazem parte da demanda e problemas de grande parte dos municípios brasileiros; a nova, imposição legal tem um viés preventivo de tentar minimizar e reduzir os riscos provindos de desastres naturais.

Em relação a elaboração, é de responsabilidade do município, sendo de “competência do Executivo” (SILVA JA, 2010, p.142) a sua iniciativa, pois cabe a esse, a execução da política urbana e, posterior aprovação por meio de lei, pela Câmara Municipal. A coordenadoria das ações que envolve a estruturação do Plano Diretor será sempre dos órgãos municipais, contudo “sua elaboração poderá ser contratada, mediante licitação, com terceiro, pessoa física ou jurídica” (GASPARINI, 2009, p.98).

No que tange a relevância do Plano Diretor para os municípios, o legislador pátrio culminou pena de improbidade administrativa para o prefeito que infringir questões pontuais em sua elaboração ou revisão.

Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

art.52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº.8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

Art. 40.[...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O cumprimento das ações descritas nos artigos destacados não são decisões discricionárias do Chefe do Poder Executivo, mas sim vinculadas. Não cabe, a ele, a opção de não fazer, a escolha encontra-se na forma de condução do processo como, por exemplo, todas as etapas estarem concentradas nos órgãos da administração municipal ou contratar pessoa (jurídica ou física) especializada no seu desenvolvimento.

Isso posto, são imposições legais além da elaboração (quando a lei determinar) a sua revisão a cada dez anos, a participação popular, publicidade dos atos e transparência do feito. Além do descrito, segundo Gasparini (2009, p.96), o desrespeito do Estatuto é crime de responsabilidade,

Ademais, omitir-se na instituição do Plano Diretor é o mesmo que negar execução à lei federal, incorrendo o Prefeito Municipal em crime de responsabilidade, conforme estatui o art. 1º, XIV, do Decreto-lei federal nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores [...]

Há responsabilidade, por indicação legal, dos poderes executivo e legislativo, na elaboração, revisão e fiscalização do processo que envolve o Plano Diretor.

Quanto ao processo, Estatuto da Cidade, no capítulo II, elenca (de forma não taxativa) os instrumentos da política urbana, dos quais, destaca-se o planejamento municipal, por meio do plano diretor, que nas palavras de Silva (2010) deve seguir as seguintes etapas: estudos preliminares, diagnóstico, plano de diretrizes e instrumentação do plano que culminará na apresentação do projeto de lei à Câmara Municipal.

O conteúdo do Plano Diretor não é idêntico em todos os municípios brasileiros, pois cada um possui uma realidade e deseja transformações diferentes, em determinados seguimentos. Não obstante, existe um conteúdo mínimo e diretrizes indicadas pelo Estatuto da Cidade em seu art. 42 (BRASIL, 2001), os quais se referem à ordenação do solo municipal, com a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; indicação de áreas a serem, posteriormente, alcançadas pelo direito de preempção; fixação das áreas nas quais o direito de construir

poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado; fixação de áreas nas quais poderá haver alteração de uso do solo; previsão de operações urbanas consorciadas, previsão sobre a transferência do direito de construir, sistema de acompanhamento e controle. E, ainda:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei. N.9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

São situações que alcançam todo o território de um Município e suas implicações de ordenação, que devem respeitar a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental, construindo cidades sustentáveis por meio da gestão democrática. Por fim, “todo e qualquer tema de interesse municipal relativo à política de desenvolvimento e expansão urbana pode ser objeto do Plano Diretor” (GASPARINI, 2011, p.118).

Segundo Silva (2010), o conteúdo descrito pelo Estatuto da Cidade pode ser dividido em: aspecto físico (ordenação do solo municipal, que englobam

problemas de localizações e de divisões em zonas), aspecto econômico (definições de cunho residencial, espaços livres, industrial, comercial), aspecto social (meios que busquem a melhoria da qualidade de vida da população, transformando espaços habitáveis), e aspecto administrativo-institucional (previsão de meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão).

Pode-se inferir que planejar e gerir um município é planejar e gerir relações sociais (SOUZA, 2014), e todo o arcabouço apresentado cuida de assuntos de interesse local, que gravitam em todo do ser humano, como questões ambientais, mobilidade urbana, uso e ocupação do solo, habitação, dentre outros.

No processo de elaboração ou revisão de um Plano Diretor devem ser realizados estudos preliminares e diagnósticos, com participação popular, por profissionais de várias especializações (urbanistas, advogados, administradores, geógrafos, etc.), situação que revela muito mais do que questões urbanísticas, já que a norma a ser construída a partir desse processo deve respeitar a segurança e o bem-estar do cidadão, temas, estes, que são envolvidos na Segurança Pública.

3.3.1 Plano Diretor como Instrumento aliado a Segurança Pública.

O alcance social da seara de discussão do PDM é inegável, vez que promove o encontro, com dinâmica social, e a “disputa de vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades” (CARVALHO, 2001, p.133). É uma discussão política da cidade com estudos técnicos e construção de políticas públicas.

Quando elaborado e implementado de forma eficaz, ao sistematizar, o desenvolvimento físico (ordenação do solo), econômico (projeção do solo para fins residenciais, espaços livres, uso industrial, comercial associado ao crescimento da população) e social (transformação dos espaços habitáveis em busca da melhoria da qualidade de vida da população) do território municipal, o PDM promove o bem-estar da comunidade local (SILVA JA, 2010).

Pode-se entender por promover o bem-estar da comunidade local a minimização do quadro de desigualdade urbana, ao possibilitar a inclusão territorial e regularização fundiária, e a diminuição da segregação sócio espacial e da degradação ambiental:

Planos Diretores podem e devem ter dinâmicas específicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, a regulação do mercado imobiliário, ao combate às desigualdades sociais, a proteção do meio ambiente e a promoção da produtividade global das cidades como lugares por excelência de plenas liberdades, meios e condições para a realização da vida dos seus cidadãos (SANTOS JUNIOR, MONTANDON, 2011).

Conforme ensinado por José Afonso da Silva (2010) a ordenação do solo, função do PDM, em combate a desigualdade, importa, também, criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e, ao mesmo tempo, estabelecer os meios para a fruição destes. O gozo do lazer, por exemplo, demanda tempo e espaço, que podem ser trabalhados na ordenação do solo, ao prever espaços livres destinados ao passeio, áreas destinadas às atividades recreativas. Não só, a previsão das áreas, já que destinatários desses serviços precisam de tempo para aproveitá-los; logo a redução de distâncias entre o trabalho e a moradia, é essencial a fim de sobrar tempo para o lazer e a recreação. Para Carmona (2014), essas intervenções de cunho urbanístico são medidas de Segurança Pública, uma vez que, o combate à criminalidade e à violência urbana deve, também, se dar com a organização da estrutura física da cidade, pois o ambiente influi sobre o comportamento do ser humano.

No mesmo sentido, das normas urbanísticas estarem inseridas no cenário da prevenção à segurança pública, encontra-se a visualização do crescimento populacional e da cidade, e o desenvolvimento urbano⁴². Gaviria e Pages (FARIAS, 2005) observaram, em várias cidades latino-americanas, por meio de pesquisas estatísticas, que o tamanho de uma cidade e o crescimento

⁴² Adotou-se o entendimento de Souza (2010) que relaciona desenvolvimento urbano a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Melhoria da qualidade de vida corresponde à crescente satisfação das necessidades – tanto básicas quanto não-básicas, tanto materiais quanto imateriais -de uma parcela cada vez maior da sociedade. E justiça social, num sentido de um acesso igualitário a processos e instâncias de decisão, desdobrando-se tanto em uma distribuição mais equânime dos recursos quanto no aumento da margem de manobra para o exercício de um agir comunicativo.

populacional, se relaciona com a violência urbana sofrida naquela local, assim como o aumento de 1% na taxa de crescimento de uma cidade poderá implicar o aumento de 1,5% na probabilidade de incidência da violência.

A cidade é uma construção dinâmica e contínua, tendo nas ações preventivas inseridas em normas urbanísticas a atenção voltada para as transformações sociais. Em termos gerais o PDM busca mudanças, por isso deve estar sempre em aperfeiçoamento, por meio da ordenação dos espaços habitáveis do Município, com fins de melhorar a qualidade de vida da comunidade (SILVA JA, 2010).

O Plano Diretor foi concebido como instrumento de um novo modelo de gestão urbana, com sustentação na identificação de forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses em torno de garantias e direitos que assegurem a redução das desigualdades sociais. (SILVA JA, 2010)

Como instrumento essencial da relação entre a propriedade e a cidade e suas funções sociais⁴³, o PDM deve firmar quais exigências são fundamentais para a cidade (CARMONA, 2014), buscando, assim, uma cidade segura ao distribuir igualmente os bens e serviços públicos (SILVA JA, 2010), um desenvolvimento territorial sem segregação socioespacial (SOUZA, 2010), a preservação ambiental (MILARÉ, 2013), o acesso à terra urbanizada e a moradia digna (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), a existência de mecanismos adequados de prevenção dos diferentes tipos de vulnerabilidades (CARMONA, 2014).

Um outro segmento que podemos destacar, na seara da ordenação do solo e função social da propriedade é a moradia digna (CARMONA, 2014; RODRIGUES, 2004; ROLNIK, 2003). A função social da propriedade urbana deve ser delimitada pelo PDM (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001), mas deve buscar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, e não sendo objeto da especulação imobiliária (CARMONA, 2014).

⁴³ A função social da propriedade e da cidade se constitui no uso socialmente justo do espaço urbano, visando à apropriação do território com base em parâmetros de justiça social (FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA, 2012).

Conflitos relacionados ao planejamento ao uso solo nas áreas urbanas, como a especulação imobiliária devem ser combatidos, por intervenções urbanísticas, como garantir a permanência das famílias em áreas ocupadas, desde que não haja risco de vida para a população (RODRIGUES, 2003).

Situação, esta, que causa impacto na segurança pública já que a ausência, a deficiência ou a precariedade de habitação estão diretamente relacionadas com a violência urbana e a criminalidade (CARMONA, 2014), em síntese a violência está ligada ao problema da moradia, decorrência da exclusão territorial, que torna indivíduos, famílias e comunidades vulneráveis (ROLNIK, 2000). Logo, trabalhar a questão da moradia no PDM é associar políticas públicas de segurança a normas urbanísticas.

Santos Junior e Montandon (2011) destacam instrumentos enfatizados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e que, se aplicados no PDM, podem contribuir na resolução da problemáticas habitacional de muito municípios brasileiros, seriam:

Planos Diretores com estratégias de ampliação do acesso à terra e da oferta de moradia através: (i) da vinculação de instrumentos do Estatuto da Cidade – tais como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção – as políticas de regularização fundiária; (ii) da criação de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS em áreas vazias; (iii) da vinculação dos recursos decorrentes da aplicação de alguns instrumentos, em especial a Outorga do Direito de Construir, a produção de habitação de interesse social e a urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por famílias de baixa renda; (iv) da demarcação das áreas destinadas a moradia social no Zoneamento, visando aproveitar as áreas infraestruturadas com vazios urbanos.

Estes instrumentos seriam formas de minimizar os problemas reais das cidades brasileiras, que na maioria das vezes foram se formando sem planejamento urbano adequado (ROLNIK, 2000). Cidades que abrigaram famílias, comunidades, histórias, que não devem ser retiradas de seu local de vivência e lançadas em outro local dito planejado (VALENCIO, 2010), ainda, criam mais segregação urbana (CARMONA, 2014, p.311).

[...] elemento imprescindível na política habitacional para a população de baixa renda não é observado, qual seja, a qualidade da moradia, pois são produzidas milhares de unidades habitacionais padronizadas, de construção precária, tamanho reduzido e localização periférica, longe das oportunidades de trabalho. Por isso, tais programas

habitacionais trazem, inevitavelmente, efeitos antissociais, gerando violência.

A Segurança Pública não é um setor ou um segmento público isolado, mas que deve ser trabalhado em conjunto com as demais políticas públicas municipais. Não obstante, os gestores municipais insistem não dimensionar a importância do Plano Diretor.

O Plano Diretor deve revelar uma análise das transformações em processo no município e suas consequências, a curto e médio prazo, assim como uma avaliação da capacidade municipal de atuar em caráter preventivo ou corretivo, quando não reorientador dessas transformações. (MOREIRA, 2008). A ideia de um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos (ROLNIK, 2003).

Destacamos, para fins desta pesquisa, a construção das informações da cidade; nesse sentido, segundo Silva⁴⁴ (2010), alguns passos devem de adotados⁴⁵, dos quais destaca-se o “diagnóstico”, que seria constituído por pesquisa e análise em profundidade dos problemas de desenvolvimento do Município, com identificação das variáveis consideradas como solução a esses problemas e suas perspectivas de evolução. Assim, determinaria: 1. Os problemas existentes na área a ser transformada; 2. Necessidade a atender, com escala de prioridades; 3. Os tipos de atuação a desenvolver.

É possível, a partir dessa dinâmica, visualizar duas partes: a análise retrospectiva da situação existente; e análise projetiva, a partir dos meios necessários para solução dos problemas verificados. Silva (2010) aponta como método mais indicado, aliado a outros⁴⁶, para a realização do diagnóstico, o da leitura direta das estruturas urbanas, percorrendo ruas, observando, entrevistando.

Deve-se, assim, abrir espaço para a participação da população, o que fortalece a gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

⁴⁴ No processo de construção ou revisão do PDM.

⁴⁵ 1. Estudos preliminares; 2. Diagnóstico; 3. Plano de diretrizes; 4. Instrumento do plano.

⁴⁶ Métodos de desenvolvimento histórico, método de mapeamento cadastral, método da quantificação universal (SILVA JA 2010, p.143)

3.3.2 Participação Popular e seus entraves

O processo de planejamento é mais importante do que o plano em si (SILVA JA, 2010). É preciso atentar-se para os atores que devem estar envolvidos. É fácil notar a participação do poder público, ora da administração pública, ora do legislativo; bem como, se for o caso, daqueles contratados para a elaboração do Plano Diretor. O complexo, e por isso destacado pela norma, sob pena de impropriedade administrativa, é garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

A importância da participação popular está na contribuição para minimização de distorções, como: corrupção, erros de avaliação, desperdício de tempo e recursos (SOUZA, 2010). Todavia, apesar de previsão legislativa, não é dada a devida atenção à participação popular, que tem se resumido a inserções em conselhos e à realização de conferências setoriais (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

A participação popular, que deveria ser vista como fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado”. (SOUZA, 2011, p.161).

A gestão democrática é um princípio fundamental para a democratização da sociedade brasileira. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) enfatiza, em seu art.2º, II, que a gestão democrática se realiza por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O texto legal segue a orientação quanto à gestão democrática, em seus art. 43 a 45 (BRASIL, 2001), ao estabelecer os instrumentos para efetivação da gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas (que são obrigatórias para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pela Câmara Municipal; nos processos de implantação de

empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos, o Estatuto estabelece como diretriz a realização de audiência do poder público e da população o interessada) e conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Destaca-se a importância da instituição dos Conselhos como espaço fundamental que garanta a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas. Os municípios, ao instruírem os Conselhos optam, muitas vezes, por uma natureza híbrida com caráter deliberativo e consultivo, a depender das decisões a serem apresentadas. O caráter consultivo, não vincula a Administração Pública a opinião do Conselho, criando uma falsa ilusão de participação (SOUZA, 2010).

A participação da população deve receber atenção especial, sobretudo a voluntária, a qual se correlaciona com processos de organização e luta pela conquista de novos direitos (SOUZA, 2010; SILVA JA, 2010). Implementar processos participativos é complexo, devido ao recente processo democrático que as instâncias de poder têm vivido e nova função dada a sociedade de efetivamente participar de decisões que influencia a sua vida.

Alguns obstáculos podem ser citados (SOUZA, 2010): a problemática da implementação, do cooptação, e da desigualdade. A primeira refere-se a conflitos ideológicos, escassez de recursos por incompetência gerencial, boicotes patronais, resistência corporativistas, dentre outras. A segunda, diz respeito à deformação do esquema participativo a ponto de virar uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas. A terceira, relaciona-se com as dificuldades para a participação voluntária inerentes à condição de vida da população mais pobre.

Outro grave problema, citado por Santos e Montandon (2011), é a manutenção da cisão entre uma visão técnica da cidade e uma visão comunitária/popular, com temas tratados superficialmente ou nem sequer tratados, apontando pistas da não concretude da implementação da participação popular no planejamento urbano das cidades, a saber:

- i) O poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade não se altera somente com um chamamento a participação de

todos os segmentos sociais, tendo em vista que e preciso iluminar os interesses contraditórios e as vezes inconciliáveis entre esses segmentos. A não explicitação dos conflitos permite que aparentemente todos os segmentos sociais sejam beneficiados através da definição de diretrizes genéricas, mas que na pratica estas não se materializem em instrumentos e mecanismos de intervenção para a promoção do direito a cidade.

ii) A precariedade dos diagnósticos que orientam a elaboração dos Planos também pode ter contribuído para a não explicitação dos conflitos e para a fragilidade das definições; e

iii) a baixa compreensão dos mecanismos de apropriação privada da cidade e dos instrumentos de reforma urbana inscritos no Estatuto da Cidade por parte da maioria dos técnicos de prefeituras e das lideranças dos movimentos populares (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.277-278).

A participação da sociedade é condição para a garantia do direito à cidade. As informações, discutidas e levadas à população, são de difícil compreensão pelos cidadãos. Por, na maior parte das vezes, não serem debatidas por pessoas que vivem nos municípios, surgem as desarmonias entre o interior de um escritório e a realidade externa, onde o elemento comum é o planejamento virtual, que não corresponde às expectativas de quem planejou e nem atenderá as necessidades e aspirações de quem habita a cidade (MOREIRA, 2008). Ocorrem situações mais graves, ainda, quando o município compra um plano pronto, a fim de cumprir formalidades, elaborados em favor de interesses privados, em detrimento do coletivo (MOREIRA, 2008).

É neste momento, quando a população é chamada a contribuir com seu conhecimento de vivência – não só do local em que mora, mas de toda a cidade –, que essas informações devem ser apuradas, questionadas e levadas em consideração na formação de um diagnóstico para a elaboração da lei (SILVA, JA, 2010), e também para a formulação de Políticas Públicas.

Se a população não consegue entender o âmbito das normas urbanísticas e seus reflexos no seu cotidiano, cabe aqueles que a representam (atores políticos) promover a divulgação das informações com ensino (VIERIA et al, 2013), função que pode ser exercida, também, pela sociedade civil organizada, como por exemplo as associações, que a depender de seu objeto, podem inclusive propor Ação Civil Pública por descumprimento da probidade administrativa (FERNANDES, 2013).

Por fim, para que haja efetivamente participação popular, é preciso afastar a ideia de que PDM é uma peça puramente técnica (FERNANDES, 2013), e entender que é a condição fim de concretização de direitos estabelecidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), e que a discussão do planejamento urbano deve se dar sob o ponto de vista da democracia (SOUZA, 2010).

CAPÍTULO IV – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Leitura Comunitária⁴⁷, objeto de análise desta pesquisa, constituiu-se de onze eventos, realizados entre os dias 28 de março a 06 de junho de 2016, sendo cinco fóruns regionais, cinco seminários, e uma audiência pública (VILA VELHA, 2016). Concomitantemente, contou a participação on-line da população por meio de uma plataforma participativa, disponível junto ao site oficial da prefeitura de Vila Velha-ES.

4.1 ANÁLISE COMENTÁRIOS ON-LINE (PLATAFORMA PARTICIPATIVA)

A plataforma participativa on-line, parte integrante da Leitura Comunitária, estava vinculada ao site da prefeitura de Vila Velha (pdm.vilavelha.es.gov.br). Dentro da aba intitulada “Melhore sua Cidade”, o internauta era convidado a participar expondo ou avaliando sugestões, que poderiam ser realizadas por tema⁴⁸ e por região⁴⁹, bem como efetuar somente curtidas nas sugestões de outros participantes.

Com os dados encontrados, foi possível construir as análises. Foram analisados 355 comentários (on-line), postados até 2 de novembro de 2017, que compõem parte da participação popular no PDM de Vila Velha, o que possibilitou estabelecer as relações entre as variáveis estudadas.

Os comentários foram organizados em um único *corpus* que foi submetido ao IRAMUTEQ com os métodos: a nuvem de palavras, a classificação hierárquica descendente (CHD) e o gráfico de similitude.

⁴⁷ Constitui a segunda etapa do Processo de Revisão do PDM de Vila Velha-ES.

⁴⁸ Conforme explicitado do Capítulo II, desta pesquisa, o conteúdo a compor o novo PDMVV foi dividido em temas: mobilidade urbana, economia, patrimônio histórico, meio ambiente, infraestrutura urbana, uso do solo e habitação.

⁴⁹ O município de Vila Velha é composto por cinco regiões administrativas.

4.1.1 Nuvem de Palavras

Inicialmente, por meio da nuvem de palavras, representada pela Figura 04, analisou-se as palavras que organizadas graficamente apresentavam maior frequência (CAMARGO; JUSTO, 2013). Dessa forma, o software aponta as palavras que mais se repetiram no corpus da pesquisa, fornecendo, assim, um resumo do material (*corpus*) analisado. Trata-se de resumo, pois em maior tamanho e mais centralizadas, estão as de maior frequência, gradualmente; respectivamente, aparecem as de menor frequência, em tamanho menor e mais periféricas.

Considerando as maiores, palavras, na Figura 04, observam-se alguns substantivos como *poder*, *praia*, *bairro*, *região* destacando-se dos demais, o que indica a sua importância e representatividade no corpus textual.

Figura 04: Resultado da Análise do Gráfico de Nuvens de Palavras. Vila Velha, 2017.



Fonte: Dados da pesquisa.

Esse achado, do centro a partir da palavra *bairro* no sentido vertical/norte, sugere que a população visualiza a sua realidade a partir de seu bairro. Assim, indica necessidades imediatas e problemas pontuais, e enxerga essas necessidades relacionadas ao poder executivo já que o nome *prefeitura* aparece num tamanho um pouco menor, contudo, próximo a *poder* e, em seguida, *representante*.

Participante n.006

Morada da Barra. Lagoa Jabaete que deveria ser ponto turístico ou de passeio, não recebe atenção dos órgãos da **prefeitura** e demais órgãos de preservação. Está secando por não ter controle de retirada de água do meio para irrigações de plantações em torno e nem preservação da área para recuperação. Além da subida para o xuri está sendo retirada de terra em área de matas e invasões de casas por pessoas indevidamente e em estado de perigo para vida. A região já se encontra em guerra de espaço sem devida **segurança** e atenção para melhorias dos **bairros** que ali em torno já se encontram, que cada dia mais tendo pessoas a ocupar áreas indevidas. (**grifo nosso**)

A fala apresentada, do participante n.006, aponta conhecimento de necessidades sobre um bairro, Morada da Barra, e mais do que isso, aponta as forças (MARICATO, 2014) que atuam sobre ele. A fala ainda aponta a omissão do poder público frente as questões ambientais em detrimento das econômicas, além da pressão popular e a capacidade da sociedade civil em monitorar e fiscalizar o cumprimento da lei (SOUZA, 2010), o que pode fazer frente a ineficiência da Administração Pública. Por fim, os dizeres entrelaçam-se com a segurança pública ao mencionar “guerra de espaços, sem segurança em áreas ocupadas indevidamente”, cenário propício, vulnerável (SILVA RCM, 2010) à violência urbana (ROLNIK, 2000; 2014).

A desocupação de áreas de preservação ambiental, o mapeamento destas áreas e dos tipos de conflitos, com fins de promoção de políticas sociais integradas que promovam a cidadania e ofereçam serviços básicos, são ações que devem constituir Políticas Públicas de Segurança voltadas à prevenção (XAVIER, 2012).

Em seguida, na nuvem de palavras (Figura 04) no menor tamanho surgem as palavras *criança*, *segurança* e *problema* indicando a preocupação da população com a segurança das crianças, e relacionando-as a *mobilidade*, *trânsito*, *estacionamento* e *ônibus*.

Participante n. 234

Alvorada. Venho pedir, a instalação de um quebra-molas cidadão nesta rua, devido ter uma escola com muitas **crianças**, que saem por essa rua, e os motoristas principalmente de **ônibus** de linha que passa por aqui, passam em alta velocidade, descendo a ladeira aqui situada, não só pelas **crianças** mais por ser uma região aonde existe várias pessoas idosas, que precisam atravessar essa rua ou este cruzamento. (**grifo nosso**)

Participante n. 202

Gaivotas. A ponte que faz ligação entre a Rua Jorge Rizk e a Avenida Leila Diniz é inadequada. Não possui ciclovia ou passeio de pedestres adequado. A calçada precária não possui pavimentação. Não há guarda corpo que proteja as **crianças** na ponte, construída sobre o valão (medievalmente a céu aberto!). Toda a Avenida Leila Diniz necessita de cuidado, desde a rotatória que faz ligação com a Rodovia Darly Santos até o Parque das Gaivotas há carência de **ciclovias** e passeios adequados. A mão única pode ajudar. (**grifo nosso**)

Se a atenção se voltar para *bairro* no sentido vertical-sul, a palavra será seguida por *região, cidade, município, desenvolvimento, construção, preservação, casa, espaço, pavimentação e comunidade*. Nos remete a sugestão de que o *bairro* precisa *estar* (verbo exposto no centro) inserido no espaço da *cidade*, e que *desenvolvimento* está aliado à *pavimentação, iluminação*.

Participante n.135

Praia de Itaparica. Sugiro que o PDM seja elaborado, consolidado, aprovado e implementado com o foco de tornar nossa Vila Velha uma **cidade** essencialmente turística. Conheço e frequento nossa **cidade** há mais de 25 anos e há um ano me aposentei e mora na Praia de Itaparica. Ao longo de todos estes anos que estive em contato com a **cidade** sempre ouvi avaliações ótimas sobre a qualidade de vida e sempre com foco **no turismo**. Se tivermos o turismo como foco, todos as melhorias correlatas trarão **desenvolvimento**. A limpeza, a preocupação social, a segurança, o incentivo a empreendedores. Imaginem uma cidade à 20 km de um aeroporto e que tenha praias lindas e limas, escola de kit surf, visitas seguras e controladas a ilhas, meio ambiente protegido e admirado, três shoppings, alimentação de primeira. Poderemos trazer congressos, excursões de bom nível. As escolas ensinarão às crianças, a economia informal poderá ser bem orientada. Só termos a ganhar! (**grifo nosso**)

Participante n.136

Vila Velha. O Município deveria conceder incentivos fiscais à **empresas** e instituições de base e pesquisa tecnológica. Essa é a indústria dos tempos modernos. Empresas como essas trariam **desenvolvimento** sustentável para **cidade**. Demandariam mão de obra qualificada, forçando o município a investir mais na educação básica. Não precisamos mais de arranha céus pela **cidade**. Vila Velha precisa deixar de ser **cidade** dormitório. Há ainda grandes áreas na **cidade** que poderiam abrigar estas **empresas**. (**grifo nosso**)

Participante n. 46

Barra do Jucu. Barra do Jucu é uma **comunidade** tradicional, ocupando um lugar de destaque pelo convívio social e familiar em destaque pelos moradores, onde o bom-dia do vizinho ainda se faz sentir. Existe **pavimentação**, água e energia, mas tem a carência de **ESGOTO SANITARIO** para seus moradores. Implantar o **esgoto** é uma necessidade de civilização e de boa saúde para todos. (**grifo nosso**)

Participante n.093

Centro de Vila Velha. Projeto de revitalização para a Praça Duque de Caxias, com novas atividades de lazer e cultura, inclusive equipamentos para ginástica, pontos regulares para alimentação e comércio já existentes, baía correta no ponto de ônibus e melhora na **pavimentação**. Mais segurança com boa **iluminação**, poda regular de árvores e monitoramento. Dica: há vários projetos feitos por alunos de arquitetura e urbanismo dessa praça que seriam ótimos para contribuir na revitalização. O Centro de Vila Velha merece uma boa praça! (**grifo nosso**)

Pavimentação, iluminação, lazer, condições de melhor usufruir a cidade com os direitos básicos assegurados, caminham no sentido da promoção do bem-estar do cidadão influenciando em números que refletem na Segurança Pública (CARMONA, 2014), como redução de crimes contra o patrimônio e homicídios (FARIAS, 2005).

Casa está no centro entre *preservação* e *espaço* perto de *comunidade*, corroborando o referencial teórico que afirma que as condições de moradia associadas a exclusão social (MARICATO, 2014), a distância entre casa e educação, local de trabalho e falta de lazer (SILVA JA, 2010) são remetidas a Segurança Pública e PDM.

Participante n.230.

Ponta da Fruta. Minha casa fica longe da creche construída em Balneário e gostaria que criassem uma aqui em perto onde eu moro.

Participante n.039

Morada da Barra. Vistoriar o uso e **ocupação** do seu entorno, como também o lançamento de esgoto em suas águas. Avançar na proposta da criação da área de **preservação e parque**, para assegurar a **proteção** a esta delicada região. (**grifo nosso**)

No sentido oposto na lateral direita, menciona *Itaparica*, *Costa*, seguida de *construção*, *ocupação*, *parque*. Se na lateral esquerda a ênfase é com direito básicos como *esgoto* e *proteção*, a lateral direita expõe duas praias (*Costa* e

Itaparica) com palavras pontuais como *atividade, parque, conservação e ocupação*, relacionando-se a turismo e empreendimentos da construção civil.

Participante n.120

Coqueiral de **Itaparica**. Sugiro maior rigor contra os proprietários de terrenos sem edificações. É preciso obrigá-los a manter os terrenos limpos para evitar acúmulo de lixo, animais e insetos; cercados com alambrados ao invés de muros como **medida de segurança**; e a fazer a calçada cidadã no entorno. (**grifo nosso**)

Participante n.123

Praia de Itaparica. A praia é um dos principais atrativos turísticos de Vila Velha, porém a orla vem sendo **ocupada** de modo descontrolado, com condomínios fechados com alturas incompatíveis ao ambiente no entorno, causando impactos na qualidade urbana, como sombras na praia, desvalorização do potencial paisagístico da costa e a supersaturação da estrutura viária da orla. Uma sugestão é que essa transição do mar para a **cidade** ocorra de forma suave, com um **parque** urbano linear nos terrenos à beira-mar ainda não construídos e ociosos (entre a Av. José Júlio de Souza e a Rodovia do Sol, na Praia de Itaparica), ou seja, um **parque** público com espaços livres arborizados, permeados com espaços para atividades diversas, conectando a **cidade** à Reserva de Jacarenema. É de fundamental importância que os terrenos fossem inseridos na Zona de Especial Interesse Ambiental, para fins de **proteção e preservação** do ecossistema marinho e da restinga ainda presente nessa área privada. Existem instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as “Operações Urbanas Consorciadas” ou o “Direito de Preempção”, que visam entre outros objetivos a “criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes” bem como a “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” em áreas privadas. (**grifo nosso**)

Participante n.129

Praia da Costa. Transformação do Morro do Moreno em **parque** ecológico, com a retirada de todas construções irregulares e em área de **preservação**. Implantar projeto para melhor aproveitamento do potencial **turístico** do Morro e seu entorno.

Tendo a descrição de uma cidade vista pelo olhar de quem a vivência com problemas a começar nos bairros, a estrutura da nuvem de palavras confirma, por meio de conhecimento popular-empírico, o que aponta o referencial teórico exposto: relaciona investimentos de grandes empresas e alteração ambiental (SILVA, 2014), áreas de preservação indevidamente ocupadas (ROLNIK, 2000; SILVA RCM, 2010), espaços públicos bem iluminados e revitalizados com áreas de lazer (CARMONA, 2014), à Segurança Pública, ainda que indiretamente.

Mesmo sem direcionamento ou indução, a Nuvem de Palavras evidencia que a população associa indiretamente planejamento urbano a segurança

pública, quando aponta as suas deficiências, necessidades, problemas e conflitos e reivindica as soluções, no âmbito da vulnerabilidade socioambiental. Confirmando assim, a hipótese defendida de que segurança pública, no viés vulnerabilidade socioambiental foi inserida na discussão popular de forma indireta.

Ressalta-se que a for a menção a questões indireta, não a torna menos relevante, mas traz a voga que a segurança pública, além de termo complexo, é um tema que pode ser inserido no planejamento urbano com atividades e ações próprias da sua alçada, contudo há uma dificuldade em relacioná-los por constituírem-se temas difusos que perpassam por vários segmentos trabalhados pelo município. Setores, esses, que puderam ser visualizados, por exemplo na distância de uma creche, a casa, e o local de trabalho de uma mãe e seu filho, a princípio não nos remeteria a segurança pública, porém se contabilizado o tempo de descolamento, a redução do lazer e o não acesso ao direito básico a educação infantil identificaremos reflexos na exclusão social e assim, na Segurança Pública.

A forma indireta, retratada pela população, indicada na Nuvem de Palavra, não considera o resultado das interferências urbanísticas, como fatores contribuintes para diminuição da violência e criminalidade, contudo suas indicações podem ser inseridas nas ações municipais de prevenção ao crime e violência, já que a prevenção ao crime inclui promover o bem-estar das pessoas ao estimular os laços sociais com medidas que garantam saúde, educação, economia, e modificação as condições nas comunidades, que levem a infração, à vitimização e à insegurança (XAVIER, 2012).

4.1.2 Classificação Hierárquica Descendente (CHD)

Por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), os textos foram organizados de acordo com seus vocabulários, dividindo-se pelas frequências que formaram conjuntos, ou seja, as classes (SILVA, SILVA e MENEGON, 2017). Permitindo a compreensão das expressões e palavras,

contidas nos comentários analisando-as a partir de seus lugares e inserções sociais.

Para a estatística contextual, as características devem ser consideradas (CAMARGO; JUSTO, 2017). Nesse contexto o corpus geral foi formado por 330 textos, separados em 785 segmentos de textos, sendo 739 aproveitados, ou seja, 94,14% do total seguiram em análise. Emergiram 25.789 ocorrências, onde 1.908 foram distintas e 1.309 com apenas uma ocorrência, categorizando, assim, o conteúdo em 6 classes.

Figura 05. Síntese do Corpus Textual

```

+-+--+--+--+--+
|i|R|a|M|u|T|e|Q| - Fri Nov 3 13:09:20 2017
+-+--+--+--+--+

Number of texts: 330
Number of text segments: 785
Number of forms: 4434
Number of occurrences: 25789
Número de lemas: 3127
Number of active forms: 1908
Número de formas suplementares: 1205
Número de formas ativas com a frequência >= 3: 800
Média das formas por segmento: 32.852229
Number of clusters: 6
739 segments classified on 785 (94.14%)

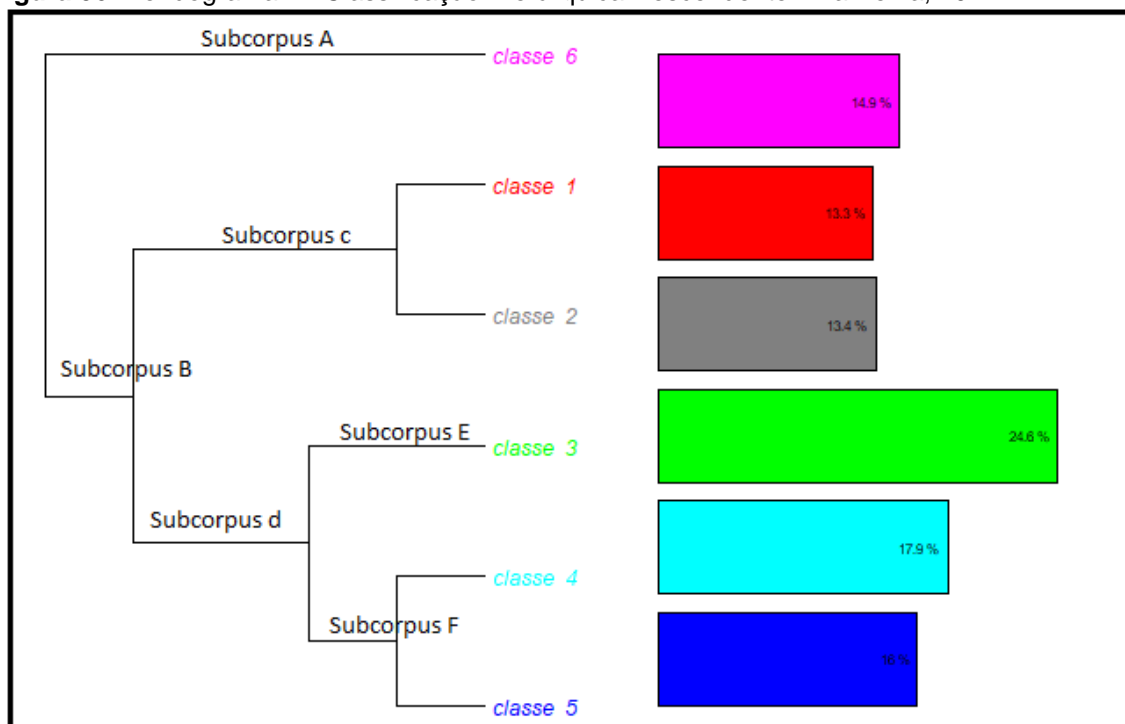
#####
tempo : 0h 0m 21s
#####

```

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme a Figura 05, o conteúdo analisado foi categorizado em seis classes: Classe 1, com 98 segmentos de texto, o que correspondeu a 13,30% do total; na Classe 2, com 99 segmentos de texto, representando 13,4%; a Classe 3, com 182 segmentos de texto representou 24,60%; já a Classe 4, com 132 segmentos de texto representou 17,90%; a Classe 5, alcançou 16,0% de segmentos de texto com total de 118; e Classe 6, teve 110 segmentos de texto, ou seja, 14,90% do total.

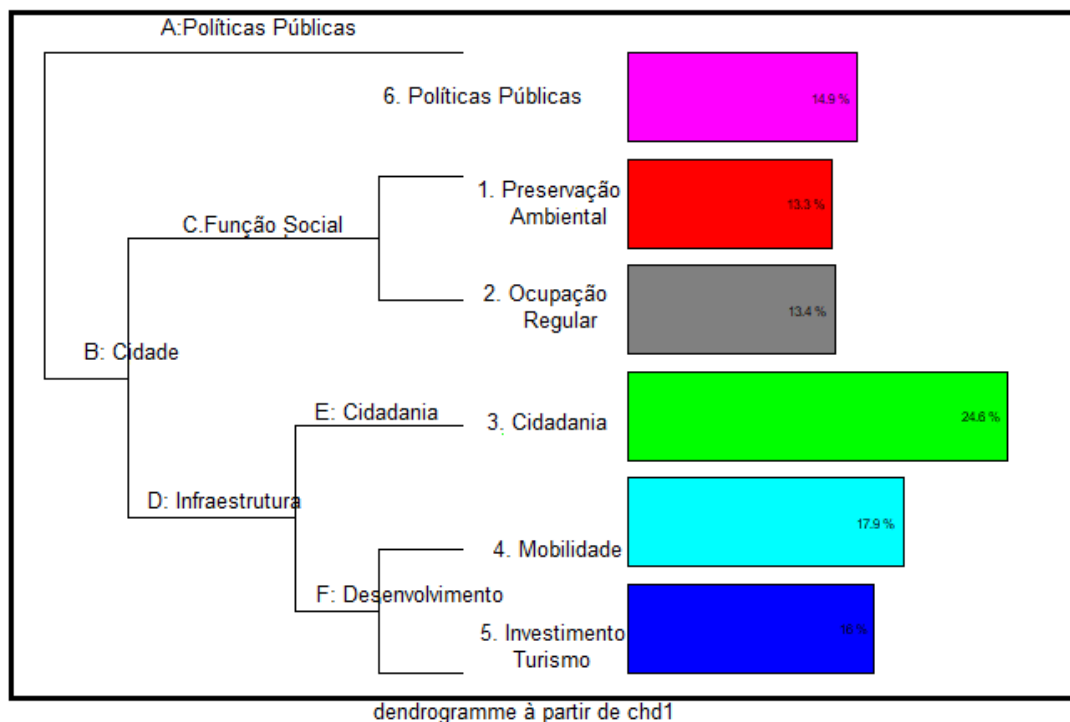
Figura 06. Dendograma 1 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017.



Fonte: Dados da pesquisa.

É válido ressaltar que as seis classes (Figura 06) se apresentaram separadas em ramificações (A e B) do corpus em análise. Da ramificação A, denominada *políticas públicas*, emerge um conteúdo específico compondo a Classe 6, *representação social*. O Subcorpus B *cidade*, é formado pelos C e D, sendo o C denominado *função social* composto pela Classe 1 *preservação ambiental*, e pela Classe 2, *ocupação regular*. Já o subcorpus D, denominado *Infraestrutura*, foi constituído pelo E, *Cidadania*, que foi representado pela Classe 3, *Cidadania*, e pelo F, *Desenvolvimento*, constituído pelas Classes 4, *Mobilidade*, e 5, *Investimentos em turismo*.

Figura 07 – Dendrograma 2 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017.



Fonte: Dados da pesquisa

Destaca-se que essas seis classes se encontram divididas em duas ramificações (A e B) do corpus total em análise. O subcorpus A - *Políticas Públicas*, é composto por uma única classe, com conteúdo mais concentrado e distantes das demais classes. A Classe 6 (*Representação Social*) refere-se a participação da sociedade, por meio de conselhos, representantes, nas decisões do governo municipal, inclusive em assuntos como economia, desenvolvimento e sustentabilidade. O subcorpus B, denominado *Cidade*, é constituído pelo subcorpus C (*Função Social*) e D (*Infraestrutura*), e engloba comentários correspondentes ao planejamento da cidade quanto a propriedade, regularização e localização, urbanização e transporte/trânsito.

Em continuidade, o subcorpus C (*Função Social*), é formado pelas Classe 1 (*Preservação Ambiental*) e 2 (*ocupação regular*), que apesar de divergências entre elas, possuem conteúdo comum, por isso estão na mesma ramificação. A Classe 1 retrata a preocupação da população com a preservação do meio ambiente, seja na recuperação de nascente, criação de parques, proteção da fauna e dos rios. Já a Classe 2, que também expõe assuntos ambientais como

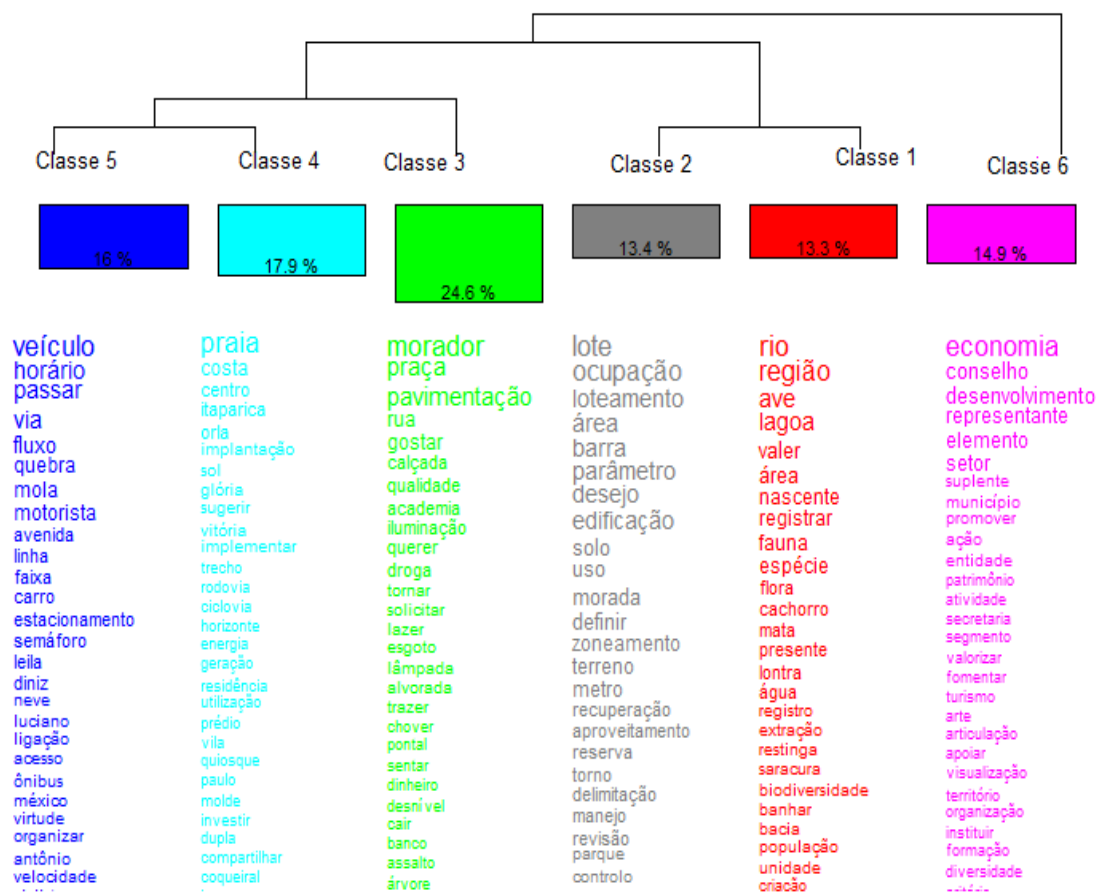
parques e zoneamento, enfatiza a ocupação em locais adequados e a regularização das edificações.

Na outra vertente, o subcorpus D (*Infraestrutura*) divide-se no subcorpus E (*Cidadania*) e F (*Desenvolvimento*). A ramificação E organizou-se na Classe 3 (*Cidadania*), que visualmente associa-se *diretamente* à Segurança Pública, e faz ligação entre falta de lazer, de iluminação, revitalização com violência, drogas e insegurança.

Por fim, o subcorpus F (*Desenvolvimento*) compõem-se das Classes 4 (*Mobilidade*) e 5 (*Investimento-turismo*). A similaridade das Classes 4 e 5 estão na promoção do desenvolvimento da cidade, com investimentos que conectem o litoral a todo território municipal. A Classe 4 foca-se em indicações de investimentos na orla direcionada ao turismo e mercado imobiliário. Já a Classe 5 faz referência a melhor organização de trânsito, transporte tradicional e o alternativo como o tema ciclovias.

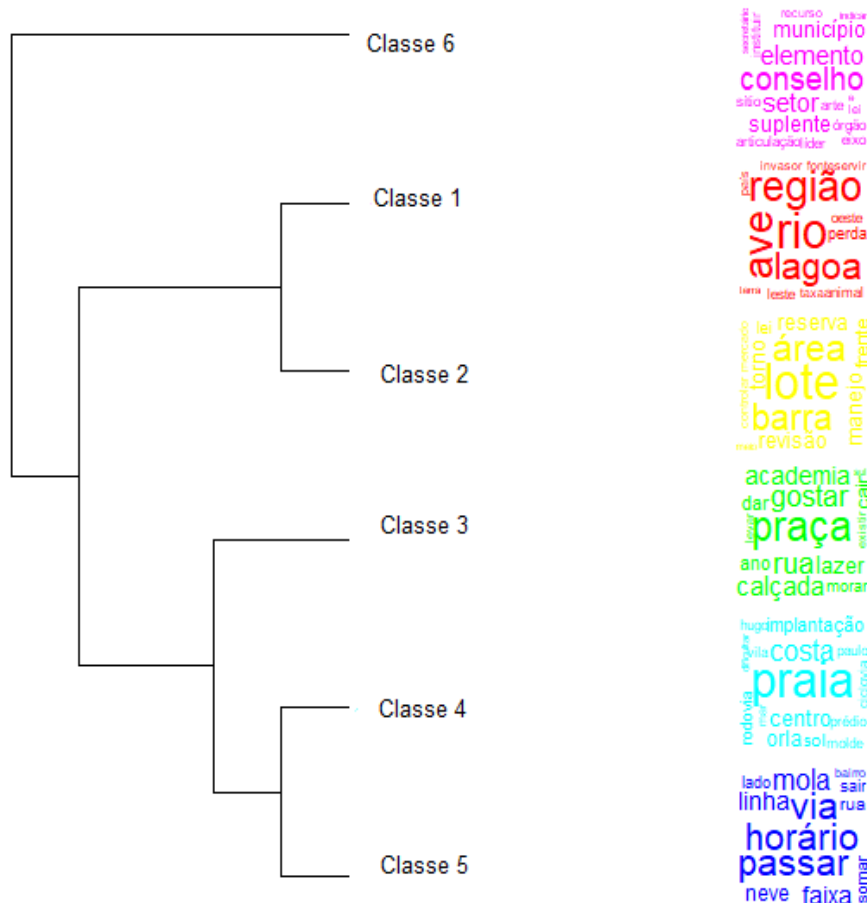
Essas ramificações e subdivisões ficam melhor expostas, quando as classes são representadas pelas palavras, que compõem cada classe, conforme Figuras 08 e 09.

Figura 08. Dendrograma 3 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017



Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 09. Dendograma 4 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017



Fonte: Dados da pesquisa.

As figuras 08 e 09 apresentam categorias que se tornaram nítidas pelos trechos das opiniões, que exibem referências que agrupam a significação e o sentido das indicações.

A Classe 6, categorizada como *Representação Social*, emerge com maior distância das demais Classes, não por indicar uma ruptura entre as mesmas, mas sinalizando uma Classe que define as demais. Definição que aponta como responsabilidade daqueles que representam a população, no poder público, especificamente na função executiva (Prefeitura Municipal), a efetivação do conteúdo das categorias que se ramificam. Com pertinência indica que a sociedade civil deve encontrar-se presente na formulação e organização do território, demonstrando, assim, que a população tem ciência que deve fiscalizar

seus representantes (SILVA JA, 2010). Em contrapartida, os representantes deveriam entender que mais do que administrar finanças, deveriam gerir relações sociais (SOUZA, 2014), e assim oportunizar o equilíbrio entre as necessidades dos moradores que compõem a população do município, e sua real condição financeira.

Os segmentos de texto captaram trechos que demonstram esse indicativo:

“promover a articulação junto aos **órgãos** públicos e junto às **instituições** privadas da inserção da temática da **economia** criativa no **âmbito** de suas atuações”. (Participante n.132)
Obs: grifos realizados na análise do Iramuteq.

A interação e articulação entre o poder local e a comunidade é essencial na execução de programas preventivos voltados para a Segurança Pública (XAVIER, 2012; CARMONA, 2014; MAGALHÃES, 2008).

As Classes 1 e 2 apresentam uma semelhança de valores; com 13,3 % e 13,4%, respectivamente, a aproximação não se dá apenas em percentuais, mas em conteúdo; suas palavras-chaves interlaçam-se em significados e contextos. A *prevenção ambiental* (Classe 1) salienta a preocupação com questões ambientais no sentido de preservar os potenciais naturais do município. Coadunando esse indicativo, a Classe 2 (*ocupação regular*) relaciona ocupação do território com áreas edificáveis, aproveitando o potencial residencial, mas com respeito às áreas de reserva e delimitação dos zoneamentos.

Classe 1 (grifos realizados pelo Iramuteq)

“ infelizmente a **área** sofre com queimadas **extração** criminosa de **areia** e **terra** caça captura de **aves** queimadas criminosas e diversos outros crimes que acontecem comumente a **população** já utiliza a **área** para lazer nas **lagoas**”. (Participante n.34)

“ **vale** encantado **criação** e **implementação** do parque alagados do **vale** encanado a **área** é a **região** de **inundação** do **rio** jucu uma **região** de alagados que já foram **registrados** **aves** raras que somente encontradas na **área**”. (Participante n.297)

Classe 2 (grifos realizados pelo Iramuteq)

“**barra** do jucu **inserir** no pdm **regras** mais rígidas de **uso** e **ocupação** do **solo** em **áreas** limítrofes das **unidades** de **conservação** principalmente do **parque** de jacarenema”. (Participante n.16)

“a incompatibilidade ambiental de convivência entre uma **atividade** industrial e um **loteamento** residencial na cidade **áreas** para **parques**

naturais identificação de terrenos alagadiços revitalização dos rios que cortam o município e integração **escolas** e comunidades”. (Participante n.127)

Uma cidade organizada com normas urbanísticas bem implementadas é fator de segurança (CARMONA, 2014). O planejamento adequado com aproveitamento dos potenciais ambientais e respeito às áreas não edificáveis (SILVA RCM, 2010), diminuição dos contrastes urbanos (ROLNIK, 2002) e, o não crescimento desordenado (EVANGELISTA, 2012), concorrem para a redução das desigualdades sociais e diminuem a vulnerabilidade socioambiental (SILVA RCM, 2010).

Embora não esteja explícito a associação com segurança nessas Classes, as reivindicações podem ser trabalhadas com políticas ambientais e sociais que reflitam na segurança. Nesse sentido, reservas naturais e parques urbanos implementados em favor da população, podem ser utilizados como áreas de lazer, recreação; bem como as áreas consolidadas com moradia, avaliadas para a prática de locais seguros, com menos riscos de conflitos de vizinhança por água, divisas, disputas de espaços (FARIAS, 2005). Tais medidas poderiam ter por consequência a redução da segregação urbana, tendo em vista que espaços desvalorizados, dificuldades de locomoção no espaço urbano, deficiência na qualidade da moradia compõem não apenas o cenário de segregação, mas ambientes vulneráveis a conflitos desencadeadores de violência (CARMONA, 2014).

O conteúdo da Classe 3 evidencia a organização de falas que convergem na direção do referencial teórico no que tange a exclusão social, segregação urbana, vejamos:

CLASSE 3

“mas nesse espaço venho **pedir** uma melhor **iluminação** dessa **rua** já que a **rua** supracitada possui uma **iluminação** insuficiente o que a **torna** um **local** propício para **assaltos trazendo** insegurança para todos os **moradores espero** poder **contribuir** para **tornar** vila velha um **lugar** “. (Participante n.224, Alvorada)

“araças **gostaria** de **pedir** ao **prefeito** que **olhasse** para a nossa área de **lazer** que é a nossa **praça** todos os **brinquedos** estão quebrados

não tem **bancos** para **sentar** e poderia **melhorar** a **academia** cidadã pois está tudo enferrujado”. (Participante n.213, Araças)

“além disso essa **rua** que é de **paralelepípedo** está com diversos **desníveis** entre as **pedras paralelepípedos** o que **torna** o ambiente favorável para acidentes **visto** que há diversos **moradores** já idosos e com dificuldades para **andar espero** ajudar a construir uma vila velha melhor para todos”. (Participante n.077, Alvorada)

“a **praça** que lá **existe** só tem servido para ponto de usuários de **drogas** onde o **local** cheira mal **incomodando** a vizinhança e os comerciantes além dos **moradores** da **comunidade**”. (Participante n.330, Industrial do Alecrim)

“antigamente iriam construir uma **academia** popular tinha **equipamento** e tudo guardado no ginásio do tartarugão mais não sei o que foi feito e a **praça** não foi **terminada** a **reforma** da **praça** **leva** **qualidade** de **vida** para o **bairro** sendo que a **praça** **virou** depósito de **drogas** e mendigos”. (Participante n.072, Itaparica)

“a pmvv podia regularizar esses **esgotos** junto com a cesan fazer uma ciclovia uma **calçada** uma **praça** e **colocar** uma guarita etc o que não pode é **ficar** esse valão a **céu** aberto com os **esgotos** das **casas** **caindo** direto do **jeito** que está”. (Participante n.086, Praia das Gaivotas)

A análise dos dados indica a predominância de precariedade ou ausência de serviços públicos em alguns bairros, características de um ambiente que existe segregação urbana (CARMONA, 2014), e exclusão social (MARICATO, 2014), e ainda torna a população destes locais vulneráveis a atos de violência (SILVA RCM, 2010) e a não resistência ao crime organizado (CARMONA, 2014).

Nesta classe, há assimilação explícita das reivindicações e maior segurança da comunidade que vive nos bairros mencionados.

Nas Classes 4 e 5 há uma afinidade de composição e porcentagem, 17,9% e 16%, respectivamente. São compostas por palavras que conectam mobilidade a extensão litorânea da cidade, com citação a duas Praias (Costa e Itaparica). A classe 5, comporta, ainda, palavras que associam intervenção no trânsito e segurança dos pedestres.

CLASSE 4

“**centro sugiro** e acho que é nosso dever cívico e moral para as futuras **gerações** **implementar** áreas verdes na **praia** da **costa** que foi **destruída** pela **quantidade** enorme e desordenada de **prédios** alto que **impossibilita** a circulação do **vento** e **sol** na **praia**” (Participante n.278)

“como sombras na **praia** desvalorização do potencial paisagístico da **costa** e a supersaturação da **estrutura** viária da **orla** uma **sugestão** é que essa transição do **mar** para a **cidade** **ocorra** de **forma** suave com um parque urbano linear nos terrenos à beira **mar** ainda não construídos e ociosos “ (Participante n.123)

CLASSE 5

“**alvorada venho pedir a instalação** de um **quebra molas** cidadão nesta **rua** devido ter uma **escola** com muitas **crianças** que **saem** por essa **rua** e os **motoristas** principalmente de **ônibus** de **linha** que **passa** por aqui”(participante n.234).

“as novas rodovias que dão **acesso** ao **bairro** não **possuem** iluminação pública **dificultando** a **passagem** de **veículos** no **período** noturno e comprometendo a segurança dos cidadãos que **utilizam** o caminho nesse **horário** em nome dos moradores da região **peço** que realizem e executem um projeto de iluminação” (Participante n.267).

Ainda que as palavras não estabeleçam associação direta a segurança, pode-se inferir sua ligação indireta, se entendermos litoral como áreas de circulação e lazer, eixos defendidos por Carmona a serem trabalhados, a exemplo do que foi realizado na cidade de Bogotá (Colômbia). Não é foco desta pesquisa, mas a mobilidade urbana e a violência no trânsito conectam-se diretamente a segurança pública.

A exposição e categorização em *Classes* evidencia com maior ênfase a vulnerabilidade a que a população, envolvida no processo de revisão do PDM - foco da pesquisa –, vivência relacionando-a tanto pela sociedade civil, quanto pelos agentes políticos de forma indireta; o que possibilita o traçar de políticas públicas de segurança ao identificar as causas indiretas da violência, ou seja, as concausas (CARMONA, 2014) que concorrem para a criminalidade e ambiente violento.

As concausas conforme Carmona (2014) são as situações que contribuem para a formação de um ambiente violento, contudo não são vistas num primeiro plano quando se trata de segurança pública, haja vista que se trata de ações voltadas para a efetivação e concretização de direitos civis básicos. E, não de ações como desarmamento, combate ao tráfico de drogas, furtos dentro outros atos criminosos que assolam a sociedade brasileira. Trata-se de ações voltadas para o fortalecimento do cidadão como ambiente seguro, com acesso à educação, lazer, cultura, emprego, saneamento, preservação adequado dos recursos naturais; ações estas que podem ser iniciados com um planejamento

urbano adequado e eficaz, levando em considerações as peculiaridades, deficiências e pontos fortes de cada município.

São estas ações que são alvo dos anseios e desejos da população, que não as conectam a segurança, contudo o referencial teórico nos conduz ao elo existente entre vulnerabilidade socioambiental, destacando-se as exclusões sócias e territoriais, e a segurança pública preventiva.

Assim, a Classificação Hierárquica Descendente sugere que as reivindicações da população, embora, nem todas coadunam-se com as funções de um PDM, mas expõem a vivência em áreas acometidas por exclusão social, exclusão territorial e segregação urbana o que a (população) torna vulnerável a situações de conflito e violência (ROLNIK, 2000; SILVA RCM, 2010; CARMONA, 2014).

4.1.3 Gráfico de Similitude

A Figura 10 exibe os dados da Análise de Similitude, que expõe a identificação das ocorrências simultâneas entre as palavras e conexão entre os termos encontrados nas indicações populares. A importância está na possibilidade de inferir a estrutura de construção do texto e temas de relativa relevância.

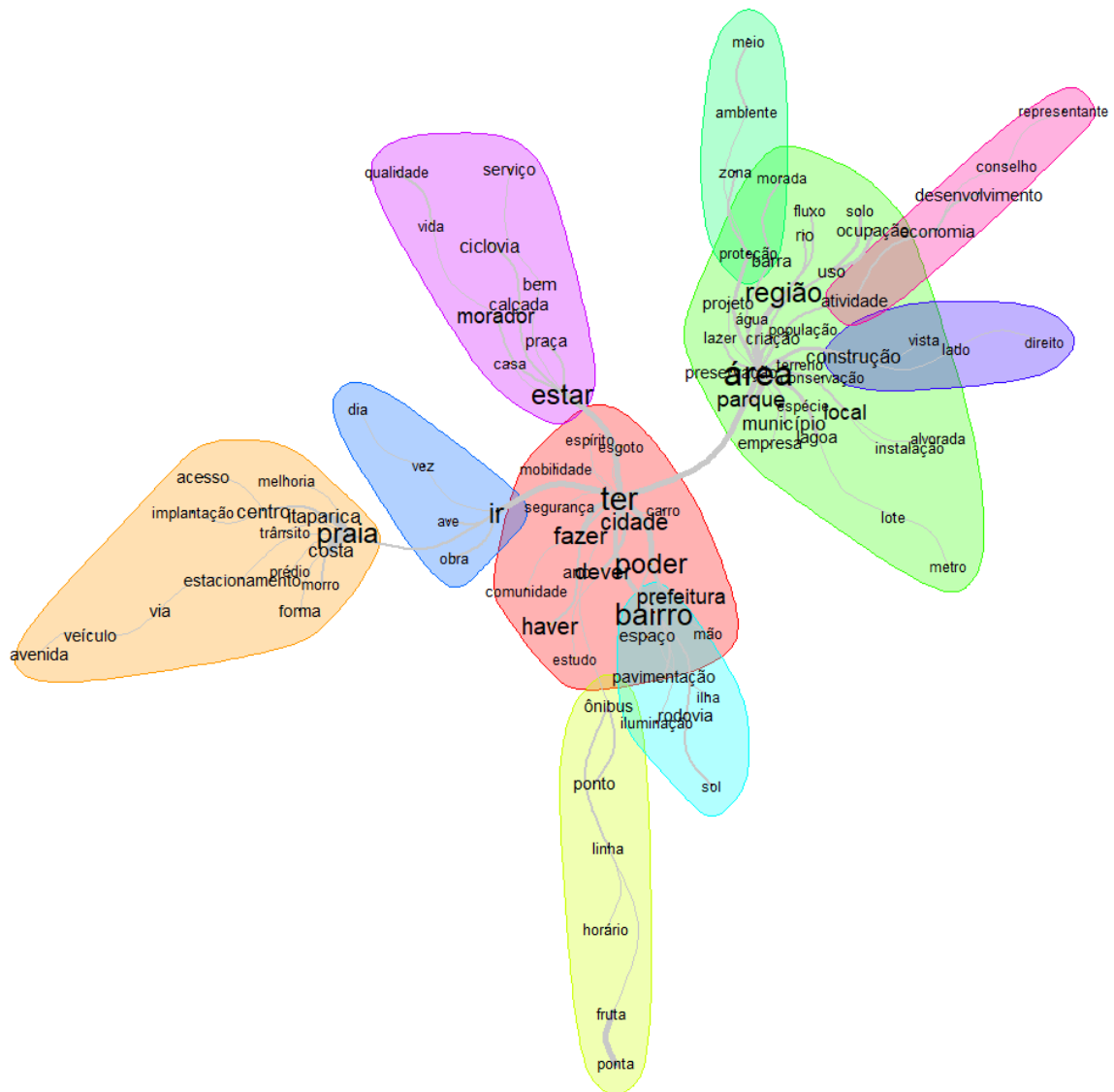
Na figura, as palavras de maior interação estão organizadas em blocos de cores diferentes, os termos que apresentam conexão são: *ter, cidade, ir, praia, morador, bairro, área, região*.

É possível notar as oposições estabelecidas pelo distanciamento, como ônibus e qualidade. Observa-se, ainda, que das palavras centrais são estabelecidas ramificações com outras, como: *ter, cidade, poder; estar, casa, morador; região, parque, área; atividade, economia, desenvolvimento; bairro, pavimentação, espaço*.

Nesse sentido, pode-se inferir que, de forma geral, os comentários dos participantes apresentam fragmentos de seus problemas pontuais vivenciados dia-a-dia, e estes interligam-se ao referencial na medida que a estruturação das

comunidades, a começar pelos bairros, diminuem a vulnerabilidade, ou seja, a exposição ao perigo dos moradores destes locais (CARMONA, 2014).

Figura 10. Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa.

As ramificações construídas em blocos de palavras demonstram eixos que especificam as necessidades associadas a intervenção, que pode haver, do poder público. Contudo, mais uma vez, lança o morador, cidadão, como figura a ser consultada e agente participante das intervenções propostas. Essa participação voluntária (SOUZA, 2010) é essencial para a consolidação da

gestão democrática (FERNANDES, 2013), e a sua inserção no planejamento de políticas públicas de segurança.

As palavras foram agrupadas em raízes que conduz a formação de uma árvore, relacionando-as a segmentos de uma cidade; a distância entre *qualidade, ciclovias, serviço e morador*, sugerem não haver qualidade no percurso enfrentado pelos moradores entre suas casas e o local de serviço; em outra raiz *segurança* distancia-se de *espaço, bairro, estudo*, sugerindo a falta ou carência de segurança nos bairros, e a proximidade de *segurança, mobilidade e esgoto*, remetem que a população faz ligação entre essas áreas e enfrentam com problemas de locomoção, de saneamento, infraestrutura e enxergam reflexos na segurança pública desses enfrentamentos.

Apontam por fim, que a Segurança Pública quando se trata de implicações a vulnerabilidade socioambiental é abordada de forma indireta pela população e pelos agentes políticos condutores do processo, já que não expõe especificamente os problemas de violência e crimes, comumente abordados na temática Segurança Pública.

4.2 ANÁLISE – FÓRUNS REGIONAIS

Integrantes da Leitura Comunitária, os Fóruns Regionais constituíram-se de cinco encontros, divididos de acordo com as regiões administrativas do município de Vila Velha. Em cada fórum os participantes foram organizados em grupos, em torno de quatro temáticas: habitação e infraestrutura urbana, uso do solo e patrimônio histórico, meio ambiente e economia, e mobilidade urbana (VILA VELHA, 2016). Destaca-se que cada grupo contou com a presença de um mediador e um redator.

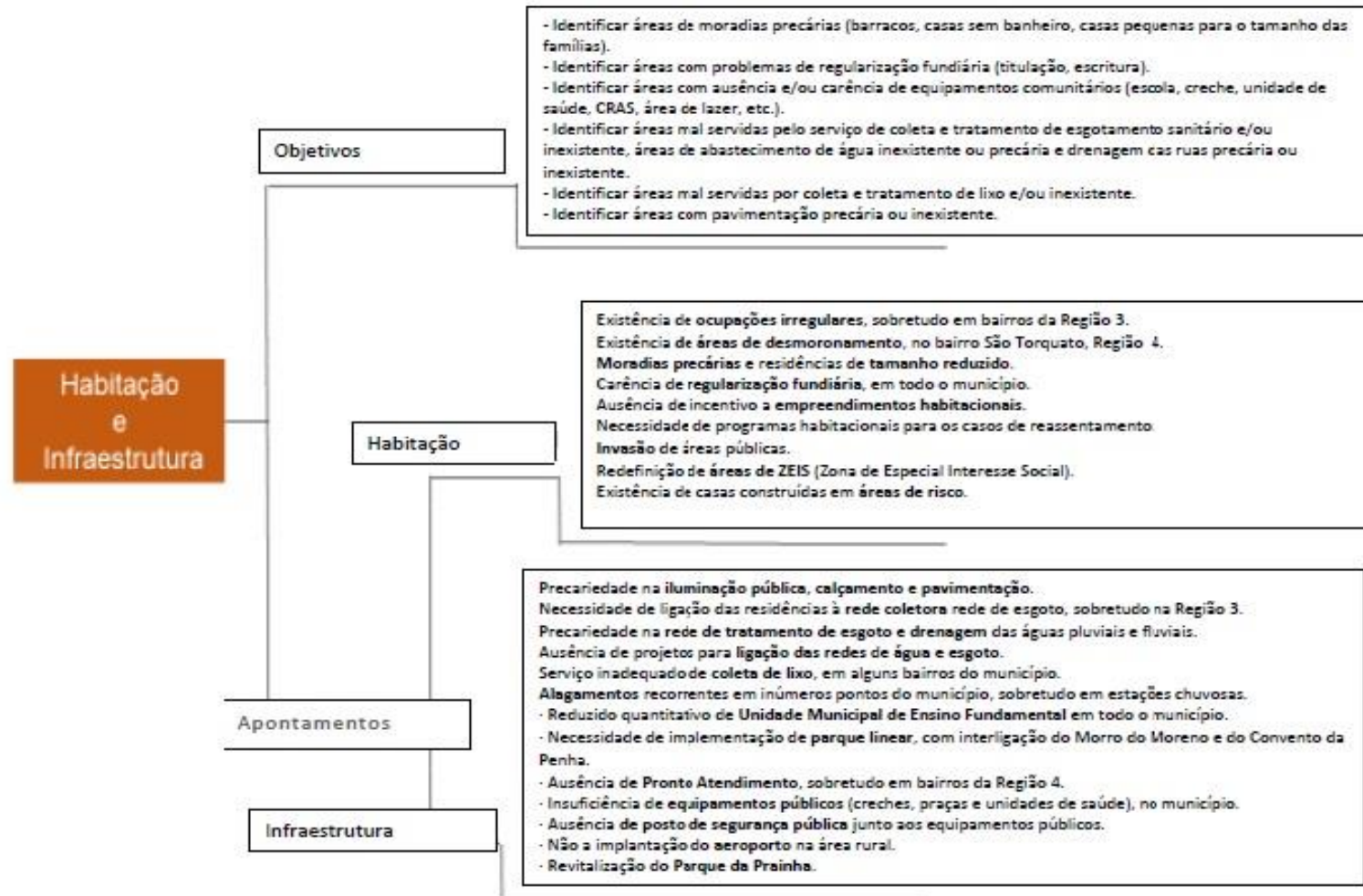
Pela leitura dos relatórios - documentos que registraram a execução da etapa Leitura Comunitária⁵⁰ - foram estabelecidas três atividades: mobilização (escolha do local da reunião e convites), execução (trabalho em grupo com a

⁵⁰ Disponíveis em: <http://pdm.vilavelha.es.gov.br/melhore-sua-cidade/>

população) e resultados produzidos (síntese com pontos críticos). Estiveram, nos cinco fóruns realizados, 443 populares e totalizaram 726 apontamentos.

Ressalta-se que, com os grupos formados, questões-chave foram direcionadas de acordo com o tema proposto para cada grupo. Das questões-chave lançadas foram extraídos pontos críticos. Na Figura 11 as questões-chave (perguntas lançadas aos grupos) estão organizadas como objetivos, e as colocações dos grupos exibidas como apontamentos.

Figura 11. Síntese da Habitação e Infraestrutura



Fonte: Dados da pesquisa

As questões-chave, identificadas na Figura 11 como objetivos, lançadas aos grupos para discussão e apontamentos dos problemas que afligem o cotidiano, foram elaboradas pelo Consórcio Ideias-Hyparc-Andaluz, que conduziu os temas problematizados.

Ao cruzamos as informações contidas nas questões-chave com as categorias alcançadas no referencial teórico pode-se inferir que a Segurança Pública foi abordada, ainda que não intencionalmente, mas não é possível afirmar, em um plano de fundo, que não foi dimensionada como prioridade ou com intuito de atingir futuras Políticas Públicas de Segurança.

A prioridade não foi identificada por não ser mencionada diretamente em nenhum tema dos sete eixos lançados (habitação, infraestrutura, meio ambiente, economia, patrimônio histórico, mobilidade e uso do solo).

Uma visão real do município se dá com a condução da Leitura Comunitária seguindo três passos: problematização, categorização e priorização (SABOYA; KARNAUKHOVA, 2007). Na problematização é apresentada tanto pela população quanto pela equipe técnica os problemas pontuais de cada região (em que o Município é dividido); após promove-se a categorização dos problemas por temas e subtemas e por fim, a população define quais as ações são prioridade, a fim de que sejam implementadas, e não sejam apenas uma proposta utópica com tantas proposições que não tenham condição de serem implementadas, dada a situação financeira dos municípios brasileiros⁵¹.

O Quadro 05, exhibe o cruzamento destas informações, estando distribuídas por seguimento (habitação e infraestrutura), objetivos (perguntas realizadas pela prefeitura), apontamentos (respostas dos participantes) e categorias (referencial teórico).

⁵¹ Após a redemocratização com a Constituição de 1988 receberam autonomia e muitas funções, inclusive a responsabilidade pelo planejamento urbano, contudo a maioria não possui suporte financeiro para realizar tantos projetos (SILVA, J.A, 2010).

Quadro 05. Resumo das Palavras-chave: Habitação e Infraestrutura

		PALAVRA-CHAVE		
		Objetivos	Apontamentos	Categorias
Habitação e infraestrutura	Moradias precárias	Casas em áreas de risco; áreas de desmoroamento; invasões áreas públicas	Risco; fragilidade; insegurança; Informalidade, deficiência na qualidade da moradia	Exclusão territorial (urbanismo de risco); Produção do espaço (vulnerabilidade socioambiental).
	Regularização fundiária	Ocupações irregulares	Assentamento irregulares; escassez de terra fins residências	Exclusão territorial (Mercado informal de terra)
	Ausência e carência e equipamentos	Precariedade iluminação; revitalização Parque Prainha; ausência posto de segurança pública, ausência de escolas	Falta de acesso a bens e serviços; Ausência de iluminação; bloqueio a oportunidades educacionais	Exclusão social (Políticas Urbanas); Exclusão territorial (urbanismo de risco);
	Precariedade e/ou inexistência de tratamento esgoto	Serviço inadequado	Falta de acesso a bens e serviços; Ausência de rede de esgoto; precariedade de serviços públicos	Exclusão social (Políticas Urbanas); Exclusão territorial (urbanismo de risco); segregação urbana
	Precariedade e/ou inexistência de tratamento água	Serviço inadequado	Falta de acesso a bens e serviços; Ausência de rede de água; precariedade de serviços públicos	Exclusão social (Políticas Urbanas); Exclusão territorial (urbanismo de risco); segregação urbana
	Precariedade coleta lixo	Serviço inadequado	Falta de acesso a bens e serviços; ausência de coleta de lixo; precariedade de serviços públicos	Exclusão social (Políticas Urbanas); Exclusão territorial (urbanismo de risco); Segregação urbana
	Precariedade pavimentação	Precariedade pavimentação, alagamentos.	Falta de acesso a bens e serviços; áreas alagadiças; precariedade de serviços públicos	Exclusão social (Políticas Urbanas); Exclusão territorial (urbanismo de risco); segregação urbana

Fonte: Dados da pesquisa

É possível perceber que de acordo com o Quadro 05, todas as categorias descritas no referencial foram relacionadas a alguma palavra-chave, na fala dos representantes do poder executivo (objetivos) e na fala da população (apontamentos).

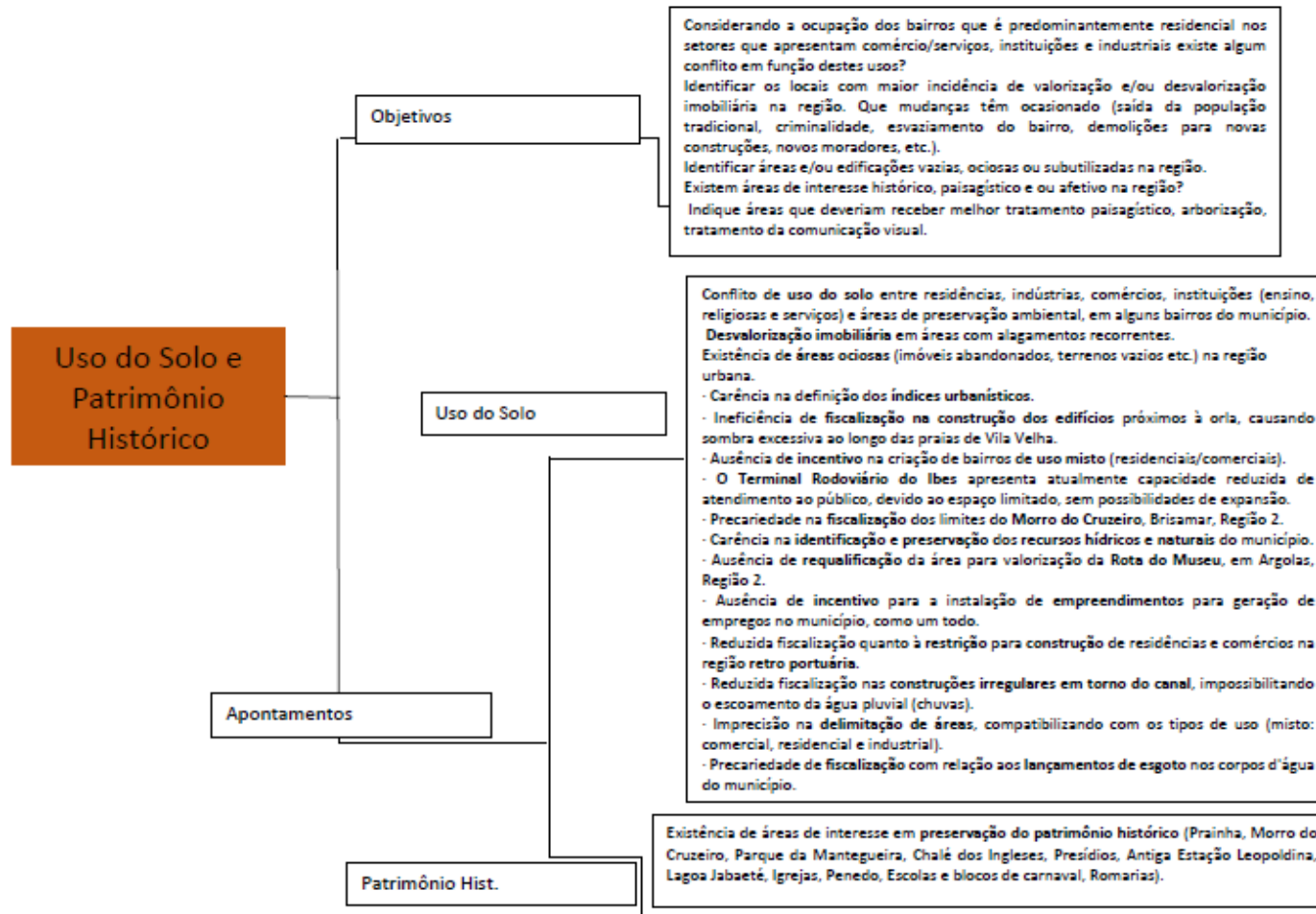
Há relevância quando nos apontamentos surgem pontos como precariedade no serviço ofertado de pavimentação, de coleta de lixo, tratamento de água, esgoto, iluminação, pois são itens nas categorias como contribuintes para a geração de violência e criminalidade. Contribuintes por deixar a comunidade que vivencia tais problemas vulnerável (CARMONA, 2014).

A indicação de casas em locais de risco, com possibilidade de desmoronamento, invasões de terrenos públicos e construções irregulares são indicativos de uma população que vivencia vulnerabilidade socioambiental (SILVA RCM, 2010). Num cenário de vulnerabilidade socioambiental existem pessoas tratadas como cidadãos de segunda classe, que podem sofrer com o conjunto de precariedades citadas em todas as categorias, já que se observamos as composições das categorias, estas, são integradas por componentes de um cenário em que há vulnerabilidade socioambiental.

Assim, esse conjunto de precariedades, geralmente, nos bairros que se formam em terrenos sem documentação (irregulares), ou por invasões, mais afastados com áreas de preservação permanentes, áreas com encostas, beiras de rios; nestes locais, são construídas “casas”, que são desprovidas de serviços públicos como água, esgoto, iluminação; os moradores tem dificuldade de chegar ao centro local em que há oportunidades de emprego e ensino, se isolam e acabam por criar bairros excluídos, com moradores segregados e que são vulneráveis a violência e ao crime (CARMONA, 2014; SILVA RCM, 2010).

Na Figura 12 estão expostas as perguntas (objetivos) e respostas (apontamentos) dos temas uso do solo e patrimônio histórico.

Figura 12. Uso do Solo e Patrimônio Histórico.



Fonte: Dados da pesquisa.

Os segmentos apresentados, nos objetivos (perguntas) pelos condutores dos seminários estão diretamente ligados ao estabelecimento de políticas públicas de segurança, uma vez que com o ordenamento eficaz do município há “redução das desigualdades sociais porque se refazem os arranjos dos riscos e benefícios da urbanização sobre o território”.

Em contrapartida, são os apontamentos populares a força propulsora para delimitar as prioridades, e determinar se a população irá fiscalizar e contribuir para o sucesso de tais medidas (SOUZA, 2010); aliás a eficácia de políticas públicas de segurança não depende, exclusivamente de recursos financeiros, mas necessitam do engajamento da sociedade civil (XAVIER, 2012).

Como é possível notar nos objetivos (perguntas) na Figura 12 há uma menção direta a segurança pública, ao introduzir a palavra criminalidade, contudo a maior relevância se dá no contexto quando surge a expressão “desvalorização imobiliária” e imóveis ociosos, esses locais além de segregadores tornam as pessoas que ali convivem vulneráveis ao crime (CARMONA, 2014). É um dos grandes desafios dos planos diretores estabelecer a ordenação eficaz e promover a função social da propriedade (SILVA, J.A, 2010), evitando a ociosidade de imóveis.

A relação estabelecida entre as palavras-chave dos representantes do município, da população e do referencial teórico, está explanada no Quadro 06.

Quadro 06. Resumo das Palavras-chave: Uso do Solo e Patrimônio Histórico

Uso do Solo e Patrimônio Histórico	PALAVRA-CHAVE		
	Objetivos	Apontamentos	Categorias
	Conflito em função da ocupação	Conflito entre residências e áreas de preservação ambiental; Construções irregulares torno canal	Construções a margem dos rios, informalidade, ausência de segurança Exclusão territorial (urbanismo de risco); Produção do espaço (segregação urbana, vulnerabilidade socioambiental).
	Desvalorização imobiliária, demolições	Desvalorização das áreas com alagamentos	Espaços desvalorizados Produção do espaço (segregação urbana)
	Edificações vazias ou ociosos	Imóveis abandonados, terrenos vazios	Vulnerabilidade, fragilidade, Produção do espaço (segregação urbana, vulnerabilidade socioambiental).
	Tratamento paisagístico e comunicação visual	Falta de fiscalização	Falta de acesso a bens e serviços. Exclusão social (Políticas Urbanas);
	-	Lançamentos de esgoto	Falta de acesso a bens e serviços. Exclusão social (Políticas Urbanas);

Fonte: Dados da pesquisa.

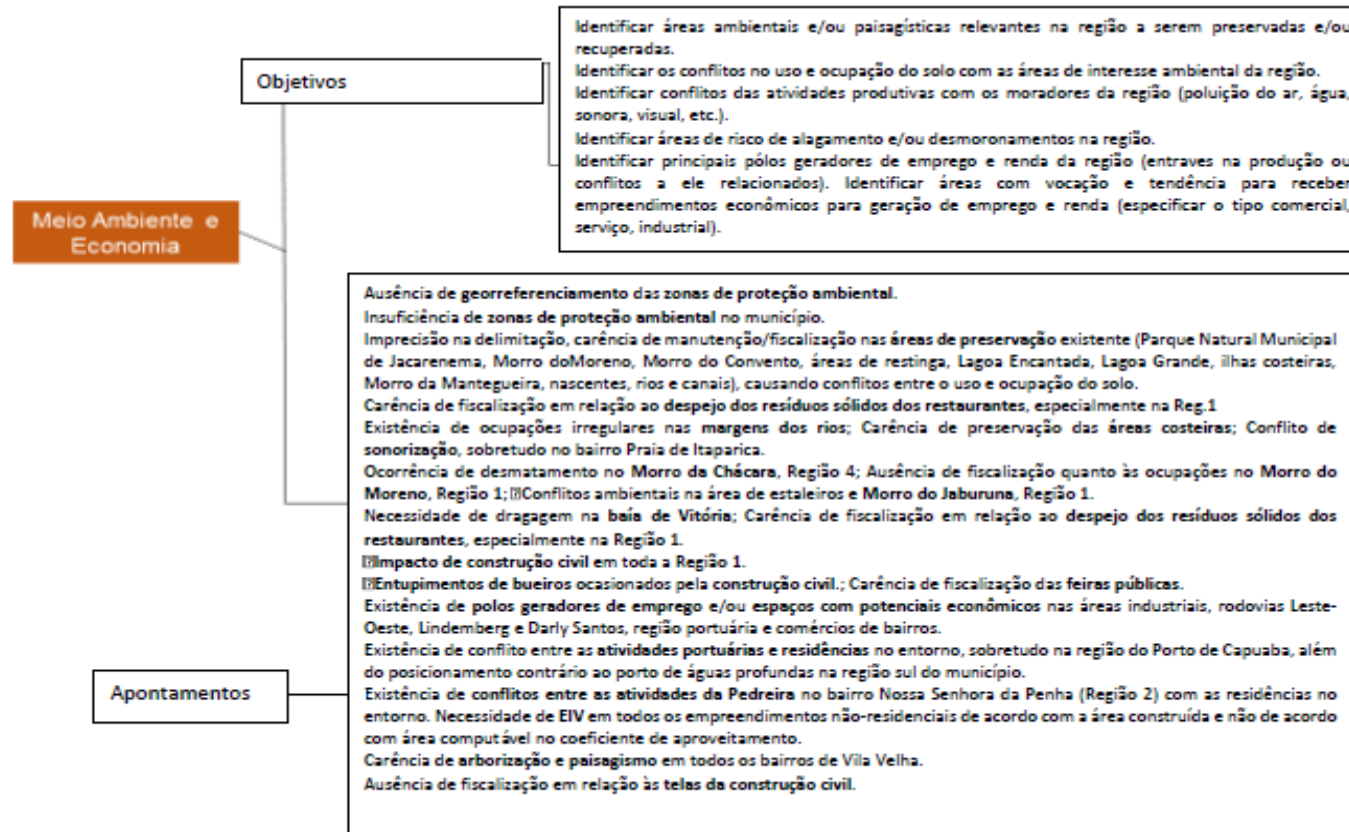
Em conformidade com o Quadro 06, as palavras dos objetivos, apontamentos e categorias se relacionam. A relação é estabelecida a medida que se pode identificar a formação de comunidades, em locais que expõem a segurança de seus habitantes. Segurança que é um dos fins dos instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e que deve direcionar os plenos diretores. Se existem construções às margens de rios ou canais, que alagam recorrentemente, terrenos vazios, construções irregulares, falta de fiscalização, existe ausência do estado em garantir segurança, em promover o bem-estar (SOUZA, 2010).

Promover o bem-estar das pessoas com medidas que protejam os cidadãos de riscos, é prevenção ao crime (XAVIER, 2012); modificar as condições das comunidades é um começo (CARMONA, 2014).

Segurança Pública não são ação isoladas de um segmento do poder público, mas é um anseio da população que perpassa por vários setores públicos (FARIAS, 2005) e deve estar presente nas políticas públicas municipais (XAVIER, 2012), para que não se limitem a ações de repressões, somente.

A Figura 13, descreve os objetivos (perguntas do poder público) e apontamentos (sugestões e indicações) da população, no que tange a assuntos relacionados ao meio ambiente e economia. E, o Quadro 07 relata o nexos entre os objetivos, apontamentos e categorias do referencial teórico.

Figura 13. Meio Ambiente e Economia



Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 07. Resumo das Palavras-chave: Meio Ambiente e Economia

PALAVRA-CHAVE				
Meio Ambiente e Economia	Objetivos	Apontamentos	Categorias	
	Áreas ambientais a preservar ou recuperar	Proteção insuficiente, desmatamento	Fragilidade, risco, ausência de fiscalização.	Exclusão territorial (urbanismo de risco); Produção do espaço (vulnerabilidade socioambiental).
	Conflitos de uso de ocupação do solo	Carência de fiscalização,	Falta de acesso a bens e serviços, informalidade, ausência do estado	Exclusão social (Políticas Urbanas); Produção do espaço (segregação urbana)
	Conflitos atividades produtivas moradores	Conflitos pedreiras, atividades portuárias	Espaços desvalorizados	Exclusão social (Políticas Urbanas);
	Risco de alagamento e desmoronamento	ocupação nas margens rios	Risco, ocupação desigual do espaço, ausência de segurança	Exclusão social (Políticas Urbanas); Produção do espaço (vulnerabilidade socioambiental)

Fonte: Dados da pesquisa.

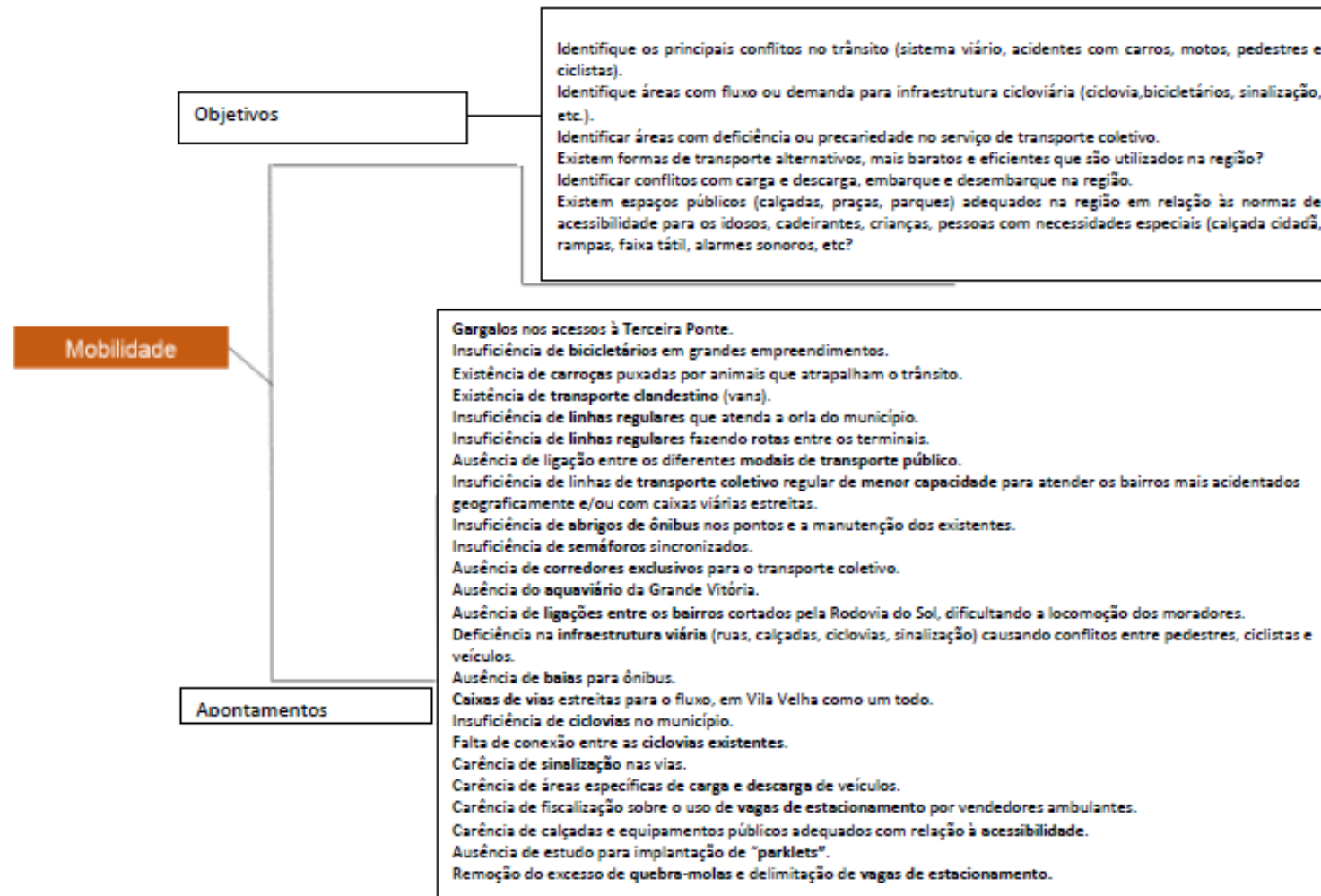
O Quadro 07 retrata palavras conectivas a Segurança Pública na proporção que se referem a locais com áreas que deveriam estar protegidas, por suas características ambientais, mas devido à falta de terrenos acessíveis a construção (ROLNIK, 2000), são utilizadas como terrenos para construção residencial, e na ausência do estado (com a falta de fiscalização), estabelecem moradias, precárias, sujeitas a risco e com fragilidade (SILVA. R, 2010). Situação que emerge em um cenário propicia a atos de violência com conflitos (CARMONA, 2014; SILVA.R, 2010).

Investir em ações que transforme essa realidade é competência municipal (XAVIER, 2012), atentar aos instrumentos do Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2013) como promover a regularização fundiária das áreas consolidadas (sem risco), investir nessas áreas com os recursos provenientes da regulamentação da outorga onerosa, por exemplo (FERNANDES, 2013).

Recursos naturais devem ser aproveitados com responsabilidade, compõem o ambiente urbano, são essências, mas se negligenciados trazem risco a sociedade, como áreas sujeitas a desmoronamento, áreas com alagamentos, rios alvos de esgoto não tratados. Assim como a ausência de locais arborizados e parques urbanos que promovem a circulação (CARMONA, 2014) são itens a ser levados em consideração no planejamento do território municipal com fins de promover a segurança e bem-estar de seus moradores.

A descrição dos objetivos e apontamentos seguem na Figura 14 e Quadro 08, com o tema mobilidade.

Figura 14. Mobilidade



Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 08. Resumo das Palavras-chave: Mobilidade

PALAVRA-CHAVE				
Mobilidade	Objetivos	Apontamentos	Categorias	
	Conflito no trânsito	Transporte clandestino, insuficiência de bicicletários	Dificuldade de locomoção	Exclusão social (políticas urbana); Produção do espaço (segregação urbana).
	Deficiência, precariedade no transporte coletivo	Insuficiência	Falta de serviço ou acesso	Exclusão social (políticas urbana);
	Espaços públicos inadequados	Ausência de ligação, de conexão, conflitos com pedestres	Dificuldade de locomoção, falta de infraestrutura	Produção do espaço (segregação urbana).

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com a Figura 14 e Quadro 08, o tema mobilidade, no sentido desta pesquisa, tem relação com Segurança Pública, quando o deslocamento dos moradores da cidade é prejudicado em virtude do local em que residem; os bairros não se conectam com o restante da cidade, e quando o fazem é de forma precária (CARMONA, 2014), em vias ou ruas que expõe seus usuários.

A análise dos eventos, denominados fóruns, sugere que, embora tenham sido lançadas perguntas que citaram a palavra *criminalidade* (VILA VELHA, 2016), o tema segurança pública foi tratado de forma indireta, ou seja, não foram tratados pontos específicos como combate a violência, índices criminais, até mesmo por não ser temas que se relacionam diretamente com as diretrizes do PDM.

As colocações dos organizadores dos eventos e a resposta da sociedade civil, que correspondeu a abordagem, mencionou sim, e estabeleceram conexão entre a segurança e o bem-estar dos cidadãos, fim também estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art.1º). A conexão se deu com a indicação dos problemas relacionados ao direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, distribuição espacial da população com seu respectivo crescimento e efeitos negativos sobre o meio ambiente, temas, estes, sim diretamente tratados por políticas urbanas no planejamento urbano.

Os apontamentos se deram em pontos como desvalorização imobiliária por recorrentes alagamentos, conflitos residenciais por falta de documentação por estarem em áreas ambientalmente protegidas, que se relacionam a vulnerabilidade socioambiental e, por consequência, a segurança pública preventiva.

4.3 ANÁLISE – AUDIÊNCIA PÚBLICA

Na audiência pública⁵², parte integrante da Leitura Comunitária, foram apresentados os resultados produzidos durante os fóruns regionais e seminários, bem como constitui-se de um espaço para apontamentos e considerações acerca do processo (VILA VELHA, 2016).

A ata da audiência pública, documento analisado, foi organizado em um único *corpus* que foi submetido ao IRAMUTEQ com os métodos: a nuvem de palavras e classificação hierárquica descendente (CHD).

4.3.1 Nuvem de Palavras

A Figura 15 revela as palavras com maior ocorrência no corpo textual da ata. As com maior frequência, encontram-se centralizadas. Nesse sentido são elas: *município, como, prefeitura, construir, cidade, dizer*, indicando sua relevância no corpus textual.

⁵² O convite à participação da audiência pública foi realizado por meio de jornais(escritos), redes sociais, ofícios, ligações telefônicas, panfletos (mosquitinhos), cartazes, rádios, veículos de sonorização (VILA VELHA, 2016); compareceram 444 pessoas, de acordo com a ata de registro, disponível em: <<http://pdm.vilavelha.es.gov.br/>>

Figura 15: Análise do Gráfico de Nuvens de Palavras. Vila Velha, 2017.



Fonte: Dados da pesquisa.

É possível verificar a preocupação dos participantes em que no *município*, as *áreas*, *construções*, *terrenos* sejam fiscalizados. Nos extremos, em referência menor a Figura 15 mostra *população*, *apresentar*, *contribuição* (sentido centro-sul), *projeto*, *desenvolvimento*, *administração* (sentido centro-norte), *vereador* (à esquerda) e *associação* (à direita). Palavras que no contexto da construção de uma lei que estabelecerá diretrizes sobre o ordenamento territorial do município, sugerem que a população quer estar presente não apenas na figura de seus representantes políticos (vereadores), mas na condição de sociedade civil organizada (associações) e com contribuições; ao mesmo tempo que reivindicam projetos da administração que indiquem desenvolvimento.

A participação mais significativa da população na gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é a voluntária (SOUZA, 2010), pois a faz com consciência de sua relevância e para fins de fiscalização dos atos do executivo e legislativo.

Nessa análise não foi possível visualizar questões significativas, que remetem a Segurança Pública, partindo da observação das palavras em sequência não demonstraram conectividade, ainda que indiretamente. As associações de palavras não emergem contexto de vulnerabilidade socioambiental.

4.3.2 Classificação Hierárquica Descendente (CHD)

Os textos foram ordenados em conformidade com suas terminologias, distribuídos pelas ocorrências que constituíram as classes. O corpus geral foi formado por 1 texto, repartido em 363 segmentos de textos, sendo 270 aproveitados (seguiram em análise), ou seja, 74,38% do total seguiram em análise. Emergiram 12.936 ocorrências, onde 2.273 foram distintas e 1.188 com apenas uma ocorrência, categorizando assim o conteúdo em 5 classes.

Figura 16. Síntese do Corpus Textual

```

+-+--+--+--+--+
|i|R|a|M|u|T|e|Q| - Thu Nov 16 16:25:17 2017
+-+--+--+--+--+

Number of texts: 1
Number of text segments: 363
Number of forms: 2273
Number of occurrences: 12936
Número de lemas: 1587
Number of active forms: 1126
Número de formas suplementares: 453
Número de formas ativas com a frequência >= 3: 424
Média das formas por segmento: 35.636364
Number of clusters: 5
270 segments classified on 363 (74.38%)

#####
tempo : 0h 0m 12s
#####

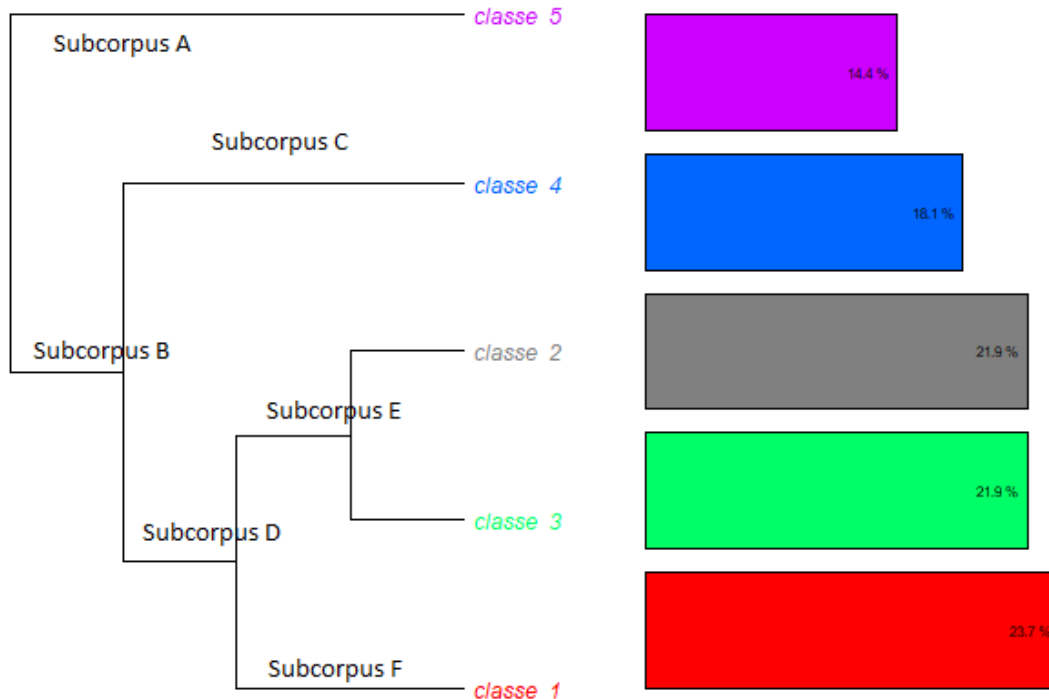
```

Fonte: Dados da pesquisa.

A abordagem qualitativa, composta pelas análises textuais computadorizadas da ata, identificou cinco categorias com palavras mais significativas. De acordo com a Figura 17, o conteúdo analisado foi categorizado em cinco classes: Classe 1, com 64 segmentos de texto, o que correspondeu a 23,7% do total; na Classe 2, com 59 segmentos de texto, representando 21,85%; a Classe 3, com 59 segmentos de texto

representou 21,85%; já a Classe 4, com 49 segmentos de texto representou 18,15%; e Classe 5, teve 39 segmentos de texto, ou seja, 14,44% do total.

Figura 17. Dendograma 5 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017



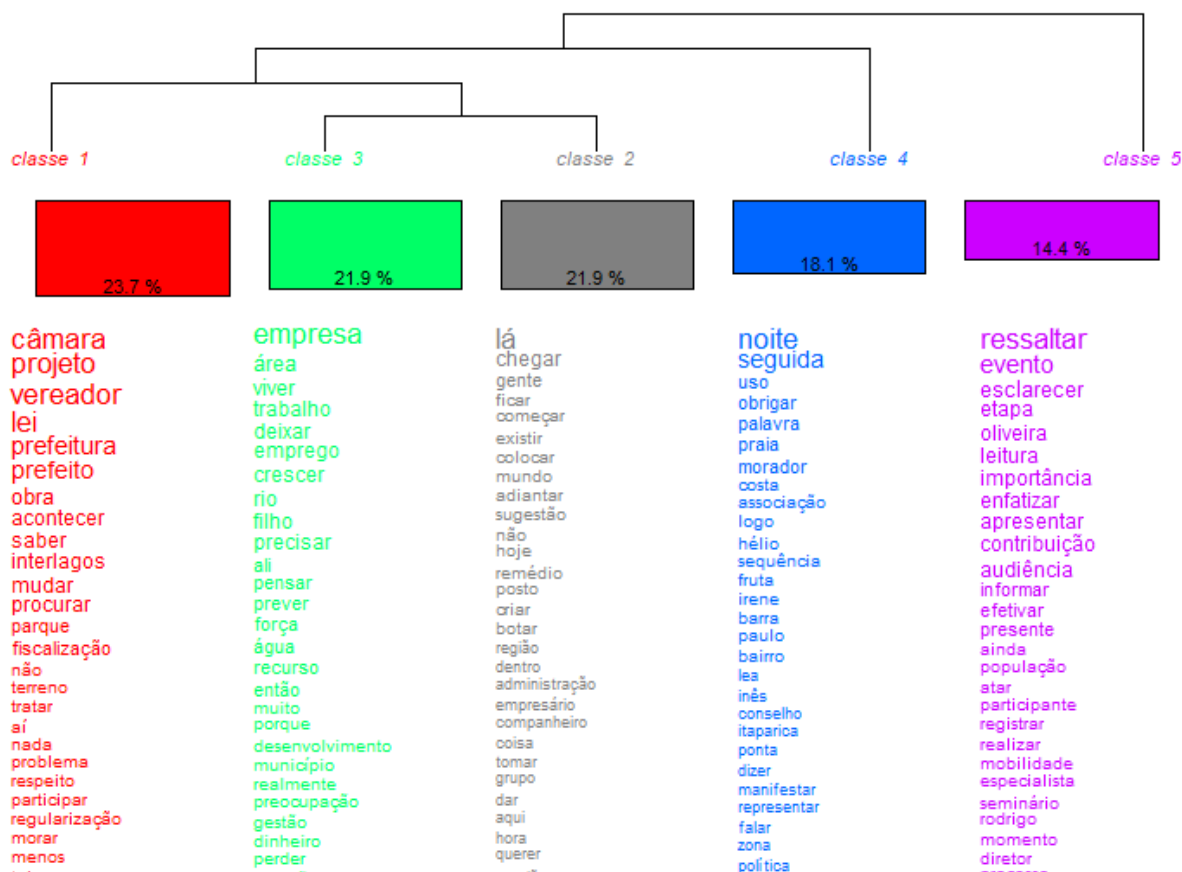
Fonte: Dados da pesquisa.

Inicialmente as categorias dividem-se em dois subcorpus A e B, demonstrando distância de assuntos ou temas que constituem cada classe a ser formada; do subcorpus A surge a classe 5, denominada de *sociedade civil*, da qual emergiram e destacam-se as palavras: *ressaltar, esclarecer, contribuição e população*.

Do subcorpus B, originou os subcorpus C e D. Compondo o C, pode-se identificar a Classe 4, *manifestações*, com as palavras: *obrigar, morador, associação e palavra*. Emerge do subcorpus D, o E e F, e destes as classes 2 e 3, e 1, respectivamente. Destacam-se na Classe 2, *sugestões*, as palavras: *lá, chegar, gente, ficar, começar*. Na Classe 3, *desenvolvimento*, realçaram-se: *empresa, áreas, viver, trabalhar, emprego*. E, por fim, na Classe 1, *poder público*, sobressaíram-se: *câmara, projeto, vereador, lei, prefeitura*.

Informações que podem ser, melhor visualizadas por meio das Figura 18.

Figura 18. Dendrograma 6 - Classificação Hierárquica Descendente. Vila Velha, 2017



Fonte: Dados da pesquisa

Em análise aos trechos que envolveram a organização de cada Classe, não foi possível identificar relação com o referencial teórico apresentado e a hipótese defendida. Na audiência pública, momento de exposição das informações produzidas nos Fóruns Regionais e Seminários com Segmentos Específicos da Sociedade (VILA VELHA, 2016), por meio da análise de seu documento representativo, a saber, ata (VILA VELHA, 2016) não houve correlação das falas dos populares a segurança pública.

CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo se constituiu em compreender a relação entre Planejamento Urbano e Segurança Pública, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, a partir da análise da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal, e assim responder à pergunta que provocou esta pesquisa, a saber: Como a participação popular, experimentada no processo de revisão do PDM, relaciona a vulnerabilidade socioambiental a segurança pública, no que tange aos apontamentos de suas necessidades a fim de contribuição para a formulação de Políticas Públicas de segurança?

Para isso, partiu-se de uma análise de conteúdo da participação popular na discussão de revisão do plano diretor de Vila Velha-ES. Os resultados indicaram, na análise da plataforma on-line, na nuvem de palavras que, mesmo sem direcionamento ou indução, a população associa indiretamente planejamento urbano a segurança pública, quando aponta as suas deficiências, necessidades, problemas e conflitos e reivindica as soluções, no âmbito da vulnerabilidade socioambiental. Contudo há dificuldade em relacioná-los por constituírem-se temas difusos que perpassam por vários segmentos trabalhados pelo município.

Na Classificação Hierárquica Descendente seis classes interligadas, surgiram: a *Políticas Públicas* que ofereceu base para todas as outras classes; e no outro extremo *Cidade* emergindo com as classes *Preservação Ambiental* e *Ocupação Regular* que, apresentaram o mesmo grau de significância no *corpus*; mas revelaram-se, também, as classes *Cidadania*, *Mobilidade*, e *Investimento em Turismo*. As Classes, fazem menção a palavras e ações voltadas para o fortalecimento do cidadão como ambiente seguro, com acesso à educação, lazer, cultura, emprego, saneamento, preservação adequado dos recursos naturais; ações estas que podem ser iniciados com um planejamento urbano adequado e eficaz, levando em considerações as peculiaridades, deficiências e pontos fortes de cada município.

São estas ações que são alvo dos anseios e desejos da população, que não as conectam diretamente a segurança de repressão, contudo o referencial teórico nos conduz ao elo existente entre vulnerabilidade socioambiental, destacando-se as exclusões sócias e territoriais, e a segurança pública preventiva.

Assim, a Classificação Hierárquica Descendente sugere que as reivindicações da população, embora, nem todas coadunam-se com as funções de um PDM, mas expõem a vivência em áreas acometidas por exclusão social, exclusão territorial e segregação urbana o que a (população) torna vulnerável a situações de conflito e violência (ROLNIK, 2000; SILVA RCM, 2010; CARMONA, 2014).

Na análise dos fóruns a construção e separação das principais palavras apontaram que, embora tenham sido lançadas perguntas que citaram a palavra *criminalidade* (VILA VELHA, 2016), o tema segurança pública foi tratado de forma indireta, ou seja, não foram tratados pontos específicos como combate a violência, índices criminais, até mesmo por não ser temas que se relacionam diretamente com as diretrizes do PDM.

As colocações dos organizadores dos eventos e a resposta da sociedade civil, que correspondeu a abordagem, mencionou sim, e estabeleceram conexão entre a segurança e o bem-estar dos cidadãos, fim também estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art.1º). A conexão se deu com a indicação dos problemas relacionados ao direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, distribuição espacial da população com seu respectivo crescimento e efeitos negativos sobre o meio ambiente, temas, estes, sim diretamente tratados por políticas urbanas no planejamento urbano.

Os apontamentos se deram em pontos como desvalorização imobiliária por recorrentes alagamentos, conflitos residenciais por falta de documentação por estarem em áreas ambientalmente protegidas, que se relacionam a vulnerabilidade socioambiental e, por consequência, a segurança pública preventiva. Contudo, na análise da audiência pública não foi possível estabelecer esta relação indireta.

As classes formadas, a nuvem de palavras e a relação das categorias confirmaram a hipótese defendida de que o tema segurança pública foi abordado de maneira indireta, por meio de problemas pontuais que afligem a população, não expressados em falas sobre violência ou criminalidade, mas trazendo à tona questões que descrevem, também, um cenário de vulnerabilidade socioambiental, e que se priorizados e solucionadas influenciariam no combate a violência e a criminalidade.

Quando a cidade, seus problemas e propensas resoluções, é detalhada por seus moradores se tem uma visão mais realista (SILVA, J.A,2010) e não apenas uma

lei, que contenha princípios e diretrizes que projetam cidades a serem construídas. A função social da cidade e da propriedade proposta pelo Estatuto da Cidade, busca trabalhar os conflitos de moradias, preservação ambiental, áreas de risco, a ausência de terrenos destinados a residências acessíveis. Se o Município que possui papel fundamental nas Políticas Públicas de Segurança (MAGALHÃES, 2008), enxergar seus problemas pontuais está caminhando para a concretização de uma cidade mais segura.

Apesar de contribuições e implicações, a pesquisa também apresenta limitações que devem ser mencionadas. A análise foi realizada em uma única etapa do processo de revisão, não foi possível estudar os problemas descritos com os índices de violência de cada bairro, não foram realizadas entrevistas e visitas aos locais apontados nos documentos, como áreas de vulnerabilidade socioambiental.

Nesse contexto, recomenda-se que futuras pesquisas sejam realizadas de forma que envolva diretamente o cenário descrito com vulnerabilidade associado aos problemas já existentes de violência e criminalidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, H.R. **A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NATURAIS NO BRASIL FACE AS MUDANÇAS SOCIAIS E AMBIENTAIS DESENCADEADAS PELO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO**. Belo Horizonte, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, SP: Edições 70, 2011.

BENEDETTI, A.R.M; CAPELLARI, M. B; FRIEDRICH, T. S. O ambiente como direito humano e a tutela jurídica ambiental no Mercosul. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 20, vol.83. Jul-set, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), 11 julho 2001.

BRASIL. xav das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicações e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), 02 set 1981. Seção I, p.016.509.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), 13 de fevereiro de 1998.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e defesa Civil. **Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres**. Relatório 1728-R9-14: Município de Vila Velha, ES-Lote 07, Termo de Referência, do Edital Pregão Eletrônico n.36/2013-MI, realizado por Pangea – Geologia e Estudos Ambiental, São Paulo: 2014. Disponível em: <ftp://ftpcenad.mi.gov.br/mapeamentos/ES>. Acesso em 23 de jan.2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e defesa Civil. **Aspectos Jurídicos das Atividades de Defesa Civil**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document>. Acesso em 01 de outubro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística dos Municípios 2013 (MUNIC 2013)**, IBGE Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf. Acesso em: 04 out.2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Informações Básicas Municipais – MUNIC, 2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 26 de janeiro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades@. IBGE, 2016**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=320520>. Acesso em: 04 out.2016

BRONKHORST, B.V; FAY, M. Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios. **The World Bank, Department of Finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region**, 2003.

BUCCI, M.P.D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, T. *Cidade de muros*. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CAMORNA, P. A. C. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARDIN, V.S.G; MOCHI, T.F.G. **PUBLIC POLICIES FOR PREVENTION OF VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS WITHIN THE FAMILY**. 2014.

CARVALHO, C.S; ROSSBACH, A.C. (organizadores). **O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, D.W; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001.

CASTELLS, M. **A questão urbana**.6. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2014.

CASTRO, A. L. C. **Segurança Global da População**. Ministério da Integração Nacional. Ministério das Cidades. Secretaria de Defesa Civil: Brasília, 2007.

CASTRO, G. A. Paolinelli. Direito à segurança pública no Estado Democrático de Direito: uma releitura à luz da teoria discursiva. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 33, 2014

CHALHUB, A. **Metrópole capixaba: reflexões sobre estruturação espacial da Grande Vitória**. Vitória, ES: Saberes Instituto de Ensino, 2006.

_____. **O imaginário da cidade no pacto socioambiental de um plano diretor municipal: o planejamento urbano e a lei em vila velha/ES -1948/2008**. Vitória: SABERS, 2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ : Editora FGV, 1991.

CORRALO, G.S; KEMMERICH, J. **A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo** -São Paulo, v 10, n.1, 126-140, fev/mar 2016.

CUNHA FILHO, A.J.C; NERY, A.R.F; ARAUJO, A.F. (Coords). **Direito Urbanístico – Ensaio por uma Cidade Sustentável – Da formulação de Políticas a sua Aplicação**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ESTEVEZ, Cláudio Jesus Oliveira. Risco e vulnerabilidade socioambiental: aspectos conceituais. **Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas**, v. 1, n. 2, p. 62-79, 2011.

EVANGELISTA, F.C.F. A Criminalidade e o Planejamento Ambiental Urbano. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 9, n. 17, p. 197, 2012.

FARIAS, C.C; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil. Teoria Geral**. 2 ed.rev., ampl.e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, P.J.L. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 42, n.168, out-dez. 2005, p.167-183.

FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte, MG.Del Rey, 1998.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v.20, n.1, 2013.

FERNANDES, E. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Cidade (i) legal. Rio de Janeiro: Mauad X**, p. 63-71, 2008.

FERREIRA, I.C.B; PENNA, N.A. **Território da Violência: Um olhar geográfico sobre a violência urbana**. GEOSUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 18, pp 155-168, 2005.

FERREIRA, X. C. **O impedimento da ocupação de áreas inundáveis sob a ótica constitucional: a proteção do meio ambiente e a dignidade da pessoa humana**. Revista de Direito Ambiental, ano 20, v 84, out-dez, 2016.

FILOCRE, D. 'A. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano, v. 3. Edição 5, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONTOURA, N. O; RIVERO, P. S; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. 2009.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Função social da propriedade**. 2012. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-funcao-social-da-propriedade.html>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FREITAS, C.M. et al. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil. **Cien Saude Colet**, v. 17, n. 6, p. 1577-1586, 2012.

GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**, v.1, n.1, p.91-125, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**. ISSN 1415-854X, n. 29, p. 73-89, 2012.

Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). **Boletim 1: Déficit Habitacional no Espírito Santo**, com base no CadÚnico 2016. Publicado em 31 de agost.2016 (9h). Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/4649-deficit-habitacional-no-espirito-santo-com-base-no-cadunico-2016>. Acesso: 05 de out. 2016.

Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). **Boletim nº 18: Informações Criminais Espírito Santo**, 4º Trimestre de 2015.Publicado em: fev de 2016. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160322_ij01410_boletim_criminalidade_4tri_201518.pdf. Acesso em: 10 de out.2016.

LIMAS, R. S; BUENO, S. (Coord.); **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**, 2016.

KANASHIRO, M. Da antiga à nova Carta de Atenas: em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 9, 2004

KISE, A. et al. **Direito urbanístico e ambiental constitucional: A valorização das Cidades e dos cidadãos e do dever constitucional de defende-lo e preserva-lo para as presentes e futuras gerações no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.** Editora 34, 2009.

LISBOA, R. S. O contrato como instrumento de tutela ambiental. In: **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: RT, n.35, p.189, 2000

MAGALHÃES, L.C. **O Poder Municipal e a Segurança Pública.** In: site clubjus.com.br. Artigo publicado em 15.02.2008. Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.16773>. Acesso em: 08 de janeiro de 2017.

Marco de Sendai para a Redução de Desastres 2015-2030, aprovado na **Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas para a redução do Risco de Desastres realizada na cidade de Sendai, Japão de 14 -18 de março de 2015.** Disponível em: http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf. Acesso em: 04 de out. de 2016.

MARICATO, E. **Metrópole, Legislação e Desigualdade.** Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, agosto de 2003. Disponível a partir <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de setembro de 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARTINS, G.A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa.** 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

MENDONÇA, Francisco. Riscos, vulnerabilidades e resiliência socioambientais urbanas: inovações na análise geográfica. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 01, p. 111-118, 2017.

MESQUITA NETO, P. **Ensaio sobre Segurança Cidadã.** São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente.** 8.ed.rev., atual. e reform. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Coordenação de Benny Schasber e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, 155p.

MOREIRA, Helion França. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade**. 2008. Tese de Doutorado.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUNDIAL, Banco. Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios. **São Paulo: Banco Mundial**, 2003.

NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; KRUG, Etienne G. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.

ONU; World urbanization prospects: The 2014 revision. **The United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014)**. Highlights (ST/ESA/SER.A/352). Organização das Nações Unidas -ONU, Perspectivas Globais de Urbanização, 2014.

REIS, E.V.B; VENÂNCIO, S.R. O Direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**. vol.08, nº 4. Pp.1205-1230, 2016.

Retratos da Sociedade Brasileira – **Problemas e prioridade para 2016**, ano 5, número 28 de janeiro de 2016, ISSN 2317-7012.

RISSO, M.I. **Revista Brasileira Segurança Pública**, São Paulo v10. N.2, 6-10, agos/set 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2004.

ROLNIK, R. **Exclusão Territorial e Violência**. O Caso do Estado de São Paulo. 2002.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia em era das finanças**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel et al. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtammann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, A.B; GODOI, C.K; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, J.A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2010.

SILVA, J.A.T. Cidades, resiliência e direitos fundamentais: uma articulação necessária em função das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental**, ano 20, v 84, out-dez, 2016.

SILVA, L.S. **Análise da segurança pública sob a ótica socioambiental em atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental**. – Belo Horizonte, 2014.

SILVA, R.C.M. Violência, Vulnerabilidade e Exclusão Sócioespacial: uma revisão conceitual. In: **I Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. 29 de novem. a 03 de dez. de 2010, Rio de Janeiro.

SILVA, J. R; SILVA, Q.A; MENEGON, V.G.S. A atuação da enfermagem no programa saúde na escola: o desafio do trabalho em rede. **Revista Eletrônica Acervo Saúde/Electronic Journal Collection Health ISSN**, v. 2178, p. 2091, 2017.

SIQUEIRA, M.P.S. **Industrialização e empobrecimento urbano: O caso da Grande Vitória – 1950-1980**. 2 ed. Vitória: Grafitusa, 2010.

SOARES, E.B.S. et al. Análises de Dados Qualitativos: Intersecções e Diferenças em Pesquisas Sobre Administração Pública. In: **III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**. 20 a 22 de novembro de 2011, João Pessoa/PB.

SORJ, B. Segurança, segurança humana e América Latina. **SUR–Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 2, p. 41-59, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. V.8, n.16, p.20-45, 2006.

SOUZA, M.L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2010.

SULOCKI, V.B.C.G. **Segurança Pública e Democracia: Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITED NATIONS, World Health Organization. **World Reporto n Violence and Health**, Geneva: WHO, 2002.

VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 748-762, 2010.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Rafaela et al. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. **Urbe-Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 115-130, 2013

VILA VELHA. Prefeitura Municipal. **Relatório: etapa 2 –Leitura Comunitária. Novo PDM Vila Velha**. Vila Velha, 2016. 55 p. Disponível em: www.vilavelha.es.gov.br/pdm. Acesso: 01 de novembro de 2017.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, p. 237-247, 1999.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. 2005.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: urban segregation and inequality. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2016**. Homicídios por armas de Fogo no Brasil. FLACSO BRASIL. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/> Acesso: 15 de out.2016.

WALDMAN, R.L; RODRIGUES, K.J.R.M. A sociedade de risco e a regulação das inovações tecnológicas no sistema de proteção da propriedade intelectual visando a proteção dos direitos humanos. **Revista de Direito Ambiental**, ano 20, v 84, out-dez, 2016.

XAVIER, L.N. **Novas Doutrinas e Política de Segurança Pública**. In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Publica Direito, 2012. v. 1. p. 7259-7289.

YIN, R.K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.