

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**PUC-SP**

**RENATO TOPAN**

# **Insegurança Urbana**

O Papel do Direito Urbanístico nas Políticas  
Públicas de Segurança

Mestrado em Direito

São Paulo  
2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**PUC-SP**

**RENATO TOPAN**

# **Insegurança Urbana**

**O Papel do Direito Urbanístico nas Políticas  
Públicas de Segurança**

**Mestrado em Direito**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito do Estado, área de concentração em Direito Urbanístico, sob a orientação do Professor Doutor Nelson Saule Junior

São Paulo  
2010

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

À Polícia Civil de São Paulo que se renova.  
À Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, pelo incentivo.

## RESUMO

TOPAN, Renato. **Insegurança Urbana**: O papel do direito urbanístico nas políticas públicas de segurança. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado – Faculdade de Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

O crime, o medo do crime e a violência são temas que ocupam cada vez com mais frequência a pauta de debates da sociedade civil. A sensação de insegurança vivida e vivenciada com especial destaque nos centros urbanos, tem se tornado cada vez mais capilarizada no tecido social e parece não regredir, mesmo com medidas de políticas criminais mais severas.

O tema que é multidisciplinar e complexo, busca trazer à reflexão possível colaboração do Direito Urbanístico, funcionando como mecanismo de prevenção a fatores geradores de insegurança.

A relação entre degradação urbana, insegurança, princípios e instrumentos decorrentes da nova ordem constitucional sobre Política Urbana serão abordados de forma sistemática, buscando argumentos que relacione desordem urbana e o grau de insegurança hoje percebido, e qual a contribuição que o Direito Urbanístico pode oferecer para reversão desse quadro.

**Palavras-chave:** Violência urbana – Insegurança - Cidade – Meio Ambiente Urbano – Degradação - Políticas Públicas.

## ABSTRACT

TOPAN, Renato. Urban Insecurity: the role of urban public security policies. São Paulo, 2010. Master's Thesis (Faculty of law)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

The crime, the fear of crime and violence are topics that increasingly occupy more often the agenda of discussions of civil society.

The sensation of insecurity is experienced and lived by the society, specially on urban centers, and seems not to diminish but grow from time to time, even with more severe legal punishments of criminal policy.

The theme, multidisciplinary and complex, brings a reflection to a possible collaboration of Urban Law as a instrument to prevent the factors of public insecurity.

The relationship between urban decay, insecurity, principles and instruments under the new constitutional order on Urban Policy will be systematically develop, searching for support arguments that ties urban disorder and the degree of today apparent insecurity, even so, shows the contribution that Urban Law can provide in the turnaround of the background.

**Key-words:** Urban violence - Insecurity - City - Urban Environment - Degradation. Public Policies.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	08
<b>1 ASPECTOS AMBIENTAIS</b>	
1.1 MEIO AMBIENTE. ESPÉCIES DE PATRIMÔNIO AMBIENTAL .....	11
1.2 MEIO AMBIENTE URBANO .....	13
1.3 QUALIDADE DE VIDA E SUSTENTABILIDADE .....	15
1.4 NOÇÃO DE CIDADE E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO .....	22
<b>2 FATORES DE INSEGURANÇA E SEU REFLEXO URBANO</b>	
2.1 DEGRADAÇÃO URBANÍSTICA: O SURGIMENTO DA ORDEM PARALELA .....	34
2.2 ASPECTOS DA VIOLÊNCIA .....	40
2.3 CRIME .....	45
2.4 VIOLÊNCIA URBANA PELA CRIMINOLOGIA: A ESCOLA DE CHICAGO .....	48
2.5 CRIME E CIDADE: MOSTRAS RADIOGRÁFICAS DA INSEGURANÇA .....	57
<b>3 DIREITOS SOCIAIS E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA</b>	
3.1 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL .....	70
3.2 EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS .....	79
3.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA OU POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA? .....	83
<b>4 DIREITO URBANÍSTICO E NEUTRALIZAÇÃO: A PREVENÇÃO EM FOCO</b>	
4.1 POLÍTICA URBANA: O DIREITO URBANÍSTICO COMO REGULADOR DA CIDADE .....	93
4.2 DIREITO URBANÍSTICO COMO (TAMBÉM) UMA ALTERNATIVA PARA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA.....	101
4.3 NEUTRALIZAÇÃO: O CONCEITO DE VIOLÊNCIA SIMBÓLICA .....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

Passado algum tempo da explosão demográfica nas cidades, período necessário para uma reflexão mais equidistante e precisa, emerge uma visão doutrinária que relaciona a insegurança vivenciada, em especial nos grandes centros urbanos, com fatores urbanísticos.

O amadurecimento do Direito Urbanístico, em especial no que diz respeito ao avanço de sua autonomia didática, como um plexo de normas e princípios que ganham contornos específicos e próprios, fez surgir temas inexplorados.

A constante insegurança, compreendida como o crime, o medo do crime e as incivildades, parece ter se tornado elemento natural das cidades.

O presente estudo tem por fim demonstrar que as causas e métodos de combate a certos fatores geradores de insegurança não se restringem ao campo do direito penal, da sociologia ou da criminologia, aplicados isoladamente, mas também no âmbito da organização física das cidades que exerce influência determinante sobre índices de criminalidade, procurando demonstrar que a correta ordenação territorial é fundamental na elaboração de políticas públicas de prevenção à insegurança urbana.

A correlação entre crescimento urbano desordenado e insegurança faz refletir uma nova concepção para o enfrentamento da questão, que obrigatoriamente deverá fazer parte da pauta de discussões sobre políticas de segurança, qual seja, a introdução do Direito Urbanístico como forma de instrumentalização dos mecanismos efetivos para mudança da realidade urbana que se reflete no campo da segurança pública.

A par de pesquisas sobre o tema da violência sob o aspecto do papel das instituições da justiça criminal como polícia, judiciário e sistema penitenciário ou relacionadas com os conflitos rurais, a proposta apresentada é trazer à reflexão questões afetas ao Meio Ambiente Urbano que poderão servir como efetivas medidas mitigadoras ao combate à violência, superando as políticas de segurança pública restritas ao método repressivo-punitivo, alçando assim como prioritárias, políticas públicas de segurança preventiva.

A questão que abrange necessariamente a adoção de princípios e institutos de Direito Urbanístico, fornecendo suporte jurídico para recuperação de áreas urbanas degradadas, justifica a temática do trabalho.

No **primeiro** capítulo serão desenvolvidos os aspectos sobre meio ambiente, em especial, o meio ambiente urbano como palco do desenvolvimento das cidades, bem como fatores relacionados ao tema.

Como subproduto da Revolução Industrial, parte da população das maiores cidades foram inseridas no processo de urbanização excludente com reflexos ambientais, gerando degradação urbanística, com perda significativa da qualidade de vida.

A temática do **segundo** capítulo aborda as consequências da degradação urbanística no campo da segurança pública, como a violência e o crime, e ainda a primeira constatação científica da criminologia sobre a correlação entre ambiente urbano e índices criminais, a chamada Escola de Chicago.

Ainda nesse enfoque, as percepções da Escola de Chicago são contextualizadas e atualizadas para uma mostra da realidade brasileira, comparando índices criminais e áreas geográficas de estruturas urbanísticas antagônicas, em sistema de geoprocessamento.

Conclui-se, preliminarmente, que os índices de insegurança estão relacionados com o grau de inclusão ou exclusão dos direitos sociais, por isso, o **terceiro** capítulo evolui para compreender a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e seus reflexos nas estruturas urbanas.

Os atual sistema repressivo-punitivo não se mostra suficiente para a contenção do nível de insegurança dos centros urbanos, surgindo a necessidade de se pensar em soluções que implementem políticas públicas de caráter preventivo, passando necessariamente pelo reconhecimento de sua efetividade.

Por fim, no **quarto** e último capítulo, se insere o papel do Direito Urbanístico no processo de melhoria do nível de segurança, atuando como controle social informal apto a neutralizar a desorganização social, pois possui contornos jurídicos suficientemente bem definidos para o melhor desenvolvimento das cidades na consecução do bem-estar coletivo.

# CAPÍTULO 1

## ASPECTOS AMBIENTAIS

### 1.1 MEIO AMBIENTE. ESPÉCIES DE PATRIMÔNIO AMBIENTAL

Ambiente – 1. Que está em volta de (pessoas ou coisas). 2. Meio Ambiente, conjunto de fatores bióticos e abióticos que atuam sobre um organismo ou comunidade ecológica e que se relacionam com a sobrevivência de cada indivíduo ou espécie. ♦s.m. 1. O meio em que se vive; o ar que se respira. 2. Recinto, lugar, espaço. • Sociol. Conjunto de condições externas, materiais e sociais, que envolve uma pessoa ou grupo de pessoas<sup>1</sup>.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81 definiu o termo em seu art. 3º, I, como: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Quanto aos seus aspectos, o conceito ultrapassada o enfoque natural, conforme expõe a doutrina:

O meio ambiente não é constituído apenas pela biota (solo, água, ar atmosférico, fauna e flora) – o aspecto que se convencionou chamar de *meio ambiente natural* – mas, também, pelo meio ambiente *artificial*, isto é, o ambiente criado ou modificado pelo ser humano<sup>2</sup>.

O objetivo maior da tutela ambiental é a vida, e numa visão ampla, “meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial,

---

<sup>1</sup> LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultura, 1992.

<sup>2</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Pavin de. Curso de direito ambiental. [s.l.]:Arte & Letras, 2009, p. 46.

assim como bens culturais correlatos<sup>3</sup>. O Patrimônio Ambiental Nacional é tripartido em natural, cultural e artificial, conforme aponta Édis Milaré<sup>4</sup>.

Meio ambiente natural ou físico é o que decorre da natureza em sua forma original, formado pela água, solo, ar atmosférico, flora e fauna<sup>5</sup>.

Também se considera como aspecto ambiental a forma de expressão e reserva de história cultural do homem, ou seja, a memória de um povo. É o chamado o meio ambiente cultural.

Na visão de Celso Pacheco Fiorillo, meio ambiente artificial é o construído pelas mãos do homem e compreende o espaço habitável, atrelando tal definição ao conceito de cidade, composta por edificações, equipamentos e espaços urbanos abertos (praças e vias de acesso), formando assentamentos de natureza urbanística<sup>6</sup>.

Sobre o tema, José Afonso da Silva, em síntese, analisa três aspectos sobre o meio ambiente:

I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto); II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; e III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a questão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 110-111.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>5</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 18.

<sup>6</sup> FIORILLO, *op. cit.*, p. 20.

seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam<sup>7</sup>.

Feitas as considerações iniciais, para outra parte da doutrina que melhor enquadra a questão urbanística, meio ambiente artificial não se confunde com o ambiente desenvolvido nas cidades, o denominado meio ambiente urbano.

## 1.2 MEIO AMBIENTE URBANO

Não é possível extrair o conceito de meio ambiente urbano dirigindo a observação apenas com foco sobre estruturas físicas específicas, é necessário erigir o olhar buscando a análise que formará o conjunto urbanístico e arquitetônico denominado de patrimônio ambiental urbano.

Como afirma José Afonso da Silva ao se referir às qualidades que detém os variados tipos de meio ambiente:

[...] não se constituem aqueles aspectos meios ambientes estanques como já tinha observado de outra feita, pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do *meio ambiente urbano*. Tanto é assim que o “interesse pela qualidade do meio ambiente urbano constitui, em grande parte, a convergência de outros dois temas públicos que se acham em plena evolução”, conforme nota Harvey S. Perloff “um deles é o interesse pela qualidade do meio natural: qualidade do ar, da água, das florestas e de outros recursos. O outro é o interesse pelo desenvolvimento de nossas comunidades urbanas com todos os temas que entram na rubrica de uma planificação mais tradicional da cidade, mas centrada mais recentemente num interesse especial pelos

---

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.19.

seres humanos da cidade. A qualidade da vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda dos meios, natural e obras do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados”<sup>8</sup>.

De fato, não há de se confundir ambiente artificial com urbano.

Meio ambiente urbano, objeto de estudo do Direito Urbanístico, se coaduna com a idéia de cidade, local habitado composto por instrumentos básico de infraestrutura, capaz de criar condições adequadas ao desenvolvimento sadio de seus habitantes com fim último de proporcionar o bem-estar coletivo. É a forma como a cidade se projeta.

O meio ambiente artificial, não obstante seu caráter inerente de fruto da construção humana, pode ser construído ou criado em ambiente diverso da cidade, e com isso se divorcia do adjetivo urbano. Artificial “abrange o meio ou os elementos que sofreram intervenção do ser humano, transformando seu aspecto ou essência, dando-lhes utilidade ante as necessidades do ser humano”<sup>9</sup>.

A estrutura que compõe uma usina hidroelétrica ou uma barragem, formadora de um ambiente próprio, é construída pelas mãos do homem, mas será certamente concretizada em um ambiente estranho à cidade, já que sua instalação deve atender à peculiaridade de seu porte e natureza, e assim por consequência está desgarrada do núcleo urbano, mantendo, no entanto, sua classificação como meio ambiente artificial. “Dessa forma, o meio ambiente artificial pode-se expandir territorialmente além do ambiente urbano”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.20.

<sup>9</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 91.

<sup>10</sup> Para a autora, “o meio ambiente artificial pode ser caracterizado em face das intervenções e transformações provocadas pelo ser humano mesmo que em locais não-urbanos, pois entendemos que

Todos esses aspectos, contudo, somente atingirão a plenitude se dotados de uma qualificação especial, condições de salubridade para o pleno desenvolvimento da vida.

O reconhecimento jurídico a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e da saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade, que faz com que valha a pena viver.<sup>11</sup>

Zelar pelo ambiente não somente como bem jurídico fisicamente isolado, mas sim, ressaltar a interação e a sintonia com o homem, visualizando não apenas aquele estereótipo preconizado que romanticamente tomou a forma bucólica, mas como todo e qualquer meio em que o homem esteja de forma permanente ou transitória.

### 1.3 QUALIDADE DE VIDA E SUSTENTABILIDADE

A Constituição Federal, nos termos do seu art. 196, impôs ao Estado o dever de garantir não apenas os serviços correlatos de saúde, mas também adotar políticas econômicas e sociais para melhoria das condições de vida da população.

Art. 196, CF. Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

---

uma estrada que ‘corte’ uma floresta não deverá ser objeto de estudo do Direito urbanístico e sim de normas jurídicas pertinentes à interferência do meio ambiente artificial no natural. Ao mesmo tempo, não conseguimos perceber como uma estrada dentro de uma floresta possa ser adequada dentro do meio ambiente”. DI SARNO, op. cit., p. 91.

<sup>11</sup> TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelos dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993.

Em sintonia está o art. 3º, da Lei nº. 8.080/90 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde:

Art. 3º da Lei nº. 8.080/90. Saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Nesse sentido, cabe ao Estado a adoção de medidas públicas que protejam os habitantes das síndromes urbanas, garantindo um ambiente seguro.

Dessa forma, tem-se a saúde como resultante das condições não apenas físicas ou biológicas, mas também aos aspectos sociais e econômicos para melhoria da qualidade de vida, num nítido reconhecimento que o homem sofre influências, quer positivas ou negativas do meio em que vive.

O conceito de qualidade de vida expresso pela Organização Mundial de Saúde (OMS) exposto na carta de princípios de 7 de abril de 1948, é o “estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças e enfermidades”.

A situação de bem-estar idealizado pelo constituinte também permanece indissociavelmente ligado ao equilíbrio ambiental, e nesse sentido expressa a Constituição Federal em seu art. 225 que:

Art. 225, CF. Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).

Nas palavras de Daniela Libório: “num certo aspecto, podemos afirmar que a obtenção de melhoria na qualidade de vida está intimamente relacionada com a efetivação das normas de Direito Ambiental”<sup>12</sup>.

No campo normativo, a Constituição Federal dispõe os Direitos Sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e por fim a assistência aos desamparados (art. 6º, “caput”, CF).

Todos esses direitos são elementos indispensáveis para uma qualidade de vida saudável, os quais nas palavras de Édis Milaré, permite “que as pessoas realizem o seu potencial e vivam com dignidade, com acesso à educação, liberdade política, garantia de direitos humanos e ausência de violência”<sup>13</sup>.

O conceito de ambiência saudável ganha contornos abrangentes, alcançando a moradia, o trabalho, a educação, o lazer, a segurança e o meio ambiente em seus diversos aspectos, ou seja, dignidade humana concretizada em um ambiente salubre.

Não é demais lembrar que o direito do homem ao meio ambiente sadio, que nada mais é do que o direito à qualidade de vida, é um direito humano fundamental, reconhecido desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo XXV<sup>14</sup>.

Somente é possível a plena qualidade de vida com a satisfação adequada das necessidades básicas reconhecidas e assegurada pela

---

<sup>12</sup> DI SARNO, op. cit., p.96.

<sup>13</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 77.

<sup>14</sup> CAPENA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria. (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, p. 140.

Constituição Federal como dignidade (art. 1º, III), construção de uma sociedade justa, erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, CF), sendo assegurado a todos nos termos do art. 225 da Constituição Federal uma sadia qualidade de vida.

A busca pela melhor satisfação dos interesses humanos, em regra impulsionados por uma cultura consumista<sup>15</sup>, marcada pela irracionalidade dos padrões de produção e consumo, gera modificações ambientais a exigir plena intervenção do Poder Público como regulador por intermédio de atos normativos que confirmam à cidade sustentabilidade.

Um dos fatores relacionados à degradação da qualidade de vida em uma cidade pode ser sentido pela direta desproporção entre o crescimento populacional e o nível socioeconômico, ou seja, cidade que detém um equilibrado índice demográfico e socioeconômico, também oferece uma melhor qualidade de vida a seus habitantes. “A alta densidade, num contexto basicamente subdesenvolvido, produz, por outro lado, uma baixa qualidade de vida”<sup>16</sup>.

Os limites territoriais de uma área urbana comportam um número razoável de habitantes que não devem encontrar obstáculos ao atendimento das funções básicas de circulação, habitação, oportunidade de trabalho e lazer, já que a quantidade de veículos, pessoas, oferta de trabalho e equipamentos de diversão devem ser suficientes para uma ideal satisfação das necessidades de vivência digna a ser, perfeitamente, ofertada pelo Poder Público.

O excesso populacional e a má distribuição das pessoas acarretam inúmeros problemas, desde a captação da água,

---

<sup>15</sup> BITTAR, Eduardo. **A lógica do mercado afirma que ninguém pode estar satisfeito com que tem, de modo que esse se torna um patamar básico da nossa sociedade.** Disponível em: <http://www.alana.org.br/CriancaConsumo/NoticiaIntegra.aspx?id=6787&origem=23>. Acesso em: 5 abr 2010.

<sup>16</sup> WILHEIM, Jorge. A Origem da Violência Urbana. **Ciência Penal**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 28-37, 1980 p. 33.

os problemas de saneamento básico, os bolsões de pobreza, a poluição e agressão ao meio ambiente deles decorrentes<sup>17</sup>.

Aqui vale dizer que a questão do crescimento urbano não traz por si a problemática da insegurança, mas é a qualidade e o modo como esse crescimento é absorvido pela cidade que acarreta os mais variados problemas que desembocam em sua insustentabilidade.

Entra então em cena, as intervenções urbanísticas viabilizadoras do desenvolvimento sustentável das cidades.

Deve o Poder Público reconhecer os limites do crescimento da cidade, impondo para tanto medidas atinentes à sua esfera de atribuição, quer legislativa ou administrativa para frear a desordem e a degradação, aplicando efetivas políticas de desenvolvimento urbano com o fim de garantir o crescimento sustentável representado pela “satisfação das necessidades presentes sem comprometimento das futuras gerações”<sup>18</sup>.

O tema já é tratado com amadurecimento e colocado com propriedade em matéria de direito ambiental, expresso inclusive em princípio regente disposto nas declarações internacionais e explícito na Constituição Federal brasileira no “caput” do art. 225, que expressa um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionado ao desfrute de condições de vida adequada em um ambiente saudável, representado pela expressão legal “ecologicamente equilibrado”.

Direito esse também previsto em cartas internacionais como no princípio 1, da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, corroborado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (princípio 1) e pela carta da Terra de 1997 (princípio 4).

---

<sup>17</sup> CAPENA, op. cit., p. 133.

<sup>18</sup> Relatório Brundtland, 1998.

**Princípio 1 - Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972:** o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

**Princípio 1 - Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992:** os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.

**Princípio 4 - Carta da Terra de 1997:** estabelecer justiça e defender sem discriminação o direito de todas as pessoas à vida, a liberdade e à segurança dentro de um ambiente adequado à saúde humana e ao bem-estar espiritual.

Édis Milaré afirma que o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado “é, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o status de verdadeira cláusula pétrea”<sup>19</sup>.

Com o foco direcionado para os centros urbanos, e a fim de se evitar o colapso de sua complexa estrutura organizacional, surge a noção de “cidades sustentáveis” como forma de projetar ações de equilíbrio à fantástica produção e consumo de bens da vida que ocorre no ambiente urbano.

Pode-se dizer que o desenvolvimento urbano sustentável será alcançado através de uma (re) ordenação do espaço urbano a partir de princípios básicos sustentados no direito à cidadania,

---

<sup>19</sup> MILARÉ, op. cit., p. 819.

na administração democrática das cidades, e na função social destas e da propriedade, juntamente com a adoção de mecanismos que incluam no mínimo a manutenção dos atuais estoques de recursos para gerações futuras<sup>20</sup>.

Nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01), art. 2º, I, o direito às cidades sustentáveis é “entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e ao lazer para as presentes e futuras gerações”.

As cidades estão ganhando posto central nos debates mundiais que se referem às questões sociais e ambientais, pois conforme informações extraídas da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em 2050, ou seja, em menos de 40 anos, a taxa de urbanização no mundo girará em torno de 65%, já que detêm, pelas condições criadas pela industrialização e por sua própria natureza, uma gama extraordinária de diversidade cultural, econômica, educacional, lazer, ambiental e política, e por isso desenvolve alto poder de agrupamento humano<sup>21</sup>.

No atual 5º Fórum Urbano Mundial, realizado em março de 2010 na cidade do Rio de Janeiro, promovido pela ONU-Habitat restou consignado que o mundo se tornou urbano e que nesse milênio mais do que nunca as pessoas irão para as cidades.

A informação demonstra que as cidades continuarão em pleno crescimento, pois permanecerão como principal centro na nova economia pós-industrial, razão da preocupação crescente com o processo de desenvolvimento e urbanização das cidades.

---

<sup>20</sup> CANEPA, op.cit., p. 146.

<sup>21</sup> Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=12](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12). Acesso em: 10 fev. 2010.

#### 1.4 NOÇÃO DE CIDADE E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

A fim de se entender a problemática urbana, inicialmente é preciso definir o objeto de estudo: a cidade, que no decorrer dos anos passou por uma interessante evolução conceitual na medida em que lhe foram incorporados novos elementos.

O agrupamento humano, em sendo num primeiro momento a representação de um fenômeno social, retira-se da Sociologia Urbana os conceitos de cidade decorrente dessa investigação.

Conforme cita José Afonso da Silva, referindo-se a outros autores,

[...] a Sociologia Urbana é que tem tentado firmar conceitos de “cidade” como “uma situação humana”, “uma organização geral da sociedade”, “como centro de consumo em massa”, “como fábrica social” ou “como multiplicidade dialética de sistemas”, ou como ‘projeção da sociedade sobre um local’<sup>22</sup>.

Nas primeiras lições nacionais jurídicas a respeito do tema,

[...] cidade se refere à divisão urbana, com perímetro certo e delimitado para fins sociais de habitação, trabalho e recreação no território municipal. Na realidade, a cidade é a sede do município, que lhe dá o nome, sendo que, para fins seletivos de ocupação, admite divisões em zonas urbanas e rurais<sup>23</sup>.

José Afonso da Silva define cidade nos seguintes termos:

---

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 24.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 76.

[...] o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal<sup>24</sup>.

Por sua vez, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, em sua primeira parte, artigo inaugural, item “4”, conceitua cidade sob duas acepções – caráter físico e político.

De caráter físico como:

[...] toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o interno rural ou semi-rural que forma parte de seu território.

E também como espaço político, sendo:

[...] o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> SILVA, 2010b, p.26.

<sup>25</sup> Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=139](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=139). Acesso em: 5 fev. 2010.

O início do processo de urbanização, deve-se à Revolução Industrial, século XVIII, que deslocou a produção de riqueza do campo para a cidade, gerando, por consequência, o deslocamento da massa populacional.

Como explica José Afonso da Silva, “emprega-se o termo ‘urbanização’ para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”; e completa: “a urbanização da Humanidade é, portanto, um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade industrializada. A Revolução Industrial gerou a urbanização [...]”<sup>26</sup>.

No Brasil, conforme explica Reis Filho, nos primeiros anos subsequentes ao descobrimento do país, não se desenvolveu nenhum processo de urbanização, permanecendo a terra como exclusivo campo de exploração predatória de pau-brasil por Portugal.

Após esse período primário, teve início uma nova forma de colonização. A criação das capitânicas e o estabelecimento de uma agricultura regular transformaram a colônia em centro de exportação de produtos agrícolas, recebendo, em contrapartida, produtos manufaturados do mercado europeu. “Nesse quadro, que perdura aproximadamente até meados do século XVII, a rede urbana que se instala tem em vista exclusivamente o amparo às atividades de agricultura de exploração”, se resumindo às “grandes unidades agrícolas dedicadas à monocultura, movidas com o emprego de trabalho escravo”<sup>27</sup>.

Especificamente no caso brasileiro, os núcleos urbanos entraram em um largo e acelerado processo de crescimento com o início do modelo de industrialização.

---

<sup>26</sup> SILVA, 2010b, p.26.

<sup>27</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição do estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1968, p. 184.

Tomando como referencial a cidade de São Paulo, e segundo descreve Reis Filho<sup>28</sup>, a evolução urbanística passou por quatro fases fisionômicas: (i) o urbanismo colonial (até 1890); (ii) o europeu, compreendido o período da primeira república (1890-1920); (iii) o de características modernistas (1930-1960) conhecida como uma primeira fase da verticalização de traços norte-americanos e por último; (iv) a metrópole centralizada e congestionada (a partir 1960).

De acordo com o autor, a primeira mudança significativa surgiu a partir de 1890, momento de grande chegada de imigrantes acarretando fluxo populacional crescente, a isso se aliaram as primeiras reformas urbanísticas modificadoras dos traçados tradicionais, antes próximos de uma pequena cidade com poucas ruas calçadas, iluminação à gás e transporte de bondes; e na nova fase, com obsessão de afastamento do regime colonial escravagista.

Nessa contextualização moderna, o urbanismo foi introduzido no Brasil no início do século XX, culminando com a elaboração do plano do Rio de Janeiro. No caso pátrio, àquela época havia uma vontade de copiar o modelo europeu de cidade moderna. Porém, por ser uma sociedade bastante desigual, econômica e socialmente, a elite quis uma urbanização que a afastasse do convívio com os desfavorecidos, econômica e socialmente<sup>29</sup>.

Ultrapassada a fase europeia, a partir da década de 30 do século XX, a cidade de São Paulo superou a marca de um milhão de habitantes em decorrência do crescimento industrial, desenvolveu-se a chamada fase modernista que perdurou até próximo de 1960, tendo como principal característica a verticalização, inspirada na arquitetura norte americana de concreto armado. Essa nova etapa, em nome do progresso,

---

<sup>28</sup> Idem. **São Paulo e outras cidades**: produção social e degradação dos espaços urbanos. São Paulo: Hucitec, 1994.

<sup>29</sup> DI SARNO, op. cit., p. 6.

descaracterizou a anterior, com conseqüente degradação de vários espaços antes valorizados, fazendo aumentar a demanda por moradia.

A grande explosão demográfica surgiu nas décadas seguintes, a partir de 1960, deflagrada por uma política de migração para os grandes centros urbanos dotados de oportunidades de emprego, acarretando uma inimaginável e intensa explosão demográfica<sup>30</sup>.

Na mesma velocidade que se agigantou, também se degradou em decorrência do processo de urbanização desordenado. “As migrações forçadas conduzem às cidades contingentes populacionais de forma desordenada e que agravam a qualidade de vida da já depauperada condição de existência da força de trabalho urbana”<sup>31</sup>.

Sobre o altíssimo êxodo rural ocorrido entre 1940 e 1991, saltando a população urbana de 31,2% para 75%, descreve Nelson Saule que:

[...] as cidades cresceram desprovidas de infraestrutura mínima, e as conseqüências são sentidas com a segregação espacial de bairros abandonados ao descaso, à margem de qualquer dignidade, gerados sob a convivência do poder público<sup>32</sup>.

Tais aspectos negativos ganharam dimensão impensável no início do século XX para o conceito de cidade.

O fenômeno se multiplicou e se espalhou de forma acelerada, sem encontrar limites nas circunscrições político-administrativas.

---

<sup>30</sup> REIS FILHO, 1994, p. 22-25.

<sup>31</sup> SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. (Coord.); SANT’ANNA, Alayde et al. (Colab.). **O direito achado na rua**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988, p.38.

<sup>32</sup> SAULE JUNIOR. Nelson, A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_ **Direito urbanístico: Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 32.

Surgem as metrópoles, megalópoles e áreas metropolitanas que compreendem um número estrondoso de habitantes, abarcando vários municípios em áreas proporcionalmente reduzidas. É o fenômeno da conurbação.

São exemplos as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte e São Paulo. Esta última com seus assustadores mais 20 milhões de habitantes, numa área de 7.943,818 km<sup>2</sup> <sup>33</sup>.

As cidades, e nesse contexto se insere com especial destaque São Paulo, principal pólo de desenvolvimento, não estavam preparadas para uma adequada acomodação.

Algumas se tornaram grandes centros de comércio, serviços, compras, educação e transporte; sem, no entanto, organização física rigidamente definida.

Edésio Fernandes, em referência à urbanização na América Latina, afirma que “de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental”<sup>34</sup>.

Conforme exposto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, os modelos de urbanização implementados na maioria dos países empobrecidos, servem de lucrativo meio de investimento do capital excedente, gerando cada vez mais concentração de renda de uma parte, e segregação de outra.

Inserida no contexto da globalização, a urbanização tem servido como função de absorção do capital excedente, tornando-se um dos

---

<sup>33</sup> FUNDAÇÃO SEADE. **Projeção da População residente em 1º de julho-2010. Região Metropolitana de São Paulo.**

<sup>34</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-5.

principais focos de atuação do mercado capitalista, na medida em que o investimento tem se mostrado extremamente rentável.

O fenômeno tem gerado processo de degradação voraz sobre a cidade, segregando a população de baixa renda e empurrando milhares de pessoas para áreas impróprias e despreparadas para moradia.

Assim, na medida em que o mercado imobiliário procura empreender e ofertar somente nas melhores áreas da cidade, produz, em movimento inverso, um processo de distanciamento das camadas pobres para áreas periféricas, estabelecendo níveis antagônicos e visíveis de concentração de renda e exclusão, com conseqüente deterioração da convivência social”<sup>35</sup>.

Esse processo empurra cada vez mais a população de menor renda para as periferias limítrofes desprovidas de instrumentos urbanos e infraestrutura básica.

De lado diametralmente oposto, novas concepções imobiliárias oferecem à parcela de melhor renda uma opção de resguardo, emparedando o espaço com a idéia do condomínio fechado em busca pela reprodução de uma “cidade” ideal e auto-sustentável bem distribuída para circulação, com equipamentos de diversão, conforto de moradia, de preferência com trabalho em casa, “home office”; e o mais importante, segura do ambiente externo!

“Trata-se de pura e simplesmente materializar as muralhas, presentes na lei e no imaginário urbano, transformando-as em muros concretos e circuitos eletrônicos de controle e segurança, que eliminam a presença de qualquer ‘estranho’ no bairro”<sup>36</sup>, mecanismo intensificador de

---

<sup>35</sup> Carta Mundial pelo Direito à Cidade - Preâmbulo. Disponível em:

[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=139](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=139). Acesso em: 5 fev 2010.

<sup>36</sup> ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. [s.l.]: Del Rey, 1998, p. 198.

segregação e isolamento de classes ocupantes de uma mesma unidade física, a cidade.

Essa dicotomia recebeu a denominação, por João Ricardo Dornelles, de “cidade partida”. A divisão clara entre a parte sã e as regiões excluídas da mesma circunscrição político administrativa.

Um quadro que poderia ser diagnosticado como de anomia, onde convivem lado a lado a “cidade legal”, institucional, democrática, asséptica, limpa e civilizada com a “cidade ilegal”, da desordem, da falta de normas, da barbárie, suja e perigosa<sup>37</sup>.

A respeito do tema, vale a pontual manifestação de Ermínia Maricato, em sua obra *Metrópole na Periferia do Capitalismo*, citada por José Afonso da Silva quando diz sobre a articulação contraditória entre norma e infração no espaço da metrópole brasileira que gera a:

[...] cidade oculta, disfarçada e dissimulada [...] quando as manifestações de violência criminal evidenciam o que as camadas dominantes insistem em esconder: a desastrosa construção sócio ecológica, a gigantesca concentração de miséria que resultou de um processo histórico de ocupação, excludente e segregador do solo urbano [...]. Em meados nos anos 90, a chamada violência urbana é um dos temas fundamentais que preocupam todas as camadas sociais. O espaço, o território, o ambiente físico, são partes intrínsecas desse quadro, embora freqüentemente (sic) esquecido e ignorado. [...]. Mais do que outros territórios, as metrópoles

---

<sup>37</sup> DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas públicas de segurança. **Discursos Seditiosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-120, 1997, p.117.

apresentam com maior evidência, embora não com exclusividade, os conflitos e as contradições aqui tratados<sup>38</sup>.

Poluição ambiental, circulação caótica, crise habitacional e violência são marcas indeléveis do atual estágio de urbanização, pois sua expansão desordenada se relaciona diretamente com os perversos fenômenos de exclusão social e segregação espacial, que se retroalimentam na informalidade.

O Estado mostra mais uma vez pouca intervenção regulatória e cede ao signo do modelo neoliberal debilitador das ideias de cidadania, posse social e moradia. De outro lado, também se mostram enfraquecidos os movimentos sociais frente ao poder econômico que se alia ao poder político.

Desde sus inicios, las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente. La urbanización siempre ha sido, por lo tanto, un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos. Esta situación general persiste bajo el capitalismo, por supuesto; pero dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente, surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización<sup>39</sup>.

A situação descrita é perfeitamente aplicável ao Brasil, o qual se destaca com mais de 80% da população vivendo nas cidades; e desse total, completa Edésio Fernandes, estima-se que mais da metade da população

---

<sup>38</sup> MARICATO (1995), apud SILVA, 2010b, p.23.

<sup>39</sup> Tradução livre: “Desde seu início, as cidades tem surgido mediante concentrações geográficas e sociais de um produto excedente. A urbanização sempre tem sido, portanto, um fenômeno de classe, já que os excedentes são extraídos de algum lugar e de alguém, enquanto que o controle sobre sua utilização habitualmente radica em poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, certamente; porém no caso da urbanização depende da mobilização do produto excedente, surge uma conexão íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização”. HARVEY, David. El Derecho a la Ciudad. - Texto disponibilizado na aula: DIREITO À CIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS– PUC-SP. Prof. Nelson Saule Junior

das grandes cidades vive informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, dentre outras formas de ocupação precária<sup>40</sup>.

Caso o processo de urbanização vigente, pautado pela exclusão social e prevalência da exploração eminentemente econômica da propriedade não seja revertido, a previsão é que o número de pessoas que viverão apenas em áreas degradadas e faveladas será maior que a população rural<sup>41</sup>.

Como aponta Regis de Moraes, “nunca será demasiado ressaltar que a maior e grande parte das manifestações violentas respondem a um sistema social que não se importa de produzir a *diminuição da pessoa*, em nome dos lucros”<sup>42</sup>.

Nesse referencial é importante a compreensão do urbanismo definido por Manuel Castells como “modo de vida (*as a way of life*) e urbanização como processo organizado a partir de um modelo (*pattern*) de interação (sic) entre o homem e o meio, tal é, em termos sociológicos, o objecto (sic) real do que foi e do que continua a ser ainda a sociologia urbana”<sup>43</sup>.

O urbanismo surge como resposta à evolução da complexidade com que se formaram os núcleos urbanos.

Na definição de Hely Lopes Meirelles, “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”<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> FERNANDES, op. cit., p. 3-5.

<sup>41</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007, p. 27.

<sup>42</sup> MORAIS, Regis de. **O que é violência urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 40.

<sup>43</sup> CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Tradução Lemos de Azevedo. Lisboa: Presença, 1979, p. 27.

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 511.

O urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obra pública que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano<sup>45</sup>.

Fruto do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, a Carta de Atenas (1933) reconheceu que o objetivo do urbanismo moderno é o bem-estar coletivo, a qualidade de vida, e para atendimento da meta, as cidades deveriam cumprir quatro funções básicas:

1. Habitação;
2. Trabalho;
3. Lazer ou recreação, física, mental e espiritual, e
4. Circulação.<sup>46</sup>

Mais adiante, com a evolução do tema, em especial pela edição da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006), reconheceu-se o direito às cidades como direito fundamental humano, devidamente integrado aos direitos econômicos, sociais e culturais, fazendo com que a cidade ganhasse funções com novos vieses, agora de cunho social como garantidora dos direitos humanos, justiça social, solidariedade, exercício efetivo da democracia, convivência pacífica, desenvolvimento sustentável e ambiente livre de discriminação.

De lo expuesto se sigue que el 'derecho a la ciudad', sustentado en una visión renovada de la política – íntimamente ligada a la vida de la ciudad--, y en el respeto integral a los derechos humanos de todos sus habitantes, reclama una ciudad que asuma como propia, entre otras

---

<sup>45</sup> DI SARNO, op. cit., p. 7.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 13.

estas funciones: la justicia social que pone término a la asimetrías sociales, económicas y políticas; garantía y respeto de los derechos humanos; promoción de la solidaridad; ejercicio y profundización de todas las formas de democracia; convivencia pacífica y educación para la paz; sostenibilidad ambiental; diálogo intercultural y respeto a la diferencia<sup>47</sup>.

Do 5º Fórum Urbano Mundial, realizado em março de 2010 na cidade do Rio de Janeiro, promovido pela ONU-Habitat, e que teve como tema central de discussão o título “ O Direito à Cidade: Unindo o urbano dividido”, foram extraídas diretrizes sintetizadas pela Carta do Rio de Janeiro.

Nesse documento foi reafirmado o chamado por cidades justas, democráticas, sustentáveis e humanas, reconhecendo o Direito à Cidade como um novo paradigma político, cultural, econômico e sócio-ambiental, tendo como princípios a gestão democrática e a função social da propriedade e da cidade

Dessa forma, se conclui que o modo como a cidade se projeta e se desenvolve está diretamente associado com a qualidade de vida, direito reconhecidamente fundamental, que necessariamente deve ser observado como mote da sustentabilidade, a fim de se evitar fossos de desigualdade sociais com reflexos na segurança pública.

Sob esse aspecto, a forma como o ambiente urbano de desenvolve pode se mostrar apta ou hostil às manifestações geradoras de insegurança, tornando o ambiente adequado ou refratário a ordem jurídica oficialmente vigente.

---

<sup>47</sup> Tradução livre - Do exposto se segue que o ‘direito à cidade’, sustentado em uma visão renovada da política intimamente ligada à vida da cidade, e no respeito integral aos direitos humanos de todos seus habitantes, reclama uma cidade que assuma como própria, entre outras funções: a justiça social que coloca termo às assimetrias sociais, econômicas e políticas; garantia e respeito dos direitos humanos, promoção da solidariedade; exercício e aprofundamento de todas as formas de democracia; convivência pacífica e educação para a paz; sustentabilidade ambiental; diálogo intercultural e respeito à diversidade. MUÑOZ, Eduardo Cifuentes. El Derecho a la Ciudad- Texto disponibilizado na aula: DIREITO À CIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS – PUC-SP p.12.

## CAPÍTULO 2

### FATORES DE INSEGURANÇA E SEU REFLEXO URBANO

#### 2.1 DEGRADAÇÃO URBANÍSTICA: O SURGIMENTO DA ORDEM PARALELA

Ao se pensar em ordenamento jurídico, composto por seu conjunto normativo, imediatamente emergem os institutos da validade, vigência e eficácia.

Citando Tércio Ferraz Junior,<sup>48</sup> uma norma é válida quando para sua confecção são obedecidas todas as condições formais e materiais para que possa integrar o ordenamento jurídico, o que não se confunde com vigência, representada pelo período em que detém força vinculante (vigor) até sua retirada do sistema jurídico com a revogação.

Assim, uma norma pode ser válida, mas ainda não viger como no caso da “vacatio legis”, representada pelo intervalo entre a data da publicação e sua entrada em vigor, todavia o contrário não é verdadeiro, toda norma vigente é necessariamente válida.

Já eficácia diz respeito à produção concreta dos efeitos que dela se espera, e para tanto precisa preencher certos requisitos de natureza fática que torna a norma efetiva ou socialmente eficaz. “Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”<sup>49</sup>.

Legitimamente ou não, a sociedade é marcada pela convivência de formas de exercício de poder que compartilham simultaneamente um mesmo espaço territorial.

---

<sup>48</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 199.

No seio de ambientes degradados, se revela perceptível a verdadeira sobreposição entre normas não produzidas oficialmente pelo Estado e as decorrentes do devido processo legislativo.

A par da discussão a respeito de uma norma socialmente ineficaz perder sua validade, verifica-se que as imposições de uma força dominante instalada em determinado espaço territorial concorre, de forma inegavelmente concreta, com as normas oficialmente produzidas que não permeiam aquele específico ambiente com sua esperada eficácia.

A ordem paralela surge com efeitos mais concretos, dotada de plena e efetiva adesão a seu cumprimento, acompanhada de rápida e eficaz resposta em caso de desobediência.

Vale aqui como exemplo, em uma dimensão espacial reduzida, o que ocorre nos mais variados estabelecimentos prisionais com imposição de rígidas regras não positivadas, chamadas de “proceder”.

O sistema penitenciário, o qual não deixa de ser um ambiente bem definido, está impregnado por fórmulas próprias e apropriadas, a rigor definidas pela facção que se impõe aos demais internos.

Temos então para os que não observam o informal regramento, julgamentos feitos pelos próprios detentos, os “sumários”, seguido de uma eficiente condenação chamada de “justiçamentos”, que ocorre à revelia de qualquer norma oficialmente posta<sup>50</sup>.

Em mudança de foco de direção para a questão urbana, ninguém ousa ignorar sob o argumento de falta de validade dogmática a notória “lei do silêncio” comum nas favelas, que impõe a testemunhas presenciais de crimes ali praticados que se calem.

---

<sup>50</sup> SHIMIZU, Bruno. Facções criminosas, “estados paralelos” e pluralismo Jurídico. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo. V. 17, n. 204, p. 4, nov. 2009, p. 4.

O Estado, no exercício de suas funções, mostra-se letárgico na solução dos conflitos que eclodem nas áreas de aglomeração urbana periférica, fato que atinge não apenas o Estado-Juiz, mas o Estado-Administração, e em teratológica contradição, parte numerosa dos legítimos mandatários do poder, o povo, que vê frustradas suas expectativas sociais.

Assim, é necessário que ao menos se reconheça a existência de fontes não formais que se produzem e reproduzem no cotidiano de muitas comunidades, ou seja, regras de comportamento e mecanismos de adequação extremamente eficientes que têm reflexo em todo corpo social, sentidos de forma mais acentuada nos ambientes urbanos degradados.

No início da década de 1970, realizando pesquisas para confecção de sua tese de doutoramento apresentada à Universidade de Yale (E.U.A.) sob o título original *Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*,<sup>51</sup> Boaventura de Sousa Santos foi a campo em uma favela no Rio de Janeiro, conferindo-lhe nome fictício de Pasárgada, a fim de coletar dados sobre suas estruturas jurídicas internas.

Observando a deficitária estrutura habitacional urbana que se instalou na área, Boaventura Santos identificou uma ordem jurídica plenamente em vigor, a par da oficialmente existente.

Denominou o fenômeno como “pluralismo jurídico”, definindo-o “pela vigência, no mesmo espaço geopolítico, de mais de uma ordem jurídica, oficial ou não”, que no caso específico teve como palco a questão habitacional, mais especificamente seu déficit decorrente da expansão urbana, reflexo da violação de uma primordial função social da cidade, a de habitar.

---

<sup>51</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. (Orgs). **Sociologia e Direito**: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

O pluralismo jurídico tem verificação real quando se coloca sob análise situações que refletem uma sociedade em paralelo, excluída dos padrões e sistemas jurídicos que oficialmente é vigente na ordem local.

Ao mesmo tempo em que Pasárgada, ou qualquer outra favela brasileira estabelecida seja qual for a cidade, nasce, cresce; e a vida se desenvolve sob o manto da ilegalidade ocupacional, já que não houve assentamento regular do solo; contraditoriamente, o Poder Público lhe oferece serviços mínimos como água, luz, e até posto policial militar avançado, reconhecendo, portanto, institucionalmente sua existência.

Ao que foi verificado diante da realidade vivenciada pela comunidade de Pasárgada, Boaventura Santos percebeu uma ordem baseada em situação de clandestinidade da ocupação do solo, que denominou de “estatuto de ilegalidade”.

Segundo descrito, a comunidade entendia que viver sob o signo da ilegalidade habitacional era por si causa de embaraço para recorrerem às instituições constituídas, como a Polícia e o Judiciário, já que temiam que a interferência estatal produzisse efeito colateral inverso na medida em que o Estado poderia promover a retirada e a demolição das construções irregulares, razão pela qual, desenvolveram seu próprio método de solução de conflitos.

Por essa razão, prevalecia o consenso local de que a situação habitacional de ilegalidade seria incompatível com a utilização do sistema jurídico oficial.

Ao distanciar cada vez mais o Poder oficial, o vácuo deveria ser preenchido por outro legitimamente reconhecido pela comunidade, o qual no início foi recebido como alternativa eficiente para retomada da paz social, formando a própria ordem jurídica interna.

Contudo, a situação estudada no início da década de 1970 que identificava nas associações de moradores, surgidas nas décadas de 50 e 60, efetivas gerenciadoras dos conflitos sociais existentes, hoje, cinquenta anos depois, já na vivência atual, elas perderam espaço, pois foram substituídas por outro quinhão de poder.

Isso ocorreu pela precariedade estrutural de sua rede de ação social que não foi suficiente, ou competente para neutralizar os conflitos que surgiram. De outro lado, o Estado se mostrou não apenas omissivo ou indiferente ao fenômeno, perdendo a oportunidade de criar redes de convivência social com a parcela da população excluída.

O estabelecimento da ordem paralela foi aos poucos se transmudando, até o momento em que o espaço territorial ocupado pela sociedade marginalizada foi dominado por outra força dominante, a das facções criminosas.

É em ambiente urbano segregador, avesso a qualquer manifestação de cidadania, caracterizado pela apatia estatal e negação por completo dos direitos sociais fundamentais, que as organizações criminosas; e pouco importa sob que denominação ou sigla girem, assumem o papel de agente indutor de produção normativa não-oficial.

Nessa situação vemos que se enquadra o que Boaventura Santos designou de *privatização possessiva do direito*, criadora de uma “indisponibilidade estrutural dos mecanismos oficiais de ordenação e controle social e ausência de mecanismos não-oficiais comunitários”, e a partir do momento em que surge o conflito entre os poderes, oficial e não-oficial, “cria-se, assim, uma situação de suspensão jurídica, ou melhor, de ajuridicidade cuja superação tende a ser determinada pela violência”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> SANTOS, 2002, p. 94.

A evolução do estado de negação estatal que se vê tomado e ocupado por facções criminosas, sob estatutos de ilegalidade, espalha seus tentáculos por toda a malha urbana, mas se estabelece como ponto estratégico de atuação nos bolsões de pobreza deficientes de condições funcionais para impedir a sobreposição de regras criminosas que se impõe à população desprotegida.

“La tendencia a radicarse en las ciudades, desencadena un – efecto dominó- de consecuencias, siempre imprevistas, que están caracterizando a las grandes ciudades latinoamericanas. Allí se generan barrios enteros en el lapso de días o noches, como sucede en Lima, siempre en condiciones de máxima precariedad, circunvalando gradualmente el centro de las ciudades, de lo que Caracas, Río de Janeiro y Lima son ejemplos concluyentes. En esos sitios los recién llegados aprenden a coexistir con los excluidos urbanos, muchas veces de la misma ciudad, quienes poseen el conocimiento y la subcultura local, que generalmente ejercen como factor de poder sobre los inexpertos, generando complejas relaciones de sometimientos y fidelidades a los grupos violentos hegemónicos centro de las zonas marginales, porque a –la otra sociedad- la oficial- no puede recurrirse” 53.

De outro lado, soluções podem advir do melhor aproveitamento do espaço urbano, com efetiva intervenção estatal neutralizando ações de grupos específicos que se impõe pela violência, já que:

---

53 Trad. Livre: A tendência a se radicar nas cidades desencadeia um –efeito dominó- de consequências, sempre imprevistas, que estão caracterizando às grandes cidades latino americanas. Ali se formam bairros inteiros no lapso de dias ou noites, como sucede em lima, sempre em condições de extrema precariedade, cercando gradualmente o centro das cidades, do que Caracas, Rio de Janeiro e Lima são exemplos concludentes. Nesses lugares os recém chegados apreendem a coexistir com os excluídos urbanos, muitas vezes da mesma cidade, quem possui o conhecimento e a subcultura local, que geralmente exercem como fator de poder sobre os inexperientes, gerando complexas relações de submissões e fidelidades aos grupos violentos hegemônicos das zonas periféricas, porque a – a outra sociedade- a oficial- não pode se recorrer. ELBERT. Carlos Alberto. **Violencia Urbana y Seguridad Pública: Perspectivas**. Revista do Ministério Público. Porto Alegre, nº 43 – jul/out/2000 p.108.

[...] ações voltadas a recuperar espaços de convivência social e a fortalecer os canais de comunicação de base têm propiciado alternativas pacíficas de socialização, em áreas nas quais a sociedade civil, negligenciada pelo Estado, é constrangida a se submeter aos códigos paralelos de ordem, impostos verticalmente por organizações vinculadas a atividades criminais, muitas vezes ligadas ao próprio Estado<sup>54</sup>.

A história da violência se confunde com a da própria humanidade, pois está presente desde seus primeiros agrupamentos e início das relações interpessoais, e é indissociável à idéia de desenvolvimento e luta pelo reconhecimento frente ao grupo social.

## 2.2 ASPECTOS DA VIOLÊNCIA

*A violência é a caricatura, ou melhor, a filha decaída ou degenerada da força [...].*  
(Viviani. In: SOREL, George. *Réflexions Sur la Violence*. Paris. 10. ed.).

Como principais fatores relacionados à sensação de insegurança urbana está a violência e o crime, que pela gravidade ou frequência que ocorrem, contaminam a cidade agravando de sobremaneira a qualidade de vida da população.

Preliminarmente, Maurício Knobel, citado por Maria Celeste Leite dos Santos, faz uma primeira distinção entre agressão e violência:

[...] a etimologia da palavra “agressão” é ad-gradior, ou seja, mover-se para adiante, assim como regressão indica o movimento pra trás. Feitas estas considerações, a agressão é

---

<sup>54</sup> DIAS NETO, Theodomi. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. Revista dos Tribunais / Fundação Getulio Vargas, 2005, p. 129.

dinamismo, força, asserção. A violência é a agressão destrutiva que procura aniquilar, desintegrar fisicamente. Nem toda agressividade é violência, mas toda violência é, sim, agressividade<sup>55</sup>.

Da mesma maneira, merece distinção entre os termos corriqueiramente usados, pois não há de se confundir violência e crime.

Hannah Arendt expõe o caráter instrumental da violência, que materializa questões deficitárias em suas diversas formas, nem sempre concebendo uma idéia desqualificada para o termo, tendo em vista que como instrumento, serve inclusive, em sua concepção, para exercício ou restabelecimento da justiça<sup>56</sup>.

Celso Lafer discorrendo da intersecção entre violência e poder, afirma que “a violência só é racional quando é reação e não ação”,<sup>57</sup> ou seja, busca alcançar um fim justificável no reequilíbrio de uma disfunção social, e diz que, aquilo que nasce do cano de um fuzil não é o poder, mas sim a obediência instantânea, a subserviência que surge em decorrência do uso ilegítimo do poder.

Ao que indica, a questão sobre o ético exercício se associa à legitimidade como critério de justificação do poder, da qual advém a autoridade.

Nesse aspecto,

[...] a violência se apresenta como última opção para que a estrutura do poder seja mantida intacta contra os vários tipos

---

<sup>55</sup> KNOBEL, Maurício, apud SANTOS, Maria Celeste Leite dos. **Poder jurídico e violência simbólica**. [S.I.]: Cultural Paulista, 1985, p. 77.

<sup>56</sup> ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução Maria Cláudia Drummond Trindade. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1985.

<sup>57</sup> LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p.210.

de desafios – do inimigo estrangeiro ao criminoso local – parece realmente ser a violência o pré-requisito do poder, e o poder nada mais que uma fachada, a luva de pelica que ou esconde a mão de ferro, ou que mostrará pertencer a um tigre de papel<sup>58</sup>.

Celso Lafer,

[...] a violência brota da ira, mas a ira não é uma reação automática ao sofrimento e à miséria. Ninguém reage iradamente a terremoto ou a uma doença incurável. É só quando existem razões para se acreditar que determinadas situações e condições podem ser mudadas, e não o são, é que surge a ira<sup>59</sup>.

Plácido da Silva, citado por Hermes Ferraz, conceitua da seguinte forma: “de maneira ampla, a violência pode ser conceituada como ato de força exercido contra as pessoas e as coisas, na intenção de violentá-las, devassá-las ou delas se apossar”<sup>60</sup>.

Como apontado por Regis de Moraes:

[...] consta que as ações humanas são determinadas por dois elementos: o *desejo* e o *poder*. Se desejamos alguma coisa e vislumbramos o poder de realizá-la, isto quer dizer que os dois elementos mencionados se estão combinando. Aí dizemos que temos esperança ou, até mesmo otimismo. Mas se o *desejo* e *poder* se vêm descombinados, as coisas se complicam muito para as pessoas. Noutras palavras: havendo uma queda, um colapso do desejo, está instalada a depressão psicótica; isto significa que o indivíduo se vê submergir na abulia (falta total de desejos, ausência de

---

<sup>58</sup> ARENDT, op. cit., p. 25.

<sup>59</sup> LAFER, op.cit., p.210.

<sup>60</sup> SILVA, Plácido, apud FERRAZ, Hermes. **A violência urbana**. São Paulo: João Scortecchi, 1994, p. 17.

vontade, início da auto-anulação). De outra parte, mantendo-se o *desejo* e havendo um colapso do *poder*, a pessoa se vê tomada pela ansiedade e pelo medo.

Como se percebe, a ansiedade e o medo resultam do sentimento de impotência, de fragilidade. Ora, o ser humano cheio de aspirações e sem nenhum poder de realizá-las, torna-se, de uma ou outra forma, violento. Torna-se hostil. E quanto mais impotente, maior será a brutalidade da sua violência<sup>61</sup>.

A Organização Mundial da Saúde, em Relatório Mundial sobre Violência e Saúde definiu violência como:

[...] o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si mesmo, contra um outro indivíduo ou contra uma comunidade ou um grupo, de modo a resultar ou gerar possibilidades elevadas de lesão, morte, dano psíquico, deficiência no desenvolvimento ou situação de privação<sup>62</sup>.

Por fim, Hermes Ferraz define violência como “todos os atos lesivos aos interesses individuais e sociais, quer sejam eles reconhecidos pelo direito, ou não”<sup>63</sup>.

É complexa a tarefa de conceituar o termo violência, tendo em vista sua natural percepção difusa e fluída, já que se refere à realidade marcada pelo dinamismo, melhor se enquadrando no campo da investigação zetética<sup>64</sup>, já que como assinala Maria Victoria Benevides:

---

<sup>61</sup> MORAIS, op. cit., p. 32-33.

<sup>62</sup> Word Report on Violence and Health - (WHO, 2002).

<sup>63</sup> FERRAZ, op. cit. p. 17.

<sup>64</sup> Segundo Tercio Sampaio Ferraz Junior, “o campo das investigações zetéticas do fenômeno jurídico é bastante amplo. Zetéticas são, por exemplo, as investigações que têm como objeto o direito no âmbito da Sociologia, da Antropologia, da Psicologia, da História, da Filosofia, da Ciência Política etc. nenhuma dessas disciplinas é especificamente jurídica. Todas elas são disciplinas gerais, que admitem, no âmbito de suas preocupações, um espaço para o fenômeno jurídico. À medida, porém, que esse

[...] em termos gerais, seria possível distinguir tipos de “discursos” sobre a violência em função da ênfase dada aos diferentes aspectos do fenômeno: o discurso *jurídico*, baseado nas formas da lei; o *sociológico*, em torno das causas e da dinâmica social, da acomodação e do conflito; o *político*, que enfatiza propostas e soluções vinculadas à segurança do Estado e do cidadão; o *psicológico*, interessado nos aspectos da “irracionalidade”, da agressividade, dos sentimentos e das atitudes; o discurso *sensacionalista*, que explora de forma popularesca a dramatização da violência, individualizando ao extremo os fatos, as causas e as consequências<sup>65</sup>.

Renato Posterli observa que “a violência e a criminalidade não são sinônimos. A violência é constrangimento físico e moral, a criminalidade é a expressão dada pelo conjunto de infrações, é o conjunto de crimes em tempo e lugar determinados”<sup>66</sup>.

A violência pode ou não ser classificada como infração penal na medida em que o legislador lhe faz o enquadramento típico com imposição de sanção de natureza penal (violência criminal).

Para José Antônio da Conceição,

[...] crime é a prática de atos típicos e antijurídicos definidos na normatização positivada. A violência é o ato de usar de força bruta, é a invasão ao direito de outra pessoa,

---

espaço é aberto, elas incorporam-se no campo das investigações jurídicas, sob o nome de Sociologia do Direito, Filosofia do Direito, Psicologia Forense, História do Direito etc. Existem, ademais, investigações que se falem de métodos, técnicas e resultados daquelas disciplinas gerais, compondo, com investigações dogmáticas, outros âmbitos, como é o caso da Criminologia, da Penalologia, da Teoria da legislação, etc. Como a investigação zetética tem sua característica principal na abertura constante para o questionamento dos objetos em todas as direções (questões infinitas), é preciso, a propósito disso, proceder a sua explicação”. FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 44.

<sup>65</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. **No fio da navalha**: o debate sobre a violência urbana. Temas IMESC: Sociedade, Direito, Saúde. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 71-76, dez. 1985.

<sup>66</sup> POSTERLI, Renato. **Violência urbana**: abordagem multifatorial da criminogênese. Belo Horizonte: Inédita, 2000, p. 22.

impedindo-a do exercício da sua vontade própria, sendo ainda a prática de atos que chocam, magoam e frustram os princípios morais necessários à dignificação dos valores individuais e sociais dos seres humanos e, eventualmente, pode não constituir crime. Tem-se que a violência alimenta a criminalidade e o combate a esta perpassa pelo combate à violência<sup>67</sup>.

### 2.3 CRIME

O conceito de crime, e por consequência o aspecto em geral discutido da criminalidade foi incorporado à dogmática com definição técnica própria e bem definida, podendo ou não a violência integrar o crime como forma ou meio de seu cometimento.

Em primeiro plano, nos termos da sistemática penal, crime é uma das modalidades ou espécies de infração penal, pois assim dispõe a Lei de Introdução ao Código Penal:

[...] considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativamente ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente (Lei nº. 3.914/41).

O legislador, na construção de tipos penais, restringe o termo violência para o aspecto exclusivamente físico, da força, a chamada *vis absoluta* dos romanos. De outro lado, a violência moral (*vis compulsiva*) somente se refere a grave ameaça<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> CONCEIÇÃO, José Antonio da. **Segurança pública: violência e direito constitucional**. São Paulo: Nelpa, 2008, p. 58-59.

<sup>68</sup> *Ex vi* exposição dos motivos da Parte Especial do Código Penal, item 56: quando se trata da diferenciação dos crimes de furto (art. 155, CP: “subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”) e roubo (art. 157, CP: “subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou

O conceito de crime, portanto, é fenômeno jurídico que apenas interessa, em regra, para a aplicação do Direito quando efetivamente concretizado, ou seja, quando seus efeitos atingem bens juridicamente tutelados de terceiros.

Em regra, diz-se que, enquanto não praticado primeiro ato idôneo e inequívoco para ruptura do bem jurídico legalmente tutelado, não há de se falar em infração penal, pois não se pune, salvo expresse desejo do legislador, os atos preparatórios, isto é, que são aqueles que antecedem a prática infracional, mas sem, contudo, colocar em risco concreto o bem jurídico protegido.

O Direito Penal apenas é sensibilizado, porquanto, são acionados seus órgãos de persecução, Polícia Judiciária das diferentes esferas federativas - Civil e Federal (art. 144, CF) -, Ministério Público (art. 129, I, CF) e Justiça Criminal (art. 92, CF); e, por fim, Sistema Penitenciário, quando efetivamente um bem jurídico é afetado.

Somente uma agressão que alcance terceiro diferente do autor (alteridade), provocando efetiva lesão ao bem jurídico tutelado (ofensividade), admite a intervenção do Direito Penal (intervenção mínima) colocando em prática suas leis e respectivas sanções (legalidade), especificamente (fragmentariedade) em situações da vida previamente escolhidas (anterioridade).

Entenda-se aqui por bem jurídico aquele tutelado por lei penal, fruto da manifestação típica do Poder Legislativo por seu devido processo na confecção de leis ordinárias.

Notemos que a expressão violência é mais ampla do que o conceito atual de crime posto em sua concepção jurídico-analítica como fato

---

violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência”). “Somente quando há emprego de força, grave ameaça ou outro meio tendente a suprimir a resistência pessoal da vítima, passa o furto a ser qualificado *roubo*”.

típico, ilícito e culpável, ou típico e ilícito<sup>69</sup>. Mas nem sempre foi assim. No estudo sobre a evolução do conceito de crime, a definição expressa acima sobre violência é assemelhada ao conceito histórico de crime em seu aspecto material.

Segundo Garofalo, crime “é a violação dos sentimentos altruísticos fundamentais de piedade e probidade, na medida média em que se encontram na humanidade civilizada, por meio de ações nocivas à coletividade”<sup>70</sup>.

Nesse sentido também Edílson Mougenot Bonfim:

[...] sob esse enfoque, crime pode ser definido como todo fato humano que, propositada ou descuidadamente, lesa ou expõe a perigo bens jurídicos considerados fundamentais para a existência da coletividade e da paz social<sup>71</sup>.

Contudo, a doutrina penal evoluiu para o conceito formal de crime como todo fato humano, lesivo à sociedade, mas desde que prescrito em lei, a qual comina uma sanção. Trata-se do princípio da legalidade esculpido no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal e art. 1º, do Código Penal, restringindo, portanto, o conceito de crime frente ao de violência.

Feitas essas distinções iniciais sobre as duas principais causas geradoras da insegurança, sentidas mais profundamente no meio urbano, verifica-se que a apropriação do espaço territorial tornou a cidade seletiva e inevitavelmente segregadora, fazendo com que certas áreas se formassem à revelia de qualquer ambiente harmonizador, pois o controle da violência, do crime, e das incivildades está relacionado, ou é grandemente influenciado por

---

<sup>69</sup> “Registra-se acerca da polêmica doutrinária sobre ser a *culpabilidade* elemento (ou requisito) do crime ou se ‘pressuposto da pena’, como sustentado por Damásio de Jesus e outros. BONFIM, Edílson Mougenot; CAPEZ, Fernando. **Direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2004, p.253.

<sup>70</sup> MACHADO, Luiz Alberto. **Direito criminal**: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 78.

<sup>71</sup> BONFIM, op. cit., p. 252.

fatores sociais, culturais e ambientais, conforme já demonstrou os primeiros estudos sobre a sociologia urbana.

## 2.4 VIOLÊNCIA URBANA PELA CRIMINOLOGIA: A ESCOLA DE CHICAGO

Como já disse Afonso Serrano, citado por Maria Celeste, “há de se evitar converter em delinquentes, jovens que nunca o seriam”<sup>72</sup>.

De acordo com Wagner Cinelli, sendo a ecologia um “ramo da biologia que lida com as relações dos organismos vivos entre si, e também entre eles e o meio ambiente físico, esta perspectiva ecológica vai considerar que o comportamento humano é modelado pelas condições sociais presentes nos meios físico e social”<sup>73</sup>.

Os estudos se iniciaram com a observação da desorganização social, típica de grande mobilidade habitacional e aumento demográfico, que marcam as cidades modernas com conseqüente afrouxando dos tradicionais mecanismos de contenção, como escola, religião, família, vizinhança e outras formas de relações sociais que refreiam os impulsos criminógenos.

O que ocorre quando as populações aumentam de tamanho é uma questão de grande importância num mundo que já sofre de superpopulação em muitas áreas. Um excesso populacional, naturalmente, é apenas uma das possíveis causas de desorganização social, e o aumento da agressividade não é o resultado inevitável do estabelecimento de multidões<sup>74</sup>.

O ambiente urbano passa a ser objeto privilegiado de investigação, com o reconhecimento de que as grandes cidades possuem

---

<sup>72</sup> SANTOS, Maria Celeste Leite dos. **Poder jurídico e violência simbólica**. [S.I.]: Cultural Paulista, 1985, p. 90.

<sup>73</sup> FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2002, p. 150.

<sup>74</sup> SANTOS, 1985, p. 84.

raízes criminógenas que também são frutos da citada desorganização social, entendido este como “processo pelo qual os laços que unem os membros de um grupo se afrouxam e este se desfaz, procurando os membros emancipação do controle social”<sup>75</sup>.

“A *desorganização social*, significa, do ponto de vista institucional, do grupo ou da comunidade, a impossibilidade de definir e impor modelos colectivos (sic) de acção (sic)”<sup>76</sup>, situação facilmente constatada em áreas degradadas como as favelas e cortiços, levando a uma consequência natural de aumento do conflito, fomentando condições adequadas para o desenvolvimento da delinquência, ou melhor, inadequadas para o desenvolvimento sadio e equilibrado, já que representa fator de desagregação.

Assim, na medida em que o ambiente se torna refratário à imposição seletiva de condutas sadias e de interesse do corpo social, por via reflexa, impede a neutralização de condutas nocivas que acabam por dominar, pela coação, aquela comunidade ou sociedade, tornando-a fragilizada a qualquer tipo de controle social.

O discurso justificador do Estado Moderno e da vida em sociedades urbanas e complexas remete todo ele à necessidade de uma força conformadora de condutas, capaz de impor (ou fruto de) valores universamente aceitos no seio de um grupo social [...]<sup>77</sup>.

O direcionamento das condutas sociais é feito pelo controle social, composto pelo conjunto de condições estruturais organizadas de maneira formal ou informal, que segundo Shecaira se expressa no “conjunto

---

<sup>75</sup> COSTA, Álvaro Mayrink da. **Criminologia**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 361.

<sup>76</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**. 2. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p.274.

<sup>77</sup> TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: violência urbana e Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 86.

de mecanismos e sanções sociais que pretende submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários”<sup>78</sup>.

A desorganização social representa, ora a ausência dos mecanismos de controle social, ora sua presença apenas se faz de maneira aparente, sem nenhuma efetividade e condições para que possa exercer plenamente sua função diretriz, criando assim, condições para que outra força reguladora preencha seu lugar, fazendo nascer o pluralismo jurídico já abordado em tópico anterior.

Para García-Pablos de Molina, o controle social é entendido como o “conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais, que pretendem promover e garantir referido submetimento do indivíduo aos modelos e normas comunitários”<sup>79</sup>.

O controle formal, exercido pelas instituições e instrumentos, é fruto do poder criador do ente estatal como a Polícia, o Ministério Público, o Judiciário, o Sistema Penitenciário dentre outros, que detém uma característica censora mais repressiva baseada nos sistemas tradicionais da teoria geral das penas.

Já o controle informal está atrelado aos grupos sociais de coesão, que exercem força de pressão sobre o indivíduo por meio de censura social, desestimulando comportamentos indesejados, e aqui ganha destaque alguns grupos tradicionalmente conhecidos como a família, escola, ambiente de trabalho, opinião pública, religião, etc., os quais servem, desde que em condições ambientais favoráveis, como barreira impeditiva delinquencial.

O sistema informal socializa a pessoa desde seus primeiros passos de vida em comunidade. As sanções impostas gravitam em torno de

---

<sup>78</sup> SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 56.

<sup>79</sup> GARCÍA - Pablos de Molina, Antonio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei 9099/95 – Lei dos juizados especiais criminais. Trad. Luiz Flavio Gomes. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 133.

reprimendas difusas e mutáveis que não seguem parâmetros legais impostos pelo sistema jurídico, pois possui característica de espontaneidade, o que para a grande maioria são mais que suficientes para inibir práticas indesejadas.

De outro lado, o enfraquecimento do controle social gera uma série de possíveis condutas nocivas, como a violência e o crime.

Além do que, o ambiente se mostrara favorável à “transmissão cultural” do delito e da delinquência, prosperando o que se denominou de “tradições delinquentes”<sup>80</sup> com consequência estigmatizante.

No entanto, o efeito de estigma é inverso quando incide no contexto de um mundo jurídico paralelo e em parcela excluída da população jovem, sob o império de normas extraoficiais que a par do direito oficial produzido pelo Estado, vê nas ações criminosas forma de ascensão e respeito perante o grupo que pertence, deixando assim, o ambiente formador imune aos controles informais<sup>81</sup>.

Dessa forma, o surgimento da sociologia urbana está diretamente ligado ao processo de expansão urbana e crescimento demográfico das cidades, resultado do acelerado desenvolvimento industrial que fez surgir fenômenos sociais urbanos.

Foram identificados problemas como o crescimento da criminalidade, da delinquência juvenil, o aparecimento de gangues ou posteriormente facções, que tiveram como ponto de partida os bolsões de pobreza e a formação de várias comunidades segregadas.

---

<sup>80</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>81</sup> Em depoimento judicial, Wanderson Nilton Paula Lima, o criminoso Andinho fala sobre atentados à bomba à instituições: “O preso, usando gírias, contou que tinha várias ‘biqueiras’ (pontos de droga). Andinho negou ser integrante do PCC. Disse que entre seus funcionários havia “um monte de molecada”. “Os moleques não tinham escola, eram doidos para ganhar um carro do ano e por isso viravam ladrões e cumpriam as ordens à risca”. JOZINO, Josmar. **Andino comanda tráfico de presídio de segurança máxima.** Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100701/not\\_imp574591,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100701/not_imp574591,0.php). Acesso em: 2 jul 2010.

A reflexão sobre espaço urbano e criminalidade com mudanças paradigmáticas, alterando o foco das questões criminógenas do campo individualista para fatores que relacionam padrões de comportamento com estrutura e condições sociais, é creditada à Escola de Chicago, pensamento desenvolvido nos Estados Unidos da América.

Fundada em 1891, desenvolveu-se a partir da então chamada Teoria Ecológica, a qual tinha como objeto de estudo a cidade, vista como ente vivo que exerce influências recíprocas sobre seus habitantes.

A ideia desenvolvida foi correlacionar ambiência urbana e índices criminais, levando a construção teórica ao estudo de campo e, efetivamente aplicando suas bases em área deteriorada da cidade de Chicago, alcançando, durante aproximadamente dez anos de atividades, índices satisfatórios e positivos na redução da insegurança.

O fenômeno deflagrador do estudo foi o crescimento vertiginoso da população urbana provocado pelo processo de industrialização e urbanização que atingiu a cidade de Chicago.

O momento histórico era de crescimento acelerado, decorrente de intenso fluxo migratório que levou os estudiosos em busca de soluções concretas para uma cidade caótica, marcada por intenso processo de industrialização e de inchaço populacional.

Seu crescimento demográfico espantoso, seu imenso contingente imigratório, seus guetos de diferentes nacionalidades geradores de segregação urbana, sua concentração populacional excessiva e suas condições de vida e de infraestrutura precaríssimas, favorecem a formulação pela Escola da ideia da cidade como problema,

que dificulta a articulação de um pensamento com maior grau de abstração acerca da cidade<sup>82</sup>.

Diante do método de observação se identificaram áreas criminógenas, estreitamente relacionadas com pontos ambientalmente degradados em estruturas físicas desprovidas de instrumentos públicos urbanos.

Os índices de cada tipo de conduta delinqüencial (sic) dependem da forma que a organização social presume ou inibe a associação com padrões criminosos ou anticriminosos, visto que a modalidade, a diversidade e o anonimato da sociedade urbana criam mais oportunidades de associações favoráveis ao crime que os padrões desenvolvidos na interação da sociedade rural<sup>83</sup>.

Observando a distribuição física da cidade, para fins de desenvolvimento de estudo, Chicago foi partida em zonas concêntricas de acordo com uma modelo radial.

Foi de acordo com ele que Park e Burgess explicaram a formação de Chicago, em cuja estrutura é possível distinguir cinco zonas concêntricas. A *primeira*, o célebre *Loop*, é a zona central, ocupada por fábricas, serviços administrativos, armazéns comerciais e bancos. A *segunda* é descrita como uma zona intersticial e de transição, tanto em sentido estático como dinâmico. Está permanentemente sujeita à invasão resultante do crescimento da zona central e, por isso, à constante degradação física. Está também sujeita à força centrífuga dos seus habitantes, sempre dispostos a abandoná-la logo que tal lhes seja possível. Sendo, por tudo

---

<sup>82</sup> SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. In: **A cidade como objeto de estudo: diferentes olhares sobre o urbano**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid24.htm>. Acesso em: 10 jan 2009.

<sup>83</sup> COSTA, 2005, p.362.

isto, a zona menos desejada, ela é a única acessível às novas maçadas de imigrantes (normalmente nascidos no estrangeiro), os mais pobres, por definição. É, em síntese, o dormitório dos mais pobres, a zona dos *ghetos*, do *slum*, dos bordeis, de *Chinatown*, *Little Sicília*, etc. A *terceira* é a zona residencial dos trabalhadores da segunda geração. A *quarta* é uma zona de grandes blocos habitacionais, dos hotéis residenciais da classe média. A *quinta*, por último, é a zona habitada pelas classes possidentes e respeitáveis<sup>84</sup>.

Pela primeira vez se visualizaram áreas bem definidas com características urbanísticas muito próprias que se desenvolveram naturalmente, formando um zoneamento espontâneo, próprio e característico de um organismo regido pelas leis ecológicas, o que levou a um desajuste especificamente sentido no campo da delinquência.

É certo que as áreas observadas e acima transcritas, evidentemente são variáveis de cidade para cidade, por isso, o que se buscou identificar foi um padrão comum que poderia ser sentido em outras situações assemelhadamente vividas, como extensas dimensões geográficas e heterogeneidade de habitantes do mesmo modo que ocorreu nas grandes cidades brasileiras, em especial São Paulo pelo assemelhado processo de urbanização que sofreu.

Após a identificação e construção teórica da problemática vivenciada por Chicago e formadas suas bases, era hora de colocar em prática programa executivo para comprovação da teoria formulada; e assim, na década de 30, o sociólogo, Clifford Shaw formulou um programa de prevenção à criminalidade dirigido especificamente a uma certa e delimitada área degradada, tendo como precípua finalidade o estabelecimento ou

---

<sup>84</sup> DIAS, op. cit., p.275.

restabelecimento do controle social informal pela própria comunidade. Era o chamado *Chicago Area Project* (1930)<sup>85</sup>.

O perímetro eleito era uma conhecida área problemática denominada Russel Square, ou “Bush”, ocupada por imigrantes poloneses e com acentuado grau de delinquência juvenil. Foram observadas algumas características marcantes que influenciavam diretamente no controle social informal da comunidade, como a excessiva carga horária de trabalho que afastava os pais dos lares, com pouca dedicação à criação dos filhos; bem como farta oferta de bebidas alcoólicas servidas nas tavernas e acessíveis a menores de idade.

Outro ponto de identificação era o modo da habitação, caracteristicamente marcado pela aglomeração humana, residências dispostas em limitado espaço territorial em condições insalubres de circulação que abrigavam em regra duas ou mais famílias<sup>86</sup>.

Notemos que todas essas características apontadas são assemelhadas com a realidade das grandes cidades brasileiras formadas por cortiços, favelas e bairros periféricos.

Uma característica importante do trabalho dos sociólogos de Chicago foi a de terem reunidos dados estatísticos e qualitativos que evidenciam que o crime era um *produto social* do urbanismo, o que representou um novo enfoque teórico, pois até então, as causas da criminalidade eram explicadas por diferenças individuais, biológicas (positivismo biológico) e psicológicas (positivismo psicológico)<sup>87</sup>.

Identificadas as principais causas de desagregação foram iniciadas ações que buscavam por intermédio da própria comunidade o

---

<sup>85</sup> TANGERINO, p. 93.

<sup>86</sup> TANGERINO, op.cit., p. 95.

<sup>87</sup> FREITAS, op. cit., p. 54.

fortalecimento do controle social, ocupando espaços ociosos como terrenos abandonados para fomento do lazer, restrições às tavernas e maior participação das famílias no processo de crescimento dos jovens.

Aponta Davi Tangerino que:

[...] um primeiro foco de problemas eram as questões urbanísticas da região. Resgatar a auto-estima dos moradores do Bush passava forçosamente por construir uma comunidade cujo aspecto fosse mais agradável inclusive. “Talvez o passo mais elementar na direção de uma auto-renovação comunitária, concluiu o RSCC (Russel Square Community Comitee), fosse a melhoria da aparência fisicamente dilapidada da vizinhança, o que era uma fonte de considerável vergonha e autodenegrição”<sup>88</sup>.

E de fato, devido às intervenções que buscaram o fortalecimento da própria comunidade, organizando-a e (re)inserindo-a no sistema social vigente, neutralizando ao máximo as opções de desvio, houve melhora significativa nos níveis de delinquência, o que demonstra ser as intervenções urbanísticas aliada a efetiva participação da população diretamente interessada, comprovadamente meio de controle social informal capaz de diminuir o nível de desorganização social.

Hoje, todavia, se constata que a insegurança não se restringe aos seus *guetos* ou favelas, território delimitado e bem conhecido, e mesmo que permaneçam segregados a certas áreas, o produto de seu meio tem alastrado seus efeitos para as demais áreas consideradas não crimínógenas ou sãs, instabilizando a cidade.

---

<sup>88</sup> TANGERINO, op.cit., p. 103.

## 2.5 CRIME E CIDADE: MOSTRAS RADIOGRÁFICAS DA INSEGURANÇA

*Se em uma rua escura se cometem mais atos violentos do que em uma rua clara, bastaria iluminá-la e isso se tornaria mais eficaz do que construir prisões.*  
(Enrico Ferri (1856-1929)).

Reflexo do avançado processo de urbanização de alta densidade demográfica, a massa populacional que sai às ruas das grandes cidades é de rostos desconhecidos, o que favorece a despersonalização do indivíduo que não encontra fios condutores que fomentem o sentimento de solidariedade. “Esse anonimato é uma medalha de duas faces: de um lado, a libertação do controle familiar e da vigilância onipresente das pequenas comunidades; de outro lado, o baixo índice de solidariedade”<sup>89</sup>.

A cidade que detém características desagregadoras e excludentes é fator de ruptura do controle social, tornando o homem-massa, na expressão de Hermes Ferraz, “indiferente a tudo, menos ao dinheiro que pode ser conquistado, mesmo que por meios violentos”<sup>90</sup>.

Na citação de Régis de Moraes,

[...] na verdade, somos invadidos pelo ambiente, de modo que nosso eu se vai encolhendo e encolhendo, ocupando espaço cada vez menor e [...] acabamos por assumir o *discurso do ambiente*, isto é, escravizamos-nos às expectativas que o ambiente mantém a nosso respeito e, vivendo tantas realidades postiças, somos levados a desviver as autênticas – e aí perdemos-nos de nosso próprio rosto<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> WILHEIM, op. cit., p. 35.

<sup>90</sup> FERRAZ, Hermes. **A violência urbana**. São Paulo: João Scortecci, 1994, p. 99.

<sup>91</sup> MORAIS, op. cit., p. 50.

Considerando neste momento para uma análise mais pontual a cidade de São Paulo, mas que certamente se enquadra em outras tantas que porventura apresentem organicamente características de saturação parecidas, houve no início do processo de urbanização uma degradação pontual aos locais centrais. Erigiram-se os cortiços, embriões das favelas com perda da proporcionalidade entre espaço e número de habitantes.

A forma elementar de habitação popular, de caráter comercial, era a dos cortiços em vielas. Tinham à frente a aparência de uma residência simples, mas, no interior do lote, havia uma série de cômodos abrindo para uma viela particular, que tinha ao fundo um pequeno largo, com as instalações sanitárias e o tanque de lavar roupas. Essa forma de habitação aproveitava em geral os terrenos dispostos em quarteirões irregulares, de muito fundo, com os espaços maiores no interior das quadras. Dessa forma permitiam a obtenção de rendas elevadas. Os espaços comuns supriam em parte as carências das famílias que habitavam pequenos cômodos e criavam condições para um convívio social estreito, que em alguns momentos era motivo de alegria e animação, mas em outros dava margem a conflitos violentos

<sup>92</sup>.

O retalhamento do tecido urbano, com a favelização de áreas desprovidas de infraestrutura, um conglomerado de barracos erguidos com tapumes, divididos por estreitas vielas, formando um desordenado labirinto de becos, bem como o alto índice de aglomeração humana em diminuto espaço territorial, favorece a desagregação social, e a ocorrência de determinados crimes. No apontamento de João Ricardo Dornelles, o espaço urbano é palco de diferentes expressões de violência, trânsito caótico, falta de saneamento

---

<sup>92</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. **São Paulo e outras cidades**: produção social e degradação dos espaços urbanos. São Paulo: Hucitec, 1994, p.97.

básico, degradação ambiental, transporte deficitário, falta de espaços de recreação, etc.<sup>93</sup>.

De outro lado, os efeitos do desajuste social, quando a busca for pela aquisição de bens, surtirá efeitos para áreas que concentram riqueza, o que significa que nenhuma área da cidade que contém pontos específicos de degradação ficará imune à insegurança.

A violência é e sempre foi capilarizada por todo tecido social, mas sem contudo gerar o estado crônico de insegurança que hoje se encontra em especial nos centros urbanos de grande e médio portes.

Hoje em dia, as taxas de criminalidade são desproporcionalmente elevadas para os jovens, os pobres e os grupos minoritários, a maioria concentrada nas cidades em decadência. As crianças criadas no centro das cidades têm maior probabilidade de serem socializadas num mundo de todos os tipos de “violência”: doença, pobreza, má instrução, falta de empregos, mitos [...]<sup>94</sup>.

As cidades de menor porte apresentam uma melhor organização física e social, mantendo de maneira mais equilibrada o controle social, fator que favorece uma melhor prevenção a fatores geradores de insegurança<sup>95</sup>, em comparação com cidade altamente adensada da grande São Paulo<sup>96</sup>.

Se é verdade que assaltos, latrocínios e homicídios não existem somente no grande centro urbano, é verdade também que em nenhum outro lugar se teme essas coisas com mais intensidade. Isto está ligado não só à *quantidade* desses

---

<sup>93</sup> DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas públicas de segurança. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-120, 1997.

<sup>94</sup> SANTOS, 2010b, p.23.

<sup>95</sup> Brodowski com densidade demográfica em 72,27 (habitantes por km<sup>2</sup>) e 1.237 ocorrências criminais registradas em 2007. fonte: Fundação Seade. Acervo de Dados em Segurança Pública

<sup>96</sup> Diadema com densidade demográfica em 13.090,28 (habitantes por km<sup>2</sup>) e 15.682 ocorrências criminais registradas em 2007. Fonte: ibidem.

crimes verificada na metrópole, mas a um fator qualitativo que lhes empresta uma dimensão aterrorizante<sup>97</sup>.

Os indicadores, geralmente, usados para medir as taxas de violência não são suficientes para uma real análise do tema, já que a maioria dos estudos adotam apenas como referência as taxas de homicídios por grupo de habitantes.

A construção da crítica tem como fundamento que nem todos os tipos de crimes podem ser considerados como fruto da desorganização urbana.

É necessário que se estabeleça uma contextualização sobre o assunto. Daniela Libório dispõe que “violência urbana, porquanto seu conteúdo seja genérico, refere-se aos atos e crimes praticados cujo fundamento, próximo ou remoto, esteja associado aos elementos que constituem a cidade”<sup>98</sup>.

Nesse sentido, os índices apresentados sobre taxas de homicídios, embora sem dúvida reflitam a realidade de determinadas áreas, e em grande parte coincidam com índices de subdesenvolvimento urbanístico, não devem ser tomados de forma isolada.

A natureza dos delitos, bem como suas causas devem ser levadas em conta para uma correta análise, já que nem todos os casos de crimes, mesmo os que são contra a vida, têm como agente fomentador a desordem urbana.

É certo que homicídios motivados por disputa pelos pontos de tráfico de drogas, inadimplência de usuários, “desavenças de bar”, e ainda homicídios múltiplos, têm em regra como pano de fundo o caos urbano.

---

<sup>97</sup> MORAIS, op. cit., p. 84.

<sup>98</sup> DI SARNO, op. cit., p. 102.

De outro lado, homicídios levados a cabo por motivos passionais são destacados do ambiente urbano, não tendo como ponto fundamental de sua deflagração a interferência externa do meio sobre sua causa determinante.

Estudos estatísticos comparativos demonstram que, em regra, as naturezas dos crimes variam conforme as áreas da cidade relacionados com critérios de infraestrutura e renda.

Em áreas degradadas e pobres, as maiores incidências são os crimes de violência contra a pessoa, como homicídio, violência doméstica e ameaça.

O baixo nível cultural e o álcool são facilitadores dos crimes contra a pessoa, já que possuem como característica o direcionamento da ação contra vítima específica bem definida, lidando, portanto, com motivos e não com motivações, ao contrário com o que ocorre nos crimes patrimoniais que tem como característica as necessidades generalizadas.

Quanto ao comércio ilícito de drogas, a própria disposição física da área facilita a instalação de pontos quase que invulneráveis de distribuição de entorpecente, com facilidade de rotas de fuga, aliado ao fato de que a mão de obra é farta diante da vulnerabilidade dos moradores.

Em relação às violências interpessoais, o caso típico observado em São Paulo é o de uma ausência de mediação e de regulação institucional das incivildades e das disputas produzidas pela coabitação e pelas interações civis no seio das favelas<sup>99</sup>.

Já as áreas de maior renda e urbanizadas concentram não apenas o capital, mas despessoalizam a multidão, tornando qualquer rosto

---

<sup>99</sup> MACÉ, Eric. As formas de violência urbana: uma comparação entre França e Brasil. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo 11(1):177-188, maio de 1999.

desconhecido e, portanto, afrouxando o controle social informal com a incidência de crimes patrimoniais, seus maiores problemas.

Tomando-se por base a cidade de São Paulo, modelo possível de ser adotado nas cidades que possuem as mesmas características humanas e físicas, percebe-se a mutação da natureza de crimes dependendo das diferentes áreas, variável conforme o nível de urbanização.

Acerca das duas principais categorias de crimes: contra a pessoa e os patrimoniais, observa-se que os primeiros aumentam de escala em áreas urbanisticamente degradadas; e em movimento inverso, o nível estatístico dos crimes patrimoniais se eleva significativamente nas áreas nobres.

Informações extraídas do sistema de gerenciamento de estatísticas criminais da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo – Infocrim<sup>100</sup>, apontam que no período de janeiro-2000 até julho-2003, o Distrito de Capão Redondo – Capital de São Paulo, bairro periférico da zona sul, registrou 1.213 (mil duzentos e treze) casos de homicídios consumados e tentados. Nos Jardins, área nobre da região central da capital de São Paulo foram registrados 38 (trinta e oito) casos.

Em período posterior entre janeiro-2007 até julho-2010 os números foram reduzidos drasticamente para 351 (trezentos e cinquenta e um) casos no Capão Redondo. Contudo, muito superior à mesma natureza criminosa ocorrida no bairro nobre dos Jardins em período coincidente (janeiro-2007 até julho-2010) com 15 (quinze) ocorrências registradas.

De outro lado, as ocorrências envolvendo crimes patrimoniais, em especial furto e roubo, na circunscrição do Distrito Policial dos Jardins – 78º DP, entre o período janeiro-2007 até julho-2010, alcançaram o número de 17.612 (dezessete mil seiscentos e doze), ao passo que no mesmo período, o

---

<sup>100</sup> As informações criminais são disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

47º Distrito Policial do Capão Redondo, registrou número inferior com 10.551 (dez mil quinhentos e cinquenta e um).

O baixo nível social e econômico, a aglomeração humana, o “frenesi” das favelas, e a proximidade das pessoas, ao mesmo tempo que aumenta o controle social informal sobre os crimes patrimoniais, alimenta os conflitos inter-sociais, agravados pelo uso da droga e ingestão de bebidas alcoólicas, resultando na maior ocorrência de crimes contra a pessoa como lesão corporal, homicídio e violência de gênero “Há hoje amplo reconhecimento de que a probabilidade de ocorrência de certos crimes ou desvios pode ser maior ou menor em função dos níveis de oportunidade oferecidos por condições físicas e ambientais”<sup>101</sup>.

Nesses termos, a natureza do crime, não é por si só suficiente para medir o índice de insegurança vivido por uma sociedade.

O crime de sangue, em regra, tem seu ponto de consumação e motivos muito claros, em especial pela proximidade entre autor e vítima, já que estudos desenvolvidos pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa da Polícia Civil de São Paulo (DHPP), apontam que em 86,4% dos homicídios, a vítima e o algoz se conheciam; e, em 65,5% dos casos a distância entre a residência da vítima e do autor não ultrapassava o raio de 2 quilômetros. As principais causas são: motivo fútil (24,7%), vingança (20,4%) e desavença (19,9%)<sup>102</sup>; sendo, portanto, um fenômeno local.

A diminuição dos índices de homicídios são creditados ao aumento considerável do nível de esclarecimentos e prisões da Polícia Civil de São Paulo, que gira em torno de 60% (sessenta por cento)<sup>103</sup>, aliado às intervenções municipais como imposição de limite de horários para o

---

<sup>101</sup> DIAS NETO, op. cit., p. 123.

<sup>102</sup> Polícia Civil de São Paulo. Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa DHPP. Anuário 2009 – no prelo.

<sup>103</sup> São Paulo (Estado). Polícia Civil. Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa DHPP. São Paulo: Roca, 2008.

funcionamento de bares a exemplo de Diadema - município paulista da Grande São Paulo -, e ainda segundo informações, sem comprovação oficial, a imposição de códigos de conduta nessas áreas por facções criminosas que pelo uso da força monopolizaram o comércio ilícito de drogas, com conseqüente redução do número de homicídios que tinham como principal causa de motivação as disputas por pontos de comércio, impondo assim regras não oficiais mais eficazmente observadas.

De outro lado, a assertiva retro não se sustenta quando se altera o referencial estatístico para os crimes patrimoniais, esses sim, em larga escala vêm aumentando, e não se restringem às periferias ou zonas reconhecidamente problemáticas, mas atinge em especial bairros saudáveis e estruturalmente organizados, concentradores de maior renda, sinal de que os efeitos da desorganização social não encontram limites territoriais ou circunscrições administrativas para se manifestarem.

Veja a exemplo do que ocorre em algumas áreas da grande São Paulo, em comparação à quantidade e à natureza das ocorrências sobrepostas no território entre os bairros citados de Capão Redondo e Jardins.

Comparando bairros paulistanos distantes, com padrões de renda e urbanisticamente antagônicos, se verifica que as ocorrências registradas na área do 78º Distrito Policial dos Jardins, bem urbanizada e planejada, com população de 76.033 habitantes, distribuída numa área de 6,25 km<sup>2</sup> <sup>104</sup>, o índice de crimes contra a pessoa no período de três anos é baixíssimo.

Em referência urbanística diametralmente oposta aos Jardins, observa-se na área distrital do Capão Redondo, zona sul da capital paulista,

---

<sup>104</sup> FUNDAÇÃO SEADE. <http://www.seade.gov.br/produtos/distritos/imp.php?page=tabela>. Acesso: em 7 jun 2010.

com 275.230 habitantes distribuídos numa área de 13,85 km<sup>2</sup> <sup>105</sup>, o elevado número de homicídios praticados (anexo I).

Na favela de Heliópolis localizada na zona sul da cidade de São Paulo, cercada de valorizadas áreas, observa-se que as infrações estão intimamente ligadas ao espaço geográfico.

Conforme se observa nos mapas gerados pelo sistema de informações criminais da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, produzidas a partir dos registros de ocorrência nos Distritos Policiais, percebe-se a nítida diferença de padrões criminais conforme a área em referência.

No perímetro da favela a maior ocorrência de crimes nos últimos três anos é contra a pessoa, homicídios consumados ou tentados e lesão corporal, com menor ocorrência de crimes patrimoniais como roubo e furto, situação que contrasta com a tendência geral de indicar os crimes patrimoniais como os mais frequentes (anexo II).

Já ultrapassando os limites de fronteira os índices se invertem, apontando para uma maior ocorrência de crimes patrimoniais em seu entorno, áreas urbanizadas e com maior poder de renda (anexo II).

O mesmo padrão se constata em outra favela, a de Paraisópolis, intrincada no rico bairro do Morumbi (anexo III).

Os bolsões de miséria extrapolam os limites geográficos da pobreza. A violência é um mal transfronteiriço que, ao contrário do que se pesquisou no passado sobre sua pontualidade, encontra-se em crise.

Ocorre que o fenômeno não está circunscrito aos crimes contra a vida, e sim, a um fator muito mais abrangente e difuso. Os bolsões estouram e invadem os bairros de classe média e rica.

---

<sup>105</sup> FUNDAÇÃO SEADE. Ibidem.

São os crimes patrimoniais que alastram seus efeitos pelas cidades. Roubos, furtos latrocínio e pontos de venda de entorpecente ganham espaço por toda malha urbana.

A sociedade se vê atingida pelos efeitos da criminalidade que parece ter se tornado epidêmico, gerando estado psíquico de desamparo. Os noticiários são pródigos quando o assunto é violência, e os crimes ocorridos nas conhecidas zonas criminógenas dos extremos das cidades perdem lugar de destaque para as áreas nobres, a exemplo da cidade de São Paulo como a seguinte manchete extraída: *“Violência só cresce nos Jardins. Paulista lidera - os roubos e furtos na região aumentaram 7,54% nos primeiros nove meses”*<sup>106</sup>.

Como observado por Arendt, “a superpopulação resulta em irritação e agressividade, não sendo necessário fazer experiências com ratos. Um só dia passado em uma favela das grandes cidades teria sido suficiente”<sup>107</sup>.

Márcia Regina da Costa, em seu estudo, consignou que “assim, o modo como se morre, além de refletir a estrutura de classe, desdobra-se na forma como esta se distribui no espaço urbano”<sup>108</sup>.

Em recente notícia divulgada<sup>109</sup>, o Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoa – DHPP da Polícia Civil de São Paulo pesquisou o perfil dos homicídios na capital paulista.

---

<sup>106</sup> HADDAD, Camila. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 22 set. 2009.

<sup>107</sup> ARENDT, op. cit., p. 33.

<sup>108</sup> COSTA, Márcia Regina da. Violência e morte na cidade de São Paulo. In: SILVA, Roberto Baptista Dias da; PASSETTI, Edson (Org.). **Conversações abolicionistas**. São Paulo: IBCCrim / PEPG de Ciências Sociais da PUC-SP, 1997, v. 4. 291 p. (Monografias / IBCCRIM; v. 4), p. 92.

<sup>109</sup> JOZINO, Josmar. Assassinos e vítimas têm perfis semelhantes. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 3 jan. 2009, p. A3.

Os números mostram que 96,3% dos homicidas são homens, os jovens entre 18 e 25 anos representam 40,8%; e, 40% estão desempregados.

A área mais cruenta é da 6ª Delegacia Seccional, referente ao distrito de Santo Amaro, um dos mais populosos, liderando com 39% dos homicídios ocorridos na capital.

Marcos de Lima Carneiro aponta como um dos principais fatores de queda do número de ocorrências a diminuição da migração interna. “Houve redução no número de pessoas que vêm morar em São Paulo. A cidade inchava. Principalmente na periferia. O Estado não respondia nos setores de educação, saúde e segurança”<sup>110</sup>.

Outra atividade criminosa que encontrou terreno fértil para prosperar nas áreas degradadas foi o tráfico de drogas, arregimentando crianças, adolescentes, mulheres e qualquer pessoa que se preste às várias funções fracionadas do tráfico, como observadores, depositários do dinheiro, portadores da droga, embaladores, seguranças, ou de qualquer forma funcione na rotativa e efervescente linha de produção e comercialização de drogas.

Homens e adolescentes transitam livremente armados em território dominado pela força intimidativa, e em eventual incursão policial, tomam como abrigo qualquer um dos barracos que formam o labirinto sem fim das favelas.

É nas grandes cidades que também podemos apreender a agudeza da questão social. Ali estão presentes os negócios do narcotráfico associados constantemente a grupos de políticos, pequenos empresários e policiais corruptos, o desemprego e crescimento de uma subclasse formada por

---

<sup>110</sup> JOZINO, loc. cit.

trabalhadores ou por aqueles que nunca conseguiram um emprego formal, aumento da exploração do trabalho e reformulação do processo produtivo, perda de direitos sociais, aumento da violência e a intensificação de movimentos fundamentalistas, separatistas, racistas e neonazistas<sup>111</sup>.

De qualquer modo, note-se que a insegurança não está pontualmente concentrada em nenhuma área específica, então o que porventura pode representar baixa incidência dos níveis estatísticos é o fato de determinadas áreas se autopreservarem com mecanismos privados de segurança, que de certa forma blindam aquela circunscrição específica tornando-a segura a alto custo para ambas as partes: de um lado para os moradores que mantêm a segurança privada, e ao agente criminoso que vê os riscos de sua empreitada aumentado consideravelmente com a possibilidade de sua captura.

Todas as questões se apresentam como problemas resultantes de pouca intervenção estatal na aplicação dos direitos sociais.

A falta de regulação e intervenção estatal que refletem os problemas apresentados são eminentemente sociais que geram desigualdade, mais precisamente da falta de implementação de políticas públicas em áreas carentes da inserção dos direitos sociais previstos na Constituição Federal brasileira.

Assim, no próximo capítulo será apresentada a evolução temática das bases ideológicas que construíram o Estado Liberal, e contribuíram decisivamente para o atual modelo de desigualdade social instalado mais visivelmente nos centros urbanos.

Após, o avanço das constituições modernas para o Estado Social, na busca de reverter o processo de exclusão, formadores dos bolsões

---

<sup>111</sup> COSTA, Márcia Regina apud IANNI, Octavio. A Era do Globalismo. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996. p. 87.

territoriais de desorganização social e como possível antídoto a efetividade de políticas públicas como método eficaz no combate a insegurança urbana.

## CAPÍTULO 3

### DIREITOS SOCIAIS E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

#### 3.1 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL

Na mudança do Estado Absolutista para o Estado Liberal, havia a necessidade de se afirmar os direitos da classe economicamente ativa que pleiteava sólidas garantias perante o poder monárquico absolutista. A burguesia, detentora do poder econômico, buscava garantias fundamentais voltadas à propriedade, à liberdade e a segurança jurídica contra investidas do poder absolutista.

O resguardo girava em torno, num grande avanço da época, dos Direitos Cíveis e Políticos com reflexos importantes ao exercício da atividade comercial, diminuindo o grau de intervenção do rei. “*L’État c’est moi*”<sup>112</sup>.

O reconhecimento dos institutos de blindagem contra arroubos estatais como o Direito de Petição, *habeas corpus* e o devido processo legal - *due process of the law*, representavam a segurança indispensável para o exercício de direitos políticos. O Estado que tudo podia deveria se submeter, naquele momento, ao Direito, mas também ao mercado.

Cabe ressaltar, entretanto, que a igualdade era apenas perante a lei, a chamada igualdade formal, que visava assegurar condições de isonomia, isenta de qualquer sensibilidade às diferenças entre os autores envolvidos.

Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fatos – econômicas, sociais, políticas e pessoais -, termina “a

---

<sup>112</sup> “O Estado sou eu”, expressão de Luís XIV - Monarca absolutista francês (1638-1715).

apregoada liberdade, como Bismarck já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome”<sup>113</sup>.

Os direitos assegurados nas constituições dos Estados Liberais expressavam valores individualistas da propriedade privada, sem qualquer função além do acúmulo de riquezas, simples meio para alcance do poder político.

Conforme Elísio Bastos,

[...] os finais dos setecentos e oitocentos, seguramente, foram marcados por um período de: 1) vivência máxima do capitalismo moderno; 2) valorização sem limites da propriedade privada e do individualismo; 3) da espoliação de uma classe trabalhadora, cuja venda do trabalho era sua única forma de participação no mercado; 4) de lutas sociais sangrentas; 5) subserviência acentuada do Estado à “mão invisível” do mercado; 6) relativa ausência de prestações positivas, por parte do Estado, em favor dos administrados, dentre outros aspectos<sup>114</sup>.

Para os fins almejados, as liberdades públicas, próprias do Estado Liberal, serviram eficazmente para o avanço do processo econômico e industrial, que pontuaria aquela fase histórica, representando um significativo avanço garantidor, mas não um progresso pleno, mostrando-se deficitário, insuficiente, e por consequência, produtor de desigualdades sociais, deixando desamparada grande parte da população que ficaria a mercê das forças econômicas.

---

<sup>113</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 61.

<sup>114</sup> BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Resende de Barro. CANAVEZZI, Gustavo Escher Dias et al. (Coords.). Campinas: Millennium, 2007, p. 33.

Nas palavras de Josué Mastrodi, “o desenvolvimento econômico, baseado no ideário liberal de individualismo e de antagonismo próprios de mercado, tem provocado em escala mundial, não apenas desigualdade, mas também *segregação*”<sup>115</sup>.

A ideologia liberal do século XIX e início do século XX, como não poderia ser diferente, também contaminou os sistemas político e legal brasileiros, exercendo influência dominante nas questões sobre o crescimento territorial das cidades.

Veja-se como exemplo o processo de urbanização sofrido pela cidade de São Paulo, sob a influência direta dessa ideologia conforme descrito por Raquel Rolnik<sup>116</sup>, em estudo sobre a evolução da legislação urbana na capital paulista, expondo a utilização da lei como instrumento no processo excludente.

Os reflexos da edição das primeiras normas urbanísticas na cidade de São Paulo são sentidos até hoje, pois iniciaram legalmente o processo de exclusão e desordem.

Explica Raquel Rolnik que já no Código de Postura de 1886 se diferenciava a zona urbana, correspondente a área central da cidade, da zona suburbana. Somente na primeira era vedada a ocupação indesejada de determinadas atividades como matadouros, cemitérios e ...cortiços.

Nesse contexto histórico que avançou para o século XX, foram sendo aprovadas na cidade novas leis que estabeleciam para a zona central recuos de metragem mínimos, desenvolvendo o modelo de “casa unifamiliar”,

---

<sup>115</sup> MASTRODI NETO, Josué. **Direitos sociais fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.10.

<sup>116</sup> ROLNIK, op. cit., p. 169-181.

isolada em grande terreno e separada da rua e dos vizinhos, funcionando a lei, nesse caso, “como garantia de perenidade do espaço das elites”<sup>117</sup>.

Ao mesmo tempo, incentivava a construção de vilas operárias de grande densidade demográfica fora do perímetro central, como fez a Lei nº. 498/1900.

Em 1920, a cidade já alcançava a densidade e concentração de 600.000 habitantes, e se transformava em palco de reivindicações sociais<sup>118</sup>.

O sistema jurídico, ao mesmo tempo que demarca e impõe regras a serem observadas na ocupação da cidade, paradoxalmente coloca outra parte em condição marginalizada, ou seja, a coexistência da cidade legal e ilegal por regramentos jurídicos.

São Paulo detém um padrão de ocupação que pode ser observado em áreas razoavelmente perceptíveis: central, interior, intermediário, exterior e periférico,<sup>119</sup> que reflete o caos e o movimento segregacionista, já que empurra a população de baixa renda para as áreas periféricas, pois o centro, dotado de farta estrutura urbana como transporte, serviço, emprego e saneamento, se destinou a servir de ponto comercial e de prestação de serviços.

Por seu turno, a classe melhor abastada moveu-se para áreas ao redor do centro, chamado expandido, também dotado de infraestrutura regular e acesso facilitado ao ponto central, restando à população pobre e miserável a busca por locais periféricos.

Observa-se que nesse contexto histórico, sob a égide do Estado Liberal, as propostas normativas estavam em perfeita sintonia com a ideologia

---

<sup>117</sup> ROLNIK, op. cit., p.171.

<sup>118</sup> ROLNIK, op. cit., p.181.

<sup>119</sup> TASCHNER, Suzana P.; BORGUS, Lucia M. M. São Paulo: o caleidoscópio urbano. In: São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 31-44, 2001.

da época, pois o importante era apenas a não violação da lei com função exclusivamente protetiva, pouco importando seus possíveis reflexos sociais que hoje são sentidos por toda a malha urbana como a ocupação de áreas ambientais, falta de condições mínima de saneamento, violência, dentre outras.

Todavia, nos termos adotados pela nova ordem constitucional de 1988, leis ou atos normativos que colidam com os princípios e diretrizes adotados pela Política Urbana são passíveis de reconhecimento judicial de inconstitucionalidade ou ilegalidade, podendo ser utilizado como fundamento a razoabilidade, buscando plena sintonia com os objetivos da Constituição, entendimento que pode ser extraído da própria evolução conceitual de determinados institutos.

As garantias do Estado Liberal eram limitadas diante de mecanismos que apenas garantiam seu aspecto formal, especificamente direcionadas à classe burguesa, fazendo com que, na evolução do tempo, houvesse uma reanálise das ideias vigentes, conferindo-lhes assim um novo caráter, que foi sendo sedimentado aos poucos nas modernas constituições democráticas, representado pela inserção de normas de cunho social, avançando assim, para o aspecto material.

Não que houvesse um total abandono da ideologia dominante, mas uma nova concepção de valores que melhor se amoldariam ao resguardo dos direitos e garantias da dignidade humana, mitigando a predominância do caráter individualista, caracterizado apenas pela completa não-interferência do Estado, insuficiente para os anseios sociais e gerador de exclusão.

Vale mencionar, no citado processo de evolução, a mudança paradigmática do “devido processo legal” – *due process of law*, que em sua origem contemplava apenas o caráter formal, representado pela conquista do baronato contra o arbítrio do Rei (Magna Carta de 1215), prevendo

expressamente o respeito a *law of the land* – a lei da terra, posteriormente, *rule of the law*, que evoluiu para o *due process of law* – o devido processo legal.

De início as garantias eram apenas adjetivas, bastava ter ciência de qual lei seguir. Era proteção formal contra investidas do Estado na vida, na propriedade e na liberdade.

Na América do Norte, com a independência das 13 colônias e o pacto federativo, o devido processo legal ganha outro colorido (*Bill of Rights* americano); e ao Judiciário foi dada competência para poder afastar a aplicabilidade de leis e atos governamentais quando arbitrários. É a “igualdade na lei”, e não só “perante a lei” (*equal protection of the law*).

Como aponta Lúcia Valle Figueiredo, “somente será *due process of law* aquela lei – e assim poderá ser aplicada pelo Magistrado – que não agredir, não entrar em confronto, não entrar em testilha com a Constituição, com os valores fundamentais consagrados na Lei das leis”<sup>120</sup>.

O critério encontrado para isso foi o da razoabilidade, que pressupõe equilíbrio, moderação e harmonia. Entre nós, sua fonte inspiradora tem duas correntes: a primeira encontra amparo na influência norte-americana extraída do próprio devido processo legal e seu conceito histórico; a outra vertente sustenta que o princípio da razoabilidade está implícito no ordenamento pátrio brasileiro como princípio não positivado decorrente do Estado Democrático de Direito, que com todas as suas dificuldades de conceituação tem sido declarada como a adequação de sentido que deve haver entre os fins, os meios e os motivos, tudo isso atrelado ao valores fundamentais explícitos ou implícitos na Constituição Federal.

---

<sup>120</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de direito e devido processo legal. Revista Diálogo jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 5 jan. 2007.

Em síntese, o devido processo legal adjetivo, “significa a garantia processual concedida à parte para se utilizar da plenitude dos meios jurídicos existentes”<sup>121</sup>, são as garantias processuais de contraditório, ampla defesa, isonomia, juiz imparcial, etc.

Já o devido processo legal substantivo é o princípio por meio do qual se controla o arbítrio do Legislativo e a discricionariedade dos atos do Poder Público, ou seja, “é por seu intermédio que se procede ao exame da razoabilidade (reasonableness) e da racionalidade (rationality) das normas jurídicas e dos atos do Poder Público em geral”<sup>122</sup>, com o objetivo de proibir o excesso.

Por seu turno, o administrador não está apenas vinculado à letra da lei, agindo somente de acordo com ditames do Estado Formal de Direito, mas deve, sob pena de nulidade de seus atos, observar o princípio da razoabilidade<sup>123</sup>.

Percebeu-se a necessidade de garantias efetivas para aplicação dos direitos, não apenas na ótica negativa, mas conclamando o Estado a intervir de forma positiva com contornos de uma nova dimensão.

Assim, em contraponto, surge a matriz social como nova acepção ao tratamento dispensado ao homem pelo Estado, redirecionando e ativando suas funções na busca do interesse social, deixando de ser mero garantidor de sua própria inércia, mas implementador de justiça social, ou seja, promotor de políticas públicas.

---

<sup>121</sup> TAVARES, Andre Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Savaiva, 2009, p. 483.

<sup>122</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 214.

<sup>123</sup> “É obvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade não pode estar conforme à finalidade da lei. Donde, se padecer deste defeito, será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade. Isto equivale a dizer que será ilegítima, conforme visto, pois a finalidade integra a própria lei. Em consequência (sic), será anulável pelo Poder Judiciário, a instâncias do interessado” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 98).

Diante desse quadro evolutivo o Estado passa a ser Social, e a se preocupar com resultados e metas desse aspecto, elegendo prioridades que não se restringem apenas à segurança jurídica ou à manutenção do “status” até então alcançado e preservado. O papel do Estado ganha novas responsabilidades que exigem uma atuação mais intervencionista, não de forma passiva, mas sob o aspecto promocional, que vem bem representada por cartas políticas como a Constituição Mexicana de 1917, de Weimar de 1919 e a brasileira de 1988, colorindo de forma diferente instituições; e principalmente, institutos com contornos direcionados ao social como a propriedade e a cidade, com a previsão de normas de programação, políticas públicas e de cumprimento de função social, transformando o sistema econômico em econômico social, sem, no entanto, negar sua qualidade de Estado de Direito como base dessa organização.

Em primeiro lugar, normas visam impedir ou cercear a ocorrência de comportamentos contrários ao seu preceito. Essa função eficaz tem o sentido de bloqueio das condutas indesejáveis, podendo denominar-se destarte *função de bloqueio*. Em segundo lugar, normas visam à realização de objetivo, que funciona como um *telos* programático. Essa função tem, pois, o sentido de programa a ser concretizado, o que permite chamá-la de *função programática*. Por fim, normas visam à realização de um comportamento. Essa função tem o sentido de assegurar uma conduta desejada, razão pela qual a denominamos *função de resguardo*”<sup>124</sup>.

Desde o preâmbulo, que segundo Juan Bautista Alberdi sintetiza os grandes fins da Constituição, servindo de rumo para atividade política do governo<sup>125</sup>, a referência da Constituição brasileira é de um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, dentre eles a segurança fundada na harmonia social.

---

<sup>124</sup> FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 201.

<sup>125</sup> ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida par la organización política de la república argentina**. Buenos Aires: W.M. Jackson, 1945, p. 295.

Na mesma sintonia, expressos no art. 3º, da Constituição Federal, são objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira,

I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em primeiro plano, é preciso dizer que o Estado é de Direito, ou seja, baseado na lei como instrumento legítimo, fruto da vontade popular expressa por meio de seus representantes ou diretamente (art. 1º, parágrafo único, CF), servindo como instrumento impeditivo de tendências arbitrárias dos detentores do poder de ocasião.

Está no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal: o trabalho, a educação, a saúde, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância; e a assistência aos desamparados.

A inserção desses direitos nos modernos textos constitucionais, expressa uma mudança de paradigma ideológico, do Estado Liberal para o Estado Social.

Elísio Augusto Velloso Bastos:

[...] esta mudança inicia sua consolidação quando o Estado deixa de ser um mero garantidor de liberdades e da propriedade, e passa a assumir um papel ativo, de impulso à redução da desigualdade, pretendendo atuar, inclusive, sobre

o regime da propriedade que, pouco a pouco, passa a ter seu uso legitimado pelo bem-estar causado à comunidade, e não apenas a seu titular<sup>126</sup>.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o juiz somente poderia afastar o mandamento legal quando o preceito fosse formalmente inconstitucional, e se assim não fosse, o julgador estaria substituindo sua concepção de justiça pela do legislador em indevida usurpação de poder.

Com o advento da Constituição de 1988, a função estatal fica atrelada aos seus fins.

Todavia, a mera inserção de direitos sociais nos textos constitucionais possui pouca valia se não forem efetivamente colocados em prática por intermédio de políticas públicas que busquem a diminuição do grau de exclusão social.

### **3.2 EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS**

Não obstante o avanço normativo dos direitos sociais, sua efetividade não se mostrou ativa da mesma forma, já que os direitos amparados pelas normas programáticas ficaram a depender de prestações positivas do Estado, pois não são autoexecutáveis.

O desaparecimento e a decadência dos serviços públicos essenciais, aliados ao pouco controle estatal sobre o avanço do voraz apetite econômico, colocam em xeque problemas vividos em especial pelos grandes centros urbanos, como poluição ambiental, tráfego caótico limitador da circulação, submoradia, exclusão e insegurança.

O signo da ordem econômica, marcada pela onipresente mão invisível do mercado, típica da matriz liberal, ignora as consequências desastrosas da não-imposição de medidas positivas e pelo não sopesamento

---

<sup>126</sup> BASTOS, 2007, p.28.

do passivo social. Nesse sentido aponta Cristovam Buarque, citado por Josué Mastrodi:

[...] a economia leva em conta perda financeira decorrente de um investimento que não foi feito no momento certo, mas não leva em conta o custo da não-realização de um investimento social. A omissão social não é considerada perda: não erguer uma escola, não tratar adequadamente a água potável, não evitar a depredação ambiental são ignorados na medida do produto de uma sociedade. O custo de não-fazer não é contemplado nas decisões públicas relacionadas com os gastos sociais. Se fosse, as decisões pertinentes ao investimento de recursos públicos teriam sido completamente diferentes ao longo da história. E a sociedade não estaria pagando um alto custo em insegurança, pobreza, deseducação, saúde degradada, idades caóticas<sup>127</sup> (grifo nosso).

Surge então a questão sobre se os direitos sociais mantêm a mesma efetividade ou não das asseguradas aos direitos fundamentais individuais de liberdades públicas, ou ainda se o Poder Público pode sempre se valer do argumento eximente de falta de verba para concretização de investimentos públicos utilizando-se como argumento a cláusula de reserva do possível.

Na mesma esteira, havendo intervenção judicial para compelir o Poder Público ao cumprimento dos mandamentos constitucionais, estaríamos diante de uma indevida intervenção do Poder Judiciário em esfera reservada ao Poder Executivo, este como principal responsável pela implementação de políticas públicas?

Ventila-se que as normas que asseguram os direitos sociais são de natureza programática, ou seja, prevêm o alcance de seus objetivos

---

<sup>127</sup> MASTRODI NETO, op. cit., p. 102.

baseados em programas e ações futuras que exigem investimentos disponibilizados por lei orçamentária para sua efetiva e real implementação.

Nessa linha de raciocínio, o Estado advoga que não seria possível exigir realizações sem verba destinada para a consecução específica daquele fim, pois ninguém é obrigado a fazer o impossível, cláusula de reserva do possível, “ad impossibilia nemo tenetur”.

Ocorre que, como diz Josué Mastrodi, mesmo as normas que garantem as liberdades públicas que não se enquadram no conceito de programas, também exigem para sua manutenção instrumentos destinados ao seu funcionamento, e nem por isso se vislumbra oposição à cláusula da reserva do possível. É o que acontece, a exemplo, com a manutenção do Tribunal ou de um Departamento de Polícia.

Assim, conclui o citado autor que somente em caso de ausência total de recursos, poderia o Poder Público se escusar a efetivar aos direitos sociais, podendo o Judiciário, evidentemente desde que provocado, compelir o Executivo a cumprir com os direitos sociais legalmente previstos, sem que isso caracterize ingerência indevida de funções.

Não há de se falar em sobreposição ou invasão de um poder pelo outro, e isso por dois motivos: (1º) a separação de poderes é um critério útil para a organização do Estado, e tal organização não pode servir de óbice para que o Estado cumpra suas principais funções, quais sejam, promover, implementar e garantir os direitos fundamentais; e (2º) o Estado é único, de modo que a tese da separação de poderes não se refere propriamente a *poderes*, pois o poder político é único, mas às *funções* de organização do Estado<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> MASTRODI NETO, op. cit., p.107.

Vale observar o entendimento do Poder Judiciário sobre a omissão do Poder Executivo na implementação de direitos sociais sob o comum argumento dos princípios da reserva do possível<sup>129</sup>.

Em destaque à efetividade em contraponto à reserva do possível, Nelson Saule, analisando a Carta Mundial do Direito à Cidade, destaca que,

[...] de acordo com a Carta cidades, em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, devem adotar todas as medidas necessárias, até o máximo de recursos de que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados e com adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais<sup>130</sup> (grifo nosso).

---

<sup>129</sup> A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais. 4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. 5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. 6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário. REsp 1.041.197-MS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 25/08/2009.

<sup>130</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007, p. 39.

Sem se reservar em grau de exclusividade, nos mais adensados centros urbanos, a falta de efetivação das políticas públicas são percebidas com mais intensidade no que se refere ao avanço da violência e da criminalidade, “Assim, um elemento que contribuiu muito foi o acentuado aumento da população urbana, que não foi acompanhado por políticas públicas suficientes para gerir de maneira adequada as demandas habitacionais, educacionais, laborais, de saúde e de segurança”<sup>131</sup>.

A situação conflita frontalmente com as normas asseguradas pela Constituição Federal, ainda que programáticas, quando trata de Direitos Sociais e Política Urbana, impondo, neste último caso, ao Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (CF, art. 182, “caput”).

O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01) incluiu dentre seus objetivos, o planejamento do desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e as atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, efeitos que geram a desordem urbana (art. 2º, IV, Estatuto da Cidade)<sup>132</sup>.

### **3.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA OU POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA?**

A Constituição Federal dispôs em seu capítulo III, Título V sobre a Segurança Pública, apontando para o Estado o dever, e a todos o direito e a responsabilidade da manutenção da ordem interna (art. 144 “caput” CF).

---

<sup>131</sup> CONCEIÇÃO, op. cit., p.56.

<sup>132</sup> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O dispositivo constitucional trata em especial sobre as atribuições dos órgãos incumbidos da tarefa de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, estruturada organicamente pela polícia federal e polícias civis dos estados e distrito federal, bem como composta pelas polícias rodoviária, ferroviária federal e militares dos estados.

A atividade policial pode ser repartida em duas categorias: a) a polícia administrativa, também denominada polícia ostensiva, cuja finalidade consiste na prevenção do crime, é dizer, evitar que ele venha a ocorrer; b) a polícia judiciária, também conhecida como polícia de investigação, cuja missão consiste na repressão do crime, isto é, uma vez ocorrido, deflagra procedimento administrativo (inquérito policial) voltado para a busca da certeza material de existência do crime, bem assim de quem seja seu autor<sup>133</sup>.

Cláudio Amaral, dissertando sobre o tema, destaca a questão da segurança como também integrante do rol dos direitos humanos, melhor se adequando à categoria de Direitos Sociais: “essa busca incessante por segurança acaba por converter-se em um motivo de ordenação dominante da vida social, chegando-se mesmo a falar em ‘direito humano’ à segurança”; e continua, “muitos defendem a razoabilidade da atividade humana voltada à consecução de segurança como diretriz em todos os âmbitos de interação social, na medida em que evita a criação de um estado geral de desespero ou tumulto”<sup>134</sup>.

A preocupação com a segurança, no âmbito das cidades, esteve presente no processo de formação constituinte da Carta Política de 1988, e seguindo às aspirações da época, foi apresentada Emenda Popular de

---

<sup>133</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 433.

<sup>134</sup> AMARAL, Cláudio do Prado. **Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco**. 2007. Monografia 44 – 2007 - IBCCRIM. São Paulo, p. 67-68.

Reforma Urbana,<sup>135</sup> que deu origem ao capítulo sobre a política urbana com as seguintes proposições:

Art. 1º. Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado à assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural (grifo nosso).

II – gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, a segurança pública, juntamente com outras questões, também é reconhecida como estado de ordem indissociável à função plena da cidade.

O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à

---

<sup>135</sup> “A noção do direito à cidade adquiriu forma com as proposições que foram resultado da formulação de uma Emenda Popular de Reforma Urbana por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais-ONGs, associações civis, movimentos e grupos sociais que atuam com a questão urbana que compreenderam a importância de participar do processo institucional da Assembleia Nacional Constituinte [...]. A emenda popular de reforma urbana apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados não só ao reconhecimento e a institucionalização de direitos as pessoas que vivem na cidade, mas também a capacitar o Poder Público para a promoção de políticas públicas para concretizar esses direitos. (SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 25).

cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica<sup>136</sup> (grifo nosso).

Atento aos novos paradigmas sobre as funções que devem bem desempenhar a cidade para que sustente padrão mínimo e adequado de qualidade de vida, a Carta Mundial de Direito à Cidade reconhece expressamente a segurança pública como um desses direitos:

Artigo XI. Direito à segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural.

1. As cidades devem criar condições para a segurança pública, a convivência pacífica, o desenvolvimento coletivo e o exercício da solidariedade. Para tanto devem garantir o pleno usufruto da cidade, respeitando a diversidade e preservando a memória e a identidade cultural de todos(as) os(as) cidadãos(ãs) sem discriminação alguma.

Para Daniela Libório, “a qualidade de vida urbana se concretizará na medida em que a oferta suficiente e a boa conexão entre as funções da cidade se antecipem às necessidades”<sup>137</sup>.

O problema da segurança pública extrapola os bolsões de pobreza e exclusão, atingindo capilarmente classes sociais economicamente privilegiadas que em regra não sofrem as consequências da falta de efetividade dos demais direitos sociais como saúde, educação, moradia, dentre outros.

A adoção exclusiva de medidas de cunho eminentemente repressivo, como o recrudescimento da legislação penal, ações policiais de

---

<sup>136</sup> Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=139](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=139). Acesso em: 23 fev. 2010.

<sup>137</sup> DI SARNO, op.cit., p. 99.

embate e sistema de cumprimento de pena mais rigoroso, têm se mostrado insuficiente para conter o pânico urbano.

O tema insegurança tem sido tratado em regra com políticas de governo restritas a intervenções pontuais meramente punitivas, utilizando-se exclusivamente de mecanismo de repressão policial em áreas previamente identificadas como problemáticas ou de risco - “zonas sem lei” -, e não com políticas de Estado, previamente planejadas com o objetivo de maior poder de neutralização. “En otras palabras, graves problemas sociales son reducidos a problemas espaciales con una concepción cartesiana, estática del espacio, descuidando la dinámica social y espacial”<sup>138</sup>.

Nesse ponto, de se considerar que 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. As 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.<sup>139</sup> (grifo nosso).

Deve-se compreender que o sistema de justiça criminal não suporta o alargamento imposto pela sociedade para solução dos problemas de insegurança.

O caráter preventivo da pena, significando o poder intimidativo que ela representa, ou seja, as consequências que traz o cometimento de

---

<sup>138</sup> Tradução livre: “Em outras palavras, graves problemas sociais são reduzidos a problemas espaciais com uma concepção cartesiana, estática do espaço, descuidando a dinâmica social e espacial”. MUSTAFA, Dikec, apud, Eduardo Muñoz. op. cit. p.42.

<sup>139</sup> TANGERINO, op. cit., p. 150.

uma infração penal, não tem se mostrado, isoladamente, eficiente mecanismo de contenção para grande massa de criminalidade.

Tradicionalmente, a prevenção da criminalidade passa pelas políticas repressivas e preventivas.

As repressivas estão relacionadas diretamente com os mecanismos de Justiça Criminal, pois não se ignora que uma das funções da pena-castigo, como medida sancionadora imposta pelo Estado ao infrator da lei penal, é a prevenção.

A pena efetivamente imposta mostra ao corpo social que um de seus membros foi atingido pela reprimenda, e que isso sirva de exemplo aos demais como forma de desestímulo coletivo, funcionando como mensagem multiplicadora. Essa é a prevenção geral.

De outro lado, aquele atingido diretamente pela correção estatal, sofrendo as consequências de seus atos, refletirá sobre o valor de seu “status libertatis” e as desvantagens em violar a lei.

Já as políticas preventivas buscam atuar sobre o déficit social, questão que se coloca problematizada nos centros urbanos, pois a coesão social que funciona como importante mecanismo de arrefecimento das condutas indesejadas está debilmente atingida pelo processo de urbanização segregacionista, que gera a despersonalização dos habitantes e rompimento do controle social.

Como assinala Theodomiro Dias Neto, “as ‘políticas de segurança pública’ não estão voltadas à mobilização das esferas públicas visando ao enfrentamento racional e preventivo dos conflitos e das situações associadas diretamente ou indiretamente ao sentimento de insegurança”<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> DIAS NETO, op. cit., p. 71.

Diante da crise de segurança pública, a busca é pelo rompimento monopolizador do sistema de justiça criminal para enfraquecer o problema, superando o conceito de ações isoladas de repressão estatal, e descortinando o nexos causal entre a insegurança e as condições sociais de exclusão de direitos. “O fundamental não está na individualização de responsabilidades, mas na compreensão das relações causais entre os conflitos e os processos sociais que os circundam”<sup>141</sup>.

As atuais políticas e instituições de segurança pública, do modo que estão desenhadas, não são capazes de atuar nas estruturas sociais geradoras de conflitos, ou mesmo efetivamente contribuir em sua neutralização, pois permanecem restritas às limitadas funções de policiamento ostensivo ou na apuração de responsabilidade penal individual.

Ao contrário da “policialização” repressiva dos problemas da segurança, o Estado deve se voltar para a busca da prevenção por meio de políticas públicas de inclusão que agem nas causas dos conflitos, criando assim, condições favoráveis para que os institutos e instituições de segurança pública possam atuar de forma eficaz, funcionando de forma fragmentária e subsidiariamente, gerando melhores resultados de responsabilização.

Nesse aspecto, novos papéis das tradicionais instituições repressivas podem contribuir para a formulação de políticas públicas integradas, podendo a Polícia Civil, territorial por excelência, participar de forma efetiva em processos de zoneamento, interdições municipais, limitações administrativas, dentre outras, identificando as principais causas de conflito social e planejando de forma integrada com outros órgãos, alternativas de prevenção.

---

<sup>141</sup> Ibidem, p. 72-87.

Questões de segurança, quanto às medidas preventivas, passam nesse novo conceito a dispor da intervenção de vários e novos atores, em atuação integrada e interagencial.

O dado novo a caracterizar o Estado Social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos, ordenado sob a forma de políticas públicas, em conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados<sup>142</sup>.

Acerca da interagenciabilidade das políticas públicas de segurança, em referência ao novo papel da Polícia no conceito da Teoria da Nova Prevenção, Theodomiro Dias Neto sustenta que:

[...] as barreiras que tradicionalmente isolavam a polícia do restante da administração são gradativamente superadas: a polícia passa a dispor de competências e recursos não-penais para o exercício de suas funções e a ter voz na discussão de políticas públicas com reflexo direto ou indireto sobre a sua esfera de ação, como alteração de normas de zoneamento, construção de um conjunto habitacional ou alteração dos horários de funcionamento de um parque. O objetivo é a maior sincronia entre as ações policiais e as demais ações governamentais em perspectiva de tratamento preventivo dos problemas<sup>143</sup>.

Tornou-se imperativo o reconhecimento estreito sobre questões referentes à violência, direitos de cidadania e exercício real de direitos,

---

<sup>142</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.259.

<sup>143</sup> DIAS NETO, op. cit., p. 115.

concluindo que a população no pleno exercício da cidadania detém a titularidade do direito à segurança pública<sup>144</sup>.

Investidas policiaescas de caráter militarizado servem apenas de placebo para área urbana doente, que na realidade necessita de efetiva intervenção urbanística para qualificá-la de forma a impor características funcionais àquela região.

A ordem urbanística é espelho do cumprimento das funções da cidade, “é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”<sup>145</sup>, e à *contrario sensu*, as disfunções da cidade geram desordem, caos, violência e degradação da qualidade de vida, sendo que o restabelecimento da ordem, passa menos por medidas de cunho punitivo-repressivo, e mais por mecanismos promocionais, que ao mesmo tempo desestimulam condutas indesejadas e direcionam comportamentos sadios.

Surge no sistema jurídico brasileiro conjunto de princípios e normas, formando mecanismo voltado ao bem estar coletivo e ao desenvolvimento sustentável das cidades, criando instrumentos aptos a intervir de forma eficiente no processo de ordenação das cidades, inclusive elegendo a segurança como um de seus objetivos fundamentais.

A desordem urbanística contribui decisivamente para a desorganização social gerando, conseqüentemente, o afrouxamento do controle social informal, impeditivo de condutas desviantes.

Assim, temos que a degradação urbanística está intimamente relacionada com fatores que geram insegurança, sendo que o ramo jurídico naturalmente apto a ordenar o espaço urbano, evitando ou corrigindo por

---

<sup>144</sup> DORNELLES, op.cit., p.108.

<sup>145</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 402.

meio de seus próprios institutos e instrumentos o desajuste é o Direito Urbanístico.

## CAPÍTULO 4

### DIREITO URBANÍSTICO E NEUTRALIZAÇÃO: A PREVENÇÃO EM FOCO

#### 4.1 POLÍTICA URBANA: O DIREITO URBANÍSTICO COMO REGULADOR DA CIDADE

É importante entender qual o bem da vida que o Direito Urbanístico busca tutelar por suas normas, compreender seu papel no processo de urbanização, em especial no planejamento e gestão das cidades, e a forma como esses núcleos humanos se desenvolvem.

A atividade urbanística é função pública, já que seu objetivo precípua é a ordenação dos espaços habitáveis visando o bem-estar de seus ocupantes. É pública, pois visa interesse coletivo, com prevalência do interesse público sobre o particular.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: o urbano e o rural”<sup>146</sup>.

A construção legislativa sobre Direito Urbanístico, em especial sua inserção no texto constitucional de 1988, bem como sua regulamentação infraconstitucional com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01), instituiu a política nacional urbana.

Nas palavras de Eduardo Cifuentes Muñoz, “el ‘derecho a la ciudad’ es un recurso político, jurídico, filosófico y estético para movilizar una gobernabilidad y una praxis urbana que se ajuste enteramente a las

---

<sup>146</sup> MEIRELLES, op.cit., p. 513-514.

necesidades y deseos del ‘habitante’ de la ciudad y al hecho de ‘habitar la ciudad’<sup>147</sup>.

A questão a respeito da autonomia didática ou científica do Direito Urbanístico não será tema central desse trabalho, mas como ramo do Direito em franca evolução, não há como negar que ganha a cada inovação legislativa força para se afirmar autonomamente, integrando-se melhor no conceito desenvolvido no campo dos interesses difusos e coletivos ou metaindividuais.

Difuso é o interesse que abarca toda a coletividade, não passível de determinação ou individualização, pois diz respeito a todos os seus integrantes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, destinatárias finais de sua tutela.

Certo é ainda, que seu objeto é indivisível, sendo os integrantes da sociedade ou comunidade, vinculados tão somente por uma relação fática, que relaciona os titulares do interesse entre si<sup>148</sup>.

O direito de respirar ar puro, eis que o objeto não pode ser partilhado, não admite cisão, pois o interesse na boa qualidade do ar ou a pretensão de um meio ambiente limpo e sadio é compartilhado por um número enorme de pessoas, embora não pertença individualmente a nenhuma delas, eis que indivisível. Assim os titulares desse direito são indeterminados, ligados simplesmente por uma circunstância fática: o ar<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Tradução livre: “O ‘direito à cidade’ é um recurso político, jurídico, filosófico e estético para mobilizar uma governabilidade e uma práxis urbana que se ajuste inteiramente às necessidades e desejos do ‘habitante’ da cidade e ao fato de ‘habitar a cidade’”. op.cit. p.1

<sup>148</sup> Lei n.º. 8.078/90, art. 81, I.

<sup>149</sup> FINK, Daniel Roberto. (Coord.). **Poluição sonora e o Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, n.13, 1999.

A indivisibilidade do objeto de tais interesses impede o seu fracionamento ou repartição material, pois considera que o seu asseguramento é benefício geral e indiscriminado<sup>150</sup>.

Sendo de necessidade e titularidade de toda a sociedade, e não de grupos determinados, acrescenta-se também como uma de suas características a indisponibilidade dos direitos a serem tutelados.

Conforme Toshio Mukai,

[...] objetivamente, o interesse difuso estrutura-se como um interesse pertencente a todos e a cada um dos componentes de uma pluralidade indeterminada que se trate. Não é simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e própria, exclusiva de domínio. O interesse difuso é o interesse que cada indivíduo possui pelo fato de pertencer à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma<sup>151</sup>.

Na conceituação de Ada Pellegrini Grinover,

[...] por interesses propriamente difusos entendem-se aqueles que, não se fundando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fato, genéricos e contingentes, acidentais e mutáveis: como habitar uma região, consumir iguais produtos, viver em determinadas circunstâncias sócio-econômicas (sic), submeter-se a particulares empreendimentos<sup>152</sup>.

Os interesses coletivos, igualmente pertencem à categoria dos metaindividuais, como os difusos, são de natureza indivisível, porém pertencem a um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si por

---

<sup>150</sup> ESTAGNAN, Joaquim Silguero. *La Tutela Jurisdiccional de los Intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Madrid, Dykinson Apud LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

<sup>151</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistemático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

<sup>152</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

uma relação jurídica base ou originária (Lei nº. 8.078/90, art. 81, parágrafo único, II).

Na lição de Barbosa Moreira, "interesse para o qual se reclama tutela podendo ser comum a um grupo mais ou menos vasto de pessoas, em razão de vínculo jurídico que as une a todas entre si, sem, no entanto situar-se no próprio conteúdo da relação plurissubjetiva [...]". A exemplo de sociedades constituídas e condomínio, observa-se que "facilmente se distinguem aí uma relação-base (sociedade, condomínio), de que participam todos os membros do grupo, e um interesse derivado, que para cada um dos membros nasce em função dela, mas sem com ela confundir-se"<sup>153</sup>.

Foi a partir das discussões travadas no Fórum Urbano Mundial em Barcelona (2004), V Fórum Social Mundial em Porto Alegre (2005), e Fórum social Mundial Policêntrico (2006), que o Direito à Cidade passou a ser reconhecido como Direito pautado pela solidariedade.

O direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social<sup>154</sup>.

Nos termos da Carta Mundial do Direito à Cidade, e como aponta Nelson Saule:

[...] levando em consideração a evolução dos direitos humanos referentes aos chamados direitos históricos de terceira e quarta geração como o direito ao meio ambiente,

---

<sup>153</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados "interesses difusos"**. Temas de direito processual, 1ª série. Saraiva, 1977.

<sup>154</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_ **Direito urbanístico: Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 50.

direito ao patrimônio cultural da humanidade, a Carta introduz uma concepção de direitos humanos coletivos e difusos referente aos direitos à cidade e não dos direitos individuais<sup>155</sup>.

A Carta do Rio de Janeiro, documento extraído do 5º Fórum Urbano Mundial-2010, promovido pela Organização das Nações Unidas, reconheceu formalmente o Direito à Cidade como um direito humano.

O Direito à cidade deve se constituir como um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultural.

Daí se sustenta que o direito à cidade foi inserido no mesmo patamar dos direitos da terceira geração pautado pela solidariedade, como o meio ambiente, os direitos da criança, do adolescente e do consumidor, portanto de caráter transindividual. Tanto verdade que a lei que confere tutela específica à defesa desses direitos, Lei de Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85), foi alterada pelo Estatuto da Cidade, com a inserção de dispositivo referente à ordem urbanística em seu artigo inaugural<sup>156</sup>.

Não se pode efetivamente restringir a tutela dos interesses difusos às questões clássicas, como a do meio ambiente, do consumidor ou do patrimônio cultural, como alerta Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior. Ela deve alcançar os novos

---

<sup>155</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007, p. 38.

<sup>156</sup> Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº. 8.884, de 11 de junho de 1994)

[...]

III – à ordem urbanística

[...].

conflitos de massa, notadamente na área social, que reivindicam não apenas melhoria de condições, mas, para os excluídos, o próprio acesso aos direitos sociais básicos, entre os quais, o direito à moradia, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à segurança, à previdência e assistência social, ao lazer”, completando ainda no sentido de que “a cidadania e a dignidade plenas da pessoa humana podem ser considerados os bens jurídicos difusos que sintetizam todos os demais bens e valores difusos tutelados pela ordem constitucional e que nada mais são do que desdobramento daqueles, meios e instrumentos para o atingimento da plenitude desses referidos bens<sup>157</sup>.

Quanto à evolução dos direitos humanos, vale aqui a transcrição de decisão emanada do Supremo Tribunal Federal que bem enquadra as categorias:

[...] enquanto os *direitos de primeira geração* (direitos civis e políticos)- que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os *direitos de segunda geração* (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os *direitos de terceira geração*, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizado enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> YOSHIDA. Consuelo. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 190-191.

<sup>158</sup> MS nº 22.164/SP – STF. Diário da Justiça. Seção I, 17 nov. 1995. Tribunal Pleno.

O Direito Urbanístico, assim como outros ramos do Direito, pode ser apresentado sob o aspecto objetivo e como ciência.

O critério objetivo se refere ao conjunto de normas impostas pelo poder competente e de caráter geral (*norma agendi*), no caso específico, plexo de normas com o fim de ordenar os espaços habitáveis para melhoria das condições de vida do homem.

Já Direito Urbanístico como ciência, pode ser definido como “ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”<sup>159</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em obra escrita na década de 70, define como “conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”<sup>160</sup>.

É entendido por Daniela Libório,

[...] como um ramo do Direito Público que impõe, ao Poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização de ações que visem à ordenação dos espaços habitáveis, com o objetivo de coordenar a convivência entre as pessoas para melhor qualidade de vida<sup>161</sup>.

Assim, seu objeto pode ser “claramente definido e da maior importância, qual seja, promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano”<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> SILVA, 2010b, p.50.

<sup>160</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

<sup>161</sup> DI SARNO, op. cit., p. 30.

<sup>162</sup> FERNANDES, op. cit., p. 12.

Nesse aspecto, é inegável a construção normativa que já se instalou, retirando inclusive seu fundamento de validade da Constituição Federal.

É de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislarem sobre Direito Urbanístico (art. 24, I, CF).

Já em capítulo específico sobre a Política Urbana:

Art. 182, “caput”, CF. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As diretrizes gerais já foram fixadas em lei federal de número 10.257/2001, chamado Estatuto da Cidade que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição.

Estabelece o Estatuto da Cidade normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

Nos termos do art. 2º do Estatuto, é objetivo expresso ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com garantia ao direito à cidades sustentáveis, qual seja, o direito à terra urbana, à moradia (função de habitar), ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte (função de circular) e aos serviços públicos, ao trabalho (função de trabalhar) e ao lazer (função recreativa), para as presentes e futuras gerações.

Em nível municipal, cuidando de interesse local, a normatização está a cargo do Plano Diretor a ser elaborado pelo Poder Legislativo

Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º, CF).

Posto então, o Direito Urbanístico como ramo jurídico estruturalmente delineado por princípios e normas que visam a regulação da cidade para o bem-estar coletivo, e verificado que as causas da violência são multiformes e de origens diversas, inclusive oriunda da problemática urbana, na próxima seção será posta a possível contribuição que o Direito Urbanístico pode fornecer a respeito do tema, intervindo como forma de controle social informal, neutralizando causas geradoras de insegurança.

#### **4.2 DIREITO URBANÍSTICO COMO (TAMBÉM) UMA ALTERNATIVA PARA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA**

A identificação das causas genéricas da violência giram basicamente sob duas ordens, causas endógenas e exógenas, ou seja, as decorrentes da essência do homem e as influências do ambiente que vive, especificamente o urbano.

Conforme Theodore Abel, citado por Hermes Ferraz,

[...] o comportamento criminoso é mais provável: a) entre aquela pessoa não estreitamente ligada a seus próprios grupos sociais ou à sociedade como um todo, por não partilharem de normas de comportamento; b) entre os homens; c) entre grupos de classe baixa; d) entre pessoas mais jovens; e) entre certos grupos minoritários; f) nas áreas urbanas; g) entre menos religiosos; h) mais em épocas normais e menos em épocas de guerra e de calamidade<sup>163</sup> (grifo nosso).

Giddens, citado por Cláudio do Prado Amaral:

---

<sup>163</sup> FERRAZ, op. cit., p. 31.

[...] poucos grupos da população podiam sentir-se seguros por longos períodos da violência ou da ameaça de violência por parte de exércitos invasores, bandoleiros, senhores da guerra locais, salteadores, ladrões ou piratas. Os meios urbanos modernos são considerados perigosos devido ao risco de um ataque ou assalto. Mas, não apenas é este nível de violência caracteristicamente menor se comparado com muitos cenários pré-modernos; tais meios são apenas bolsões de violência relativamente pequenos dentro de áreas territoriais maiores, nas quais a segurança contra a violência física é imensamente maior do que jamais foi possível em regiões de tamanho comparável”<sup>164</sup>.

Os bolsões de exclusão, formados por áreas consolidadamente degradadas, funcionam como mecanismo de retroalimentação entre as causas endógenas e exógenas num ciclo sem fim, pois o ambiente que deveria funcionar como forma de controle social sobre condutas violentas ou criminosas, atua como causa indutora de frustrações.

Em artigo a respeito, Paulo José Leite Farias explica que:

[...] cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade. O congestionamento do trânsito (função urbanística da circulação), a inexistência de áreas adequadas ao lazer (função urbanística de recreação), a intranqüilidade (sic) do repouso dos seus moradores (função urbanística da residência), a inexistência de espaços de trabalho dignos para todos os cidadãos (função urbanística do trabalho), todas essas disfunções são formas de desrespeito às funções

---

<sup>164</sup> AMARAL, Cláudio do Prado. **Bases teóricas da ciência penal contemporânea**: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco. 2007. Monografia 44 – 2007 - IBCCRIM. São Paulo, p. 66.

urbanísticas que possuem conseqüências 9sic) nos índices de violência daquele local”<sup>165</sup>.

Segundo as teorias desenvolvidas pelo movimento da Escola de Chicago, que culminaram com a formação da Ecologia Humana, a cidade é vista como um grande organismo vivo, desenvolvendo a ideia numa visão sistêmica.

Comércio ilegal, prostituição, tráfico e consumo de drogas, invasões e ocupações irregulares estão diretamente relacionadas às funções urbanísticas, como trabalho, circulação, lazer e moradia.

O conjunto de condições desfavoráveis que culminam com o desrespeito às normas urbanísticas, gera um novo fator de desequilíbrio ambiental, a insegurança.

Theodomiro Dias Neto, citando estudo sobre o processo de degradação da qualidade de vida em cidades norte-americanas desenvolvido por Wesley Skogan, transcreve que: “sinais de degradação física do espaço urbano contribuem para enfraquecer os mecanismos internos de controle social informal e, conseqüentemente, minar o senso de responsabilidade da população pela preservação da área”<sup>166</sup>.

Partindo-se, então, do princípio de que o estado de insegurança é também reflexo da desordem urbanística que se instalou e vem se instalando nas cidades, em especial naquelas que prosperam demograficamente, as intervenções urbanísticas devem ter também como escopo de planejamento a prevenção da violência para a melhoria da qualidade de vida pautada no equilíbrio e harmonia do ambiente urbano integrativo.

---

<sup>165</sup> FARIAS, Paulo José Leite. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. In: **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 168 (out/dez 2005). Brasília: Senado Federal. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_168/R168-12.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-12.pdf). Acesso em 3 mar. 2009.

<sup>166</sup> DIAS NETO, op. cit., p. 112.

Tem o Direito Urbanístico a função precípua de promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano, corrigindo distorções urbanísticas produtoras de degeneração social, impedindo que o fator ambiental interfira nos processos de condutas desviantes.

A morfologia urbana somente pode ser adaptada ou readaptada por meio dos instrumentos urbanísticos postos hoje à disposição do gestor de políticas públicas, já que poderá intervir de forma concreta, numa perspectiva integradora, no processo de ocupação.

Nesse sentido, os princípios e as normas urbanísticas devem ser ativadas, evitando ação estatal de eficácia rarefeita, que sejam suficientes para dar concretude aos direitos sociais diretamente ligados a vida digna, transformando pontos disformes em um padrão minimamente harmônico.

O tratamento contra a insegurança deve deixar de ser eminentemente repressivo, sem qualquer preocupação com o planejamento urbanístico. As áreas degradadas vulneráveis aos fatores de insegurança necessitam de neutralização e fortalecimento de controles sociais informais, levando à campo toda variada gama de institutos que dispõe o Direito Urbanístico.

A ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, bem como adoção de padrões de expansão urbana de forma sustentável juntamente com a participação popular em medidas diretamente associadas à ordenação da cidade, são diretrizes de política urbana que se associam ao tema nos termos do art. 2º, do Estatuto da Cidade<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> VI - a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

[...]

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e degradação ambiental;

É necessário que as normas e os atos administrativos de caracteres urbanísticos tenham também como mote a preocupação com áreas nevrálgicas que impulsionam a violência.

É importante, a fim de se evitar o surgimento de códigos paralelos, com sobreposição do sistema jurídico oficial, a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, conferindo segurança jurídica e reconhecimento estatal da moradia, que passa a usufruir de forma inclusiva dos programas de políticas públicas, evitando dessa forma o tomado do espaço por facções criminosas ou qualquer grupo organizado que imponha o poder por meio da violência<sup>168</sup>.

O zoneamento, como típico instrumento de ordem pública tem papel determinante no modo de crescimento sustentável da cidade, pois atua diretamente como ordenador urbano.

Como explica Paulo de Bessa Antunes,

[...] o zoneamento, originalmente, se fundou em intervenção estatal sobre a ocupação do solo e das formas de sua utilização, visando diminuir ou manter ‘sob controle’ os efeitos negativos que, inevitavelmente, são gerados pelo processo de *crescimento* industrial e urbano, daí se dirigiu para regulamentar praticamente todos os espaços geográficos, não se limitando mais apenas ao solo”<sup>169</sup>.

A falta de definição de uso para uma determinada área apresenta reflexos em seu entorno, e posteriormente, poderá contribuir para a

---

[...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

<sup>168</sup> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

<sup>169</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 180.

desarmonia da cidade, a exemplo do que ocorre com a instalação de uma indústria, chamariz de oportunidade de emprego que deslocará parcela populacional, abrigando em seu redor habitações operárias, muitas vezes em local não apropriado para moradia, sem qualquer planejamento estrutural para comportar uma destinação mista de indústria e residência.

Questões como a falta de oferta de moradia, especulação imobiliária e impossibilidade de plena absorção de todo contingente deslocado, empurra pessoas para áreas cada vez mais periféricas e impróprias para habitação, ora invadidas, ou pior, vendidas irregular ou ilegalmente, formando bolsões de desorganização social.

Na mesma esteira do rigor em se delimitar o tipo de zoneamento em industrial, uso diversificado, costeiro e residencial, é importante destacar os impactos que o desvirtuamento pode gerar no meio urbano, em especial para nosso estudo, a desordem urbanística como afrouxamento do controle social, gerando violência, crime, medo e insegurança.

A respeito, Theodomiro Dias Neto aduz:

[...] os sujeitos políticos locais devem assumir a segurança como tema de sua responsabilidade e como variável constante a ser ponderada no planejamento das intervenções públicas nas mais diversas áreas. Qualquer decisão política ou administrativa - alteração de regras de zoneamento, iluminação das ruas, instalação de uma escola, estação de metrô ou indústria, criação de uma área de lazer, arborização - é avaliada tendo em vista também o seu possível impacto no nível de segurança subjetiva e objetiva da população<sup>170</sup>.

Como aponta Theodomiro Dias Neto, “algumas cidades condicionam a licença para construção de novas áreas residenciais,

---

<sup>170</sup> DIAS NETO, op. cit., p. 134.

comerciais ou industriais à emissão de uma ‘declaração de impacto criminal’ (*crime impact statement*) que deverá certificar a adequação do projeto quanto a sua vulnerabilidade à ocorrência de atos criminais”<sup>171</sup>.

Vale destacar que a política urbana, que tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevê como uma de suas diretrizes gerais, expressa no Estatuto da Cidade audiência pública para empreendimento e atividades que possam interferir na segurança da população<sup>172</sup>.

Por sua vez, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, disciplinado pelos arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade, nessa ótica, poderá servir de fonte de pesquisa para previsão de futuras zonas criminógenas, pois seu conteúdo levará em consideração os efeitos negativos que poderão influenciar na qualidade de vida da população<sup>173</sup>.

Observa-se, inclusive, pelo seu conteúdo de abordagem mínimo, a preocupação com fatores como adensamento populacional, equipamentos urbanos comunitários e uso e ocupação do solo, que ofertados de forma deficitária é gerador de conflitos interpessoais, em especial crimes contra a pessoa.

De outro lado, empreendimentos que geram tráfego intenso de veículos e pessoas são atrativos para delitos patrimoniais.

---

<sup>171</sup> Ibidem, p.123-124.

<sup>172</sup> Art. 2º, XIII da Lei nº 10.257/01 Estatuto da Cidade – “Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

<sup>173</sup> “Será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população, residente na área e nas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público.

A adoção de processo de urbanização qualificada e medidas ambientais como coleta comunitária de resíduos, direcionando atenção também aos grupos vulneráveis é fator de aumento dos laços sociais.

Valida a participação população como forma de gestão democrática da cidade, a inserção de atividades desenvolvidas de conteúdo antiviolença com o objetivo de conscientizar as comunidades de seu fundamental papel de agente ativo no combate à violência urbana, restabelecendo laços sociais e fortalecendo o controle social informal, que passa necessariamente por vida digna de moradia e infraestrutura básica implantada no local.

Como aponta Edésio Fernandes,

[...] o direito coletivo à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística é o direito de todos – individualmente, por intermédio de representantes, eleitos ou por meio de outras formas de organização de interesses coletivos – de participarem da gestão das cidades<sup>174</sup>.

O cumprimento da ordem urbanística é harmonizar as cidades, utilizando-se de instrumentos legais para observância e cumprimento de explícito mandamento constitucional, alcance do bem-estar coletivo, sendo forma juridicamente válida de incentivar e reprimir condutas, materializando de forma efetiva o Poder de Violência Simbólica, prevenindo as causas da insegurança urbana.

#### **4.3 NEUTRALIZAÇÃO: O CONCEITO DE VIOLÊNCIA SIMBÓLICA**

A punição, ou mais especificamente o termo sanção como previsão abstrata e aplicação concreta com finalidade precipuamente repressiva, incidente apenas após a violação da norma (sistema protetivo-

---

<sup>174</sup> FERNANDES, op. cit., p.11.

repressivo), tem sido repensada com novos contornos, e ganha um sentido diferente, agora como forma de incentivo com a obtenção de prêmios ou vantagens, como são as chamadas sanções premiaias ou positivas<sup>175</sup>.

Altera-se o aspecto de atuação estatal e por consequência o controle social, aplicando-se técnicas de incentivo que buscam influenciar o comportamento a ser atingido.

Em construção de mesma base teórica, o Estado, e isso vem bem representado pelas Constituições modernas, visa o implemento de função promocional com normas que projetam a implantação de políticas públicas como forma de desestímulo às condutas que reputa nocivas.

Nas Constituições liberais clássicas a função principal do Estado parece ser aquela de tutelar (ou garantir); nas Constituições pós-liberais junto com a função de tutela (ou garantia) aparece cada vez mais a de promover<sup>176</sup>.

Ao contrário do que se possa extrair em um primeiro momento ou de uma interpretação apriorística, violência simbólica se estabelece não como ato destrutivo, mas sim, como exercício legítimo de poder, instrumento eficaz e hábil para a sua manutenção, entendida como imposição de símbolos e não necessariamente um ato de força física, embora tenha relação com esta.<sup>177</sup>

Em contraponto à clássica forma de desestímulo às condutas indesejadas, representada pela punição-castigo, finalidade básica e bem conhecida do Direito Penal, surge a violência simbólica como alternativa e meio indutor de conformidade e neutralização.

---

<sup>175</sup> BOBBIO, Norberto. **Construición a la teoría del derecho**. Madrid: Fernando Torres, 1980, p. 367 e ss.

<sup>176</sup> SANTOS. Maria Celeste, 1985, op. cit. p.181.

<sup>177</sup> Ibidem, p. 151.

Ferraz Júnior explica violência simbólica como o “poder capaz de impor significações como legítimas, dissimulando as relações de força que estão no fundamento da própria força” e complementa:

[...] não se trata de coação, pois, pelo poder de violência simbólica, o emissor não coage, isto é, não se substitui ao outro. Quem age é o receptor. Poder aqui é controle. Para que haja controle é preciso que o receptor conserve suas possibilidades de ação, mas aja conforme o sentido, isto é, o esquema de ação do emissor. Por isso ao controlar, o emissor não elimina as alternativas de ação do receptor, mas as neutraliza. Controlar é neutralizar, fazer com que, embora conservadas como possíveis, certas alternativas não contem, não sejam levadas em consideração<sup>178</sup>.

O exercício bem sucedido do poder de violência simbólica com o objetivo de neutralizar fatores indesejados ocorre mediante regras pragmáticas de controle social levadas a cabo por meio das formas de poder-autoridade, poder-liderança e poder-reputação.

Em primeiro lugar, deve ser estabelecida uma relação de poder capaz de generalizar os sentidos em qualquer ocasião tornando-o uniforme, é o *poder-autoridade*.

Já atuação do *poder-liderança* é alcançada por meio de uma forma bem sucedida de consenso em torno do assunto que se pretende neutralizar, evitando dessa forma divergências que possam causar movimentos indesejados.

Contudo, não basta atingir o consenso sobre aquele determinado fator, é preciso, diante da multiplicidade de símbolos existentes na língua, neutralizar o próprio símbolo, a fim de se evitar dubiedade (vaguidade e ambiguidade), quanto ao que se pretende transmitir e vincular

---

<sup>178</sup> FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 276.

ações, portanto, deve-se neutralizar o próprio símbolo conferindo-lhe uniformidade o mais próximo possível da exatidão, é o *poder-reputação*.

Mas vale frisar que o mecanismo de exercício de violência simbólica não requer de forma alguma atos de coação, sua obediência se dá pela adesão voluntária de seus destinatários como única decisão possível diante dos poderes que lhe são mostrados, neutralizando as demais possibilidades, tornando por isso, ato legítimo de poder para conformação dos objetivos a serem alcançados.

[...] resulta de uma premissa fundamental, ou seja, o crime sendo um fato social e um ato (ação) humana, nem tudo termina com a definição legal do delito e comunicação da pena – que é antes um *poder de violência simbólica* - resta compreendê-lo como fenômeno sócio-individual (sic), prevenilo e interrogar-nos sobre a atitude a tomar quanto ao seu autor (indo além de uma simples qualificação e imposição legal de significados). É mister, através de um conjunto de medidas extra-penais, destinadas a *neutralizar* o delinqüente (sic), buscarmos uma ressocialização deste. Organizar o sistema de proteção da comunidade é o mesmo que uma forma sutil de controlá-la (poder de violência simbólica). Desse ponto as *sanções premiais* poderiam ser vista como uma concepção de filosofia política que daria ao Estado, não unicamente, como pretendia Bentham, o papel utilitário e beneficente de proporcionar a felicidade geral, mas o papel de organizar, além da simples proteção do cidadão, um sistema de controle destinado a *encorajar* a sociedade, propiciando a expansão de um sentimento humano entre os cidadão<sup>179</sup>.

Partindo-se que um dos principais fatores propulsores da insegurança está diretamente relacionado às situações sociais desviantes, o foco da prevenção deve ser direcionado para a atuação de políticas sociais,

---

<sup>179</sup> SANTOS. Maria Celetes, 1985, op. cit., p.183.

com destaque para a ordem urbanística, evitando-se o discurso isolado da ordem, *law and order*, como a exclusiva repressão direta das áreas de periferia e favelas, reconhecidas como zonas criminosas.

Finalmente, dentre todos os possíveis paradigmas de prevenção por meio do controle social informal, concentrar-se-á naquele de inspiração na Escola de Chicago, baseado na recuperação urbanística de áreas degradadas e de fortalecimento dos laços sociais comunitários<sup>180</sup>.

Assim, a melhoria do grau objetivo de segurança com diminuição estatística do número de infrações penais, e por via reflexa o nível de sensação de segurança nas grandes cidades, deve obrigatoriamente passar pela melhoria da qualidade de vida da população, conferindo condições de vida digna que conduza a reversão do processo de exclusão.

Analisando o papel que o Direito pode desempenhar na promoção da reforma urbana, revertendo o sentido dominante do legalismo liberal gerador de exclusão e violência, complementa Edésio Fernandes:

[...] não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do Direito nas parcerias acadêmicas e político-institucionais que tem-se formado<sup>181</sup>.

Assim, é necessário o entrelaçamento de políticas públicas com campo urbanístico, utilizando-se dos instrumentos postos à disposição

---

<sup>180</sup> TANGERINO, op. cit., p.150.

<sup>181</sup> FERNANDES, op. cit., p. 5.

melhorando as condições de vida da população, que necessariamente passa por condições dignas de moradia.

Ações urbanísticas funcionando como também forma neutralizadora de condutas desviantes, inibindo assim a proliferação da insegurança urbana em seu nascedouro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fecho, a ideia desse trabalho foi trazer à tona a relação existente entre meio ambiente urbano e violência, problema que a cada instante ganha destaque no cotidiano das cidades.

Em busca de soluções preventivas, torna-se imperioso observar que ambientes não degradados são padrões ou modelos positivos de controle da violência e criminalidade, representando acoplamento ideal entre influências sociais e ambientais em equilibrado processo de desenvolvimento sustentável.

O posicionamento jurídico que a cidade alçou a partir da Constituição Federal de 1988, inclusive dispendo sobre sua função social, regulamentada por legislação infraconstitucional em todos os níveis correspondentes, serve de construção ainda mais concreta para a correlação explorada nesse estudo.

O respeito às funções urbanísticas de lazer, trabalho, moradia e circulação são indispensáveis a uma real qualidade de vida, aliado ao alcance do objetivo primordial do Direito Urbanístico, o bem-estar dos habitantes por meio de uma regulamentação normativa.

As disfunções das cidades são causas determinantes da violência e proliferação do crime, tornando a grande cidade terreno fértil para um ciclo vicioso.

Nesse aspecto, ressurge os ensinamentos desenvolvidos pela Escola de Chicago, que, operando num sistema de observação empírico já na década de 30 do século anterior, associou o crescimento desordenado da cidade à explosão da violência.

A realidade da velha Chicago não é diferente de muitas cidades brasileiras, o que deixa o tema em questão apto ao interesse acadêmico,

devendo ser utilizados conceitos interdisciplinares de criminologia, sociologia e direito urbanístico, que diante de seu natural amadurecimento científico, pode em muito contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades, produzindo reflexos diretos no combate à criminalidade, em seu melhor aspecto, o preventivo.

A efetivação de política pública urbana baseada em extensa gama de direitos sociais tem o objetivo de promover o bem-estar da população, se ajustando à idéia da diminuição do grau de insegurança.

Assim, entendemos impossível a dissociação do direito à cidade sustentável e segura, sem a efetivação dos direitos sociais amparados pela Constituição Federal; e nesse ponto, tem grau de importância fundamental saber como o processo histórico de urbanização serviu como fator de degradação da qualidade de vida, que dentre outros fatores gera alto grau de insegurança, e como as bases construídas pelo Direito Urbanístico pode contribuir para sua melhoria.

Construída a relação entre fenômenos tipicamente urbanos e o aumento do grau de insegurança pública, é necessário fazer sua inserção, utilizando-se de todo potencial desenvolvido pelo princípios informadores e normas positivadas do Direito Urbanístico na promoção da recuperação urbana, superando o tradicional sistema centrado no controle repressivo-punitivo.

As cidades devem se inserir em um contexto humanizado, servindo o Direito Urbanístico como regulador jurídico do desenvolvimento urbano, que além de evitar, deve por meio de seus instrumentos, incluir urbanisticamente as várias parcelas da população que vivem em um mesmo espaço territorial.

Unitária e harmônica, ao invés de partida, neutralizando focos de poder paralelo por meio do fortalecimento de controle social informal para que tenhamos cidades mais justas e seguras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSIN, Betânia de Moraes ; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida par la organización política de la república argentina**. Buenos Aires: W.M. Jackson ,1945.

AMARAL, Cláudio do Prado. **Bases teóricas da ciência penal contemporânea**: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco. 2007. Monografia 44 – 2007 - IBCCRIM. São Paulo.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução Maria Cláudia Drummond Trindade. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1985.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Resende de Barro. CANAVEZZI, Gustavo Escher Dias et al. (Coords.). Campinas: Millennium, 2007.

BEATO, Cláudio; PEIXOTO, Betânia. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

BENEVIDES, Maria Victoria. **No fio da navalha**: o debate sobre a violência urbana. Temas IMESC: Sociedade, Direito, Saúde. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 71-76, dez. 1985.

BITTAR, Eduardo. **A lógica do mercado afirma que ninguém pode estar satisfeito com que tem, de modo que esse se torna um patamar básico da nossa sociedade.** Disponível em: <http://www.alana.org.br/CriancaConsumo/NoticialIntegra.aspx?id=6787&origem=23>. Acesso em: 5 abr. 2010.

BLAY, Eva Alterman. **A luta pelo espaço**: textos de sociologia urbana. Petrópolis: Vozes, 1978.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Contribucion a la teoria del derecho**. Madrid: Fernando Torres, 1980.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONFIM, Edílson Mougnot; CAPEZ, Fernando. **Direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPENA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria. (Coord.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=12](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12). Acesso em: 10 fev. 2010.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Tradução Lemos de Azevedo. Lisboa: Presença, 1979.

CONCEIÇÃO, José Antonio da. **Segurança pública**: violência e direito constitucional. São Paulo: Nelpa, 2008.

COSTA, Álvaro Mayrink da. **Criminologia**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COSTA, Márcia Regina da. Violência e morte na cidade de São Paulo. In: SILVA, Roberto Baptista Dias da; PASSETTI, Edson (Org.). **Conversações abolicionistas**. São Paulo: IBCCrim / PEPG de Ciências Sociais da PUC-SP, 1997, v. 4. 291 p. (Monografias / IBCCRIM; v. 4), p. 85-94.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO Lúcia Valle. (Coords.) **Temas de direito urbanístico 2**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinquente e a sociedade criminógena. 2. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. Revista dos Tribunais / Fundação Getulio Vargas, 2005.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas públicas de segurança. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-120, 1997.

ELBERT. Carlos Alberto. **Violencia Urbana y Seguridad Pública: Perspectivas**. Revista do Ministério Público. Porto Alegre, nº 43.

FARIAS, Paulo José Leite. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. In: **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 168 (out/dez 2005). Brasília: Senado Federal. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf\\_168/R168-12.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_168/R168-12.pdf). Acesso em 3 mar. 2009.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Newton. **Criminologia Integrada**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAZ, Hermes. **A violência urbana**. São Paulo: João Scortecci, 1994.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Guilherme José Pavin de. Curso de direito ambiental. [S.l.]: Arte & Letras, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. Estado de direito e devido processo legal. **Revista Diálogo jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 5 jan. 2007.

FINK, Daniel Roberto. (Coord.). **Poluição sonora e o Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, n.13, 1999.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2002.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos Distritos da Capital**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/distritos/imp.php?page=tabela>. Acesso em 7 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeção da População residente em 1º de julho-2010. Região Metropolitana de São Paulo**.

GARCÍA - Pablos de Molina, Antonio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei nº. 9099/95 – Lei dos juizados especiais criminais. Trad. Luiz Flavio Gomes. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HADDAD, Camila. Violência só cresce nos Jardins. Paulista lidera - os roubos e furtos na região aumentaram 7,54% nos primeiros nove meses. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 22 set. 2009.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JOZINO, Josmar. **Andino comanda tráfico de presídio de segurança máxima**. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100701/not\\_imp574591,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100701/not_imp574591,0.php). Acesso em: 2 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Assassinos e vítimas têm perfis semelhantes. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 3 jan. 2009.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultura, 1992.

LEDROUT, Raymond. **Sociologia urbana**. Tradução Enrique Grillo Solano. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1971.

LEFÈBRE, Henry. **O Direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MACÉ, Eric. **As formas de violência urbana: uma comparação entre França e Brasil**. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo 11(1):177-188, maio de 1999.

MACHADO, Luiz Alberto. **Direito criminal**: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Luciano. (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1994.

MASTRODI NETO, Josué. **Direitos sociais fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a questão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito do meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAIS, Regis de. **O que é violência urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”**. Temas de direito processual, 1ª série. Saraiva, 1977.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

MORRIS, R. N. **Sociologia urbana**. Tradução Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistemático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sergio de M. S. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo (Dir.). **Vade Mecum Saraiva**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POSTERLI, Renato. **Violência urbana**: abordagem multifatorial da criminogenese. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição do estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1968.

\_\_\_\_\_. **São Paulo e outras cidades**: produção social e degradação dos espaços urbanos. São Paulo: Hucitec, 1994.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. [s.l.]: Del Rey, 1998.

ROXIN, Claus; ARZT Gunther; TIEDEMANN, Klaus. **Introdução ao direito Penal e ao direito processual penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. In: **A cidade como objeto de estudo: diferentes olhares sobre o urbano**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid24.htm>. Acesso em: 10 jan. 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. (Orgs). **Sociologia e Direito**: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SANTOS, Lenir. **Comentários à Lei Orgânica da Saúde**. [S.l.]: Ed. Unicamp, 2002.

SANTOS, Maria Celeste Leite dos. **Poder jurídico e violência simbólica**. [S.l.]: Cultural Paulista, 1985.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO (Estado). Polícia Civil. Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa - DHPP. **Anuário 2009**.

\_\_\_\_\_. Polícia Civil. Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa - DHPP. São Paulo: Roca, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito a cidade: trilhas legais para o direito as cidades sustentáveis**. São Paulo: POLIS-Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais / Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_ (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SHIMIZU, Bruno. Facções criminosas, “estados paralelos” e pluralismo Jurídico. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo. V. 17, n. 204, p. 4, nov. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. (Coord.); SANT'ANNA, Alayde et al. (Colab.). **O direito achado na rua**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988.

SZNICK, Valdir. **Direito penal ambiental**. São Paulo: Ícone, 2001.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: violência urbana e Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

TASCHNER, Suzana P.; BORGUS, Lucia M. M. São Paulo: o caleidoscópio urbano. In: **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 31-44, 2001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Savaiva, 2009.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

YOSHIDA, Consuelo. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

WILHEIM, Jorge. A Origem da Violência Urbana. **Ciência Penal**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 28-37, 1980.

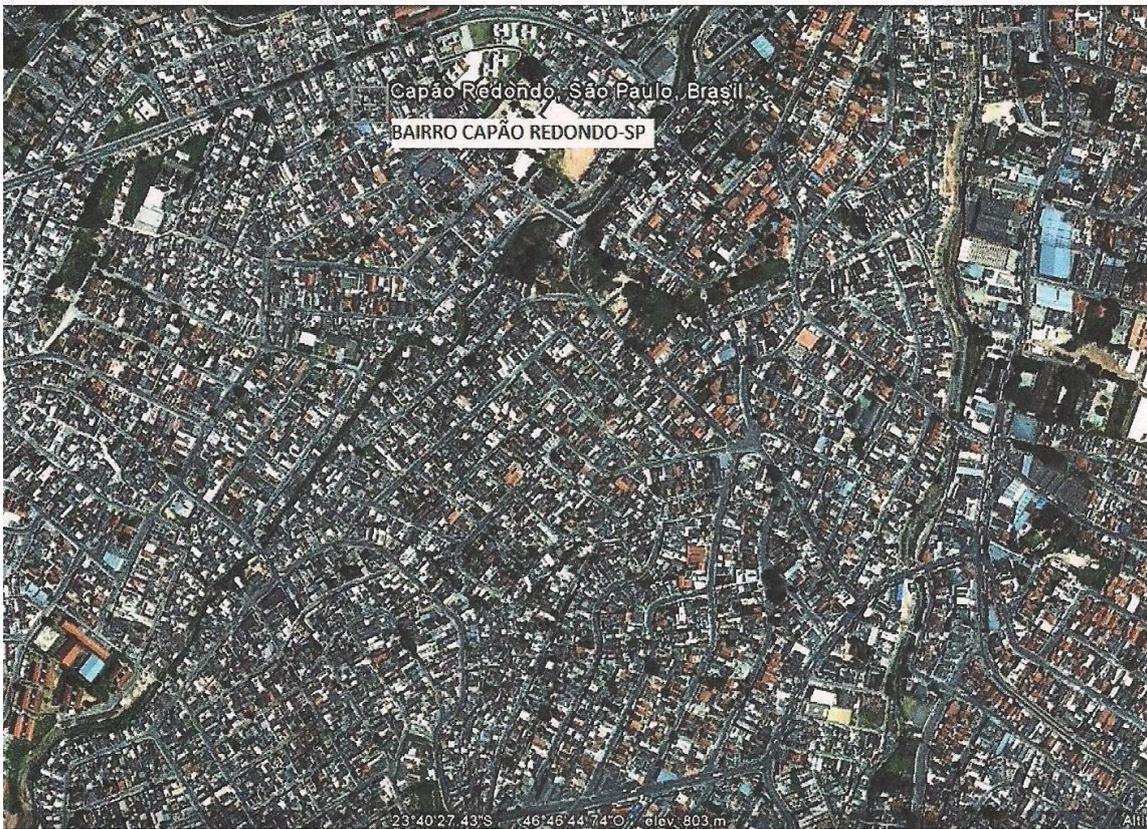
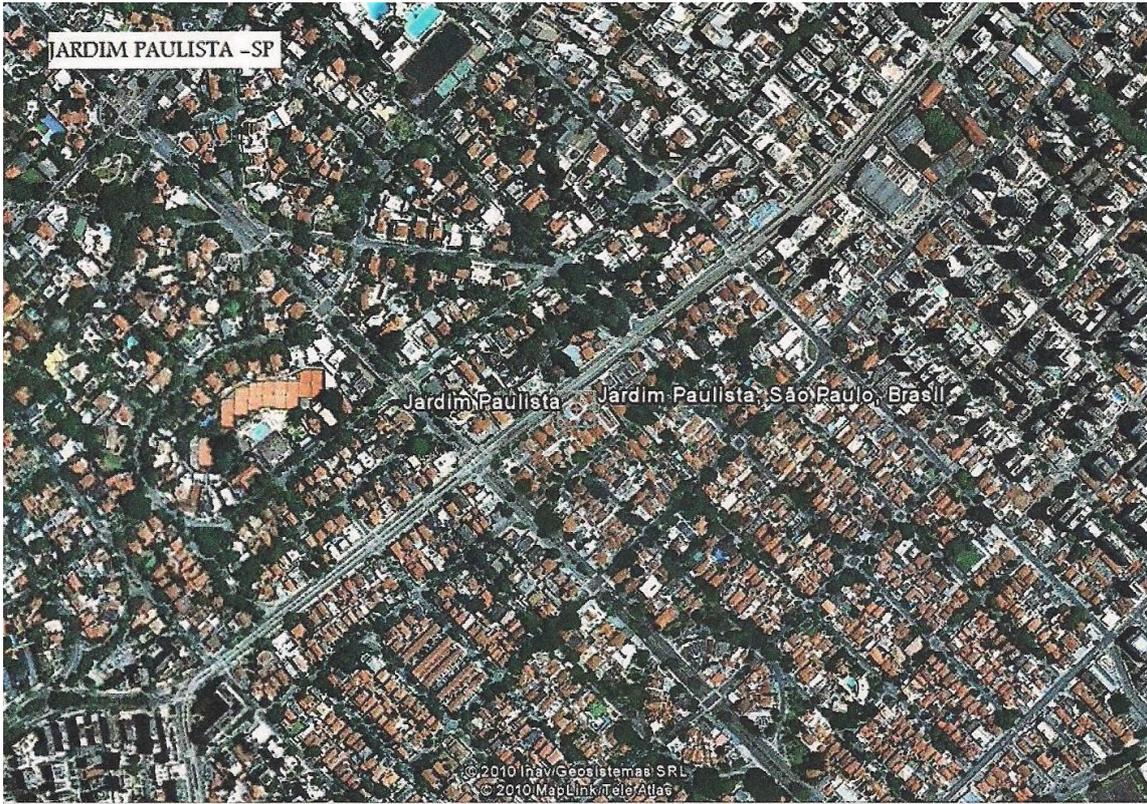
# ANEXO I

## MAPEAMENTO DE ÍNDICES CRIMINAIS COMPARATIVOS<sup>1</sup>

- IMAGEM DOS BAIROS JARDIM PAULISTA E CAPÃO REDONDO-SP
- JARDIM PAULISTA PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010
- JARDIM PAULISTA PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010
- CAPÃO REDONDO PERÍODO DE JANEIRO-2000 A JULHO-2003
- CAPÃO REDONDO PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010
- CAPÃO REDONDO PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010

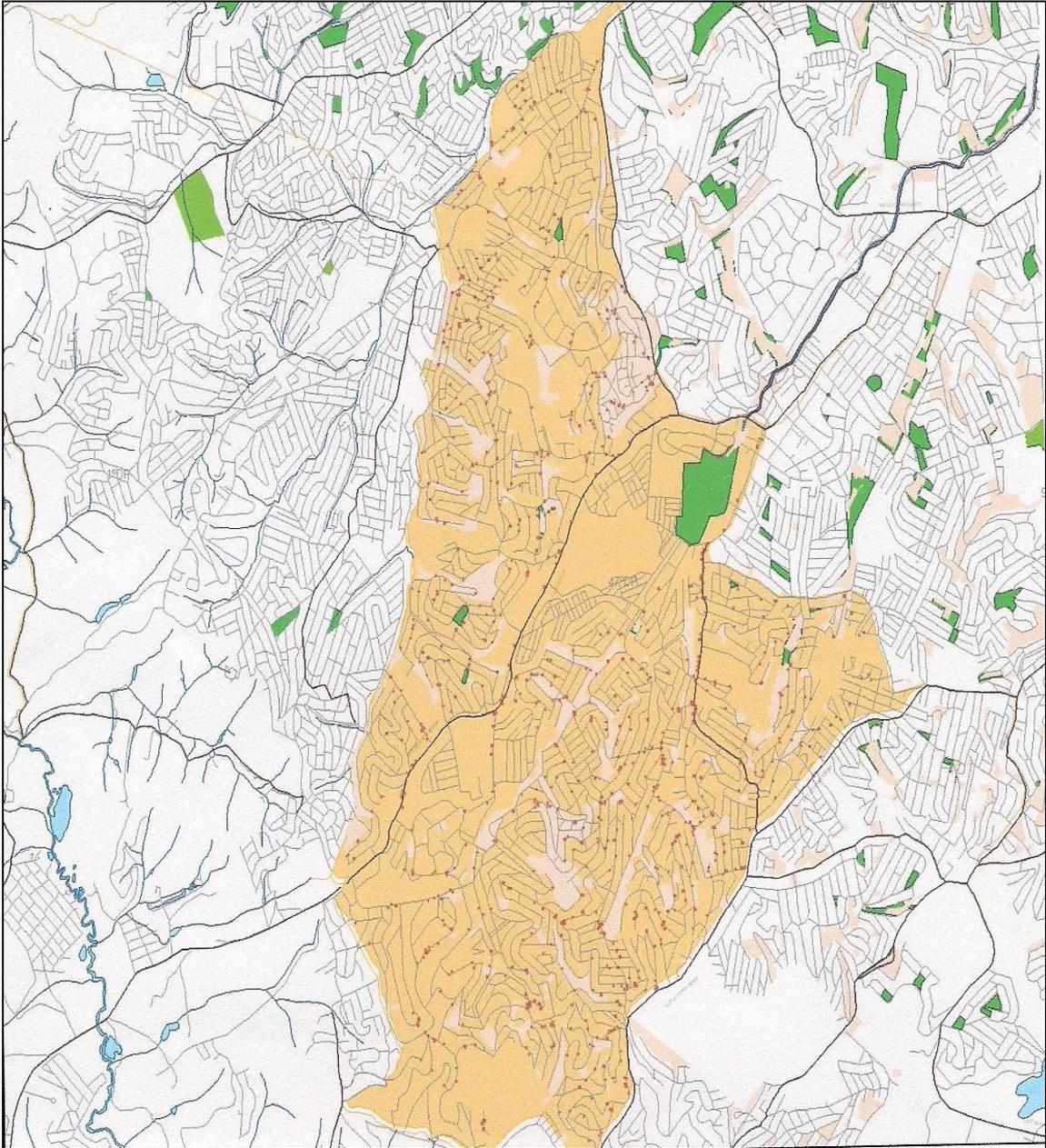
---

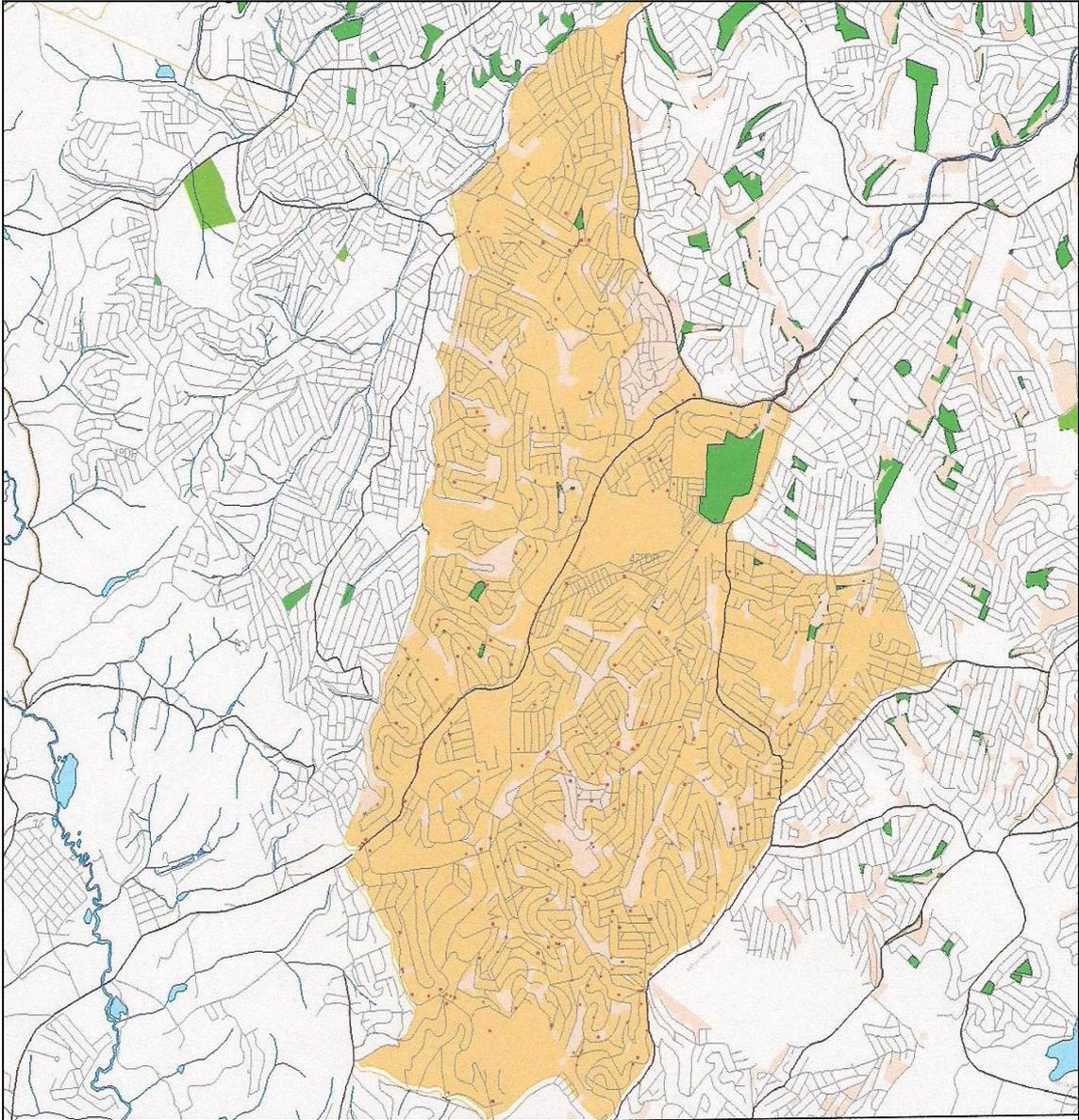
<sup>1</sup> PONTOS VERMELHOS REPRESENTAM HOMICÍDIOS CONSUMADOS OU TENTADOS  
PONTOS AZUIS REPRESENTAM ROUBOS E FURTOS TENTADOS OU CONSUMADOS  
ÁREAS CLARAS NO INTERIOR DO PERÍMETRO REPRESENTAM FAVELAS

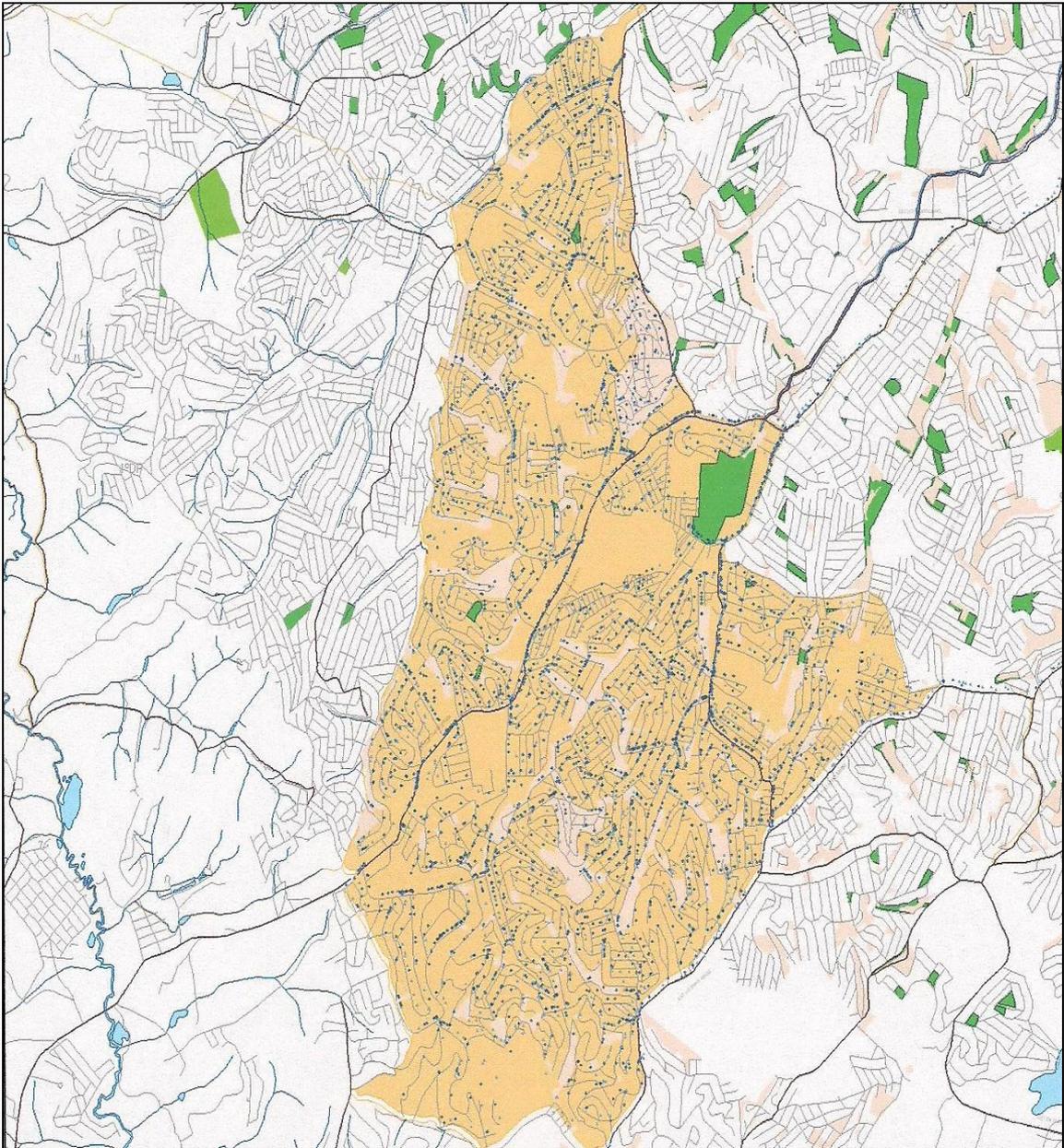












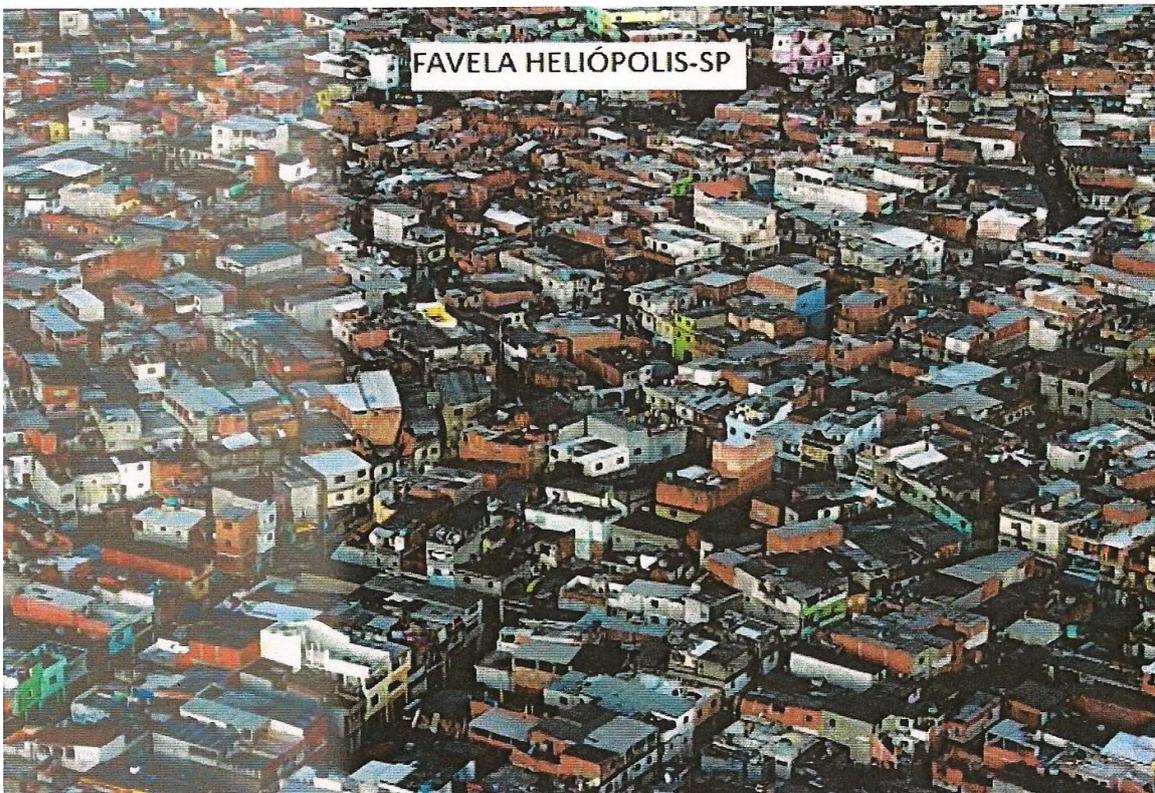
# ANEXO II

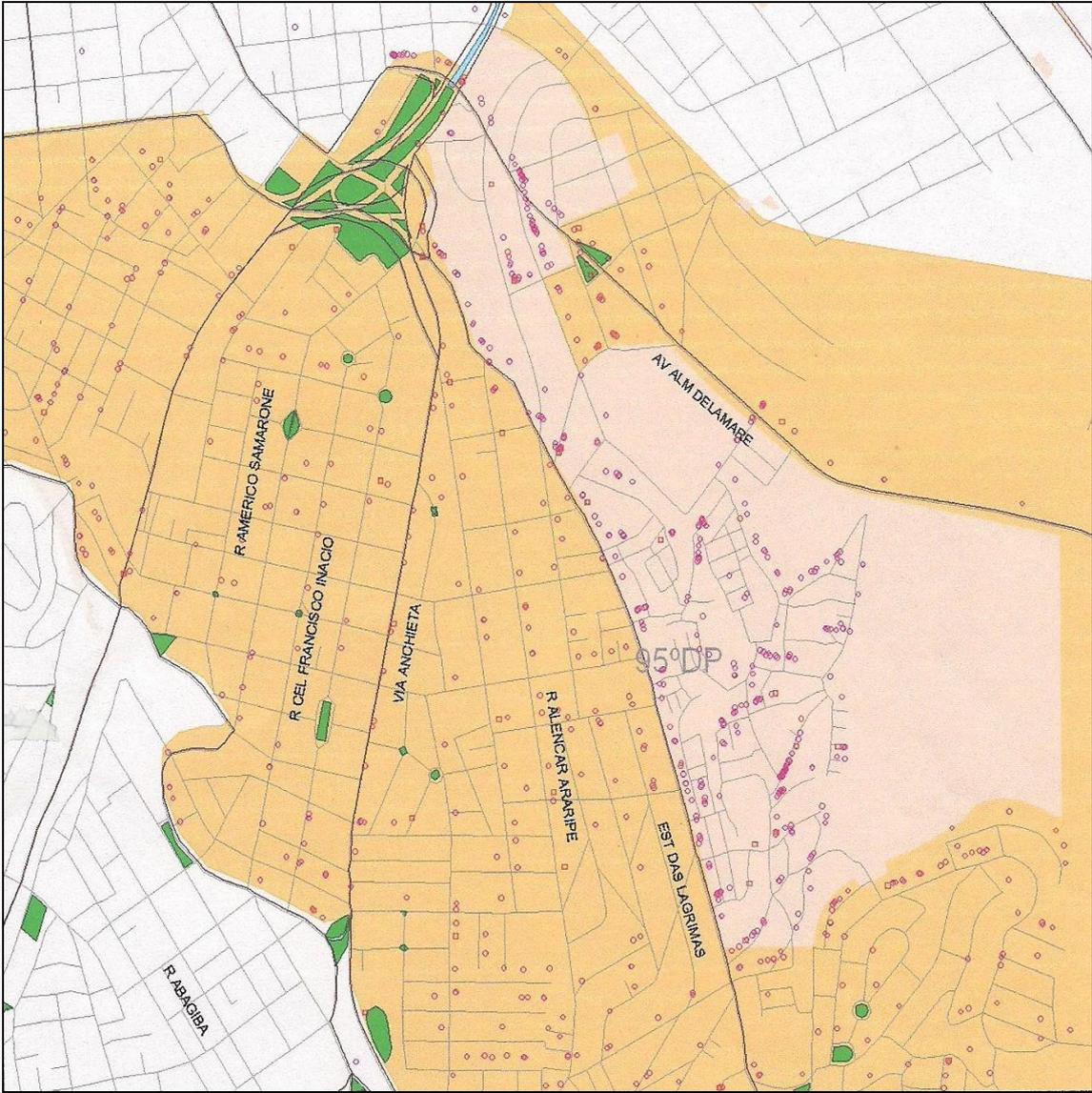
## MAPEAMENTO DE ÍNDICES CRIMINAIS COMPARATIVOS<sup>2</sup>

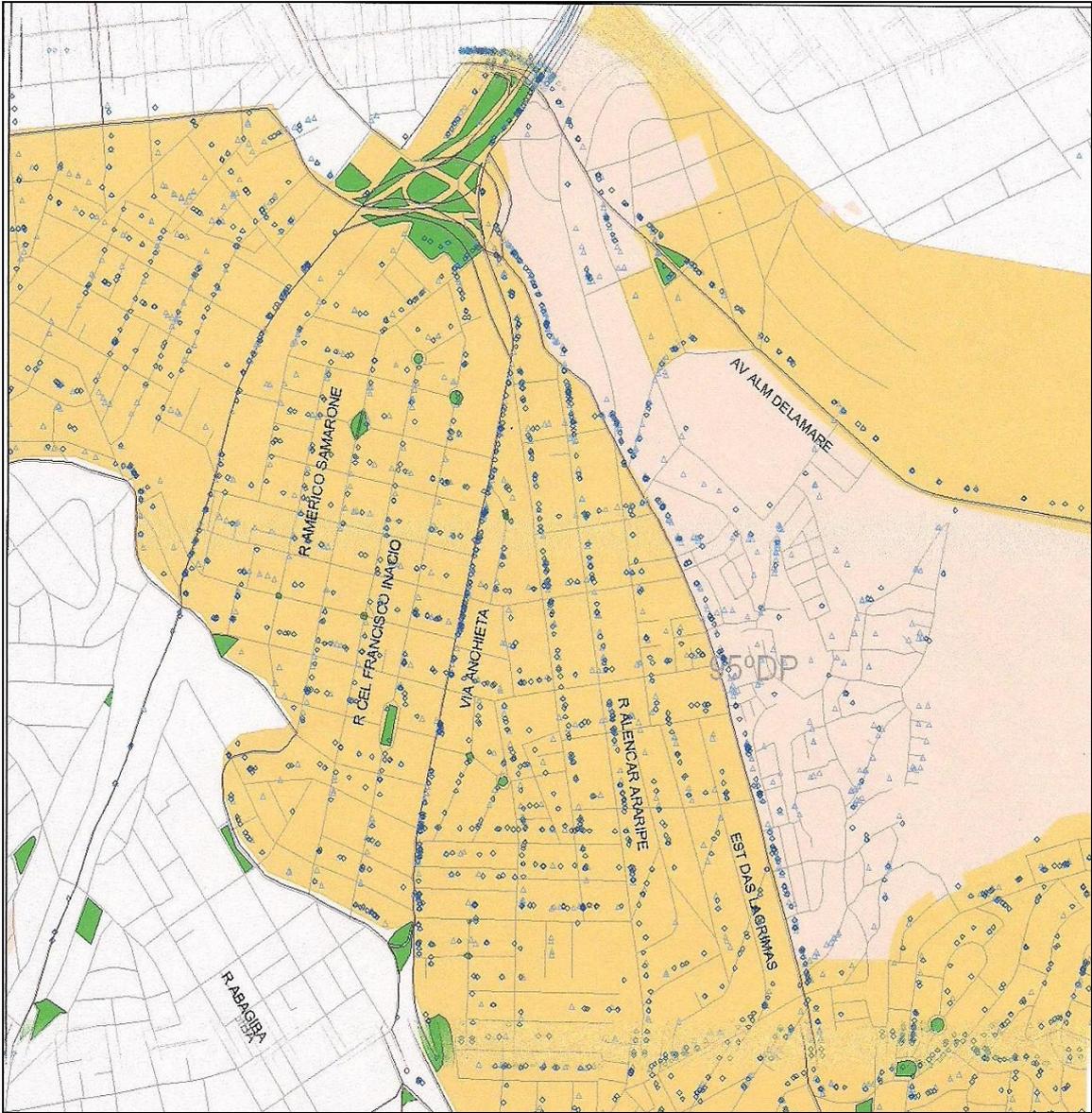
- IMAGEM DA FAVELA HELIÓPOLIS E ENTORNO-SP
- PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010 - DETALHE
- PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010 - DETALHE
- PERÍODO DE JANEIRO-2000 A JULHO-2003 – MAPA AMPLIADO

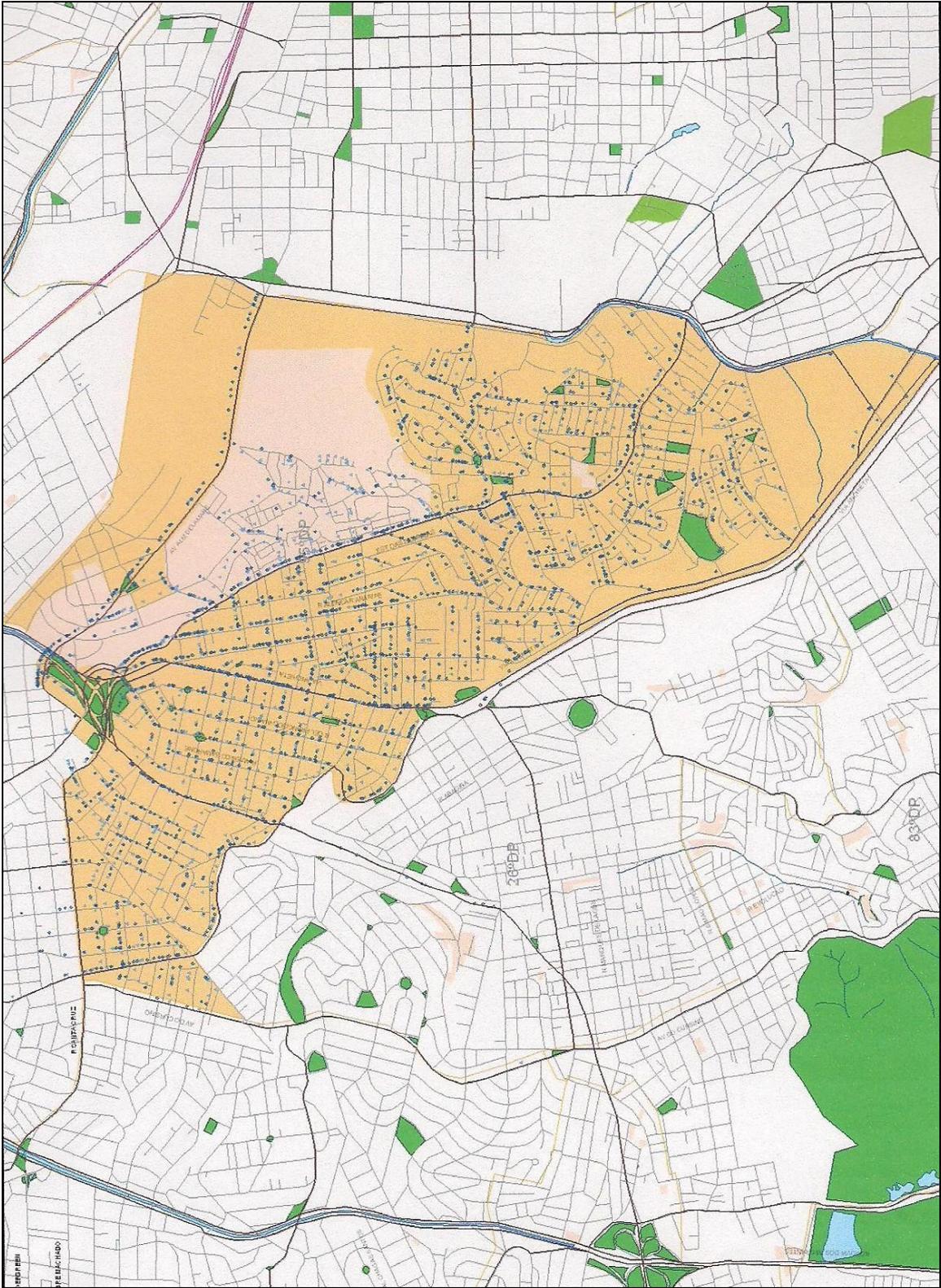
---

<sup>2</sup> PONTOS VERMELHOS REPRESENTAM HOMICÍDIOS CONSUMADOS OU TENTADOS E LESÃO CORPORAL  
PONTOS AZUIS REPRESENTAM ROUBOS E FURTOS TENTADOS OU CONSUMADOS  
ÁREAS CLARAS NO INTERIOR DO PERÍMETRO REPRESENTAM FAVELAS









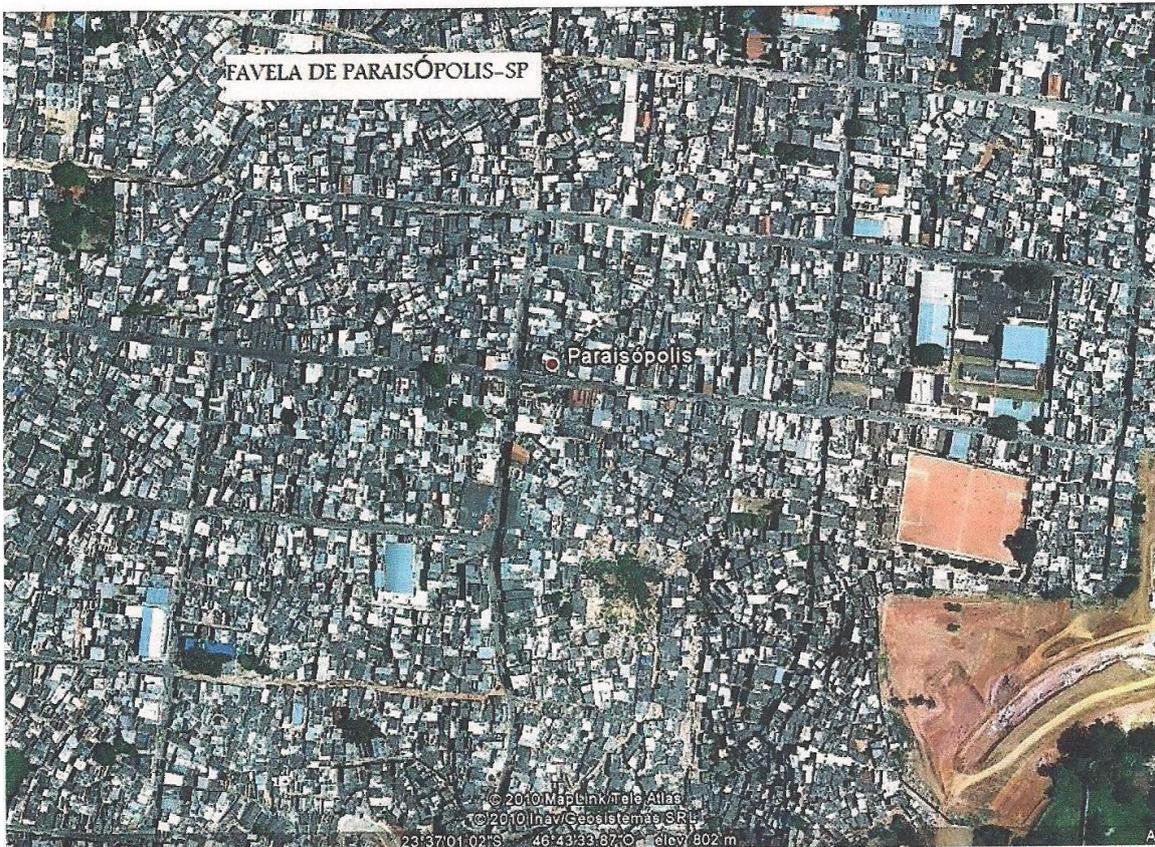
# ANEXO III

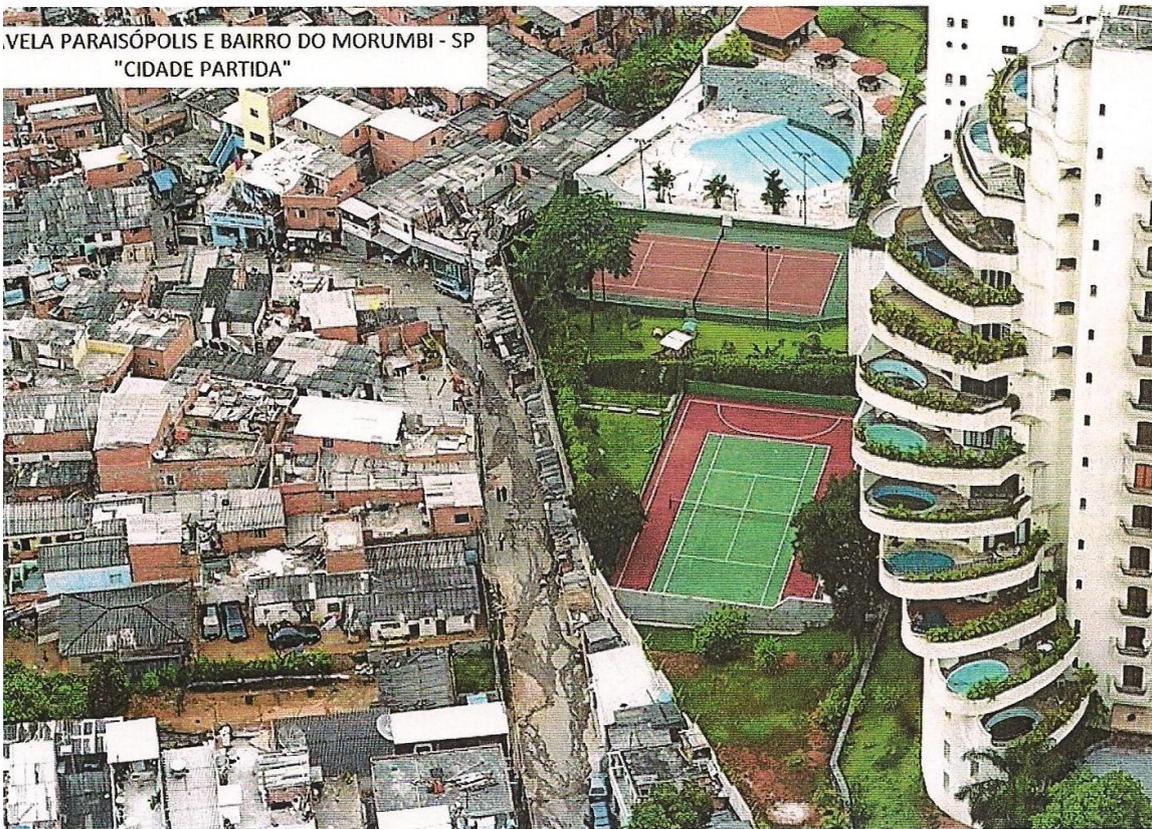
## MAPEAMENTO DE ÍNDICES CRIMINAIS COMPARATIVOS<sup>3</sup>

- IMAGEM DA FAVELA PARAISÓPOLIS E ENTORNO-SP
- IMAGEM DA FAVELA PARAISÓPOLIS E ENTORNO-SP
- PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010
- PERÍODO DE JANEIRO-2007 A JULHO-2010

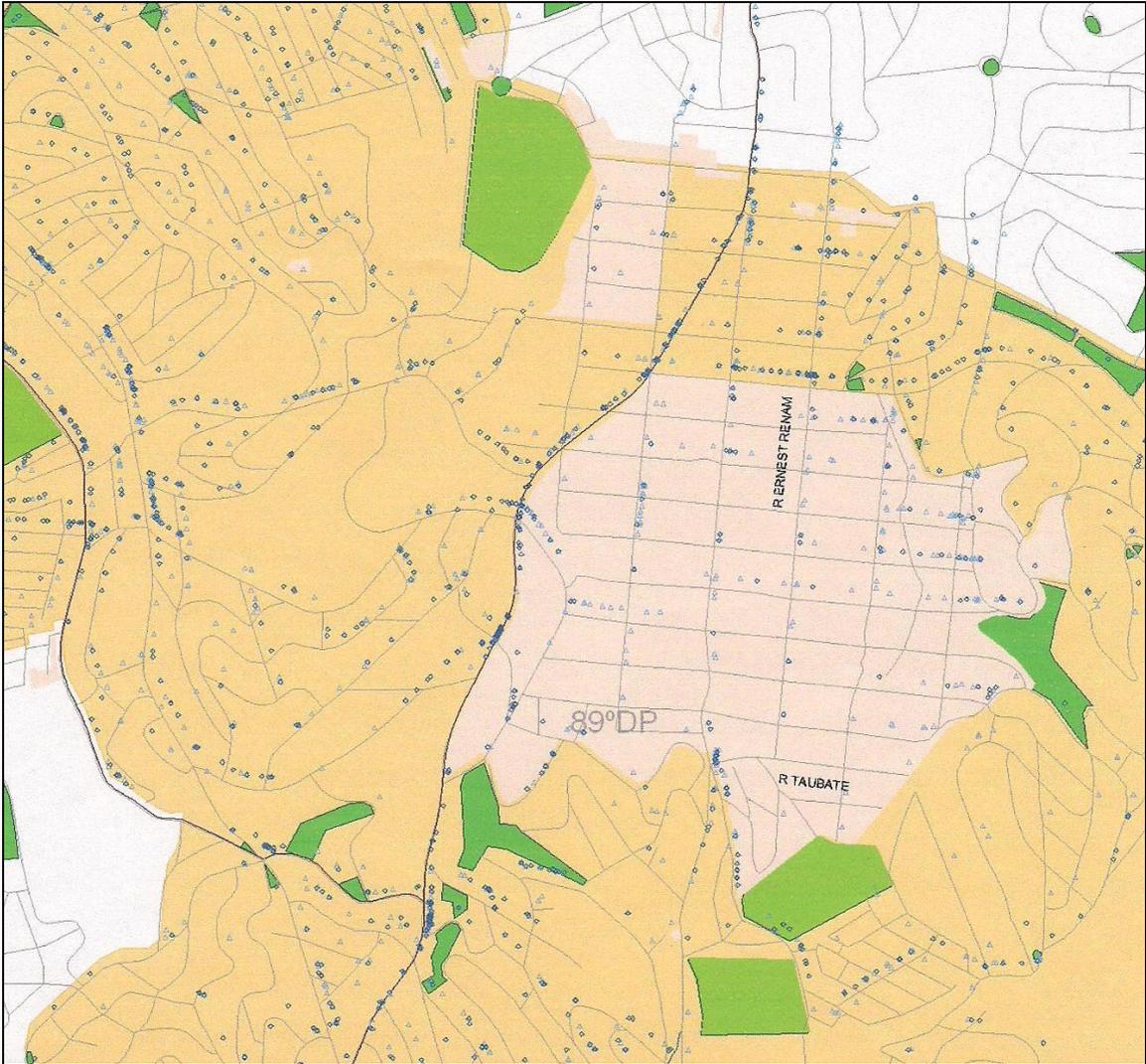
---

<sup>3</sup> PONTOS VERMELHOS REPRESENTAM HOMICÍDIOS CONSUMADOS OU TENTADOS E LESÃO CORPORAL  
PONTOS AZUIS REPRESENTAM ROUBOS E FURTOS TENTADOS OU CONSUMADOS  
ÁREAS CLARAS NO INTERIOR DO PERÍMETRO REPRESENTAM FAVELAS









# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)