

Introdução

Partindo da percepção do aumento da criminalidade urbana em Juiz de Fora, a presente pesquisa objetiva trazer elementos para compreender o fenômeno no conjunto habitacional Parque das Águas, situado na zona norte da cidade. Primeiramente, percebemos que o referido empreendimento habitacional se destacou como um exemplo de política pública cuja finalidade era a concretização do direito social à moradia, consagrado no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988. Através de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e o governo federal, do Programa “Minha Casa Minha Vida” e do programa municipal “Prefeitura, Juiz de Fora, Casa Própria” o projeto pretendeu viabilizar o direito à habitação a aproximadamente 500 (quinhentas) famílias.

Paradoxalmente, após a inauguração, o conjunto habitacional se tornou notícia em decorrência dos elevados índices de criminalidade observados. Assim, percebe-se dois fenômenos inicialmente antagônicos: a prestação de uma política pública que visa consagrar um direito social - acesso à moradia - e o aumento da criminalidade urbana na área consagrada por esse conjunto habitacional. Inere-se assim que, a concretização do direito social à moradia, aliado à falta de garantia dos demais direitos civis e sociais à população é apontando como um fator de risco e de desestabilidade da comunidade.

Compreendemos que a efetivação de uma política pública habitacional, embora afirme a prestação do direito social à moradia, caso não implementada de forma integrada com outras políticas públicas, aptas a concretizar outros direitos civis e sociais, pode causar um efeito inesperado e, por vezes, indesejado, como a intensificação dos índices de criminalidade no local. A população deve ter acesso a outros bens e direitos, a fim de permitir que a cidade cresça de forma sustentável, harmônica e, principalmente, inclusiva.

Este artigo - resultado de um projeto de iniciação científica realizado durante o período de outubro de 2015 a abril de 2016 - pretende uma construção teórica a partir de bibliografias que abordem correntes criminológicas aptas a compreenderem o evento acima mencionado, relacionando-o com aspectos urbanísticos e sociais. A fim de construir a interface entre criminalidade urbana e políticas habitacionais, serão revisados autores que abordem temáticas de direito constitucional e direito urbanístico, bem como, os que estudam o fenômeno através da efetivação de políticas públicas. A realização de uma pesquisa empírica, através do método do estudo de caso, visa direcionar o olhar para o contexto fático, e se mostra uma importante ferramenta metodológica para conhecer a realidade e as efetivas consequências da concretização de um determinado direito.

O objetivo principal da pesquisa é relacionar a falta e/ou precariedade de infraestrutura urbana percebida no conjunto habitacional Parque das Águas em Juiz de Fora/MG com a criminalidade observada no local. Para tanto, a forma de ordenação do espaço urbano e suas consequências serão consideradas. O artigo será dividido em duas partes, a primeira tecerá considerações teóricas sobre o direito social à moradia, bem como sua efetivação. A segunda será destinada a considerações teóricas que viabilizem a relação entre falta de infraestrutura urbana e violência no contexto do conjunto habitacional Parque das Águas, em Juiz de Fora/MG.

1 Direito social à moradia, políticas habitacionais e falta de infraestrutura urbana

Nas primeiras décadas do século XX, percebeu-se no Brasil um intenso processo de urbanização, resultando em mais de 80% da população residindo em meio urbano. Esse elevado índice, aliado à falta de planejamento, contribuiu para inúmeros problemas estruturais e conjunturais nas cidades brasileiras, dificultando ou, até mesmo inviabilizando, a prestação de direitos básicos dos cidadãos.

Ao acima narrado soma-se um histórico de descaso dos governantes em relação à implementação de uma política urbana responsável e direcionada para a promoção da qualidade de vida da população. Neste sentido afirma, Bonizzato (2011, p. 33)

Os planejamentos urbanos e social voltados para a produção do máximo bem-estar e qualidade de vida possíveis, deram sempre lugar às práticas populistas e eleitoreiras, comumente ilusórias no aspecto de tutela e satisfação dos direitos dos cidadãos. Neste quadro, portanto, foram montadas as bases da sociedade brasileira, que vê hoje nas suas principais cidades e no ambiente urbano em geral os frutos de má plantação passada.

Ainda de acordo com o referido autor, contemporaneamente, os problemas sociais que abalam as estruturas urbanas do país possuem causas endógenas e exógenas. As primeiras - que decorrem da omissão do Poder Estatal quando da implantação de políticas públicas para a melhor qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos - abrangem atos que previnam o crescimento urbano desordenado e deve se pautar nas normas e instrumentos que permitam o poder público alcançar essa finalidade, tais como a Constituição Federal, a lei 10257/2011 – Estatuto da Cidade –, bem como a instalação de equipamentos urbanos suficientes que suportem as necessidades da coletividade. As causas exógenas compreendem a questão rural, que está intimamente relacionada aos problemas urbanos, visto que o fluxo migratório da população do campo para a cidade – face à ausência de condições para que a população se mantenha na área rural - acarreta imediatos reflexos nos grandes centros.

A capacidade da cidade de promover o desenvolvimento integral da sociedade relaciona-se, segundo Hely Lopes Meirelles (apud, Castro, 2006, p. 373), ao conceito de urbanismo, o qual deixa de ser percebido unicamente como a possibilidade/capacidade de deixar a cidade mais bela, assumindo um conteúdo social.

Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em

que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. (Castro, 2006, p. 374).

A cidade reage pelo urbanismo e o cidadão aí se interage pelo direito urbanístico. Assim, o direito à cidade se relaciona com a interação entre homem-cidade. Um dos instrumentos através do qual a disciplina urbanística apoia-se são os planos urbanísticos decorrentes do poder público municipal. Nesta ideia, se inserem a percepção de plano e planejamento.

A importância e finalidade das políticas de desenvolvimento urbano para o bem-estar da população é apontada por Fiorillo (2012), que identifica cinco principais funções sociais da cidade, tais como: habitação, circulação, lazer, trabalho e consumo.

A política de desenvolvimento urbano tem uma finalidade maior que é a de proporcionar aos seus habitantes a sensação de bem-estar. Isso significa dizer que não basta simplesmente que o Poder Público, na execução da referida política alcance os ideais elencados acima, mas exige-se que esses valores traduzam e despertem em relação aos habitantes a sensação de bem-estar. [... em linha gerais, a função social da cidade, é cumprida quando proporciona aos seus habitantes, uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais...]. Uma cidade só cumpre sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna. Para tanto, cabe ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequada. (2012, p. 550/551).

A cidade, enquanto local de pleno desenvolvimento da cidadania, deve ter instrumentos para a promoção do bem-estar da população. “A vida urbana faz as pessoas viverem em contato umas com as outras, permitindo-lhes tirar vantagem dessa proximidade, como acesso à educação, ao lazer, aos esportes, aos teatros, às exposições, aos concertos, à cultura, etc.” (Castro, 2006, p. 380).

De acordo com Figueiredo (2010), um ambiente construído de forma a potencializar encontros e a copresença entre pessoas de classes ou estilos de vida distintos, em espaços legitimamente públicos, dá-se o nome de urbanidade. Essa definição pretende abranger também as estruturas auxiliares, como sistemas de transporte.

Uma cidade que proporciona o bem estar dos cidadãos será aquela onde os direitos sociais assegurados constitucionalmente, quais sejam: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, são implementados de forma eficaz. Dentre os inúmeros problemas ocasionados com a falta de planejamento urbano, interessa-nos na pesquisa

realizada, a escassez da moradia e suas consequências, dentre as quais trataremos detalhadamente, da violência urbana.

O direito à moradia foi inserido no rol dos direitos humanos desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, inaugurando assim, uma nova dimensão de direitos sociais, em prol da valorização e promoção de uma vida digna para as presentes e futuras gerações. O artigo 25 da mencionada Declaração assim prevê:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Em um contexto de fortalecimento do direito humano à moradia, a Constituição Federal de 1988, a Lei 11.977/00 – que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária¹ de assentamentos localizados em áreas urbanas - , bem como o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001², surgem como instrumentos de efetivação de políticas habitacionais, em prol do interesse coletivo e equilíbrio ambiental.

No presente estudo, faz-se necessário uma breve incursão teórica na questão da moradia e da política habitacional, corolários para a efetivação deste direito social, com o intuito de compreendermos a situação atual desta política pública, bem como as e suas consequências. Desta maneira, conforme Rolnik e Nakano (2009, s/p)

A análise crítica sobre a política habitacional brasileira vigente entre as décadas de 1960 e 1980 traz aprendizados importantes que precisam ser levados em conta no debate atual. Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento no preço de terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a

¹ Segundo o artigo 46, da Lei 11.977/2009, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

² O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, contempla instrumentos jurídicos relevantes que buscam instrumentalizar o desenvolvimento das cidades, como o usucapião urbano, individual e coletivo, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, plano diretor, a transferência do direito de construir, as operações consorciadas e a regularização fundiária.

infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. O crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora.

Incontestável a competência do poder público municipal para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano, conforme previsto nos artigos 182 e 23, IX, da Constituição Federal, que terão por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Desta forma, a cidade passa a ter reconhecidamente uma função social relacionada à viabilização dos direitos a habitação, ao trabalho, a circulação e ao lazer.

O pleno desenvolvimento social das cidades está atrelado ao plano diretor³, que irá traçar as diretrizes das exigências fundamentais de uma política de desenvolvimento urbano e expansão urbana com vista a promover a ordenação das cidades e conseqüente, proporcionar uma cidade que garanta o bem estar dos seus habitantes.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições habitacionais para famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela já referida lei 11.977/00. Em Juiz de Fora, a efetivação do direito a moradia, através do conjunto habitacional Parque das Águas, foi instrumentalizado através do programa municipal “Prefeitura, Juiz de Fora, Casa Própria”.

O PMCMV, muitas vezes utiliza de espaços urbanos não desenvolvidos, incapazes ou despreparados para a prestação aos futuros moradores dos serviços básicos necessários para prover suas necessidades básicas. Para Cardoso, Aragão e Araújo (2011), o modelo adotado pelo PMCMV⁴ tende a promover uma periferação das intervenções habitacionais na cidade, principalmente em razão do baixo custo para o empreendimento.

³ Conforme previsto em nossa Constituição Federal, artigo 182, §1º, o plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Ainda, o §2º do mencionado artigo aduz que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor.

⁴ Ainda de acordo com os mencionados autores, O PMCMV, estabelece um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, buscando impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.

As consequências enfrentadas neste tipo de política habitacional podem ser sentidas tanto pelos moradores desses locais, como pelo poder público local. A população beneficiada enfrenta problemas ocasionados pela habitação periférica, com falta de estrutura urbana, sem serviços essenciais como transporte, lazer, saúde, educação e, também, a violência – tema objeto desta pesquisa -. Ao poder público, por sua vez, resta intervir para contornar os problemas gerados.

2 Falta de Infraestrutura urbana e violência no contexto da cidade de Juiz de Fora/MG.

2.1 Violência urbana e criminalidade: breve análise.

No Brasil, principalmente após as décadas de 80 e 90, a preocupação em torno das temáticas relacionadas à “violência urbana” e “políticas de segurança pública” se acentuaram. Paradoxalmente, percebemos que tal fato ocorreu concomitante a um intenso debate acerca do processo de redemocratização e efetivação dos direitos sociais preconizados pela Constituição Federal. Após um longo período de autoritarismo e centralismo político, ressurgia, ao menos no plano formal, a sensação de que tínhamos a presença efetiva de condições sociais e institucionais que viabilizassem o pleno exercício da cidadania nos mais diversos aspectos da vida social. No entanto, enquanto o povo festejava as tímidas conquistas da reabertura democrática, a criminalidade se estruturava enquanto um problema público que gradativamente ocupava o centro das preocupações das regiões metropolitanas brasileiras. À expectativa de que as cidades contemporâneas seriam espaços de civilidade, segurança e fortalecimento dos laços de solidariedade orgânica, contrapõem-se a generalização da percepção destes espaços como ambientes violentos, em que sentimentos relacionados ao temor da vitimização são disseminados.

O debate sobre o crescimento exponencial da violência urbana ganha preeminência em várias áreas – inclusive no âmbito acadêmico das mais diversas áreas científicas, em especial as ciências sociais aplicadas – e passa a integrar as agendas social e política brasileira; as conversas cotidianas nas casas, nas ruas, no comércio; bem como em todos os canais de informação. A esfera pública, agora midiaticizada, incorpora a “responsabilidade” pela divulgação desta pauta. A pesquisa realizada pelo DataFolha entre 1996 a 2000, citada por Adorno (2003), clarificou a crescente preocupação da população com a temática da segurança pública. A opinião pública passa a ser percebida como grande fator de pressão política, sempre reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem. A intensa disseminação, nos mais diversos

âmbitos, das temáticas “violência urbana” e “criminalidade” é reflexo de um problema capaz de trazer consequências para os planos simbólicos, econômicos e políticos.

No plano empírico, verificamos que algumas pesquisas reforçam um aumento exponencial da criminalidade no Brasil. Segundo o Mapa da Violência de 2013, em um período de 30 (trinta) anos, observamos um aumento percentual de 414% de óbitos em virtude de agressões por arma de fogo entre os jovens de 15 a 29 anos no Brasil. Dentro desta faixa, em 1980 o SIM – Subsistema de Informação sobre Mortalidade – contabilizou 4.415 óbitos, contra 22.694 em 2010, Waiselfisz (2013). O Mapa da Violência 2014 também traz dados preocupantes. De 1980 a 2011, tivemos, no Brasil, 1.145.908 mortes por homicídios. Em 1980, foram 13.910 mortes por esta causa. Ao comparar esse índice ao número de 52.198 homicídios em 2011, a variação foi de 275,3%.

O mapa aponta para o fato de que as mortes por homicídio superaram as causadas por acidentes de transporte que, historicamente, sempre foram maiores. Em 1980, as mortes no trânsito foram 46,4% maiores que os homicídios, diferencial que, em 1996, elevou-se para 47,3%. A partir de 1990, o diferencial de crescimento entre ambas faz com que os homicídios ultrapassem aceleradamente os óbitos em acidentes de transporte. Assim, em 2000, esse diferencial passa para 52,7% favorável aos homicídios. Tal situação destoava do contexto internacional, visto que países onde as taxas de homicídio são superiores às taxas de morte por acidentes de transporte constituem exceção. Efetivamente, dos 67 países analisados, só em nove (13% do total) acontece maior número proporcional de homicídios Waiselfisz (2014).

A disseminação da criminalidade percebida no Brasil, entretanto, traz em si uma outra característica que é a sua interiorização. Locais até então considerados tranquilos e pouco violentos hoje sofrem com a escalada da violência. É neste contexto que, preliminarmente, situamos o fenômeno ocorrido em Juiz de Fora, estado de Minas Gerais.

2.2 Cidade e violência: a realidade do município de Juiz de Fora

Situada no interior do estado de Minas Gerais, na Zona da Mata, o local é conhecido como um importante polo cultural, industrial e educacional. A cidade de porte médio – com um pouco mais de 500 mil habitantes, segundo dados do IBGE – encontra-se próxima a duas capitais: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Apesar de vários indicativos favoráveis à qualidade de vida na cidade, o aumento da criminalidade aparece como tema recorrente em diversas reportagens locais, principalmente após 2012. O jornal Tribuna de Minas, mídia impressa de maior circulação no Município, por exemplo, veiculou, em março/abril de 2013, notícias

relacionadas à violência local em uma série jornalística denominada “A Escalada da Violência”.

Os dados oficiais fornecidos pela Polícia Militar de Minas Gerais indicam um aumento significativo dos números de crimes violentos na cidade. Série de crimes violentos (incluso homicídios tentado/consumado, estupro tentado/consumado e roubo consumado):

Série de crimes violentos (incluso homicídios tentado/consumado, estupro tentado/consumado e roubo consumado):

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	120	83	75	76	112	107	91	131	124	88	111	84	1202
2011	106	85	105	93	75	87	67	67	86	98	115	101	1085
2012	74	87	66	95	87	71	69	83	95	106	136	153	1122
2013	160	149	158	119	126	120	123	138	109	116	134	143	1595
2014	155	188	143	162	152	121	146	143	157	135	151	116	1769

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

Série de homicídios consumados:

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	02	07	06	02	03	02	04	04	02	05	02	06	45
2011	06	04	03	07	02	03	02	03	01	05	06	04	46
2012	02		04	08	04	06	02	08	07	07	10	07	65
2013	08	12	13	07	07	04	09	05	13	05	09	11	103
2014	12	17	08	14	11	04	06	06	08	12	09	10	117

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

Série de homicídios tentados:

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	13	06	04	08	13	09	08	08	18	13	03	09	112
2011	20	12	11	13	02	10	06	05	18	16	15	12	140
2012	07	12	06	17	10	09	11	10	16	11	19	24	152
2013	27	27	24	17	08	23	15	20	12	17	13	24	227
2014	24	21	17	20	13	15	21	17	21	25	14	22	230

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

Em relação aos homicídios consumados, os números do Ministério da Saúde, através do Sistema DataSus, evidenciam o crescimento vertiginoso dos índices na cidade, notadamente quando comparados às realidades nacional e estadual. *No Brasil*, no ano de 2001 tivemos 47943 homicídios no Brasil. Em 2014 foram 59681. Em 13 anos percebemos um aumento de **24,48%** na média nacional. Em Minas Gerais, no mesmo ano de 2001, foram 2344 homicídios, seguidos de 4699, em 2014. Uma variação de **100,46%**. Na cidade de Juiz de Fora, os números evidenciam um aumento de **330,3%**. Em 2001 tivemos 33 homicídios na cidade, enquanto em 2014 foram 142 mortes.

<i>ANO</i>	<i>Mortes por agressão BRASIL</i>	<i>Mortes por agressão JUIZ DE FORA/MG</i>	<i>Mortes por agressão MINAS GERAIS</i>
2001	47.943	33	2344
2002	49.695	35	2977
2003	51.043	40	3822
2004	48.374	45	4241
2005	47.578	25	4208
2006	49.145	38	4155
2007	47.707	47	4103
2008	50.113	57	3869
2009	51.434	45	3714
2010	52.260	63	3627
2011	52.198	66	4235
2012	56.337	105	4535
2013	56804	145	4690
2014	59681	142	4699

FONTE DATASUS: mortes por agressão, por local de ocorrência.

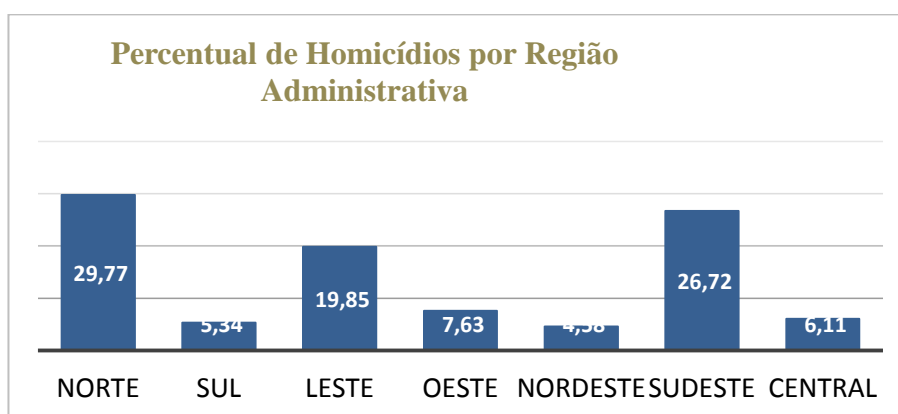
Ao analisar a dinâmica da violência na cidade entre os anos 1980 a 2012, a pesquisadora da Universidade Federal de Juiz de Fora reforça a percepção de uma variação quantitativa significativa.

Ao focarmos as análises nos totais de óbitos por homicídios ao longo dos anos de 1980 a 2010, abordamos a evolução dos registros no município, alertando para o expressivo crescimento na última década, sendo proporcionalmente superior às variações nos totais demográficos, passando a situar o município, no grupo das segundas maiores taxas estaduais. (BRITTO, 2013).

Conforme dados apresentados, o presente projeto de pesquisa foi motivado, essencialmente, por inquietações relacionadas ao aumento da criminalidade urbana em Juiz de Fora, notadamente na Zona Norte da cidade. No Plano Diretor Municipal foram identificados 111 bairros, distribuídos em 07 (sete) regiões administrativas. No entanto, devido ao processo de urbanização mais recente, foram incluídos 3 (três) novos bairros, agrupados em uma mesma Região Urbana, e assim denominados: Caiçaras, Parque das Águas e Nova Germânia.

Segundo informações do Jornal Tribuna de Minas, foram registrados 139 casos de homicídios no ano de 2013 no município de Juiz de Fora, onde 95,68% ocorreram no Distrito de Juiz de Fora (sede), o restante, 4,32%, estão distribuídos entre os Distritos de Rosário de Minas (2,16%) e Torreões (2,16%).

Dos 131 homicídios registrados na região administrativa, a que apresentou o menor percentual foi a Região Nordeste (4,62%), e a mais alta foi a Região Norte (28,46%), seguida de perto pela Região Sudeste (24,62%).



Ao analisarmos especificamente as localidades em que ocorreram as agressões, os bairros Olavo Costa (8,46%) e Benfica (6,92%) se destacaram como os mais violentos. O bairro Caiçaras, apesar de sua recente criação, registrou 4,62% dos casos de homicídio. No

geral, os locais mencionados são conhecidos como repositórios da população de mais baixa renda das cidades, de desempregados e/ou de populações precariamente inseridas nos sistemas nos projetos de urbanização das cidades. (WASELFSZ, 2013).

No contexto de altos índices de violência, encontra-se o “Parque das Águas”, conjunto habitacional situado no bairro Monte Castelo, zona Norte de Juiz de Fora, que passa a ser objeto de análise mais específica neste trabalho, justamente por ser um exemplo de política pública direcionada à concretização do direito constitucional à moradia, à habitação, que, em um curto espaço de tempo, deixou transparecer um dos efeitos mais indesejáveis da falta de planejamento urbano responsável: a violência.

2.3 Conhecendo o Parque das Águas

Inaugurado em julho de 2012 em Juiz de Fora, o residencial Parque das Águas foi divulgado como um dos maiores empreendimentos habitacionais populares da cidade e contou com os benefícios do “Programa Minha Casa Minha Vida”. Destinado a famílias de baixa renda e contando com 565 moradias, o projeto é fruto de uma parceria entre a Prefeitura de Juiz de Fora e o Governo Federal, através da Caixa Econômica Federal.

Dentro de um contexto de efetivação dos direitos sociais, pós constituição federal de 1988, o residencial “Parque das Águas”, se apresenta como um exemplo de política habitacional que pretende harmonizar o processo de urbanização percebido na sociedade brasileira com o direito social à moradia.

Desde sua inauguração, o sonho da casa própria vem sendo estampado nos noticiários locais. Paradoxalmente, a publicidade intensa não ocorreu em decorrência do êxito da política pública, mas sim, em virtude dos elevados índices de criminalidade na referida área condominial. Dentre as várias notícias, destaca-se a apresentada por Rodrigues (2015), veiculada em 22 de maio de 2013, no MGTV – telejornal local – que apresentou a situação do aumento da violência nos condomínios populares em Juiz de Fora, destacando o crescimento do número de homicídios ocorridos especificamente no “Parque das Águas”. Segundo Rodrigues (s/data) “nos últimos dois anos o número de homicídios e ocorrências policiais em Juiz de Fora vem aumentando. Conforme dados das Polícias Civil e Militar, tais ocorrências estão mais concentradas nas áreas dos referidos condomínios”.

Paralelamente às notícias sobre o aumento da violência no local, são recorrentes as denúncias sobre os problemas estruturais que estas unidades vêm sofrendo. Entre telhados soltos, riscos constantes de desabamento das encostas e construção precárias, destaca-se a

falta de infraestrutura no local, como transporte público, equipamentos urbanos adequados, creches e espaços de lazer. Apesar da concretização do direito social à moradia, a falta de garantia aos direitos das populações locais é apontando como um fator de risco e de desestabilidade da comunidade.

As constantes denúncias e irregularidades, inclusive, ensejaram o ajuizamento pelo Ministério Público Federal, no primeiro semestre de 2015, de uma Ação Civil Pública contras os responsáveis pela construção do conjunto habitacional - Construtora Cherem e Caixa Econômica Federal -. Nesta, são apontadas falhas relacionadas à ausência de planejamento topográfico e precariedade dos materiais de construção. Em alguns casos são relatados problemas de saúde decorrentes da umidade e do contato com a água em períodos de chuva. A ação, que tem por finalidade reparação dos erros de planejamento e construção, além da condenação à indenização às famílias pelos danos morais sofridos, segundo o MPF - em notícia publicada do jornal Tribuna de Minas - justifica-se porque “houve lesão imaterial própria da coletividade, sobretudo ao acesso da população de baixa renda à moradia digna”.

Além dos problemas estruturais relacionados à construção, são constantes as denúncias de que a ausência de uma política urbana adequada reforçou a precarização do conjunto habitacional – situado em um bairro periférico da cidade – perpetuando o estado de marginalização dos beneficiários. Ausência de transporte público, rede de tratamento de água e escolas, bem como falta de atenção para a diversidade dos bairros de origem das pessoas alocadas no novo conjunto habitacional, são alguns dos fatores apontados como problemáticos, os quais dificultam que a cidade seja o local de promoção de bem-estar e cidadania. A violência pode ser apontada como uma das consequências reflexas da escassez.

A relação entre cidade, cidadania e violência é traçada por Carvalho (1995). Segundo a autora, a violência assumiria um dimensão política, posto que o fenômeno estaria relacionado à pouca capacidade da cidade, enquanto “locus” de desenvolvimento da cidadania, de prover integralmente bens como educação, saúde, educação, transporte (Carvalho, 1995). Neste sentido, alguns especialistas procuraram dotar o tema da violência de alguma autonomia analítica em relação aos indicadores macroeconômicos, apoiando-se em evidência empírica de que o crescimento da criminalidade pode se apoiar em variáveis diversas, sendo verificado mesmo em conjunturas mais favoráveis à melhoria das condições de vida nas grandes cidades. Dentro das análises “contextualistas” da violência – que dedicam maior atenção à microfísica das atividades criminosas e não ao macroambiente político -, as abordagens que analisam a violência urbana como uma relação social que tem demonstrado maior capacidade de organização e articulação constituem o maior campo de evidência.

Dentro deste campo, participam pesquisas sobre as especificidades de cada cidade tomada isoladamente, utilizando-se de referências oriundas da etnografia e historiografia social, conferindo novo significado explicativo à qualidade da vida urbana. A escalada da pobreza e os níveis de desigualdade que resulta do descaso do Estado em implementar políticas distributivas mais progressivas ao longo do período de crescimento econômico seriam fatores responsáveis pela ampliação das taxas de conflito no Brasil. Por extensão, nossas grandes cidades estariam condenadas a viver sob o signo da violência, uma vez que as contradições do modelo de modernização excludente têm gerado, ali, seus piores efeitos, tornando-se cenários de uma crise social permanente. Proliferam, então, sob esse enfoque, os estudos sociológicos que, desde meados dos anos 70, procuram analisar o crescimento da criminalidade violenta em cidades tão diferentes quanto as do Rio de Janeiro, Belo Horizonte ou São Paulo. (CARVALHO, 1995, p. 55).

Dentro desta análise, Carvalho (1995) aponta para uma dimensão política do problema da violência, no sentido de que a hostilidade nas grandes cidades estaria associada à baixa legitimação da autoridade política do Estado. Assim, as discussões sobre violência urbana estariam apontando para questões como o da sociabilidade e seus limites, que se relacionam com a pressão objetiva de novos seres trazidos à tona pelo processo de democratização social. A expressão “cidade escassa” refere-se à dimensão residual da cidadania e, portanto, “à sua parca competência para articular os apetites sociais à vida política organizada – isto que, no mundo das ideias políticas, caracteriza a “cidade liberal-democrática” (CARVALHO, 1995, p. 59). Desta forma, a expressão “cidade escassa” é utilizada para designar a cidade que se torna objeto de disputa generalizada e violenta entre seus habitantes.

Uma cidade é pequena, do ponto de vista político, quando não consegue prover a cidadania as grandes massas, isto é, não consegue contê-las sob sua lei e guarda. Um teto, trabalho, saúde, educação são bens de cidadania porque a sua provisão tem a finalidade de garantir que os segmentos mais pobres da população possam se manter autônomos, ou se tornar libertos, nas inúmeras redes de subordinação pessoal que se encontram presentes na base da sociedade carioca – as da contravenção, do crime organizado, das máquinas partidárias clientelistas, das igrejas, das entidades assistencialistas etc -, para, como cidadãos livres, poderem tocar suas vidas privadas, atendendo apenas às regras impessoais e universais do jogo democrático. Em outras palavras, a extensão dos bens de cidadania é a forma pela qual as novas “fronteiras sociais” são incorporadas à vida pública, à esfera política em seu sentido mais amplo (CARVALHO, 1995, p. 59/60).

Apesar de a metáfora da cidade escassa ter sido utilizada pela autora para entender a violência urbana no Rio de Janeiro na década de 90, ela se torna pertinente por permitir uma análise relacional entre cidade, cidadania e violência urbana. Quando a cidade alcança toda a sociedade, a dinâmica política democrática transforma o local em um ambiente pacífico e promissor. Quando intensos os padrões de exclusão, a cidade torna-se o local onde prosperam o ressentimento e a desconfiança social. A cidade objeto de apropriação privatista é a antítese da cidade onde prosperam a solidariedade social e os princípios da cooperação que alimentam a dinâmica política. A cidade escassa seria o local onde ocorre “a fragmentação da autoridade e o fortalecimento de inúmeras microssociedades com seus chefes e legalidades próprios; propaga-se a corrupção; observam-se a deslegitimação do monopólio do uso da violência pelo Estado e a generalização do conflito” (CARVALHO, 1995, p. 60).

Desta forma, apesar da existência de mecanismos que visam efetivar o direito à cidade, percebemos a necessidade de que a população tenha acesso a outros bens e direitos, a fim de permitir que a mesma cresça de forma sustentável, harmônica e, principalmente, inclusiva. Neste seara, importa referirmos, RONILK (2002, p. 54/55), para quem as condições urbanísticas precárias oferecidas à grande parte da população das cidades ocasiona uma situação de exclusão territorial, pois em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, há também a ilegal, pobre e precária, onde a população está em situação desfavorável com muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer.

A relação entre infraestrutura social e gestão da segurança local é apontada por Richardson e Mumford (2002), apud Alves (s.d.). O conceito de infraestrutura social engloba os serviços e facilidades existentes, tais como habitação, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte e a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da presença de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social. Neste estudo, as autoras afirmam que os controles sociais informais são centrais na organização da sociedade, no sentido de reprimir o surgimento de comportamentos desviantes ou de incentivar comportamentos positivos.

O ciclo de degradação da infraestrutura social local é seguido por outros processos de desestabilização comunitária, como o desmonte das redes sociais. Esse processo produz o crescimento da desconfiança, o medo e a insegurança, diminuindo os laços de solidariedade e vizinhança e desfazendo os vínculos sociais (ALVES, s/d, p. 66).

Percebemos que o exemplo do conjunto habitacional Parque das Águas se enquadra dentro do quadro teórico apresentado. Um modelo de política pública habitacional que demonstra claramente um dos efeitos mais nefastos da falta de planejamento: a violência. A

cidade escassa, como antítese da “cidade democrática”, seria aquela incapaz de prover a seus cidadãos – estancados em seus esforços de obtenção da igualdade de fato – os bens de cidadania (CARVALHO, 1995). A metáfora da cidade escassa, infelizmente, nos auxiliou na compreensão do fenômeno.

Conclusão

O crescimento exacerbado das cidades, aliados à falta de estrutura urbana tem como consequência, um crescimento desordenado e uma urbanização descontrolada, causando nefastas consequências à sociedade, que sofre com a ausência de planejamento urbano e políticas públicas voltadas ao acesso de bens básicos e eficientes.

Conforme examinado no presente trabalho, a ausência de planejamento urbano nas cidades e a implementação de políticas públicas voltadas à garantia de habitação, caso não realizadas de forma interligadas com serviços essenciais como transporte, lazer, saúde, educação poderão acarretar ambientes urbanos onde será protagonizado a derrocada da moradia, do espaço público inclusivo, da segurança pública e, por conseguinte, do exercício pleno da cidadania. Dentre as consequências da falta de planejamento urbano destaca-se, como indicado pela revisão bibliográfica, a violência urbana e o incremento dos números da criminalidade nas localidades atingidas pela escassez do poder público.

No que tange à violência observamos, através dos dados coletados, que os números de homicídios na cidade de Juiz de Fora vêm crescendo vertiginosamente. Apesar de ser a violência um fenômeno complexo, percebemos que as abordagens que priorizam a violência urbana como relação social constituem o maior campo de evidência. Neste campo, as pesquisas sobre as especificidades de cada cidade conferem novo significado explicativo à qualidade da vida urbana.

Ao analisar o caso do conjunto habitacional Parque das Águas, situado na cidade de Juiz de Fora, percebemos que o projeto se enquadra dentro de um modelo de implementação de políticas públicas de habitação, através das diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. Apesar da amplitude - o residencial destinava-se a 565 famílias de baixa renda –, os problemas causados pela falta de infraestrutura urbana, construções mal acabadas, bem como aumento exponencial da violência, foram sistematicamente denunciados através da imprensa desde a inauguração, que ocorreu em julho de 2012. A relação entre infraestrutura urbana,

social e criminalidade, torna-se paradigmática por apontar para o viés político do problema da violência.

Neste sentido, a metáfora da cidade escassa – referindo-se à dimensão residual da cidadania, bem como a incapacidade da cidade de articular os apetites sociais à vida política organizada – torna-se importante para designar a cidade que se torna objeto de disputa generalizada e violenta entre seus habitantes.

A partir deste quadro teórico buscamos auxiliar, não somente na compreensão do fenômeno percebido no mencionado conjunto habitacional, como em outras pesquisas que pretendam investigar a relação entre violência e espaço urbano.

Referências Bibliográficas

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v.15, n.2, p.103-140, Nov. 2003.

ALVES, M. C. Gestão local e políticas públicas: os desafios do campo da segurança. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_gestao_local_e_politicas_publicas_-_os_desafios_do_campo_da_seguranca1.pdf>. Acesso em: 19/10/2016.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada e direitos sociais**. Editora Juruá. Curitiba. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 27/08/2015.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso: 27/08/2015.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso: 28/08/2015.

BRITTO, M.C. A dinâmica da violência. Análise geográfica dos homicídios ocorridos em Juiz de Fora entre os anos de 1980 a 2012. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora.

CASTRO, J.N. **Direito Municipal Positivo**. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2006.

CARDOSO, Adauto Lucio. ARAGAO, Thêmis Amorim. ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. Rio de Janeiro - RJ – Brasil. Maio de 2011.

CARVALHO, M.A.R de. A cidade escassa e violência urbana. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Sociedade Brasileira de Instrução. n. 91. **Série Estudos**. Agosto de 1995. Disponível em: <

<http://www.cis.pucrio.br/cedes/banco%20artigos/Direito%20e%20Cidade/maria%20alice.pdf>
>. Acesso em: 19/10/2016.

FIORILLO, C.A.P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Saraiva. 13ª edição. São Paulo. 2012.

FIGUEIREDO, Lucas. Desurbanismo: Um manual rápido de destruição de cidades. 2010. Disponível em: (<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/163/163-305-1-SP.pdf>). Acesso: 05/09/2016.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao/>. Acesso: 19/10/2016.

RODRIGUES, E. A “escalada da violência” em Juiz de Fora: Para pensar melhor. **Passagens**. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 7, n.1, janeiro-abril, 2015, p. 40-74.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional in: LE MONDE, Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso: 19/10/16.

ROLNIK, R. É possível política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo - Editora Cortez, v. 72,2002.

TRIBUNA DE MINAS. MPF denuncia construtores do “Minha casa, minha vida”. Juiz de Fora. 04/02/2015.

ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei do samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, L.M. (Org.). **História da Vida Privada no Brasil**: Contrastes da Intimidade Contemporânea. v.4. Companhia das Letras, 1998.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2013**: Mortes matadas por arma de fogo. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Flacso-Brasil.

WASELFISZ, J.J. Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf. Acesso em: 19/10/2016.