

CIDADES SEGURAS PARA MULHERES: DIREITOS HUMANOS E PLANEJAMENTO URBANO NA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

SAFE CITIES FOR WOMEN: HUMAN RIGHTS AND URBAN PLANNING IN VIOLENCE PREVENTION

Ana Clara Fonseca Guilherme¹; Carlla Brito Furlan Pourre²

RESUMO

Este artigo analisa as condições pelas quais o planejamento urbano e as políticas públicas podem contribuir para a efetivação dos direitos humanos das mulheres, a partir da tensão entre a igualdade formal assegurada pela Constituição da República e as limitações concretas de circulação, acessibilidade, segurança e acesso a serviços vivenciadas em cidades marcadas por desigualdades territoriais. A pesquisa é de natureza aplicada, de abordagem qualitativa, documental e comparativa, com uso descritivo de indicadores secundários. Foram examinados documentos jurídicos, dados do Censo Demográfico 2022, da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher de 2025 e do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026, além de políticas municipais de São Paulo e Campinas. Os resultados mostram que a violência de gênero permanece elevada com 1.571 feminicídios em 2025, ao mesmo tempo em que a presença formal de equipamentos urbanos não assegura qualidade, funcionamento ou continuidade das rotas: embora 97,5% dos moradores em áreas urbanas tenham iluminação pública, apenas 18,8% vivem em vias com calçadas livres de obstáculos e 68,8% em vias sem rampa. Iluminação, calçadas, rampas, transporte previsível, ocupação dos espaços e conexão com a rede de proteção devem ser tratados como componentes de prevenção primária, sem substituir as medidas de enfrentamento à violência doméstica. A comparação municipal identifica iniciativas relevantes, porém fragmentadas e pouco avaliadas por resultados territoriais e de equidade. Como contribuição, propõe-se a Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres (MEDCM), derivada analiticamente das dimensões teóricas e evidências empíricas examinadas, baseada em garantias jurídicas, condições urbanas, resposta intersetorial, participação social e monitoramento. Conclui-se que cidades seguras dependem menos de soluções isoladas e mais da capacidade estatal de integrar direitos, orçamento, infraestrutura, serviços e evidências produzidas com as mulheres.

Palavras-chave: direitos humanos; mulheres; segurança urbana; planejamento urbano; políticas públicas; interseccionalidade.

ABSTRACT

This article analyzes the conditions under which urban planning and public policies can contribute to the realization of women's human rights, considering the tension between formal equality guaranteed by the Brazilian Constitution and the concrete restrictions on mobility, accessibility, safety, and access to services experienced in cities marked by territorial inequalities. The study is applied in nature and adopts a qualitative, documentary, and comparative approach, with the descriptive use of secondary indicators. Legal documents, data from the 2022 Population Census, the 2025 National Survey on Violence against Women, and the 2026 Brazilian Public Security Yearbook were examined, along with municipal policies implemented in São Paulo and Campinas. The results show that gender-based violence remains widespread, with 1,571 femicides recorded in 2025. At the same time, the formal provision of urban infrastructure does not ensure the quality, functionality, or continuity of travel routes: although 97.5% of residents in urban areas have access to public street lighting, only 18.8% live on streets with unobstructed sidewalks, while 68.8% live on streets without curb ramps. Lighting, sidewalks, ramps, reliable public transportation, the active use of public spaces, and connections to protection networks should be treated as components of primary prevention, without replacing measures aimed at addressing domestic violence. The municipal comparison identifies relevant initiatives that are nevertheless fragmented and rarely evaluated in terms of territorial outcomes and equity. As its main contribution, the article proposes the Matrix for the Realization of Women's Right to the City (MEDCM, from its Portuguese acronym), analytically derived from the theoretical dimensions and empirical evidence examined and structured around legal safeguards, urban conditions, intersectoral responses, social participation, and monitoring. It concludes that safe cities depend less on isolated solutions than on the state's capacity to integrate rights, budgets, infrastructure, services, and evidence produced together with women.

Keywords: human rights; women; urban safety; urban planning; public policies; intersectionality.

¹ Ana Clara F. Guilherme: Advogada (PUC Minas), doutoranda (Saint Joseph's) e especialista em Logística e Políticas Públicas.

² Carlla B. F. Pourre: Arquiteta/urbanista, mestre e doutora em Planejamento Urbano e Regional (UnB).

1 INTRODUÇÃO

A forma urbana distribui oportunidades, riscos e tempos de maneira desigual. A localização de moradias, empregos, escolas, creches, serviços de saúde, pontos de transporte e equipamentos de proteção determina quem consegue atravessar a cidade com autonomia e quem precisa organizar a rotina por trajetos mais longos, caros ou inseguros. Para muitas mulheres, a cidade é vivida por deslocamentos encadeados entre trabalho, cuidado, compras e acompanhamento de crianças ou pessoas idosas, o que torna a qualidade das conexões entre calçadas, paradas, travessias e serviços tão importante quanto a existência isolada de cada equipamento.

Kern (2020) demonstra que a experiência masculina foi historicamente tratada como referência universal do planejamento, embora os usos cotidianos do território sejam diferentes. Essa assimetria aparece quando o transporte é desenhado para viagens lineares entre casa e emprego, enquanto as viagens de cuidado permanecem invisíveis; quando a iluminação privilegia a pista de veículos, mas não alcança calçadas e acessos; ou quando terrenos vazios, muros extensos, passagens sem visibilidade e paradas isoladas formam percursos que obrigam mulheres a alterar horários e destinos. Como aponta o *Handbook for Gender-Inclusive Urban Planning and Design* do Banco Mundial (Kalashyan et al., 2020), cidades funcionam melhor para homens heterossexuais, sem deficiência e cisgênero do que para mulheres, meninas, minorias de gênero e pessoas com deficiência, em razão de desigualdades estruturais no acesso, mobilidade, segurança e salubridade incorporadas ao ambiente construído.

Como resultado desse planejamento excludente, a insegurança possui dimensão física e psicológica. A ameaça de agressão, assédio ou perseguição produz vigilância constante de si, escolha de roupas, abandono de atividades noturnas, uso de transporte mais caro, espera por companhia e renúncia a oportunidades. Mesmo quando a violência não se concretiza, o medo territorialmente produzido reduz a liberdade de circulação e transforma um direito formal em possibilidade condicionada. O custo não é apenas individual, pois limita trabalho, educação, lazer, participação política e convivência comunitária (Loukaitou-Sideris, 2014; Sadeghi et al., 2023).

Entretanto, a insegurança vivida nas ruas pelas mulheres reflete uma estrutura mais ampla de dominação de gênero que se manifesta de forma ainda mais letal na esfera privada. Os dados nacionais evidenciam a gravidade do contexto. Em 2025, o Brasil registrou 1.571 feminicídios, maior número da série histórica acompanhada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Entre os casos, 62,5% ocorreram na residência, 65,1% das vítimas eram negras e 56,5% tinham entre 25 e 44 anos. Parceiros íntimos responderam por 60,9% das autorias identificadas, ex-parceiros por 18,9% e familiares por 12,1%. Esses números impedem reduzir a violência contra as mulheres ao espaço público e mostram que o planejamento urbano deve complementar, e nunca substituir, proteção doméstica, medidas protetivas, acolhimento e responsabilização (FBSP, 2026).

A Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher de 2025, conduzida pelo DataSenado, ouviu 21.641 brasileiras com 16 anos ou mais. O levantamento estimou que 27% já sofreram violência doméstica ou familiar praticada por homem ao longo da vida, enquanto 34% vivenciaram pelo menos uma das dezenove situações de violência investigadas nos doze meses anteriores. Além disso, 79% perceberam aumento da violência contra as mulheres. As medidas referem-se a conceitos distintos e não podem ser somadas, mas convergem ao demonstrar a persistência de agressões físicas, psicológicas, morais, patrimoniais, sexuais e digitais (DataSenado, 2025).

A desigualdade de tempo intensifica esse quadro. Segundo o IBGE (2024), as mulheres dedicaram, em média, 21,3 horas semanais a afazeres domésticos e cuidados de pessoas em 2022, contra 11,7 horas entre os homens. Mulheres pretas ou pardas dedicaram 1,6 hora a mais por semana nessas tarefas do que as brancas. Uma mãe solo que deixa uma criança na escola, segue ao trabalho, compra alimentos e retorna para buscar a criança depende de vários trechos de caminhada e transporte. Cada espera excessiva, calçada interrompida ou ponto escuro amplia o tempo fora de casa e a exposição. A cidade que ignora o cuidado transfere às mulheres o custo de compensar falhas públicas (IBGE, 2024).

No plano constitucional, a igualdade entre mulheres e homens está expressa no art. 5º, inciso I. O art. 6º reconhece direitos sociais como educação, saúde, trabalho, moradia, transporte, segurança e proteção à maternidade. O art. 144 define a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e o art. 182 atribui à política urbana municipal a ordenação das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. A leitura integrada desses dispositivos permite compreender a circulação segura como condição para o exercício de vários direitos, e não como tema restrito à atividade policial (Brasil, 1988).

A Constituição, entretanto, não se realiza automaticamente no território. A Convenção de Belém do Pará reconhece a violência contra a mulher como violação de direitos humanos, e a Lei Maria da Penha exige ações articuladas entre segurança, justiça, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. O Estatuto da Cidade determina que a propriedade e o planejamento urbano se orientem pelo bem coletivo, pela segurança e pelo bem-estar. Quando ruas, transportes e serviços permanecem inacessíveis ou inseguros, a distância entre norma e realidade revela falha de implementação, orçamento, coordenação e controle social (Brasil, 2006).

Essa constatação faz emergir a seguinte pergunta de pesquisa: “Quais condições institucionais, territoriais e intersetoriais permitem que o planejamento urbano e as políticas públicas contribuam para transformar garantias formais de igualdade, segurança e direito à cidade em condições concretas de circulação e acesso à proteção para as mulheres?” A questão desloca o debate de uma resposta exclusivamente posterior à violência para a prevenção anterior ao dano. Não se pressupõe que uma obra física elimine agressões, mas que o Estado pode reduzir exposições, ampliar rotas de ajuda, qualificar serviços e remover barreiras que restringem a autonomia.

Diante dessa indagação, o presente estudo tem como objetivo geral analisar as condições institucionais, territoriais e intersetoriais pelas quais o planejamento urbano e as políticas públicas podem contribuir para a efetivação dos direitos humanos das mulheres. Para alcançar esse objetivo, a investigação examina a articulação entre o arcabouço normativo, os indicadores de condições urbanas, o desenho das políticas municipais e a capacidade estatal de coordenação, execução e monitoramento.

Empiricamente, essa análise é delimitada a partir do estudo comparado entre São Paulo e Campinas. A escolha desses dois municípios justifica-se por ambos integrarem o mesmo contexto institucional estadual, ao mesmo tempo que apresentam diferentes escalas urbanas, redes de transporte e arranjos municipais de políticas públicas. Essa escolha reduz parte da heterogeneidade institucional associada ao nível estadual, mas não elimina diferenças de escala populacional, capacidade fiscal, estrutura administrativa, cobertura territorial e disponibilidade de dados. A comparação, portanto, possui finalidade analítica e exploratória, e não de controle causal ou classificação do desempenho municipal. Com isso, a contribuição social potencial da pesquisa consiste em oferecer critérios verificáveis para que gestores públicos, conselhos de direitos, organizações de mulheres e instituições de pesquisa possam avaliar se uma política urbana altera, de fato, as condições de circulação, acesso à proteção e autonomia das mulheres.

O artigo também estrutura uma proposta compatível com a lógica da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), sem afirmar vínculo institucional não comprovado. Os resultados podem ser compartilhados em redes de pesquisa, submetidos ao controle social e convertidos em indicadores para aperfeiçoamento de políticas. Assim, a transição para o referencial teórico parte da ideia de que a cidade segura é uma obrigação jurídica e política, não um benefício eventual.

2 DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES E PRODUÇÃO DA CIDADE

O direito à cidade não se limita ao acesso físico a ruas e equipamentos. Lefebvre (2001) o concebe como direito de participar da produção e da apropriação do espaço urbano, enquanto Harvey (2014) enfatiza seu caráter coletivo e a possibilidade de transformar os processos que organizam a cidade. Beebejaun (2017) observa, contudo, que as perspectivas dominantes sobre o direito à cidade prestam pouca atenção a como os direitos são generificados, evidenciando a necessidade de incorporar as táticas espaciais cotidianas das mulheres. Aplicada às mulheres, essa perspectiva exige participação na definição de prioridades, orçamento, desenho de rotas, localização de serviços e avaliação de resultados. Uma política feita para as mulheres, mas sem as mulheres, corre o risco de reproduzir necessidades presumidas por técnicos e gestores.

Essa necessidade de participação torna-se ainda mais evidente ao se examinar como o planejamento urbano tradicional foi construído. A crítica feminista ao urbanismo mostra que a neutralidade aparente pode esconder um padrão masculino de mobilidade. O desenho centrado no automóvel, a separação rígida de usos e a escassez de equipamentos de cuidado aumentam as distâncias necessárias à reprodução da vida cotidiana. A cidade de curtas distâncias, com serviços próximos e transporte integrado, beneficia toda a população, mas possui efeito especial sobre quem acumula trabalho remunerado e não remunerado. O problema, portanto, não é afirmar que toda forma urbana anterior foi intencionalmente discriminatória, mas reconhecer que impactos diferentes exigem correção deliberada (Kern, 2020; Wankiewicz; Tummers, 2020).

Para além das distâncias e dos usos do solo, a forma como o espaço é desenhado impacta diretamente a percepção de segurança no cotidiano. Jacobs (2011) relacionou segurança cotidiana à diversidade de usos, à presença de pessoas e à possibilidade de observação informal do espaço. Gehl (2013), por sua vez, destaca a escala humana, a permanência, o conforto e a continuidade dos percursos. Esses elementos ajudam a compreender por que um terreno baldio sem manutenção, um muro cego, uma passagem estreita ou um conjunto de fachadas fechadas pode aumentar o isolamento e reduzir a possibilidade de ajuda. Iluminar um percurso sem criar presença social, manutenção e opções de saída melhora a visibilidade, mas não resolve integralmente a insegurança.

No transporte público, esse sentimento de insegurança se amplia quando a jornada precisa ser analisada como cadeia completa. Loukaitou-Sideris (2014) identifica iluminação, isolamento, previsibilidade, desenho das estações, presença de outras pessoas e possibilidade de obter ajuda como dimensões relevantes para a percepção feminina de segurança. O problema não começa dentro do ônibus ou do trem, mas no caminho até a parada, no tempo de espera, na conexão e no trecho final. Medidas como vagões exclusivos podem reduzir danos em determinados contextos, porém não alteram acessos, plataformas, assédio fora dos veículos ou responsabilização dos agressores.

Contudo, a experiência no transporte e no espaço público não é homogênea, razão pela qual a análise deve ser interseccional. O conceito de interseccionalidade, formulado por Crenshaw e desenvolvido por Collins, sustenta que as formas de opressão se entrelaçam e produzem experiências qualitativamente distintas. Uma mulher cadeirante pode encontrar ônibus acessível, mas não alcançar a parada por ausência de rampa ou por obstáculos na calçada. Uma mulher cega depende de piso regular, sinalização tátil, informação sonora e travessia segura. Uma mulher idosa pode evitar um trajeto por medo de queda, enquanto uma trabalhadora negra da periferia permanece mais tempo em deslocamento e espera. Mulheres trans também enfrentam violência e barreiras de reconhecimento. A igualdade material exige que planejamento e participação considerem raça, renda, idade, deficiência, identidade de gênero, território e responsabilidades de cuidado (Crenshaw, 2002; Friche et al., 2025).

Para respaldar essa exigência de igualdade material, o arcabouço normativo brasileiro estabelece obrigações diretas ao Estado. A Lei Brasileira de Inclusão define barreiras como entraves, obstáculos, atitudes ou comportamentos que limitam participação social, liberdade de movimento e circulação segura. A Lei da Acessibilidade já estabelecia a supressão de barreiras nas vias, espaços públicos, mobiliário e transportes. Esses comandos demonstram que calçadas e rampas não são detalhes construtivos, mas meios para o exercício de direitos. Quando 68,8% dos moradores das áreas pesquisadas pelo Censo 2022 viviam em vias sem rampa, a insuficiência urbana atingia pessoas com deficiência e também gestantes, idosas, crianças e cuidadoras (Brasil, 2015; IBGE, 2025).

Complementando essa proteção, no âmbito do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade vincula o uso da propriedade urbana ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar. Sua diretriz de planejamento para corrigir distorções do crescimento impede que lotes abandonados, ocupações sem infraestrutura, vazios urbanos e serviços desconectados sejam tratados como fenômenos naturais. A função social da cidade requer instrumentos de plano diretor, parcelamento, edificação compulsória, ordenamento do uso do solo e investimento territorial. Para a segurança das mulheres, isso significa integrar prevenção da violência às decisões sobre iluminação, mobilidade, habitação, equipamentos de cuidado e manutenção (Brasil, 2001).

Na mesma linha de integração setorial, a Política Nacional de Mobilidade Urbana prioriza modos não motorizados e transporte coletivo e busca melhorar a acessibilidade. Em 2026, o marco legal do transporte público coletivo urbano (Lei nº 15.432/2026) atualizou esse sistema normativo e reforçou a centralidade do serviço público para o exercício do direito social ao transporte. A aplicação sensível ao gênero exige observar frequência, confiabilidade, cobertura, tarifa, informação, acessibilidade e segurança dos acessos, porque a existência de uma linha não garante que a usuária consiga utilizá-la em todos os horários e etapas da viagem (Brasil, 2012; Brasil, 2026).

Articulada às políticas urbanas e de mobilidade, a Lei Maria da Penha oferece base decisiva para superar a fragmentação. O art. 8º determina um conjunto articulado de ações da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de organizações não governamentais, incluindo segurança, assistência, saúde, educação, trabalho e habitação. A lei também estabelece produção de estudos, estatísticas e avaliação periódica. Embora seu foco seja a violência doméstica e familiar, sua lógica intersetorial demonstra que a prevenção não pode ficar confinada a

delegacias e tribunais. A mulher precisa chegar com segurança aos serviços e manter condições materiais para romper o ciclo de violência (Brasil, 2006).

Desdobrando essa diretriz intersetorial no campo da prevenção à violência letal, o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios organiza prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária procura impedir que a violência aconteça; a secundária busca intervenção precoce e proteção; a terciária trata reparação e acesso a direitos. Coordenado pelo Ministério das Mulheres, o pacto envolve, entre outros, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Educação, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e da Cidadania. O planejamento urbano deve ingressar nessa articulação por meio de estados e municípios, pois mobilidade, habitação e espaço público condicionam acesso às demais políticas (Brasil, 2023).

Reforçando essa estrutura de coordenação central, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania criou, em 2023, uma coordenação específica para aproximar segurança pública e direitos humanos. A medida é relevante porque a segurança cidadã não se resume à repressão, devendo incorporar prevenção, participação, controle, formação e proteção de grupos expostos a violações. A Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), instituída pela Portaria nº 762 de 2023, acrescenta a necessidade de decisões baseadas em dados, equidade regional, raça, gênero e participação social. Em novembro de 2025, a Rede ultrapassou 105 instituições participantes, ampliando a possibilidade de cooperação entre gestão, pesquisa e sociedade civil (MDHC, 2025).

A nível global, experiências internacionais reforçam esse caminho. A iniciativa Safe Cities and Safe Public Spaces, da ONU Mulheres, completa quinze anos em 2026 e reúne soluções lideradas por mulheres, fortalecimento de leis, produção de dados, participação comunitária e intervenções em transporte e espaço público em 75 cidades de 36 países. Viena incorporou a perspectiva de gênero ao planejamento por mais de duas décadas, utilizando manuais, análise diferenciada de usuários, iluminação de calçadas, cidade de curtas distâncias e consulta às necessidades de grupos sub-representados. O aprendizado central não é copiar projetos isolados, mas institucionalizar perguntas sobre quem usa, em qual horário, com quais barreiras e como o resultado será medido (ONU Mulheres, 2025).

Desse conjunto emerge uma compreensão mais exigente de resiliência estatal. Não se trata apenas de reagir a crises, mas de antecipar riscos, coordenar secretarias, aprender com evidências, preservar continuidade administrativa e corrigir desigualdades reveladas pela população. Uma cidade resiliente para as mulheres dispõe de rotas alternativas, serviços conectados, canais de ajuda, manutenção rápida, orçamento identificável e mecanismos de revisão. Essa base orienta a metodologia, que combina normas, estatísticas e comparação municipal para examinar a passagem do direito escrito à experiência concreta.

Para sintetizar a relação entre o texto constitucional, a legislação infraconstitucional e os desafios práticos enfrentados na implementação dessas políticas, o Quadro 1 consolida as principais garantias jurídicas analisadas e os respectivos riscos que comprometem sua efetividade no território.

Quadro 1. Garantias jurídicas e riscos de não efetivação.

Instrumento	Garantia relacionada à Cidade Segura	Risco de Implementação
Constituição de 1988	Igualdade; direitos sociais; segurança pública; bem-estar urbano.	Leitura fragmentada que separa segurança, mobilidade e política urbana.
Estatuto da Cidade	Função social, bem coletivo, segurança, bem-estar e gestão democrática.	Planos diretores sem metas de gênero, orçamento ou avaliação territorial.
Lei Maria da Penha	Prevenção e rede articulada entre segurança, saúde, assistência, educação, trabalho e habitação.	Concentração da resposta após a agressão e baixa integração com urbanismo e transporte.
Política de Mobilidade e marco de 2026	Acessibilidade, integração modal, prioridade ao transporte coletivo e modos ativos.	Foco em oferta média, sem medir espera, percurso de acesso e segurança por gênero.
Lei de Acessibilidade e LBI	Circulação segura e autônoma, eliminação de barreiras e igualdade de participação.	Equipamentos isolados, rotas descontínuas e ausência de manutenção.
Pacto de Prevenção aos Feminicídios	Prevenção primária, secundária e terciária, intersetorialidade e interseccionalidade.	Adesão e execução municipal sem integração estável ao planejamento urbano.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (1988, 2000, 2001, 2006, 2012, 2015, 2023 e 2026).

Como se depreende da síntese apresentada no Quadro 1, o obstáculo central da garantia de direitos humanos para as mulheres no espaço urbano não reside na ausência de diplomas legais, mas no hiato entre a norma escrita e sua tradução territorial. As garantias fundamentais previstas na Constituição de 1988 e detalhadas pelas legislações setoriais tendem a se inviabilizar quando geridas de forma isolada, revelando que a superação desses riscos exige uma gestão integrada e sensível às especificidades de gênero na escala local.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza aplicada porque busca converter conhecimento jurídico, social e territorial em critérios utilizáveis pela administração pública. A classificação decorre do propósito de enfrentar um problema concreto: a distância entre os direitos assegurados às mulheres e as condições efetivas de circulação e proteção. O produto não é um aplicativo de denúncia nem uma previsão de crimes, mas uma matriz de avaliação que pode orientar diagnóstico, orçamento, participação e monitoramento (Gil, 2019).

Quanto à abordagem, o estudo é qualitativo, com uso descritivo de indicadores quantitativos secundários. Os dados nacionais sobre violência, uso do tempo e infraestrutura urbana são empregados para dimensionar e contextualizar o problema, sem realização de inferência estatística, teste de associação ou estimativa causal. A análise principal concentra-se em normas, políticas, programas e condições institucionais de implementação. Os indicadores secundários são interpretados em conjunto com a análise documental e contribuem para a identificação das dimensões que estruturam a matriz propositiva.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é descritivo-analítica e exploratória. É descritiva ao sistematizar garantias, indicadores e iniciativas municipais; analítica ao confrontar a norma com as condições de efetivação; e exploratória ao propor dimensões de avaliação ainda pouco integradas na gestão urbana brasileira. O caráter propositivo não autoriza inferir causalidade entre infraestrutura e violência. Ele permite formular hipóteses de intervenção que deverão ser verificadas por estudos locais antes e depois das políticas (Gil, 2019).

Os procedimentos incluem pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de casos comparados. A revisão teórica concentrou-se nos campos do direito à cidade, urbanismo feminista, mobilidade, segurança em transportes, prevenção espacial e interseccionalidade. Foi realizado levantamento bibliográfico exploratório nas bases SciELO, Web of Science e Google Scholar, utilizando combinações, em português e inglês, de termos relacionados a gênero, mulheres, planejamento urbano, direito à cidade, mobilidade, segurança urbana, transporte público e auditorias de segurança. Foram priorizados trabalhos com aderência direta à relação entre experiência urbana das mulheres, infraestrutura, circulação e políticas públicas, além de obras teóricas reconhecidas nesses campos. Por não se tratar de revisão sistemática, o procedimento buscou sustentação conceitual e identificação de lacunas, sem pretensão de esgotar a produção disponível. A pesquisa documental abrangeu a Constituição, tratados internacionais, legislação federal, atos do Ministério das Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, dados oficiais e documentos municipais. O estudo de casos segue lógica analítica, e não representatividade estatística, permitindo observar como municípios do mesmo estado organizam respostas distintas (Yin, 2015).

O recorte temporal jurídico começa em 1988, marco constitucional da redemocratização, e alcança julho de 2026, incorporando atualizações legislativas e administrativas recentes. Os dados quantitativos principais referem-se a 2022, 2025 e 2026, conforme a última disponibilidade de cada fonte. A diferença de anos é explicitada para evitar comparação temporal indevida. Não foram combinadas bases incompatíveis para gerar taxa única, ranking municipal ou probabilidade de vitimização.

Quanto à escolha das cidades, São Paulo e Campinas foram selecionadas por contraste de escala e por pertencerem ao mesmo estado. A capital possui uma rede de ônibus de grande porte, políticas específicas de desembarque noturno, postos de apoio e programas de acompanhamento de medidas protetivas. Campinas, polo regional, mantém instrumentos associados ao transporte, como o Botão BELA e o Abrigo Amigo, além de serviços de referência e acompanhamento pela guarda municipal. A comparação examina desenho, integração e monitoramento, sem declarar uma cidade mais segura que a outra.

As fontes quantitativas foram o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026, com dados de 2025; a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher de 2025 (DataSenado); as Estatísticas de Gênero do IBGE; e as Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios do Censo 2022. Para infraestrutura, foram utilizados

percentuais nacionais de moradores em vias com iluminação, pavimentação, calçada, drenagem, rampa e calçada livre de obstáculos. O Censo registra presença física no entorno e não mede, por exemplo, funcionamento da luminária, iluminância, conservação ou continuidade da rota (IBGE, 2025).

A análise qualitativa foi organizada em quatro dimensões analíticas: garantia normativa; condição territorial; capacidade intersetorial; e participação com monitoramento. Em cada documento, buscou-se identificar finalidade, público, órgão responsável, conexão com outras políticas, indicadores e possibilidade de controle social. A triangulação comparou o que a norma promete, o que os dados revelam e o que os programas municipais efetivamente informam. A ausência de indicador público foi tratada como limitação de transparência, e não como prova de ineficácia.

Não houve coleta com participantes, uso de dados pessoais ou acesso a registros individualizados. Por isso, a pesquisa utiliza informações públicas e agregadas. Ainda assim, adota-se cautela ética: dados de violência possuem subnotificação, diferenças de registro e riscos de estigmatização territorial. Nenhum resultado identifica vítimas, agressores ou locais específicos de rotina. A etapa futura com auditorias participativas deverá utilizar consentimento informado, agregação espacial, proteção de trajetos e protocolos de encaminhamento.

As limitações são relevantes e devem ser explicitadas. Primeiro, a predominância de feminicídios em residências impede atribuir ao urbanismo capacidade de prevenir toda violência de gênero. Segundo, a presença de infraestrutura não equivale à qualidade. Terceiro, programas municipais divulgam atividades, mas nem sempre publicam avaliações independentes. Quarto, São Paulo e Campinas não representam todos os municípios brasileiros. Quinto, a ausência de trabalho de campo com usuárias limita a análise à perspectiva documental e indicadora. Essas restrições fundamentam a escolha de apresentar recomendações condicionais e indicadores de verificação, em vez de afirmações causais.

Com o objetivo de sintetizar as escolhas teóricas e operacionais que orientam a investigação e respondem rigorosamente a essas limitações, o Quadro 2 apresenta o desenho metodológico completo da pesquisa.

Quadro 2. Síntese do desenho metodológico

Elemento	Classificação	Justificativa
Natureza	Aplicada	Produção de critérios para gestão, controle social e avaliação.
Abordagem	Qualitativa com indicadores secundários	Integra estatísticas descritivas, normas, políticas e interpretação crítica.
Objetivo	Descritivo-analítico, exploratório e propositivo	Caracteriza, confronta e fórmula instrumento de acompanhamento.
Procedimentos	Bibliográfico, documental e estudo de casos	Compara São Paulo e Campinas sob dimensões comuns.
Unidade de análise	Políticas e condições urbanas	Não examina indivíduos nem prevê vitimização.
Período	1988 a julho de 2026	Atualiza legislação e usa o dado mais recente de cada fonte.
Alcance analítico	Análise de condições de efetivação, sem inferência causal	A pesquisa identifica relações normativas, institucionais e territoriais, mas não mede o efeito causal das políticas sobre a violência ou a percepção de segurança.

Fonte: elaboração própria.

A sistematização exposta no Quadro 2 evidencia a coerência entre o problema de pesquisa, as limitações assumidas e a estratégia de investigação adotada. Ao optar por uma abordagem qualitativa com indicadores secundários e comparação entre São Paulo e Campinas, o estudo delimita claramente que seu objeto centra-se nas políticas e na infraestrutura territorial, e não no comportamento individual. A demarcação temporal estendida até julho de 2026 garante a atualização normativa necessária para avaliar como o planejamento urbano se consolida, ou falha, na promoção da autonomia e segurança das mulheres na contemporaneidade. Com base nas dimensões identificadas na análise documental, a Figura 1 apresenta o ciclo proposto para futura aplicação da Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres. O esquema não representa etapas empíricas executadas nesta pesquisa, mas uma sequência de diagnóstico, participação, decisão, intervenção e avaliação a ser testada em aplicações municipais posteriores.

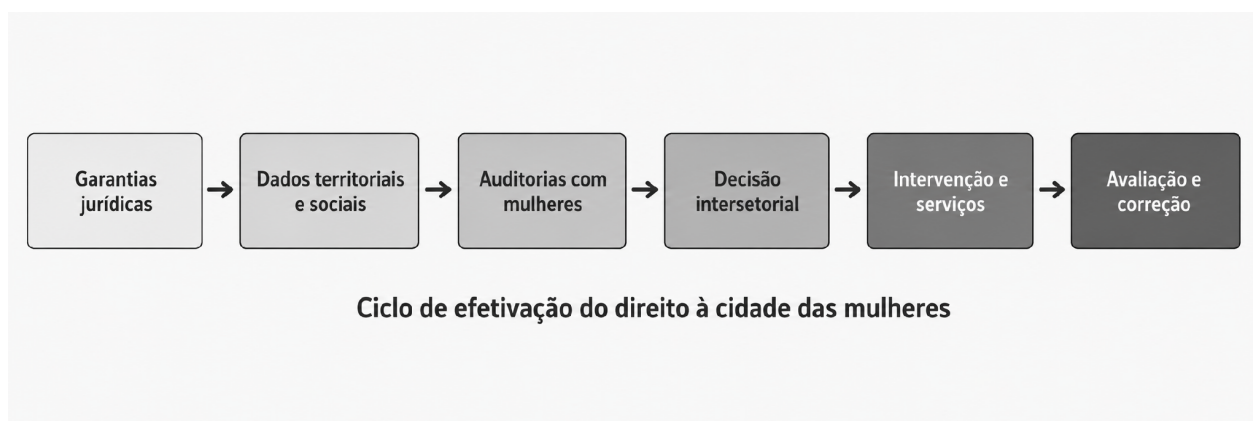


Figura 1. Ciclo proposto de aplicação da Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres.

Fonte: elaboração própria.

Como ilustrado na Figura 1, o ciclo proposto parte das garantias jurídicas e dos dados territoriais e sociais, incorpora auditorias participativas com mulheres e orienta decisões intersetoriais, intervenções e avaliações sucessivas. A sequência representa uma proposta de operacionalização futura da MEDCM, cuja aplicação deverá ser acompanhada por linha de base, indicadores de processo e resultado, proteção de dados e participação social. Apresentada essa proposta preliminar de encadeamento, passa-se aos resultados da análise documental e comparativa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que tange aos achados do estudo, o primeiro resultado é a confirmação de que a violência contra as mulheres exige uma política territorial sem ser reduzida a um problema de rua. Conforme evidenciado na Figura 2, 62,5% dos feminicídios registrados em 2025 ocorreram dentro da residência. O dado desloca qualquer expectativa de que iluminação, câmeras ou transporte resolvam isoladamente o fenômeno. Ao mesmo tempo, o espaço urbano interfere na possibilidade de sair de uma situação de violência, alcançar um serviço, manter trabalho e renda, obter moradia alternativa e cumprir um percurso protegido. A casa e a cidade formam uma continuidade de direitos e riscos.

Local de ocorrência dos feminicídios no Brasil, 2025

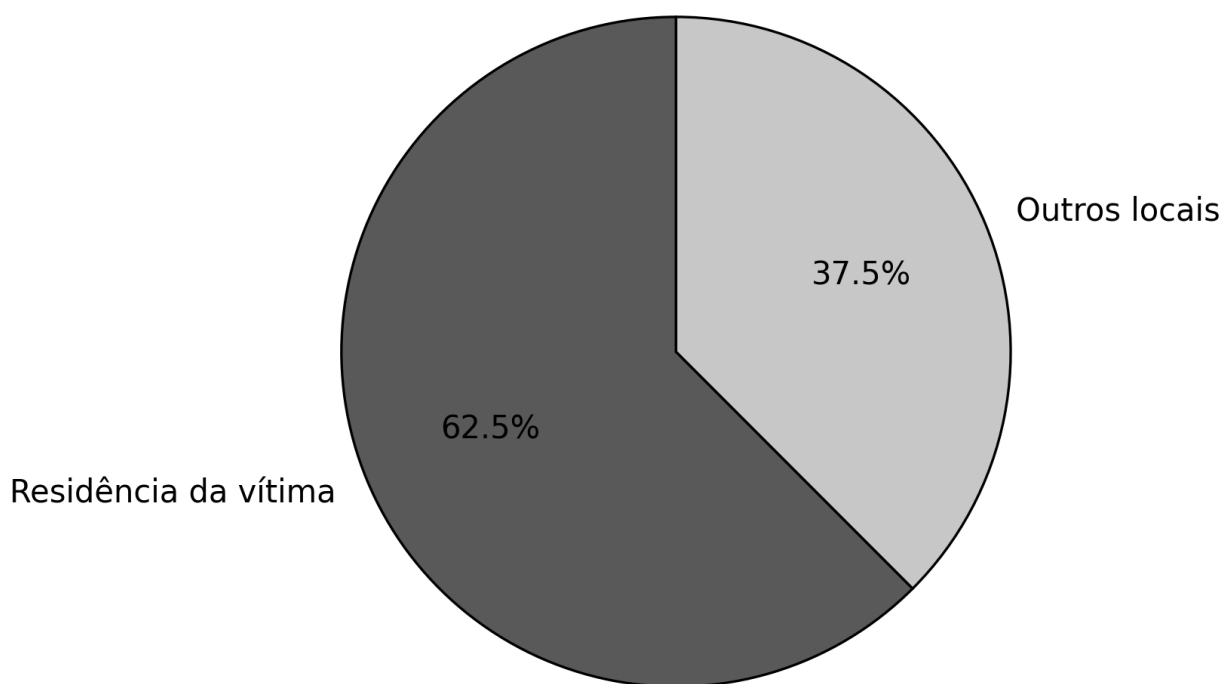


Figura 2. Local de ocorrência dos feminicídios no Brasil, 2025

Fonte: elaboração própria com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2026).

Como evidencia a síntese dos dados apresentada na Figura 2, a prevalência do ambiente doméstico como principal local de letalidade não isola o espaço privado da dinâmica urbana. Pelo contrário, a predominância da residência reforça a necessidade de uma rede capaz de receber a mulher quando ela deixa o domicílio, solicita ajuda, comparece a uma unidade de saúde, procura atendimento jurídico ou precisa alterar sua rotina. A Lei Maria da Penha inclui habitação, trabalho e assistência na rede justamente porque romper a violência depende de condições materiais. Uma parada inacessível, um serviço distante ou um percurso sem iluminação pode funcionar como barreira ao acesso à proteção.

Complementando a análise da violência extrema com as percepções e vivências cotidianas de insegurança, os indicadores do DataSenado revelam dimensões complementares. O percentual de 27% representa violência doméstica ou familiar declarada ao longo da vida; o de 34% corresponde à vivência de ao menos uma entre dezenove situações investigadas nos doze meses anteriores; e 79% expressam percepção de aumento. A diferença conceitual entre os indicadores é metodologicamente importante. A percepção não substitui ocorrência registrada, mas influencia comportamento, circulação e uso da cidade, especialmente quando mulheres reorganizam trajetos em resposta a experiências próprias ou compartilhadas (DataSenado, 2025).

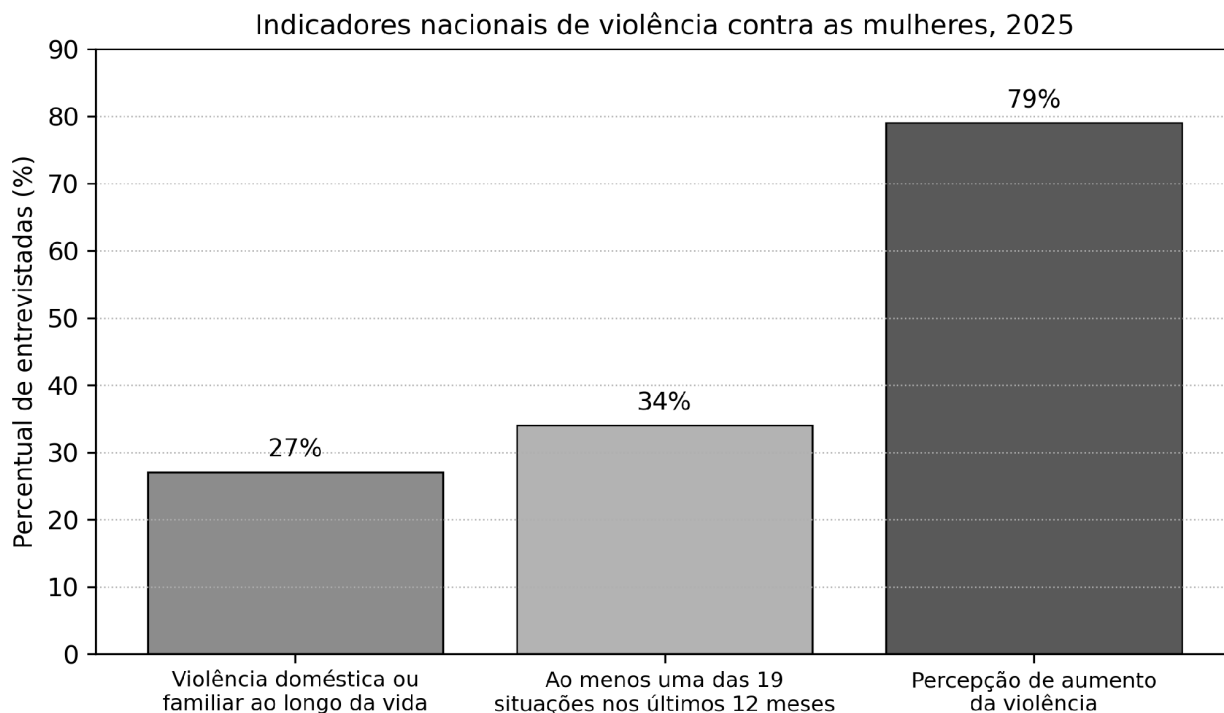


Figura 3. Indicadores nacionais de violência contra as mulheres, 2025

Fonte: elaboração própria com dados do DataSenado (2025).

Conforme sintetizado na Figura 3, a disparidade entre a vitimização declarada e o elevado sentimento de insegurança demonstra como o medo opera como um fator condicionante da mobilidade feminina. Contudo, ao desagregar esses indicadores nacionais, a dimensão racial exige destaque. Mulheres negras representaram 65,1% das vítimas de feminicídio em 2025. A concentração não pode ser explicada por atributo individual, mas por desigualdades acumuladas de renda, moradia, trabalho, acesso a serviços, exposição à violência e resposta institucional. Uma política urbana universal pode reproduzir desigualdade quando investimentos chegam primeiro aos territórios com maior capacidade de pressão. A equidade requer critérios que considerem vulnerabilidade, histórico de investimento e participação de grupos sub-representados (FBSP, 2026; Crenshaw, 2002).

Aprofundando a análise dos indicadores secundários, o segundo resultado refere-se à distância entre a presença formal e o funcionamento efetivo da infraestrutura. O Censo 2022 registrou 97,5% dos moradores das áreas pesquisadas em vias com iluminação pública, 88,5% em vias pavimentadas e 84,0% em vias com calçada. Esses percentuais podem sugerir cobertura elevada. Entretanto, apenas 18,8% viviam em vias com calçadas livres de obstáculos, e 68,8% residiam em vias sem rampa. O contraste demonstra que o equipamento isolado não forma uma rota contínua e utilizável (IBGE, 2025), como sintetizado na Figura 4.

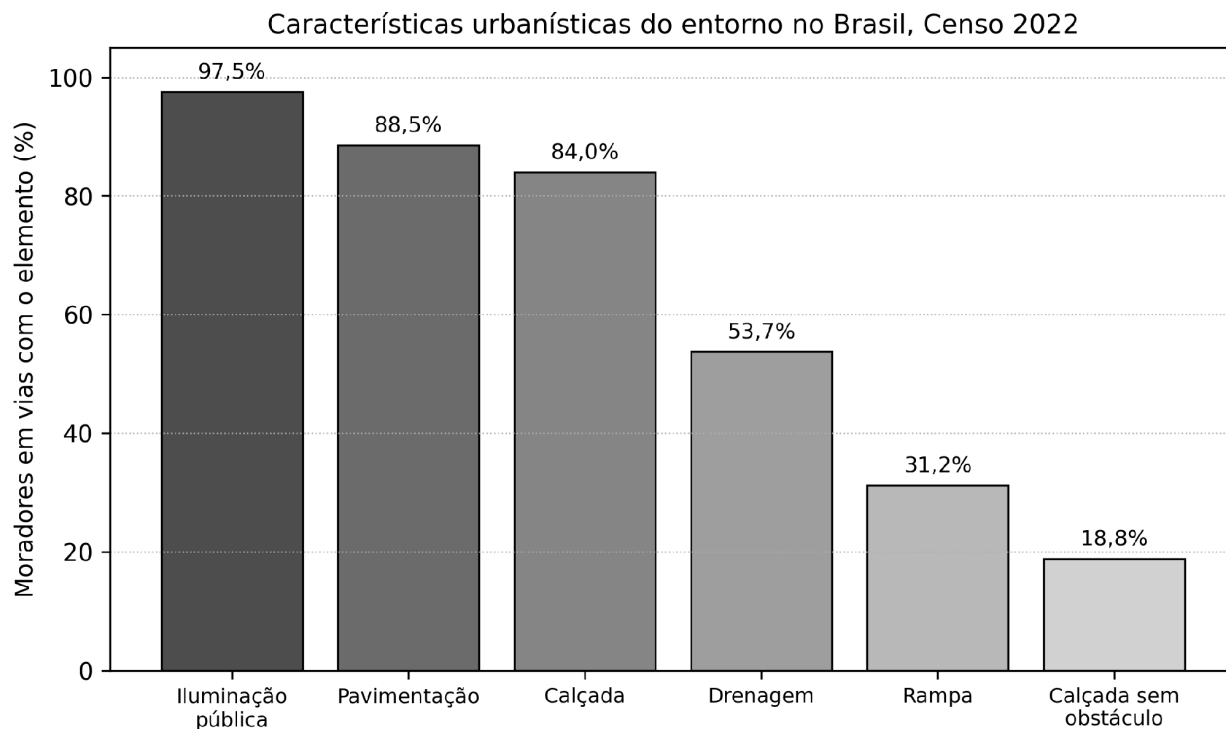


Figura 4. Características urbanísticas do entorno no Brasil, Censo 2022

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2025). Nota: rampa corresponde ao complemento do percentual de moradores em vias sem rampa.

O paradoxo ilustrado na Figura 4 revela que a mera existência formal de infraestrutura não assegura a acessibilidade real no território. No que tange aos serviços básicos, a iluminação ilustra o limite do dado formal. O recenseamento identifica poste ou ponto fixo na face da quadra ou na face confrontante, mas não verifica se a lâmpada funciona, se a luz alcança a calçada, se existe uniformidade, se árvores formam sombras ou se a manutenção ocorre rapidamente. Uma política orientada à segurança de gênero deve medir iluminância e continuidade no percurso, inclusive nos acessos a paradas, escolas, unidades de saúde e serviços de atendimento. Contar postes é indicador de produto; verificar funcionamento e percepção é indicador de resultado.

De maneira análoga ao sistema de iluminação, as calçadas expõem desigualdade semelhante. A existência do passeio não informa largura, piso, degraus, buracos, mobiliário irregular ou travessias. Para uma mulher cadeirante, a rota termina no primeiro obstáculo sem alternativa segura. Para uma mulher cega, a ausência de sinalização e a ocupação desordenada podem produzir risco de colisão e desorientação. Para uma pessoa que empurra carrinho de bebê ou acompanha alguém idoso, cada descontinuidade aumenta esforço e tempo. A acessibilidade universal precisa ser contratada e fiscalizada como rede, não como soma de rampas desconectadas (Brasil, 2015).

Outro elemento de infraestrutura que condiciona diretamente a circulação é a drenagem urbana. A drenagem estava presente nas vias de 53,7% dos moradores pesquisados. Alagamentos e água acumulada podem interromper rotas, danificar calçadas, reduzir frequência do transporte e aumentar tempo de espera. O impacto não é neutro quando mulheres possuem menor flexibilidade de horário por responsabilidade de cuidado ou trabalham em ocupações com baixa possibilidade de teletrabalho. O planejamento preventivo deve combinar drenagem, manutenção, alerta, abrigo e alternativas de deslocamento, especialmente nos territórios periféricos.

Essas barreiras físicas conectam-se diretamente à dimensão socioeconômica, em que a desigualdade de tempo reforça a crítica. As 21,3 horas semanais de trabalho doméstico e cuidado realizadas pelas mulheres, em média, não aparecem nos mapas de mobilidade como finalidade central da viagem. O planejamento que mede apenas o fluxo pendular casa-trabalho subestima deslocamentos curtos e múltiplos. Uma mãe solo pode escolher um emprego pior remunerado para reduzir tempo de viagem, abandonar estudo noturno ou pagar transporte privado em trechos considerados inseguros. A insegurança urbana converte-se, assim, em perda econômica e restrição de projeto de vida (IBGE, 2024; Kalashyan et al., 2020).

Ao examinar como essas dinâmicas se materializam na escala municipal, passa-se ao estudo dos casos selecionados. No caso de São Paulo, as mulheres representavam 53,17% dos passageiros do sistema municipal de ônibus, segundo divulgação da prefeitura em 2026. A Lei municipal nº 16.490 de 2016 permite que mulheres e pessoas idosas escolham local mais seguro e acessível para desembarque entre 22h e 5h. A cidade também mantém posto de apoio no Terminal Sacomã, campanhas contra abuso sexual e o programa Guardiã Maria da Penha. São medidas relevantes por reconhecerem o transporte como espaço de prevenção e encaminhamento, mas seu êxito depende de informação, treinamento, cumprimento e conexão com a rede territorial (São Paulo, 2026).

Por sua vez, o município de Campinas apresenta combinação diferente. O Botão BELA permite comunicar assédio em ônibus, pontos e terminais e acionar a Guarda Municipal. O Abrigo Amigo oferece acompanhamento remoto noturno em cinquenta paradas e acumulava quase 3,2 mil acionamentos e doze ocorrências reportadas desde 2023 até março de 2026. O CEAMO realiza atendimento psicossocial e orientação jurídica, enquanto o GAMA acompanha mulheres sob medidas protetivas. A articulação entre transporte, acolhimento e guarda municipal indica potencial de integração institucional, embora a cobertura territorial, a continuidade dos serviços e seus efeitos sobre a segurança percebida ainda precisem ser submetidos a avaliação pública contínua (Campinas, 2026). Para cotejar as diferentes estratégias institucionais e operacionais adotadas nos dois municípios investigados, o Quadro 3 sintetiza a comparação entre São Paulo e Campinas.

Quadro 3. Comparação documental do desenho de políticas municipais selecionadas.

Município	Mobilidade e Espaço Público	Rede de Proteção	Leitura Crítica
São Paulo	Desembarque em local seguro entre 22h e 5h; Posto de Apoio no Terminal Sacomã; campanhas no transporte.	Guardiã Maria da Penha, Casa da Mulher Brasileira, centros e unidades móveis.	Grande escala e diversidade de serviços; necessidade de medir cobertura, cumprimento e desigualdade entre territórios.
Campinas	Botão BELA; Abrigo Amigo em 50 paradas; desembarque noturno.	CEAMO, GAMA, rede municipal e encaminhamentos intersetoriais.	Integração operacional promissora; necessidade de avaliar alcance, horários, perfil das usuárias e resultados.

Fonte: elaboração própria com base em documentos oficiais das Prefeituras de São Paulo e Campinas, consultados em julho de 2026.

Conforme se depreende do confronto analítico exposto no Quadro 3, a comparação não demonstra qual município é mais seguro, pois os programas possuem dados, populações e escalas diferentes. Ela revela, contudo, que a política tende a ser organizada por iniciativas setoriais: transporte cria um botão ou regra de desembarque; direitos humanos mantém equipamentos; segurança acompanha medidas protetivas; obras executa iluminação e calçada. Sem governança comum, uma medida pode não dialogar com a outra. A usuária continua responsável por juntar serviços que o Estado administra separadamente.

Essa fragmentação entre secretarias expõe outro risco metodológico da gestão urbana: há risco de confundir acionamento com impacto. O número de atendimentos, botões acionados ou luminárias instaladas informa atividade, mas não responde se o tempo de espera caiu, se a rota passou a ser usada, se mulheres com deficiência acessam o serviço, se houve redução de reincidência ou se recursos chegaram aos territórios mais negligenciados. A avaliação deve combinar processo, produto, resultado e equidade. Sem essa cadeia, políticas úteis podem permanecer como ilhas administrativas.

Para superar essa visão tecnocrática, a participação das mulheres muda a natureza do diagnóstico. Auditorias de segurança em percursos diurnos e noturnos permitem identificar pontos que bases oficiais não registram, como assédio recorrente, falha de iluminação, tempo real de espera, medo causado por terreno vazio, ausência de saída, barreira para cadeira de rodas e comportamento de agentes. A mulher deixa de ser apenas objeto de proteção e se torna produtora de evidência. A ONU Mulheres considera essa participação um componente central das experiências de cidades seguras (ONU Mulheres, 2019; Whitzman et al., 2013).

Nesse processo participativo de produção de diagnósticos, os resultados também esclarecem o papel limitado, mas útil, de ferramentas digitais. Um painel pode integrar ordens de serviço, medições de iluminação, inventário de calçadas, dados de transporte, localização de serviços e relatos agregados. A inteligência artificial, quando empregada, deve apenas auxiliar classificação e explicação de prioridades, sem perfilar pessoas, prever criminosos ou decidir obras automaticamente. O foco permanece na obrigação estatal de reparar infraestrutura e serviços, com transparência e supervisão humana (UNESCO, 2021).

A síntese aponta que a efetivação dos direitos depende de resiliência estatal. Municípios precisam manter dados atualizados, garantir continuidade entre gestões, responder a falhas, coordenar orçamento e publicar resultados. O Ministério das Mulheres oferece a estrutura intersetorial do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios; o MDHC aproxima segurança e direitos humanos e sustenta redes de evidências; os Ministérios das Cidades e dos Transportes influenciam infraestrutura e mobilidade; estados e municípios executam grande parte das ações. A ausência de um desses níveis enfraquece a cadeia de proteção. Diante das lacunas de governança e das falhas de efetivação diagnosticadas ao longo desta seção, torna-se imperativo estruturar diretrizes propositivas que orientem a ação pública municipal, conforme segue.

5 DIRETRIZES PARA POLÍTICAS URBANAS DE PREVENÇÃO

A principal contribuição propositiva do estudo é a versão conceitual da Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres, denominada MEDCM. A matriz é derivada analiticamente das dimensões teóricas articuladas no referencial (direito à cidade, urbanismo feminista, interseccionalidade e prevenção espacial), das evidências documentais e dos indicadores secundários examinados, especialmente o hiato entre cobertura formal e qualidade efetiva da infraestrutura, a fragmentação intersetorial e a ausência de avaliação orientada por resultados e equidade. A MEDCM não atribui nota de perigo a pessoas ou bairros e não pretende criar ranking de cidades. Sua função é organizar perguntas que a gestão deve responder antes, durante e depois de uma intervenção. O instrumento reúne cinco dimensões: garantia jurídica e orçamento; infraestrutura e mobilidade; rede de proteção; participação e interseccionalidade; monitoramento e aprendizagem.

Na dimensão jurídica, cada política precisa indicar qual direito executa, qual órgão responde, qual dotação orçamentária sustenta a ação e como a população acompanha sua execução. A igualdade do art. 5º não se materializa quando o plano municipal utiliza linguagem universal, mas ignora impactos distintos. Planos diretores e de mobilidade devem conter diagnóstico de gênero, metas territoriais e indicadores. O orçamento precisa permitir rastrear quanto foi destinado a rotas, iluminação, acessibilidade, transporte e equipamentos de atendimento (Brasil, 1988; Brasil, 2001).

Na dimensão territorial, a unidade relevante é a rota completa. A avaliação começa na origem, acompanha calçadas, travessias, drenagem, iluminação, paradas, tempo de espera, veículo, conexão e destino. A intervenção deve priorizar redes que conectem moradia, transporte, creches, escolas, saúde, trabalho e serviços para mulheres. Trechos isolados podem melhorar um ponto e manter a barreira seguinte. Contratos precisam incluir funcionamento, manutenção, acessibilidade e prazo de correção (Gehl, 2013; Loukaitou-Sideris, 2014).

A política de iluminação deve abandonar o critério exclusivo de quantidade de postes. Recomenda-se medir iluminância, uniformidade, sombreamento, falhas, tempo de reparo e cobertura de calçadas. A experiência de Viena mostra a importância de iluminar percursos de pedestres e não apenas faixas de tráfego. Em áreas com terrenos vazios e fachadas inativas, iluminação deve ser combinada com limpeza, poda, ocupação temporária, comércio de proximidade e presença de serviços, evitando soluções de exclusão como grades e expulsão de grupos vulneráveis (Wankiewicz; Tummers, 2020).

No transporte, o indicador principal não pode ser apenas número de linhas ou abrigos. Devem ser medidos tempo de espera por horário, confiabilidade, lotação, acessibilidade do acesso, possibilidade de comunicação, incidência de assédio e cumprimento das regras de desembarque seguro. A redução de espera pode ser tão protetiva quanto uma obra. Treinamento de motoristas, protocolos para testemunhas, canais de denúncia e encaminhamento precisam compor a mesma política, com avaliação por mulheres usuárias.

A rede de proteção deve ser territorialmente acessível e sigilosa. Delegacias, centros de referência, saúde, assistência, habitação e orientação jurídica precisam compartilhar fluxos sem exigir que a mulher repita a história inúmeras vezes. Informações devem ser acessíveis a mulheres cegas, surdas, com deficiência intelectual, migrantes e pessoas com baixa alfabetização. A localização de abrigos protegidos não deve ser divulgada, mas rotas de acesso aos demais serviços precisam ser conhecidas e seguras (Brasil, 2006).

A participação deve envolver mulheres com rotinas e condições diversas. Auditorias precisam ocorrer em horários diferentes e incluir moradoras de periferias, mulheres negras, indígenas, idosas, com deficiência, trans, trabalhadoras noturnas e responsáveis pelo cuidado. A participação não se resume a consulta após o projeto pronto. Deve influenciar diagnóstico, alternativas, contratação, fiscalização e avaliação. Recomenda-se remuneração ou

apoio logístico para reduzir barreiras de tempo, transporte e cuidado infantil (ONU Mulheres, 2019; Whitzman et al., 2013).

Para viabilizar a dimensão de monitoramento e aprendizagem, a conexão com a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos pode ampliar a utilidade social do trabalho. A MEDCM e os protocolos locais podem ser documentados em formatos abertos, submetidos a instituições de pesquisa e compartilhados no ObservaDH ou em espaços equivalentes, respeitadas as regras de ingresso e governança. Essa articulação fortalece comparabilidade, revisão metodológica e circulação de experiências, além de impedir que resultados permaneçam restritos a um único município (MDHC, 2025).

Como ferramenta de suporte ao monitoramento, a tecnologia aparece apenas com função instrumental. Um painel público pode mostrar dados agregados, data de atualização, ordens de serviço, decisões, prazos e resultados. Modelos explicáveis podem ajudar a localizar sobreposição de déficits, desde que o sistema publique variáveis, incertezas e limites. Não devem ser utilizados reconhecimento facial, rastreamento contínuo, pontuação de pessoas, inferência de suspeição ou recomendação automática de policiamento. A decisão final deve permanecer humana, registrada e contestável (UNESCO, 2021; Brasil, 2018).

Por fim, a resiliência estatal requer mecanismos organizacionais de continuidade. Comitê intersetorial, unidade técnica permanente, protocolo de compartilhamento de dados, calendário de auditorias e relatório anual reduzem dependência de iniciativas pessoais. A cada mudança de gestão, bases, critérios e compromissos precisam ser preservados e revisados publicamente. O aprendizado institucional inclui reconhecer falhas, corrigir metas e retirar medidas que não produzam resultado ou ampliem desigualdades.

A estrutura geral dessas cinco dimensões e a lógica de aplicação das perguntas centrais encontram-se sintetizadas no Quadro 4.

Quadro 4. Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres (MEDCM)

Dimensão	Perguntas Centrais	Indicadores Exemplificativos
Garantia e orçamento	Direito associado; órgão responsável; dotação; meta territorial.	Percentual executado; distribuição por território; publicação de justificativas.
Infraestrutura e mobilidade	Rota contínua; iluminação funcional; calçada; rampa; drenagem; transporte.	Tempo de reparo; espera; acessibilidade; uso da rota; barreiras removidas.
Proteção intersetorial	Fluxo entre segurança, saúde, assistência, justiça, habitação e trabalho.	Tempo de atendimento; encaminhamento concluído; reincidência; acesso a serviços.
Participação e equidade	Auditorias com diversidade de mulheres e poder de influenciar decisões.	Perfil das participantes; recomendações incorporadas; cobertura de grupos sub-representados.
Monitoramento e aprendizagem	Linha de base, metas, comparação, revisão e transparência.	Mudança antes/depois; percepção; desigualdade territorial; correções realizadas.

Fonte: elaboração própria.

A implantação da MEDCM pode ocorrer em três fases. Nos primeiros seis meses, o município organiza governança, inventário de dados, diagnóstico normativo e auditorias participativas. Entre seis e dezoito meses, seleciona rotas prioritárias, executa medidas integradas e publica linha de base. Entre dezoito e trinta e seis meses, realiza avaliação, corrige o modelo e amplia as intervenções. Áreas de comparação podem ser usadas quando eticamente viáveis, sem adiar reparos urgentes.

A prioridade territorial deve combinar intensidade do déficit, população exposta, presença de equipamentos essenciais e histórico de investimento. O critério não pode depender apenas do volume de reclamações digitais, pois territórios com menor acesso à internet ou menor confiança institucional podem registrar menos demandas. Auditorias presenciais, busca ativa e dados administrativos ajudam a evitar que silêncio estatístico seja interpretado como segurança.

Os indicadores devem ser desagregados quando houver base jurídica e qualidade estatística. Raça, idade, deficiência, renda e território permitem verificar quem se beneficia. A proteção da privacidade exige agregação, supressão de células raras, controle de acesso e retenção limitada. Relatos individuais não devem aparecer em mapas públicos. A Lei Geral de Proteção de Dados orienta finalidade, necessidade, segurança e responsabilização, mesmo quando o projeto utiliza interesse público (Brasil, 2018).

A política somente será considerada bem-sucedida quando alterar condições de vida. Instalar luminárias, pintar faixas ou criar um botão constitui entrega, não resultado final. O resultado aparece quando a luz funciona, o tempo de espera diminui, a usuária consegue completar o trajeto, o serviço responde, a mulher com deficiência participa e os territórios historicamente negligenciados recebem investimento. A avaliação transforma a cidade segura de promessa genérica em obrigação pública verificável, conforme sintetizado na agenda de implementação apresentada no Quadro 5.

Quadro 5. Agenda de implementação da proposta

Horizonte	Ações	Indicadores
0 a 6 meses	Comitê intersetorial; inventário; diagnóstico jurídico; auditorias com mulheres.	Cobertura dos dados; diversidade das participantes; mapa de rotas e serviços.
6 a 18 meses	Pilotos em iluminação, calçadas, transporte, drenagem e acesso à proteção.	Tempo de reparo e espera; continuidade das rotas; acessibilidade; encaminhamentos.
18 a 36 meses	Avaliação antes/depois; revisão; integração orçamentária; ampliação.	Percepção de segurança; uso; equidade territorial; custo por resultado; prestação de contas.

Fonte: elaboração própria.

Como se observa no Quadro 5, a agenda proposta estabelece uma gradação lógica entre o planejamento institucional inicial e a consolidação de políticas de escala. O cumprimento dos procedimentos previstos no primeiro horizonte pode fortalecer a legitimidade democrática e produzir a linha de base necessária à execução e à avaliação dos pilotos na fase intermediária. Por sua vez, a etapa final, prevista para o período de 18 a 36 meses, busca completar o ciclo de gestão ao vincular os resultados observados à revisão das intervenções e das prioridades orçamentárias. A institucionalização da MEDCM, contudo, dependerá de validação, capacidade administrativa, participação social, recursos e continuidade política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise permitiu identificar condições institucionais, territoriais e intersetoriais necessárias para que o planejamento urbano e as políticas públicas contribuam para a efetivação dos direitos humanos das mulheres. Entre essas condições estão a integração entre infraestrutura, mobilidade, rede de proteção, participação social, orçamento e avaliação. Os resultados não demonstram causalmente que as políticas examinadas tenham produzido maior segurança, mas mostram que a simples existência de leis, equipamentos ou programas é insuficiente para comprovar efetividade. É necessário verificar funcionamento, continuidade, acesso, distribuição territorial, equidade e resultados percebidos pelas próprias mulheres.

Nesse contexto, os dados de violência mostram que a residência continua sendo o principal local dos feminicídios. Por isso, a política urbana não pode ser apresentada como substituta da Lei Maria da Penha, das medidas protetivas, do acolhimento, da responsabilização e da autonomia econômica. Sua contribuição está em ampliar condições de saída, acesso a serviços, circulação, presença social e prevenção primária, além de reduzir barreiras que mantêm mulheres isoladas ou dependentes.

Sob o ponto de vista da infraestrutura física, o contraste entre os altos percentuais formais de iluminação (97,5%), pavimentação (88,5%) e calçada (84,0%) e os baixos níveis de rampas (31,2%) e calçadas livres de obstáculos (18,8%) demonstra que cobertura não equivale a qualidade. A rota segura é contínua. Ela considera tempo de espera, funcionamento da luz, drenagem, travessia, informação, acessibilidade e possibilidade de ajuda. Essa visão beneficia a coletividade, mas corrige especialmente impactos suportados por mulheres com responsabilidades de cuidado, deficiência, baixa renda ou longos deslocamentos.

Em termos de experiências municipais, São Paulo e Campinas apresentam políticas relevantes no transporte e na rede de proteção. O desembarque noturno, os postos de apoio, o Botão BELA, o Abrigo Amigo, os centros de referência e os programas de acompanhamento demonstram capacidade de inovação municipal. A análise também identificou o desafio de integrar iniciativas e publicar indicadores de resultado e equidade. Sem coordenação, a usuária continua percorrendo uma rede fragmentada.

Diante desse diagnóstico, a Matriz de Efetivação do Direito à Cidade das Mulheres sintetiza a contribuição original do estudo. O instrumento desloca a pergunta de quantos equipamentos foram instalados para quais direitos

foram efetivados, para quem, em que território e com qual resultado. Diferentemente de ferramentas existentes, como as auditorias de segurança da ONU Mulheres ou os guias do Banco Mundial e da UN-Habitat, a MEDCM articula explicitamente o arcabouço jurídico brasileiro, a análise interseccional e a lógica de prevenção primária em uma estrutura de cinco dimensões operacionalizáveis por gestores municipais. Sua articulação futura com a ReneDH, universidades, conselhos e organizações de mulheres pode fortalecer revisão, replicação e controle social, sem presumir participação institucional ainda não documentada.

Como agenda de pesquisa futura, recomenda-se: (i) testar a MEDCM em municípios de diferentes regiões e portes para validar sua aplicabilidade; (ii) conduzir auditorias participativas de segurança em rotas selecionadas, com metodologia antes e depois; (iii) desenvolver indicadores de iluminação e continuidade de calçadas que complementem os dados do Censo; e (iv) investigar a relação entre qualidade da infraestrutura urbana e tempo de deslocamento de mulheres com responsabilidades de cuidado, por meio de dados de mobilidade origin-destino.

Por fim, reitera-se que a inteligência artificial permanece como ferramenta auxiliar e não como eixo do artigo. Seu uso é legítimo apenas para organizar dados e explicar prioridades de infraestrutura, com proteção de dados, transparência, supervisão humana e proibição de perfilamento. O núcleo da solução é político: um Estado capaz de ouvir, coordenar, executar, avaliar e corrigir. Cidades seguras para mulheres são cidades em que a igualdade constitucional deixa de ser texto abstrato e passa a orientar ruas, transportes, serviços, orçamento e liberdade cotidiana.

REFERÊNCIAS

BEEBEEJAUN, Yasminah. Gender, urban space, and the right to everyday life. *Journal of Urban Affairs*, v. 39, n. 3, p. 317-330, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1255526>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023. Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11640.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. Torna o feminicídio crime autônomo e estabelece outras medidas de prevenção e repressão. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.432, de 13 de junho de 2026. Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15432.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

CAMPINAS. Abrigo Amigo alcança quase 3,2 mil acionamentos. Campinas: Prefeitura Municipal, 2026. Disponível em: <https://campinas.sp.gov.br/noticias/dia-da-mulher-abrigo-amigo-alcanca-quase-3-2-mil-acionamentos-137654>. Acesso em: 26 jul. 2026.

CAMPINAS. BELA: Botão de Emergência na Luta contra o Assédio. Campinas: Prefeitura Municipal, [2026]. Disponível em: <https://portal-adm.campinas.sp.gov.br/servico/emdec-bela-botao-de-emergencia-na-luta-contra-o-assedio>. Acesso em: 28 jul. 2026.

CAMPINAS. CEAMO: Centro de Referência e Apoio à Mulher. Campinas: Prefeitura Municipal, [2026]. Disponível em: <https://portal-adm.campinas.sp.gov.br/servico/ceamo>. Acesso em: 28 jul. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Revista Estudos Feministas, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 27 jul. 2026.

FRICHE, A. et al. Gender and urban health: a Latin American structured tool for research and policy. Cadernos de Saúde Pública, v. 41, p. e0046124, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311XEN046124>.

GEHL, Jan. Cidades para pessoas. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Censo Demográfico 2022: características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/24702-caracteristicas-urbanisticas-do-entorno-dos-domicilios.html>. Acesso em: 27 jul. 2026.

IBGE. Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 25 jul. 2026.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

KALASHYAN, A. et al. Handbook for Gender-Inclusive Urban Planning and Design. Washington, DC: World Bank, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1596/33197>.

KERN, Leslie. Feminist city: claiming space in a man-made world. London: Verso, 2020.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LOUKAITOU-SIDERIS, Anastasia. Fear and safety in transit environments from the women's perspective. Security Journal, London, v. 27, p. 242-256, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1057/sj.2014.9>.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pacto-nacional-de-prevencao-aos-feminicidios>. Acesso em: 25 jul. 2026.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Portaria nº 762, de 7 de dezembro de 2023. Institui a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-762-de-7-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 28 jul. 2026.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos ultrapassa a marca de 100 instituições participantes. Brasília, DF: MDHC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/novembro/rede-nacional-de-evidencias-em-direitos-humanos-ultrapassa-a-marca-de-100-instituicoes-participantes>. Acesso em: 28 jul. 2026.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Segurança pública e direitos humanos. Brasília, DF: MDHC, [2026]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/seguranca-publica-e-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2026.

ONU MULHERES. Safe Cities and Safe Public Spaces for Women and Girls: international compendium of practices. New York: UN Women, 2019. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/01/safe-cities-and-safe-public-spaces-international-compendium-of-practices>. Acesso em: 26 jul. 2026.

ONU MULHERES. Safe cities and safe public spaces for women and girls: third international compendium of practices. New York: UN Women, 2025. Disponível em: <https://knowledge.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/12/safe-cities-and-safe-public-spaces-for-women-and-girls-global-initiative-third-international-compendium-of-practices>. Acesso em: 26 jul. 2026.

SADEGHI, A. et al. Women in a safe and healthy urban environment: environmental top priorities for the women's presence in urban public spaces. *BMC Women's Health*, v. 23, p. 228, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12905-023-02281-8>.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.399, de 20 de outubro de 2016. Regulamenta o desembarque de mulheres e idosos no transporte coletivo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57399-de-20-de-outubro-de-2016/consolidado>. Acesso em: 25 jul. 2026.

SÃO PAULO (Município). Da autonomia econômica à proteção contra a violência, Prefeitura tem rede permanente de políticas públicas para mulheres. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2026. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/sampa-news/w/da-autonomia-econ%C3%B4mica-%C3%A0-prote%C3%A7%C3%A3o-contr-a-a-viol%C3%Aancia-prefeitura-tem-rede-permanente-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-para-mulheres>. Acesso em: 26 jul. 2026.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.490, de 15 de julho de 2016. Dispõe sobre o desembarque de mulheres e idosos usuários do transporte coletivo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei-16490-de-15-de-julho-de-2016/consolidado>. Acesso em: 26 jul. 2026.

SENADO FEDERAL. Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher: DataSenado 2025. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=pesquisa-nacional-de-violencia-contr-a-mulher-datasenado-2025>. Acesso em: 25 jul. 2026.

UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/recommendation-ethics-artificial-intelligence>. Acesso em: 28 jul. 2026.

WANKIEWICZ, Heidrun; TUMMERS, Lidvika. Gender mainstreaming planning cultures: Why 'engendering planning' needs critical feminist theory. *Gender – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, v. 12, n. 1, p. 21-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3224/gender.v12i1.02>.

WHITZMAN, Carolyn et al. Building inclusive cities: women's safety and the right to the city. London: Routledge, 2013.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.