

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

MÔNICA DA SILVA CRUZ

JOAQUIM SHIRAISHI NETO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Mônica da Silva Cruz, Joaquim Shiraishi Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-559-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade urbana. 4. Função Social. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infraestrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo parágrafo sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**DIREITO À CIDADE: REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS URBANAS
DESORGANIZADAS COMO FORMA DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE.
RIGHT TO THE CITY: REVITALIZATION OF UNORGANIZED URBAN AREAS
AS A WAY OF REDUCING CRIME.**

Mauricio José Fraga Costa ¹

Resumo

Este artigo aborda a relação entre espaços urbanos desorganizados e criminalidade. O marco teórico é o da Escola de Chicago que pugna pela revitalização de áreas degradadas, associada ao fortalecimento dos laços comunitários como meio de reduzir a criminalidade. Será discutido ainda o movimento Cidades Educadoras que toma a cidade como um organismo vivo capaz de educar seus habitantes, assegurando desenvolvimento e qualidade de vida. Por fim serão abordadas as linhas gerais da Agenda 2030 como suas metas de sustentabilidade a serem alcançadas pelos países até 2030 como forma de melhorar a qualidade de vida numa escala global.

Palavras-chave: Criminalidade, Urbanismo social, Controle social, Escola de Chicago, Cidades educadoras

Abstract/Resumen/Résumé

This article approach the relationship between unorganized urban space and crime. The theoretical framework is the Chicago school that advocates the revitalization of degraded areas, coupled with the fortification of community ties as a way of reducing crime. It will be discussed the Educators Cities movement that takes the city as a living organism able to educate its people, ensuring development and quality of life. Finally we will discuss the broad lines of Agenda 2030 as its sustainability goals to be achieved by countries until 2030 in order to improve the quality of life on a global scale.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Criminality, Social urbanism, Social control, Chicago school, Educating cities

¹ Mestrando

Introdução

Neste artigo elegemos um viés metodológico que discute a criminalidade não a partir de um tipo ou perfil de pessoas, mas de perfis de áreas urbanas com graves problemas de desorganização social e fragilidade do controle social. Resgatamos a discussão estabelecida pelos teóricos da Escola de Chicago do início do século passado para verificar se a relação entre espaços urbanos deteriorados e a criminalidade que foi por eles analisada ainda perdura em nossos dias. A discussão se constrói não a partir do indivíduo que viola a norma penal, mas dos aspectos de exclusão social e de deterioração urbana das “áreas criminais”.

A proposta é eminentemente criminológica, discutindo o crime a partir de diversas óticas, não necessariamente trabalhando com tipologia criminal. O primeiro passo é compreender o crime como problema social, mais detidamente, fomentado pelo crescimento urbano desorganizado, devendo, portanto, seu enfrentamento ser analisado sob a perspectiva da vida em comunidade. A vida na cidade apresenta sérios problemas de exclusão social e formação de ambientes que, embora não determinem, favorecem o comportamento delituoso. As pessoas alijadas do acesso ao que a cidade oferece de melhor, fatalmente sofrerão as consequências dessa exclusão, dentre elas, destaca-se a criminalidade e a violência.

Serão discutidos, em linhas gerais, os indicadores que contribuem para a definição do Índice de Desenvolvimento Humano do município de São Luís, destacando a relação entre crescimento econômico, desenvolvimento e criminalidade.

Partindo da discussão estabelecida pela Escola de Chicago, que concentrou esforços na inclusão social a partir do fortalecimento das relações comunitárias com práticas inclusivas decorrentes de ações oficiais ou de entidades da sociedade civil, chegamos à iniciativa do Movimento Cidades Educadoras, que surgiu em 1990 com a proposta de fazer da cidade um ambiente de formação contínua, conscientizando os cidadãos de que a cidade é de todos, portanto, cuidar dela é também responsabilidade comum a todos. Numa cidade educada, onde os habitantes se orgulham de viver nela, há inclusão social e, por via de consequência, eleva-se a qualidade de vida de seus habitantes.

Por fim, serão abordados alguns dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pelas Nações Unidas como meta a ser atingida até 2030, incluindo aí a necessidade de remediar os problemas urbanos como a criminalidade e a violência. Teceremos alguns comentários sobre a Agenda 2030, que contém esses 17 ODS, uma vez ser uma preocupação mundial combater a criminalidade e a violência nas cidades, pois se faz necessário um esforço global e integrado para seu enfrentamento. A discussão se estabelece, portanto, no

sentido da necessidade de ações que envolvam diversos setores e áreas do conhecimento, adotando medidas de caráter inclusivo, que possam, efetivamente, contribuir para a remediação de tais problemas.

1. Relação entre criminalidade e espaço urbano desorganizado

De acordo com o ONU-Habitat¹, desde 2007, mais da metade da população mundial vive em cidades e centros urbanos, e a estimativa é de que em 2050, com uma população projetada em 9 bilhões de pessoas, esse número chegará a 70%. Ao contrário do que se pensa a grosso modo, não são a violência e o crime que tornam repulsivas determinadas áreas da cidade, mas são as áreas repulsivas (repulsivas porque degradadas) que fomentam a violência e o crime. Assim, surge a necessidade de se implementarem medidas preventivas, bem distintas das usualmente pensadas e aplicadas de natureza estritamente repressivas, típicas de uma política de segurança pública policialesca, cujas respostas satisfazem a opinião pública, mas que, na verdade, nada, ou quase nada, resolvem.

Não há que se falar em homogeneidade no meio urbano, pelo contrário, a cidade agrega pessoas das mais variadas origens e anseios. Coordenar esses anseios em prol de uma convivência coletiva harmônica tem sido um desafio por parte de qualquer gestor público.

Segundo Louis Wirth (1979, p. 108):

Verifica-se claramente que uma das características principais do habitante urbano é a sua dessemelhança dos seus concidadãos. As cidades em geral são formadas por uma gama heterogênea de povos e culturas, de modos de vida altamente diferenciados entre os quais muitas vezes há apenas um mínimo de comunicação.

O que podemos dizer é que a cidade se tornou palco de conflitos, em suas mais variadas formas, seja pela ocupação do solo urbano ou mesmo a guerra civil desencadeada por grupos criminosos que tornam reféns determinadas áreas da cidade. Em meio à diferença, é normal ocorrer conflitos, todavia, a natureza desses conflitos é o que tem atemorizado o cidadão, tendo em vista que, as mais das vezes, o conflito se traduz em atos criminosos e violência.

¹ O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), criado em 1978, é encarregado de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar com os países através de políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios atinentes a cidades de todos os tamanhos. O Escritório Regional da ONU-HABITAT para América Latina e o Caribe funciona no Rio de Janeiro.

Em razão disso, pessoas de *status* e necessidades homogêneas, consciente ou inconscientemente, se agrupam ou são forçadas a habitar uma mesma área da cidade. Para Henri Lefebvre² (2016) a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver, dos padrões que coexistem na cidade, o que enseja os conflitos que reforçam o sentimento de pertencer, uma vez que o urbano se baseia no valor de uso. Há áreas e, por sua vez, pessoas segregadas em razão de aspectos como o ecológico (favelas, cortiços, áreas degradadas), o formal (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do urbano por deslocação de seus elementos arquitetônicos) e o sociológico (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e sub-culturas, etc). Tudo isso traduz-se no cenário urbano mais harmônico ou mais conflituoso, onde o zoneamento urbano não é feito necessariamente pelos aparelhos de Estado. Os *guetos* são formados não somente na periferia, mas também há *guetos* de riqueza, dos lazeres, zonas privilegiadas que pretendem manter afastados (fora) aqueles que não partilham dos mesmos preceitos de organização social.

Toda cidade tem suas áreas de vícios segregados, ambientes que servem de fomento e, ao mesmo tempo, de chamarizes de práticas criminosas. Locais onde esse tipo de pessoas sente-se à vontade para praticar livremente as infrações, tendo em vista não haver controle social que impeça sua ocorrência. O que chamamos de “áreas criminais” não precisam estar, necessariamente, na zona periférica da cidade, pois, em alguns casos, surgem nos entornos de áreas privilegiadas do meio urbano. Não raras vezes, surgem bares não regulamentados em avenidas ou praças próximos a áreas consideradas nobres da cidade, onde se verificam práticas de exploração sexual ou tráfico de drogas, para mencionar alguns exemplos.

Para Simmel (1979, p. 30):

A geografia física, as vantagens e desvantagens naturais, inclusive meios de transporte, determinam com antecedência o esboço geral da planta urbana. Crescendo a cidade em população, as influências de simpatia, rivalidade e necessidade econômica mais sutis tendem a controlar a distribuição da população. Comércio e indústria buscam localizações vantajosas circundando-se de certas partes da população. Surgem quarteirões de residências elegantes, dos quais são excluídas as classes mais pobres em virtude do acrescido valor da terra. Crescem então cortiços

² Lefebvre defende a ideia do direito à cidade que, em linhas gerais, se confunde com o próprio direito à vida, e por isso mesmo independe de seu reconhecimento como membro “natural” ou não de certo espaço. O autor reivindica uma integral cidadania a todos os habitantes de uma determinada cidade, seja ela qual for, seja este reconhecimento formal ou não. O autor aponta o Estado como reprodutor da segregação nas cidades através do próprio sistema que impõe sobre a sociedade. Dessa maneira, o tecido urbano foi se transformando em um espaço onde as diferenças de classes são bastante visíveis, pois muitos não possuem o direito pleno de fazer parte da cidade onde vivem.

que são habitados por grandes números das classes pobres incapazes de se defenderem da associação com marginais e viciados.

Não resta dúvida de que em locais onde o controle social formal do Estado é mitigado, as forças delituosas encontram um ambiente favorável para se estabelecerem. Muitas das vezes, o agente público com quem mais se tem contato nesses locais é o policial, em razão da ausência de políticas públicas efetivas. Com isso, os jovens e as crianças, não necessariamente por vocação, são os mais vulneráveis por conviverem com a criminalidade e até se afeiçoarem com a ideia de também praticar pequenos delitos.

Por outro lado, a área mais valorizada da cidade se encastela em condomínios ou casas com um acentuado aparato de segurança. A cidade que no passado significou local de abrigo e segurança contra invasões e adversidades, hoje releva um verdadeiro centro de insegurança. Não só nas ruas as pessoas se sentem inseguras, mas também em suas residências, dados os inúmeros casos de crimes contra o patrimônio que se dão a partir da invasão de residências situadas na área nobre da cidade.

Segundo Bauman (2008, p. 10):

Os perigos dos quais se tem medo (e também os medos derivados que estimulam) podem ser de três tipos. Alguns ameaçam o corpo e as propriedades. Outros são de natureza mais geral, ameaçando a durabilidade da ordem social e a confiabilidade nela... Depois vêm os perigos que ameaçam o lugar da pessoa no mundo – a posição na hierarquia social, a identidade (de classe, de gênero, étnica, religiosa).

Segundo o autor, há uma crise de confiança, onde os membros da sociedade reconhecem que o mal pode estar em qualquer lugar, de modo que procuram esses novos *guetos* de segurança como forma de evitar o contato com as ameaças. Há, portanto, três papéis a desempenhar nessa sociedade amedrontada: o de criminosos, o de vítimas ou o de baixas colaterais. Em função disso, o cidadão tende a assumir uma postura adversa a tudo e todos que representam diferença, estranheza ao seu modo de vida, passando a constituir uma ameaça vaga e difusa o que leva, fatalmente, a manter distância como mecanismo natural de defesa daquilo ou daqueles que representam uma ameaça.

Se não somos parte do problema, podemos ser, ou nos tornar, parte da solução. Mas não é fugindo e nos encastelando em condomínios fechados repletos de mecanismos de segurança que se propõe a afastar o intruso que iremos transformar essa realidade. Até porque, a sensação de segurança é líquida, para usar um termo cunhado pelo referido autor. Embora possamos nos sentir seguros em meio a muros altos, circuitos fechados de monitoração, guaritas, etc, cedo ou tarde teremos que sair desse reduto de tranquilidade e transitar pela cidade

além dos muros que dela nos separam. E é aí, no contato face à face com as diferenças que não conseguimos nos manter distantes dos problemas urbanos que queremos manter longe.

Em se tratando de “ecologia humana”³, temos que as interações entre os indivíduos das mais variadas realidades sociais, econômicas, culturais, etc... não se limitam aos seus nichos habitacionais. Pelo contrário, numa cidade interagimos diariamente como variados tipos de pessoas, oriundas de regiões da cidade que sequer conhecemos, daí surgindo alguns questionamentos, tais como: A criminalidade é um fenômeno eminentemente local, setorizado? Há tipos de crimes que são característicos de regiões de uma mesma cidade? Nossa interação social pressupõe o contato tanto com aqueles que moram nas áreas periféricas da cidade, quanto com os que moram na área nobre. Resta discutir se essas interações simbióticas apontam para uma harmonia ou desarmonia de ordem criminológica.

Ademais, vale ressaltar que há crimes também em áreas nobres, geralmente, contra o patrimônio. Os crimes mais comuns que ocorrem na área periférica da cidade são crimes violentos, geralmente contra a vida ou de lesões corporais, não se descartando, por sua vez, a ocorrência do crime complexo de latrocínio na área nobre. Embora não seja objeto deste artigo, cabe destacar os tipos de crimes que servem de base para definir o índice de violência de uma cidade, os CVLI's (Crimes Violentos Letais Intencionais), sendo o latrocínio dessa natureza, embora seja um crime contra o patrimônio (Súmula 603, STF). Em outras palavras, o crime é multifacetado e atinge qualquer área urbana, sejam desorganizadas ou não, todavia, a forma como ele se apresenta em cada uma dessas regiões é que se distingue. Há crimes violentos tanto na periferia quanto na zona privilegiada da cidade, a distinção está nas motivações. Nuns casos podem ser motivados por conflitos internos ao grupo, noutros podem decorrer de latrocínios ou de violência doméstica, que independe de categoria social.

Uma preocupação, no entanto, que acomete os moradores de áreas privilegiadas da cidade é em relação ao entorno de seus bairros, por eles considerados como zonas de refúgio da criminalidade. Não raro se percebe o surgimento de bares e estabelecimentos irregulares,

³ Robert Ezra Park cunhou o termo "ecologia humana", que implica numa forma de aplicar às relações humanas um tipo de análise previamente aplicado às interações entre plantas e animais. Segundo ele, a ordem social existe em razão da competição e é mantida por esta, assim como ocorre nas sociedades do meio natural. Tais comunidades distinguem-se pela existência de aspectos institucionais ou morais limitantes do caráter simbiótico das relações humanas. Park se inclinou a investigar os processos pelos quais os equilíbrios social e biótico são mantidos, assim como, ao contrário, os processos disruptivos da estabilidade por perturbações externas. Partindo do entendimento da teoria darwiniana sobre a interdependência e a inter-relação entre as espécies, Park admite a existência de uma cooperação competitiva que opera de forma a regular as comunidades simbióticas, garantindo o equilíbrio responsável pela preservação da identidade e da integridade da ordem social.

que, em certos casos, acabam por se tornar atrativos de atividades criminosas. Ambientes dessa natureza, costumam favorecer a prática da exploração sexual e do tráfico de drogas, que, por via de consequência, desencadeiam outros tipos de crimes, em especial os contra o patrimônio. Em razão de situações como essa, áreas privilegiadas da cidade, supostamente, protegidas ou, no mínimo, afastadas das zonas criminógenas se defrontam com a triste realidade de que o crime permeia qualquer área urbana, privilegiada ou periférica.

Ainda sobre ecologia urbana, mais detidamente, ecologia criminal – se comparada ao aspecto biológico – o corpo humano está sujeito a doenças ocupacionais, doenças em determinadas partes do corpo e doenças ocasionais, decorrente de uma influência externa. Quanto à sociedade, se usarmos desse expediente de que o crime assumiu patamares patológicos⁴ na sociedade atual, podemos falar em espécies de crimes mais recorrentes em uma região ou outra da cidade, bem como crimes ocasionais e ainda aqueles motivados pela influência do ambiente, exatamente fomentados por estabelecimentos irregulares e desorganizados que vão se estabelecendo irregularmente ao longo da cidade, em avenidas, entornos de bairros e não necessariamente na zona periférica da cidade.

Ainda não temos elementos suficientes para afirmar se locais desse tipo aproximam justamente a criminalidade dos *guetos* de riqueza, com todo seu aparato de segurança que tem por fim exatamente manter fora tudo isso que seus habitantes pretendem afastar. Se assim o for, o verdadeiro problema a que cabe todos aqueles envolvidos com o enfrentamento à criminalidade é definir um plano de ação, quais medidas adotar para evitar que áreas urbanas se tornem criminógenas, quais áreas de uma cidade (compartilhada por todos) funcionam como atrativo ou fomento às práticas criminosas. Para tanto, seguimos os passos dos pesquisadores da Escola de Chicago para nortear essa discussão.

2. São Luís: Crescimento X Desenvolvimento X Criminalidade

⁴ Durkheim formulou três regras para se compreender a normalidade de um fato social: 1. Um fato social é normal para um tipo social determinado, considerado numa fase determinada de seu desenvolvimento, quando ele se produz na média das sociedades dessa espécie, consideradas na fase correspondente de sua evolução. 2. Os resultados do método precedente podem ser verificados mostrando-se que a generalidade do fenômeno se deve às condições gerais da vida coletiva no tipo social considerado. 3. Essa verificação é necessária quando esse fato se relaciona a uma espécie social que ainda não consumou sua evolução integral. Diante disso, concluiu que um fato social cujo caráter patológico é incontestável é o crime, uma vez ser comum em qualquer sociedade, assume condição de doença quando atinge um índice exagerado, o que condiz com a realidade de nossas cidades atualmente. Em termos durkheimianos, combater o crime tem natureza profilática, pois pressupõe uma questão de saúde pública.

Para definir o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são analisados três indicadores: PIB *per capita* (mensurado em dólar e reflete o PPC – paridade do poder de compra); longevidade (expectativa de vida ao nascer) e educação (índice de analfabetismo e taxa de matrícula em todos os níveis de ensino). No Brasil ainda se utiliza o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

O Produto Interno Bruto (PIB) de um país consiste no valor de tudo o que foi produzido no país, envolvendo bens e serviços, ao longo de um ano. Embora seja razoável estabelecer esse parâmetro para dados gerais de um país, o mesmo recurso não é tão recomendado quanto se analisa universos menores como o de um município, uma vez que nem toda renda produzida na área do município é apropriada pela população residente. Mais razoável, portanto, seria trabalhar com o cálculo da renda municipal *per capita*.

São Luís tem como principais atividades econômicas, no setor da indústria, a Construção Civil e a Indústria de Transformação (produção de alumínio e sua ligas em formas primárias). Segundo dados do Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão elaborado pelo IMESC (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos) que compreende o período de 2010 a 2013, São Luís contava em 2013 com um PIB *per capita* de R\$ 21.948,82. Em relação ao ranking dos municípios brasileiros, houve mudança de posto do 1.030º para 1.309º em 2013. O município perfaz 15,51% da população maranhense e o seu PIB representava 34,22% do Estado em 2013. Segundo o relatório, o município de São Luís apresentou consecutivas perdas de participação no PIB ao longo da série 2010-2013. Isso se deu em razão do crescimento do setor da indústria em outros municípios como por exemplo Santo Antônio dos Lopes, assim como o arrefecimento da Indústria de Transformação em decorrência da paralisação de indústria de pelotização e da produção de ligas de alumínio em forma bruta.

A obra referida ainda destaca em sua que há uma grande concentração do PIB no Estado, visto que apenas o município de São Luís é responsável por 34,22% do PIB do Estado, já os 115 menores municípios em termo de participação do PIB representam apenas 10,04% do PIB total do Estado.

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil aponta que a renda *per capita* média de São Luís cresceu 116,73% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 371,59, em 1991, para R\$ 502,14, em 2000, e para R\$ 805,36, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,16%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,40%, entre 1991 e 2000, e 4,84%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 40,50%, em

1991, para 34,90%, em 2000, e para 13,81%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini⁵, que passou de 0,61, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,61, em 2010.

O segundo indicador do IDH, a longevidade, é calculado a partir da expectativa de vida ao nascer. Trabalha-se com a média de anos que a população nascida numa localidade no ano de referência deve viver - desde que as condições de mortalidade existentes se mantenham constantes. Quanto menor for a mortalidade registrada em um município, maior será a esperança de vida ao nascer. Esse indicador traduz-se numa boa forma de avaliar as condições sociais, de saúde e de salubridade por considerar as taxas de mortalidade das diferentes faixas etárias da localidade. Todas as causas de morte são contempladas para chegar ao indicador, tanto as ocorridas em função de doenças quanto as provocadas por causas externas (violências e acidentes).

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, a mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) em São Luís passou de 27,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 18,1 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010. Em 1991, a taxa era de 49,3. Entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 óbitos por mil nascidos vivos para 16,7 óbitos por mil nascidos vivos. Em 1991, essa taxa era de 44,7 óbitos por mil nascidos vivos. A esperança de vida ao nascer cresceu 4,6 anos na última década, passando de 69,2 anos, em 2000, para 73,8 anos, em 2010. Em 1991, era de 65,2 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000, e de 64,7 anos em 1991. O que eleva o IDH-M de São Luís é justamente sua taxa de longevidade. Muito embora seja a capital de um dos Estados da federação mais pobres e acometido por acentuados problemas sociais, não se pode negar os investimentos que foram destinados à saúde, o que repercute na projeção positiva deste indicador que é a longevidade. Vale mencionar que estamos tratando especificamente da capital do Estado, sem traçar qualquer paralelo com outros municípios.

No que toca ao indicador educação, mais preciso que a taxa de matrícula nos diversos níveis escolares do sistema educacional, o que fatalmente pode gerar disparidades entre os dados coletados e a realidade, vem a ser o indicador de frequência à sala de aula, indicando quem realmente frequenta a escola, bem diferente de avaliar quem está em idade escolar e

⁵ O Índice Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

matriculado. Outro critério para avaliar a educação de uma população é o percentual de alfabetizados maiores de 15 anos, idade que condiz com o final do ciclo das oito séries do ensino fundamental.

Recorremos novamente ao Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, para apresentar que em São Luís, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 96,02%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 88,14%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 67,20%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 53,07%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 31,30 pontos percentuais, 43,56 pontos percentuais, 39,99 pontos percentuais e 33,09 pontos percentuais.

O indicador Expectativa de Anos de Estudo também sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 18 anos. Entre 2000 e 2010, ela passou de 9,59 anos para 9,84 anos, no município, enquanto em todo o Estado do Maranhão passou de 6,87 anos para 9,26 anos. Em 1991, a expectativa de anos de estudo era de 8,63 anos, no município, e de 6,29 anos, no Estado.

Em linhas gerais, e com dados até 2013, verificamos os indicadores que refletem o IDH-M de São Luís. Numa escala geral houve melhorias consideráveis, o que nos leva a uma indagação pontual: se houve melhoria no IDH-M, por que os índices de criminalidade no município cresceram exponencialmente?

Para Amartya Sen (2010, p. 16) *“o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”*. Estas liberdades dependem também de outros fatores determinantes como o acesso a serviços de educação e saúde, bem como políticas públicas que garantam ao cidadão um nível mínimo de dignidade. O que não podemos perpetuar é a ideia de que crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento. Desenvolvimento há quando as pessoas dispõem das liberdades que citamos, dentre outras que as incluem no mecanismo político e social. Não pode haver desenvolvimento só porque uma grande indústria se instalou num município gerando emprego e renda a uma parcela da população.

Temos o exemplo da Companhia Vale do Rio Doce que durante muito tempo empregou técnicos e trabalhadores menos especializados aqui do município, porque o alto escalão e os postos de comando eram ocupados por forasteiros. Ou seja, houve crescimento econômico decorrente da instalação de uma grande indústria, dinheiro passou a circular no

município, mas nem todos os nativos tinham acesso, sem contar o fato de aqueles que tinham acesso representavam mão de obra barata e descartável.

É ainda Amartya Sen (2010, p. 33) quem nos diz que “*ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento (aspecto de condição de agente do indivíduo)*”. O desemprego, a falta de oportunidades de inserção no mercado ou mesmo formas, mesmo que informais, de garantir a subsistência, contribuem para a exclusão social, acarretando a perda da autonomia, de autoconfiança, comprometendo a saúde física e psicológica. Esse é o cenário característico de muitos cidadãos que sobrevivem de áreas adversas da cidade, sem infraestrutura, assistência social ou mesmo presença do poder público onde se verificam jovens sendo convocados por facções criminosas com a promessa de prosperidade para muitos que não ousam sequer sonhar com isto. Fazer parte de uma facção criminosa denota, para muitos, não só poder, mas *status* e notoriedade, o que faz do crime uma opção para à alguns que pouco esperam no que diz respeito à respeito à sua condição de indivíduo, de cidadão, de ser humano.

São Luís não faz exceção às demais cidades que passam por um crescimento urbano desordenado, mas é Medellín na Colômbia, que vivenciou situação de criminalidade bem mais acentuada que a de nossa cidade, que nos dá o norte do urbanismo social inclusivo, uma forma de ver a cidade como um organismo vivo que precisa ser vivenciado e compartilhado por todos seus cidadãos. Pautado no exemplo de Medellín e fundado nos ensinamentos da Escola de Chicago que podemos transformar a realidade de São Luís.

3. Da Escola de Chicago ao movimento “Cidade Educadora”

A Escola de Chicago desenvolveu uma série de métodos de investigação originais, dentre eles o interacionismo simbólico que partia da premissa de que as significações sociais devem ser consideradas como produzidas pelas atividades interativas dos agentes. O pesquisador, por sua vez, só pode ter acesso a esses fenômenos particulares que são as produções sociais significantes dos agentes quando participa, também como agente, do mundo que se propõe estudar. Essa escola se debruçou a estudar detidamente o fenômeno urbano em suas mais variadas acepções, sobremaneira a relação entre a organização urbana e a criminalidade.

O recorte epistemológico promovido pela Escola de Chicago foi o de que a cidade exerce papel fundamental na definição de áreas onde a criminalidade se faz sentir de modo mais acentuado. E é exatamente nessas áreas em que os controles sociais formal e informal são menos evidentes, que se verifica um certo favorecimento ao surgimento e manutenção do fenômeno

criminal. Por conseguinte, o marco teórico se estabelece nesse sentido em razão dessa Escola ter a cidade como objeto central de estudos, bem como pelo fato de analisar o crime como produto da ausência de laços sociais (controle social informal), bem como pela abordagem preventiva fundada no fortalecimento das instituições locais como estratégia de prevenção da conduta delituosa. É fato que os estudos da Escola de Chicago datam do início do século XX, no entanto, a relação entre o fenômeno urbano e a criminalidade, objeto deste artigo, nos remete ao fato de que as ideias propostas pela referida Escola mereçam ainda ser exploradas.

Davi Tangerino (2007) usa a metáfora de que a população de uma cidade se distribui tal qual os espectadores de um teatro: segundo a capacidade de comprar o melhor lugar, de ocupar a poltrona mais agradável. O fato é que o crescimento da cidade importa, necessariamente, na especialização das áreas que vão surgindo, implicando assim num processo mais amplo de interdependência. Esse processo contínuo de crescimento e diferenciação faz com que uma zona da cidade tenda sempre a invadir a sua zona adjacente num processo denominado sucessão.

Áreas privilegiadas vão empurrando para zonas periféricas outras áreas menos abastadas, bem como seus habitantes. A exclusão social é um dos componentes da equação de distribuição da criminalidade pela cidade. Inobstante a delinquência não ser causada pelo simples fato exterior da localização, o que revelaria um determinismo geográfico, é factual que ela tenderá a ocorrer num tipo característico de área. Em outras palavras, regiões que apresentam maior degradação física espacial, habitadas por uma população vulnerável – entendendo aqui a vulnerabilidade como aqueles alijados dos mecanismos de inclusão social – são regiões mais propensas à criminalidade.

Tentamos identificar a atualidade da discussão estabelecida pela Escola de Chicago, destacando se, realmente, as áreas desorganizadas socialmente, onde o controle social é mais diluído, representam um meio favorável à prática de condutas delituosas, levando em conta que uma sociedade desorganizada é incapaz de impor condutas, de exercer o controle social informal.

Na década de 1930 Clifford Shaw funda um programa de prevenção da criminalidade denominado *Chicago Area Project*, cujo objetivo institucional era o de restaurar os laços sociais comunitários (controle social informal) com vistas a permitir que a própria comunidade se incumbisse da tarefa de diminuir e prevenir a criminalidade em sua circunscrição. Apesar de reconhecidamente exitoso, documentos sobre o projeto nunca foram publicados e suas referências são escassas. O foco deste projeto estava no fortalecimento das relações

comunitárias, como meio de estabelecer um controle social informal que servisse de prevenção à criminalidade, sobretudo de crianças e adolescentes.

Para Shecaira (2004, p. 175):

Tratamento e prevenção, para terem sucesso, demandam amplos projetos que envolvam recursos humanos junto à comunidade e que concentrem esforços dos cidadãos em torno das forças construtivas da sociedade. Isto é, instituições locais, grupos, igrejas, escolas, associações de bairro, para obviar a desorganização social precisam envidar esforços para reconstruir a solidariedade social e aproximar os homens do controle da criminalidade.

Antes dos estudos da Escola de Chicago a prevenção do crime era apenas pensada como evitar a conduta indesejada a partir da intimidação do agente mediante a ameaça da pena (modelo clássico) ou de reforço de validade do sistema normativo (modelo neoclássico). Com a Escola de Chicago a prevenção assume, pela primeira vez, o propósito de evitar que se estabelecessem as causas motivadoras da criminalidade, sem qualquer relação direta com o sistema de justiça criminal, em especial com o Direito Penal.

Os estudiosos de Chicago passaram a criticar os modelos repressivos do Estado policialesco – que tem o caráter retributivo da pena como ideal – e voltaram os olhares para a prevenção do crime a partir de mecanismos que preservassem e valorizassem a dignidade humana, base para que se conquiste o defendido “direito à cidade” de Lefebvre.

Para Deboulet (2015, p. 49) “a generalização das reestruturações urbanas estaria fazendo surgir uma oposição entre o ‘direito de se instalar’ e o ‘direito de permanecer’, colocando em questão o conceito de cidadão do ‘direito dos pobres a permanecer na cidade’”. Essas pessoas, que já são alijadas dos mecanismos de inclusão social, estariam à mercê também de uma exclusão espacial, posto que indesejadas e incompatíveis com o cenário dos bairros nobres da cidade. Acabam, por sua vez, ter que habitar zonas periféricas da cidade, áreas urbanas desorganizadas que constituem uma espécie de não-lugar dentro da cidade. O poder público não direciona recursos suficientes para essas áreas, não lhes dá escolas em número suficiente, atendimento médico em volume compatível com a demanda da área, etc. O agente público mais conhecido no não-lugar é o policial, tendo em vista a ausência de políticas públicas na região. Ninguém escolhe morar na periferia. Como então estabelecer vínculos sociais com uma região que lhe causa repulsa, onde não se quer morar, onde pouco se fica e que, finalmente, é violenta!

Conforme Tangerino (2007, p. 151):

O desafio da prevenção de criminalidade começa pela integração dos bairros periféricos à cidade propriamente dita, ou seja, pelo acesso dessas populações segregadas aos serviços públicos tais como saúde, educação, lazer, etc. A cidade é o *locus* das possibilidades, da infraestrutura, do saneamento básico, dos meios eficientes

de transporte, dos empregos e da renda. Essa condição deve ser estendida aos bairros excluídos do pacto urbano.

Inspirados nessa proposta de fazer da cidade mais inclusiva, em 1990, um grupo de gestores públicos, representando suas cidades, se reuniram em Barcelona e pactuaram um conjunto de princípios centrados no desenvolvimento de seus habitantes que orientariam a administração pública a partir de então. Assim elaboraram a Carta das Cidades Educadoras, que passou a ser o referencial da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), que reúne mais de 450 cidades em 40 países do globo.

Na Carta, o movimento afirma:

A cidade educadora deve exercer e desenvolver esta função paralelamente às suas funções tradicionais (econômica, social, política de prestação de serviços), tendo em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes. Deve ocupar-se prioritariamente com as crianças e jovens, mas com a vontade decidida de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida. As razões que justificam esta função são de ordem social, econômica e política, sobretudo orientadas por um projeto cultural e formativo eficaz e coexistencial.

Assim como os teóricos da Escola de Chicago, o movimento Cidades Educadoras compreende a cidade como um organismo vivo, dinâmico, capaz de transformar o cidadão. Este movimento compreende a educação como um elemento orientador de políticas da cidade, bem como advoga que o processo educativo precisa ser permanente, integrador e irrestrito, acessível a todos em condições de igualdade e que pode ser potencializado a partir da valorização da diversidade intrínseca à vida na cidade. Esse tipo de educação vai além da escola (educação formal), podendo estar presente nos mais variados aspectos da vida urbana, tais como o planejamento urbanístico, a ocupação dos espaços, o acesso a tudo aquilo que a cidade pode oferecer e ensinar (cultura, tecnologia, identidade, etc.).

A proposta é de que a própria cidade forneça meios para conhecê-la e usá-la melhor, de modo que todos usufruam de suas possibilidades. Prioriza-se a educação como elemento norteador das ações e políticas de todas as áreas, na medida em que é compreendida como basilar para o desenvolvimento humano e social. A cidade se torna assim um território educativo onde a formação transpõe os limites físicos das escolas, ocasionando a conscientização coletiva de que a cidade é de todos, portanto, aprender a cuidar dela, tratá-la como um bem comum, repercute numa melhor qualidade de vida para todos os envolvidos. Dentre os princípios das Cidades Educadoras, temos: trabalhar a cidade como grande espaço educador; aprender na cidade, com a cidade e com as pessoas; valorizar o aprendizado vivencial e priorizar a formação de valores. A sustentabilidade é a característica norteadora dessa proposta.

A Colômbia conseguiu superar a pecha da violência, exatamente adotando os preceitos da Cidade Educadora. Medellín, outrora cenário dos atos extremos de violência de Pablo Escobar e seu Cartel, é um exemplo categórico de urbanismo social e inclusivo como meio de elevar a qualidade de vida de seus habitantes e, por conseguinte, reduzir os índices de criminalidade. Através de intervenções urbanísticas que integraram vários setores, conseguiu superar a condição de capital mundial dos homicídios em um curto espaço de tempo. A taxa de homicídios que em 1991 era de 381 por 100 mil habitantes, caiu em 2006 para 28 por 100 mil habitantes.

O Modelo Medellín de Desenvolvimento Integrado fixou seis áreas e quatro mecanismos de gestão e reúne um grande número de planos com duas ferramentas fundamentais: planejamento e urbanismo social. São quatro fatores decisivos: 1. Uso sistemático de medidas precisas das condições de vida na cidade, por meio de dois instrumentos: índice de desenvolvimento humana (IDH) e pesquisa de qualidade de vida; 2. Política pública de transparência do gasto público; 3. Integralidade dos programas e projetos, que são desenvolvidos pensando em cobrir várias dimensões do desenvolvimento humano, com dois eixos principais: a. Urbanismo social, entendido como ferramenta de inclusão social, estratégia territorial, estética, simbólica de uma transformação física e b. A política “Medellín, a mais educada”, que entende que a educação abarca mais do que sistemas escolares, pois é um processo que visa oferecer igualdade de oportunidades a seus habitantes, caminho para desmantelar a violência estrutural e arraigada na população, construindo espaços urbanos de convivência pacífica. 4. Participação popular para que as intervenções e seus equipamentos sejam legitimados. A comunidade se converteu em ator fundamental da orientação do desenvolvimento, imiscuindo-se em todas as fases do processo de transformação.

Como as causas da violência são múltiplas, as soluções também devem ser múltiplas, não podendo se resumir ao sistema punitivo do Direito Penal. Uma boa organização da estrutura física da cidade influi sobre o comportamento do ser humano. A baixa qualidade do entorno físico leva à falta de atividades externas opcionais e sociais da população, o que, por sua vez, torna rarefeito o controle social formal, abrindo espaço para a violência e criminalidade. Intervenções urbanísticas que congregam vários setores serão eficazes na medida em que resultem em mudanças sociais com caráter inclusivo da população alijada dos recursos que a cidade oferece.

Qualquer mudança deve partir do município, pois a cidade é o espaço mais apropriado para operacionalizar as mudanças sem que demande esforços que não se possam manter em âmbito maior, como o estadual ou mesmo nacional. Conseguindo operar mudanças gradativas

a partir dos municípios, quem sabe, se pode almejar o desdobramento desses esforços numa escala metropolitana, para daí então pensar na região, depois no Estado e, quem sabe, no país. Essa gradação de esforços é substancial, pois no Brasil o caminho inverso não se demonstrou eficaz no tocante ao enfrentamento da criminalidade como ocorreu com o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003. Não se despreza a necessidade de haver metas de âmbito nacional, todavia, a remediação de problemas tendo como partida o aspecto geral para o particular, além de dispender maiores recursos, pode não chegar ao enfrentamento das questões regionais, locais.

4. Sim, é possível!

Durante a II Cúpula das Américas sobre Mudanças Climáticas, que ocorreu em 31 de agosto e 1 de setembro de 2016 em Guadalajara (México), Elkin Velásquez, diretor regional do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), alertou que a urbanização na América Latina e Caribe já alcançou uma taxa média de 80%, mas o crescimento dos centros urbanos se deu de forma ineficiente e desproporcional. Segundo ele, as políticas públicas devem mitigar a expansão desgovernada das cidades, redistribuindo contingentes de populações. Em suas palavras: “Se não tivermos um esquema de coalização com todos os setores sociais e não o executarmos, não vamos ter recursos para toda a demanda futura por urbanização”. Destacou ainda que as nações latino-americanas e caribenhas devem aproveitar o conhecimento técnico já disponível para novos projetos de infraestrutura urbana.

As Nações Unidas elaboraram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que vem a ser um plano de ação mundial e coordenado entre governos, empresas, academia e sociedade civil para atingir até 2030 dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que incluem erradicação da pobreza (ODS 1), cidades e comunidades, seguras, resilientes e sustentáveis (ODS 11), promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável (ODS 16), dentre outros.

Esses ODS não podem ser atingidos sem a participação do governo municipal, pois é nas cidades – das pequenas às metrópoles – que se conjugam crescimento econômico (ordenado ou não) e desigualdades, criminalidade, dentre outros males. Para municipalizar as metas globais é necessário que os cidadãos não só estejam a par da Agenda 2030, como se envolvam com suas propostas. A responsabilidade com a operacionalização, portanto, é conjunta: Estado, agências internacionais e sociedade civil.

Segundo dados das Nações Unidas, cem milhões de habitantes representam os 10% da atual população em assentamentos precários. Caso se não se trabalhe para melhorar a situação,

o número pode triplicar e chegar a três bilhões em 2050. Na Habitat III — Conferência das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, que ocorrerá em Quito (Equador) entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016 será lançada a Nova Agenda Urbana, um documento com um conjunto de diretrizes para as cidades. Se não houver um intenso comprometimento dessa Nova Agenda Urbana com a proteção aos direitos humanos, e com a regulação do território e políticas urbanas inclusivas, a exclusão e a marginalização aumentarão e, por decorrência, a criminalidade, bem como tantos outros males advindos de uma estrutura urbana desorganizada.

Em resumo, a expansão urbana irremediável é uma marca de nossa sociedade, todavia a forma desordenada como tem se dado é o que acarreta problemas de toda ordem revelando que crescimento econômico não condiz, necessariamente, com desenvolvimento. As cidades têm experimentado crescimento, mas sem desenvolvimento, pelo contrário, têm-se formado ilhas de urbanização desorganizada no mesmo ambiente urbano e seus problemas de ausência de infraestrutura, saneamento, criminalidade, dentre outros, têm afetado o conjunto das cidades. Políticas públicas inclusivas integradas que garantam melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes da cidade constituem o ponto de partida para reverter esse cenário caótico em que se encontram as cidades como um todo.

A cidade é um organismo vivo e latente que se apresenta enfermo em muitos aspectos que merecem atenção profilática e os remédios passam pelo planejamento urbano multisetorial. Não se pode vislumbrar qualquer mudança substancial sem promover intervenções infraestruturais de saneamento básico, legalização de assentamentos e habitações irregulares, atendimento médico mínimo, educação formal (escolas) e também um tipo de educação conscientizadora que promova uma mudança de atitude da população, no sentido de que todos passem a compreender que cuidar da cidade é um dever de todos, uma vez que todos serão beneficiados com uma cidade conservada, limpa, uma cidade saudável. Uma cidade de pessoas educadas não trata a coisa pública como alheia, mas sim como um bem de todos.

O Movimento Cidade Educadora prega exatamente essa integração de políticas oficiais e ações da sociedade civil alinhadas no sentido de tornar a cidade um ambiente melhor, mas partindo da conscientização de cada cidadão de que ele é responsável pela saúde e bem-estar da cidade.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou uma plataforma online — UNDP4Urban⁶ — para pessoas e organizações de todo o mundo compartilharem experiências e estratégias de combate aos problemas urbanos e outros desafios encontrados nas cidades. O portal funcionará como um acervo de projetos inovadores e de políticas voltadas para as cidades, auxiliando todos a superarem seus problemas a partir do compartilhamento de experiências, bem como a possibilidade de seguir exemplos exitosos de outras cidades.

A proposta é auspiciosa e tal ferramenta pode se revelar num valioso instrumento de troca de experiências, bem como integração entre redes urbanas e alianças entre o setor público, o privado e especialistas em desenvolvimento urbano, para compartilhar percepções e informações em várias questões de desenvolvimento.

Conforme Tangerino (2007, p. 150):

As ações intencionais de prevenção da criminalidade urbana encontram-se agrupadas em duas grandes categorias: as estatais e as patrocinadas pela sociedade civil. Quanto às estatais, merece atenção outra divisão possível das mencionadas ações: as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança. Às primeiras correspondem aquelas ações vinculadas ao poder punitivo estatal ou ainda ao controle social formal: polícia, leis penais, política penitenciária, etc. Às últimas, aquelas ações que, embora públicas não estão ligadas ao sistema de justiça criminal: educação, habitação, transporte público, intervenção urbanística, etc.

As políticas de segurança pública clássicas que envolvem o recrudescimento da norma penal e o fortalecimento do aparelho estatal opressor não têm produzido os efeitos esperados, de modo que é preciso mudar o enfoque para as políticas públicas de segurança que atinjam vários setores visceralmente relacionados com a criminalidade.

Cidades desorganizadas são palco aberto para a criminalidade se desenvolver, mas também não é somente revitalizando áreas urbanas que serão reduzidos os índices de criminalidade. Se não forem pensadas e operacionalizadas ações conjuntas que envolvam vários ramos do conhecimento e, por sua vez, várias secretarias do poder público (urbanismo, saneamento básico, educação, saúde, desportos, etc...), não podemos almejar mudanças substanciais e efetivas. Se uma praça, por exemplo, for revitalizada, sem contudo, a população desenvolver um sentimento de que sua preservação também cabe a cada cidadão, logo estará depredada e precisará de nova intervenção do poder público. Quando a população agrega um sentimento de zelo para com a coisa pública, reconhecendo que o ambiente preservado beneficia a todos, o ganho é coletivo e o Estado pode empregar esforços em outras áreas. Isso passa pela

⁶ A ferramenta pode ser acessada no portal <https://www.undp4urban.org/>

educação e por um sentimento de pertencimento ao local em que se vive. Se o local causa repulsa àquele que o habita, não haverá qualquer motivação em preservá-lo.

Enquanto tivermos sociedades com índices de desenvolvimento humano abaixo da média aceitável, o poder público estará envolto na tentativa de remediar problemas em várias frentes, pois é comum em sociedades e áreas urbanas desorganizadas os problemas decorrerem ou serem motivados por outros, como, por exemplo, o desemprego, a falta de saneamento básico, educação e saúde de qualidade, representarem fortes motivações para uma vida desregrada, cheia de vícios e promiscuidade e porque não falar em criminalidade, uma vez ela estar presente justamente nos locais em que o Estado é mais ausente.

Conclusão

Crescimento econômico não pode ser confundido com desenvolvimento. E desenvolvimento está intrinsecamente relacionado com liberdades, com as oportunidades que cada indivíduo dispõe para garantir-lhe a condição de cidadão, de membro de um grupo social. O crescimento desordenado de uma cidade desvela problemas de toda sorte, sobretudo aqueles relacionados com a criminalidade e a violência. Pontualmente nestas áreas de urbanização desorganizada estão concentrados vários problemas sociais, por conseguinte, a camada da população que ocupa essas regiões da cidade é a mais vulnerável, dependente de programas assistenciais, sejam públicos ou de iniciativa privada.

Em razão da fragilidade dos laços comunitários, as relações se estabelecem sem um controle social informal significativo, de modo que a sociedade, por meio de suas instituições (família, igreja, trabalho, etc) não consegue evitar que desorganização social vivida por esses grupos faça do crime uma escolha possível. A opção pelo crime sofre pouca ou nenhuma sanção social em razão do controle social encontrar-se mitigado. Em razão disso, as áreas urbanas desorganizadas, sobretudo aquelas degradadas, contarão com os maiores índices de criminalidade e violência da cidade.

Um programa público de segurança, mais detidamente, uma política criminal coerente deve agregar, necessariamente, medidas que, além de recuperar e reintegrar áreas urbanas desorganizadas à cidade, possibilitem uma integração dos habitantes dessas áreas à políticas inclusivas, em outros termos, trabalhar com a prevenção de atos delituosos a partir de intervenções urbanísticas.

Nos referimos ao crime como fato social patológico que deve ser curado, todavia não se está defendendo uma política sanitária que apenas desloque as zonas criminógenas de uma

área da cidade para outra, pois daí não haveria solução, mas mero escamoteamento do problema, tirando-o da vista e removendo-o para longe.

Ante o que foi discutido, podemos inferir que a oferta de espaços públicos pelo Estado e a criação de um meio ambiente urbano agradável e harmônico, embora fundamental, é apenas parte de uma estratégia de controle e prevenção da criminalidade. Para que o enfrentamento seja satisfatório, inspirado na lição de Chicago, se faz necessário educar o cidadão e conscientizá-lo de que o espaço público é de todos, mas também responsabilidade dele, orientá-lo a um sentimento de identidade com o meio em que vive, para então se tornar peça fundamental do processo de revitalização do ambiente e manutenção do mesmo, pois se a população não tomar aquele ambiente como seu, mas sim como público tão somente, não tardará que ocorram depredações e novas intervenções sejam necessárias.

Em outros termos, não basta o espaço público, é preciso que a comunidade perceba tanto o espaço – como ela própria – como sendo públicos, incorporando o sentido de agentes que ocupam aquele espaço de convívio e construção democrática da cidade. Deve-se resgatar o sentido de identidade e conferir aos problemas sociais uma dimensão coletiva e não apenas de responsabilidade do Estado.

REFERÊNCIAS

- AGENDA 2030. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acessado em 14 de setembro de 2016.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma#idh>. Acessado em 04 de janeiro de 2017.
- BAUMAN, Zygmunt. Medo líquido. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 603. In: Sessão plenária de 17/10/1984. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=603.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Violência X cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. Associação Internacional de Cidades Educadoras – Rede Brasil. Disponível em: <<http://www.cidadeseducadorasbrasil.net.br/Carta-Cidades-Educadoras.aspx>>. Acesso em 15 de setembro de 2016.
- CONFERENCIA REGIONAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA E CARIBE. Lima, 2 a 4 de novembro de 2015. *Desarrollo social inclusivo: una nueva*

generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdade em América Latina y el Caribe. Nações Unidas: CEPAL, 2015. pp. 180

COULON, Alain. A escola de Chicago. São Paulo: Papirus, 1995.

DEBOULET, Agnes. Espaços em disputa e contestações *in Revista Margem Esquerda – Ensaios Marxistas* São Paulo, nº 24, p. 4-50, junho, 2015.

DURKHEIM, Émilie. As regras do método sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 65-76

HORIZONTES 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Trigésimo sexto período de sessões da CEPAL. Cidade do México, 23 a 27 de maio de 2016. Nações Unidas: CEPAL, 2016. pp.174

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2016.

II CÚPULA DAS AMÉRICAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Guadalajara, 31 de agosto e 1 de setembro de 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/urbanizacao-da-america-latina-e-caribe-foi-ineficiente-e-pouco-sustentavel-alerta-agencia-da-onu/>. Acessado em 14 de setembro de 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Banco de dados. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cidades-sao-essenciais-para-atingir-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-dizem-agencias-da-onu/>. Acessado em 14 de setembro de 2016.

_____. Banco de dados. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-lanca-plataforma-global-para-debater-pobreza-e-urbanizacao/>. Acessado em 14 de setembro de 2016.

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano *in* VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

PRODUTO INTERNO BRUTO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO: período 2010 a 2013 / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. V. 1 (2005) – . São Luís: IMESC, 2005 – .

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. São Paulo: RT, 2004.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental *in* VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Crime e cidade: violência urbana e a escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida *in* VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.