

O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SEGURANÇA: O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL BARRAMAR

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE NEW PERSPECTIVES FOR THE REALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE AREA OF SECURITY: THE CASE OF THE HOUSING COMPLEX BARRAMAR

Claudio Alberto Gabriel Guimarães¹

Rosanna Lúcia Tajra Mualem Araújo²

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fundamentos teóricos para adoção de novas estratégias na área da segurança pública. A Sociologia da Escola de Chicago. 3. Políticas públicas de segurança inclusivas e preventivas como instrumentos de combate à violência estrutural e à violência criminal. 4. O Ministério Público e as novas estratégias para enfrentamento da criminalidade. O caso do conjunto habitacional BarraMar. 5. Conclusão.

RESUMO: A partir dos fundamentos desenvolvidos pela Sociologia produzida na Universidade de Chicago, o presente artigo objetiva investigar as possibilidades de desenvolvimento de políticas de segurança pública sob a perspectiva preventiva e inclusiva, apresentando, para tanto, os resultados obtidos em uma experiência concreta realizada no conjunto habitacional BarraMar, na cidade de São Luís, Estado do Maranhão.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Escola de Chicago. Desorganização Urbana. Criminalidade. Políticas Públicas de Segurança.

ABSTRACT: *Based on the foundations developed by the Sociology produced at the University of Chicago, the present article aims to investigate the possibilities of developing public safety policies from a preventive and inclusive perspective, presenting, therefore, the results obtained in a concrete experience realized in the housing set BarraMar in the city of São Luís, State of Maranhão.*

KEYWORDS: *State Public Prosecutor. Chicago School. Urban Disorganization. Crime. Public Security Policies.*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Docência Superior pela Universidade CEUMA – UNICEUMA. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, com área de concentração em Direito Penal. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com área de concentração em Criminologia. Pós-Doutorando pela Universidade de Lisboa com área de estudos em Teoria da Pena. Professor Pesquisador do CNPq e UNICEUMA. Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania – NEVIC da Universidade CEUMA. Professor Adjunto da Universidade Federal do Maranhão dos cursos de graduação e do Programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça. calguimaraes@yahoo.com.br

2 Bacharel em Direito pela Universidade CEUMA. Pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania (NEVIC), da Universidade Ceuma.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para o enfrentamento dos problemas afetos à segurança pública no Brasil, via de regra, são formuladas e desenvolvidas a partir de uma perspectiva reativa e repressiva, concentrando seus esforços, portanto, no sistema punitivo.

Tradicionalmente, os investimentos em tal área são voltados para a aquisição de armas, munição, viaturas e realização de concursos públicos para a contratação de pessoal a serem incorporados na Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal – em suas respectivas ramificações –, ou seja, os esforços por mais segurança são priorizados em investimentos que atendam às expectativas da perspectiva reativa e repressiva acima citada.

Parece mesmo que o sistema de controle social formal, formado pelas instituições a quem cabe o combate da criminalidade, é cingido em duas amplas categorias, a das polícias e a dos outros órgãos, como Ministério Público, Magistratura e os responsáveis pela execução penal, haja vista a concentração de esforços e investimentos feitos na área.

Importante não esquecer, ademais, que vultosas somas são investidas no sistema penitenciário, privilegiando, mais uma vez, as políticas de segurança pública alicerçadas no binômio reação/repressão.

Inobstante a necessidade de que tais políticas sejam efetivadas pelo Estado, para atender à demanda constitucional do direito à segurança pública, outras possibilidades existem e devem, segundo o nosso entendimento, também, ser analisadas e, assim, possibilitadas pelo poder público.

A partir de tal entendimento e fundamentados no que produzido pela Sociologia da Escola de Chicago, mormente o ponto de vista que defende existirem as denominadas áreas criminais da cidade, que se caracterizam por ser urbanisticamente degradadas, nas quais se encontra o tecido social mais desgastado e, conseqüentemente, apresentam intensa desorganização social, dificultando os controles formal e informal, é que se propõe a investigação deste fenômeno como forma de possibilitar a elaboração de outras vertentes de políticas públicas que objetivem enfrentar a violência criminal.

Assim sendo, o trabalho que agora se inicia objetiva investigar as razões pelas quais as pessoas em tal ambiência estão mais propensas a cometer determinados tipos de delito, contribuindo para o angustiante quadro da crescente criminalidade no Brasil, assim como, em uma linha pragmática, indicar possíveis soluções para o problema.

Nesse contexto, o crime deve ser encarado na perspectiva de um produto social e, como tal, passível de interferência. Se as características determinadoras da prática criminoso forem devidamente analisadas, elas poderão ser erradicadas e contribuirão para que novos lugares sejam concebidos sem esses mesmos erros, prevenindo potenciais problemas.

Em suma, a urbanização desordenada leva à desorganização social e, ambas, se erigem como fatores criminógenos. Nessa ambiência, acreditamos, há a necessidade de implementação de políticas públicas que objetivem a reorganização social e dos espaços públicos degradados como forma de combate à criminalidade, posto que a vida humana é intensamente dependente da relação estabelecida entre o sujeito e o espaço geográfico que habita.

Em busca de novas experiências que se amoldassem a tudo quanto acima exposto, as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, em São Luís do Maranhão, vêm desenvolvendo projetos com o objetivo de implementar possibilidades outras no campo da segurança pública.

Entre as várias ações já desenvolvidas, será relatado, desde a sua concepção teórica fundamental, o projeto desenvolvido a partir das intervenções feitas no Conjunto Habitacional BarraMar, iniciadas em 2016 e em curso até os dias de hoje.

Desse modo, inicialmente serão apresentados, sob uma abordagem histórica, e de forma geral, os fundamentos teóricos da Escola de Chicago para, ao final do tópico, delinear os argumentos que atualmente ainda respaldam o entendimento aqui adotado sobre a prática de determinados delitos e a melhor forma de enfrentamento deles.

No segundo tópico, serão desenvolvidos estudos sobre políticas públicas de segurança pautadas em uma perspectiva preventiva e inclusiva, como possibilidades reais de formulação e implementação de novas estratégias para o combate à violência.

Por fim, será feito o relato de um projeto desenvolvido em uma área habitacional que preencha todas as características outrora apontadas pelos sociólogos de Chicago, como propensa a prática de determinados tipos de delitos, e que foi capitaneado pelas Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial como forma de melhor atender às demandas sociais na esfera da segurança pública.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA ADOÇÃO DE NOVAS ESTRATÉGIAS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA. A SOCIOLOGIA DA ESCOLA DE CHICAGO

O que comumente se denomina por Escola de Chicago é um conjunto de estudos sociológicos urbanos voltados para os problemas que enfrentava a cidade de Chicago nos Estados Unidos, desenvolvidos, principalmente, entre 1915 e 1940, e, embora não se tratasse de uma corrente de pensamento homogênea, apresenta diversas características que lhe conferem uma certa unidade e acabaram por lhe atribuir um lugar de destaque na sociologia americana³.

A sociologia de Chicago caracteriza-se, especialmente, pela pesquisa empírica, ou seja, é marcada pela insistência dos investigadores em produzir conhecimentos úteis para a solução de problemas sociais concretos. Desde o seu nascimento, a sociologia de Chicago foi influenciada por outras disciplinas, como por exemplo, a filosofia pragmática e a corrente sociológica ligada à fundação do interacionismo simbólico, as quais teriam influências mútuas⁴.

O pragmatismo é uma filosofia da ação, mas também pode ser chamado de filosofia da intervenção social; na medida em que o filósofo está envolvido com a vida de sua cidade, interessa-se por seu ambiente e pela ação social que tenha como fim a transformação social. Assim, o pragmatismo se constitui como um instrumento social a serviço de reformas sociais, na medida em que defende que a consciência dos indivíduos se elabora por meio das interações e dos processos sociais. Logo, segundo os filósofos de Chicago, a filosofia seria a referência teórica que permitiria a solução dos problemas sociais, educativos, econômicos, políticos ou morais que se colocam a toda a sociedade⁵.

Por sua vez, as raízes filosóficas do interacionismo simbólico se encontram no pragmatismo de John Dewey, desenvolvido principalmente por Mead (1934), para quem as significações sociais devem ser consideradas como produzidas pelas atividades interativas dos agentes. Portanto, o

3 Alguns textos introdutórios ao pensamento produzido na Escola de Chicago podem ser encontrados em Newburn (2009).

4 Para melhor entendimento sobre o assunto, cf. Lewis e Smith (1980). No Brasil, cf. Tangerino (2007).

5 Sobre o assunto, cf. Dewey (2018).

pesquisador só pode ter acesso às produções sociais significantes dos agentes quando participa, também como agente, do mundo que se propõe a estudar⁶.

Assim sendo, os trabalhos da Escola se voltaram para problemas políticos e sociais que à época preocupavam todas as grandes cidades americanas e forçavam os limites de uma sociologia da cidade até então desenvolvida, como o profundo problema da assimilação de milhões de imigrantes à sociedade americana, assim como o problema da criminalidade, desvio e delinquência juvenil, que dali advinham, em razão das sucessivas ondas de imigrantes que ali se instalaram⁷.

Nesse contexto, a partir dos fenômenos sociais mais marcantes da segunda metade do século XIX, a industrialização e a urbanização, a cidade de Chicago sofreu um dos processos de crescimento urbano mais acelerados nos Estados Unidos, o que representou dificuldades de inserção dos imigrantes⁸.

Consequentemente, a soma dos fenômenos da industrialização e da urbanização gerou uma série de problemas sociais em larga escala, típicos das grandes aglomerações e até então desconhecidos dos moradores das pequenas cidades: pobreza, criminalidade, desemprego, prostituição, trabalho infantil, etc. Assim, o crescimento urbano colocou a cidade e os seus modelos de convivência e interação no centro das preocupações dos teóricos e moralistas dos fins do século XIX e princípios do século XX, instante em que o crime passou a ser visto como produto de *deficits* na urbanização e da ausência de laços sociais.

Para enfrentamento do problema, as investigações da sociologia urbana de Chicago tiveram como objeto o mapeamento e compreensão das forças agentes e conformadoras do crescimento urbano. Constataram que o crescimento urbano é um fenômeno natural, esperado e tende a ser observado desde o centro rumo à periferia.

A Ernest Burgess é atribuída a formulação de um modelo teórico para explicar o crescimento da cidade que, de modo didático, a partir de uma série de cinco círculos concêntricos, serviu de base para as posteriores análises sobre os problemas ali originados.

O esquema traduz a ideia de que a cidade cresce a partir de seu centro (comercial), rumo à periferia. A zona I, conhecida como zona do Loop, comportaria as atividades bancárias, comerciais e industriais. Na zona II, ou zona de transição, encontra-se uma região da cidade que está sendo invadida pelo comércio e indústria leve, na qual se concentram as casas de prostituição e jogo, bem como as moradias mais baratas e decadentes da cidade. Em seguida, a zona III pode ser caracterizada como zona de moradia dos trabalhadores das indústrias, que fugiram da área de decadência, mas que desejam viver em ponto de fácil acesso ao seu trabalho. A zona IV é a zona residencial, composta por residências mais luxuosas e por prédios de apartamento de alta classe. Finalmente, a zona V, a rigor fora dos limites da cidade, é a zona dos *commuters*, trabalhadores que residem em vilarejos ou distritos fora da cidade, mas que a ela se dirigem regularmente para trabalhar⁹.

Cada uma dessas zonas encontra-se em expansão, o que resulta no crescimento da cidade como um todo. Nesse processo, uma área forçosamente invade a outra, aspecto este que pode ser

6 O interacionismo simbólico vai na direção inversa da concepção durkheiminiana do agente. Durkheim considera que as descrições dos fatos sociais pelo agente são vagas e ambíguas demais para que o pesquisador lhes possa dar um uso científico, sendo tais manifestações subjetivas não pertencentes ao domínio da sociologia. Ao contrário, o interacionismo simbólico afirma que é a concepção que os agentes têm do mundo social que constitui o objeto essencial da investigação sociológica. Sobre o assunto, em profundidade, Blumer (1986) e Felgueiras (2016).

7 Sobre a Escola de Chicago, em uma perspectiva histórica, cf., por todos, Coulon (1995).

8 Sobre a temática, cf. Eufrásio (2013).

9 Sobre o assunto, Park e Burgess (1921).

denominado de sucessão¹⁰. O processo de sucessão é gradual e ocorre de forma mais intensa a partir de determinados pontos das áreas urbanas. Assim, as invasões e a conseqüente acomodação, embora contínuas, dão contornos bem claros às comunidades, cada qual com suas características próprias, sobretudo culturais. Tem-se, portanto, o processo de segregação, e seu resultado direto é o surgimento das áreas naturais¹¹.

Nessa perspectiva, o crescimento radial proposto por Burgess leva em consideração os preceitos da ecologia humana¹². Todo crescimento urbano compreende os processos de concentração e descentralização. Portanto, as melhores regiões são ocupadas pelos indivíduos mais aptos socialmente enquanto o centro expelle os indivíduos menos aptos para a zona de transição, mais barata e deteriorada. Fica, então, evidente a demarcação estética e funcional das fronteiras sociais na estrutura da cidade.

Por sua vez, Park (1967) aponta serem de três naturezas as forças que agem sobre o crescimento urbano: as dos meios de comunicação e transporte, as econômicas e as culturais. As forças dos meios de comunicação e de transporte comportam todas as coisas que tendem a ocasionar a um mesmo tempo maior mobilidade e maior concentração de populações urbanas. As forças econômicas dizem respeito ao comércio e indústria buscarem localizações vantajosas circundando-se de certas partes da população, tendo como conseqüência uma organização social baseada em interesses vocacionais e ocupacionais. Crescem, assim, os cortiços, então habitados por grande número de pessoas das classes pobres, que são incapazes de se defender da associação com marginais e viciados¹³.

O último grupo de forças, as forças culturais, será aquele a determinar a ocupação da cidade, uma vez que já se tem uma cidade idealmente dividida de acordo com recortes geográficos condicionada pelas forças econômicas. Aqui, tem-se o surgimento de áreas culturais segregadas e bastante homogêneas quanto à composição interna. Ainda hoje, alguns bairros podem ser caracterizados etnicamente. Há também a formação das vizinhanças, localidades com sentimentos, tradições e uma história em comum, sendo na organização social e política da cidade, a menor unidade local¹⁴.

Assim, o crescimento da cidade, por meio dos processos de sucessão e acomodação, gera as áreas naturais. Estas não se definem apenas geograficamente, mas também por elementos culturais que unem as pessoas residentes dessas áreas. Desse modo, a área criminal, por ser fruto de forças ecológicas, tenderá a atrair para si seus iguais, gerando uma forte coesão cultural dentro de cada comunidade.

De ver-se, pois, que a Escola de Chicago rompeu com qualquer concepção etiológica do delinquente, abandonando a hipótese da existência de um homem delinquente, centrando seus estudos nas circunstâncias sociais que levam as pessoas a delinquir.

10 A sucessão descreve e designa a seqüência ordenada de mudança através das quais uma comunidade passa, no curso de seu desenvolvimento. Assim, a sucessão pode ser ilustrada pelos processos de deterioração física dos prédios que levam a uma modificação do tipo de povoamento, que produz, por sua vez, uma tendência de diminuição dos alugueres, selecionando níveis de população de rendimento cada vez mais baixo, até que um novo ciclo seja iniciado, quer como mudança de residência para negócio, ou por meio de um novo desenvolvimento do uso antigo, como, por exemplo, a mudança de apartamentos para hotéis.

11 Sobre o assunto, Pierson (1970).

12 A Ecologia humana é uma expressão muito utilizada nos estudos da Escola de Chicago. O primeiro a dar um tratamento sistemático a este conceito foi Robert Ezra Park, em 1915, em seu artigo *The City* publicado no *American Journal of Sociology*. Em síntese, a ecologia humana é uma tentativa de investigação dos processos por meio dos quais os equilíbrios biótico e social se mantêm, bem como por meio dos quais tais equilíbrios são perturbados, a partir da interação de quatro fatores centrais: população, artefatos (cultura tecnológica), costumes e crenças e recursos naturais. (PARK; MCKENZIE, 1984)

13 Sobre o assunto, para maiores detalhes, cf. Velho (1973).

14 Para maior aprofundamento no tema, cf. Pierson (1970).

Foi constatada a existência de vários estratos urbanos concêntricos em Chicago, identificando as áreas intersticiais. Nessas áreas, habitat das gangues, tudo está desorganizado e abandonado, resultando em fronteiras econômicas, morais e culturais, em que a delinquência contribui para uma busca de identidade social e individual. A gangue é, portanto, uma resposta espontânea à desorganização social, a partir do momento que ela supre uma carência e oferece uma escapatória, protegendo comportamentos desagradáveis e repressivos¹⁵.

Assim entendendo, do mesmo modo que o bom cidadão, o gangster é um produto de seu ambiente. O bom cidadão foi criado em uma atmosfera de respeito e obediência à lei. O gangster frequentou um bairro em que a lei, ao contrário, é infringida constantemente. Portanto, há um elo evidente entre o crime e a organização social da cidade.

Contudo, a cidade não exerce um determinismo sobre todo aquele que nela reside, de modo que nem todos aqueles que ocuparem as áreas criminais virão a tornar-se criminosos. Determinadas pessoas, isso sim, serão simplesmente atraídas para a área criminal e nela interagirão com os seus demais componentes.

Nessa perspectiva, as taxas de criminalidade e de delinquência variavam de um bairro para outro. Os bairros mais próximos dos centros comerciais e industriais, onde se concentrava a população de mais baixa renda, tinham as mais altas taxas de criminalidade. Em contrapartida, os bairros da periferia da cidade, mais ricos, tinham taxas de delinquência mais baixas¹⁶.

Desde Burgess, já era sabido que o desenvolvimento das cidades americanas se manifestara pela criação de regiões de habitação extremamente diferenciadas. Mas, a partir de dados empíricos e estatísticas sobre dados da delinquência e variáveis sociais e econômicas, os autores mostraram que a criminalidade estava associada à estrutura física da cidade, e o simples fato de morar em certas partes da cidade constituía um indício ou prognóstico de delinquência¹⁷. Portanto, as taxas de criminalidade eram diretamente proporcionais à desorganização da ordem social e desenvolveram-se sob a forma de uma tradição social¹⁸.

Em resumo, Shaw e McKay (1942) concluíram que a delinquência só seria reduzida se as mudanças melhorassem as condições econômicas e sociais em que os jovens cresciam. E a melhor forma de combater a delinquência seria uma melhor organização da comunidade e reabilitação de bairros inteiros, com estabelecimento de programas locais de ação comunitária capazes de melhorar, em todos os aspectos, a vida desorganizada, seguindo, por exemplo, o programa do *Chicago Area Project*¹⁹.

De tudo quanto exposto, em uma perspectiva analítica, como entendimento conclusivo a ser utilizado como fundamento no presente trabalho, dentro das contribuições teóricas apresentadas no âmbito sociológico da Escola de Chicago, ainda se apresenta como atual e pertinente à realidade estudada para intervenções das políticas públicas o ensinamento segundo o qual determinados tipos de crime se apresentam como resultado de um processo social e, embora exista um componente individual, não são desencadeados por um comportamento psicológico ou patológico, mas em razão da desorganização urbana que desencadeia fortes influências no âmbito da desorganização social, cujas consequências se fazem sentir, diretamente, no âmbito do controle social formal exercício pelo

15 Nesse sentido, cf. Thrasher (1966).

16 Assim, Shaw et al (1929).

17 Nesse sentido, Sutherland (1937).

18 Conforme o ponto de vista de Shaw e McKay (1942).

19 Nas palavras de Coulon (1995, p. 76), "a pobreza, uma grande mobilidade e uma alta heterogeneidade da população acarretam a ineficácia das estruturas comunitárias, o que leva a um enfraquecimento do controle social; isto por sua vez, favorece o surgimento da criminalidade".

Estado e no âmbito do controle social informal, principalmente aquele que deveria ser levado a efeito pela comunidade e instituições a esta pertencentes.

Por fim, como síntese definitiva a ser levada em consideração quando do desenvolvimento de políticas de segurança pública para enfrentamento da violência estrutural e criminal, fica o que talvez seja o mais importante legado deixado pela sociologia da Escola de Chicago, ou seja, o entendimento de que somente os métodos punitivos e as reformas administrativas são impotentes, por si sós, para extirpar a criminalidade do meio social.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA INCLUSIVAS E PREVENTIVAS COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE À VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E À VIOLÊNCIA CRIMINAL

A justificação para a aplicação do Direito Penal através do controle social formal e punitivo que se dá pela necessidade de disciplina social, ou seja, para que se possa possibilitar a existência de sociedades organizadas, minimamente harmônicas, é o sistema punitivo, portanto, imprescindível²⁰.

Não obstante tal entendimento, quando se trata da fundamentação dos meios de exequibilidade do poder punitivo, isto é, de sua legitimidade, enfrentam-se sérios problemas em razão de emanarem indiscutíveis características negativas que permeiam a atuação do Sistema Penal e Processual Penal – seletividade, estigmatização, penas cruéis, caráter simbólico, juízos de exceção, menor vulnerabilidade das elites política e econômica, aplicação desigual de lei, segmentação de interesses na elaboração legislativa, tortura, entre tantas outras inconstitucionalidades que teimam em se fazer presentes.

A correção de tais problemas deve ser procurada com base na democracia substancial, que se fundamenta na dignidade da pessoa humana e se expressa necessariamente através do exercício da cidadania, entendendo-se que tanto a justificação como a legitimação do direito de punir devem transcender os critérios da legalidade, expandindo-se em direção aos critérios axiológicos que fundamentam a existência do Estado Democrático de Direito e seus princípios basilares.

Isto posto, é requisito inafastável para o alcance de tal desiderato o desenvolvimento de políticas públicas sociais inclusivas, centrando seu foco em ações que possibilitem diminuir ao máximo a violência estrutural que se apresenta como produto inexorável dos modelos de gestão política até agora conhecidos no país.

Historicamente, em nosso país, a resposta aos índices de criminalidade sempre passou pelo sistema de controle formal, ou seja, dentre o conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais possíveis para submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários, o Estado sempre optou por políticas privilegiadoras da norma penal incriminadora severa, da policialização das políticas públicas de segurança, bem como de estratégias repressiva-ostensivas por parte das Polícias, do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos de Execução Penal. Entretanto, os resultados desse tipo de intervenção não se fizeram sentir positivamente, conforme se pode observar a seguir²¹.

Entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851) vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Ainda em 2014, os homicídios por armas de fogo no Brasil totalizaram um número de 42.291²². Em 2017, foram realizadas 135.585 internações associadas a transtornos

20 Sobre o assunto, em profundidade, cfr., Guimarães (2013).

21 Assim, Soares (2007)

22 Dados disponíveis em Waiselfsz (2016).

mentais e comportamentais decorrentes do uso de drogas em todo o Brasil, e houve 273.232 roubos de veículos no Brasil apenas no ano de 2016²³.

Esses números avassaladores mostram que medidas de cunho reativo/repressivo não irão, isoladamente, resolver o problema da criminalidade. São necessárias práticas investigativas no que concerne às causas do problema da violência e da criminalidade atreladas a um comprometimento de resolvê-las. Nessa perspectiva, como já mostrado, é na grande cidade que a criminalidade assume proporções gigantescas e é nela que se buscará modelos de explicação criminal, bem como possíveis instrumentos de intervenção a partir do arcabouço teórico e empírico disponibilizado pela Escola de Chicago.

Diariamente, uma grande parcela da população brasileira deixa as áreas rurais, onde existe um profundo *deficit* de direitos constitucionais básicos, bem como de organização urbanística, e vai em direção aos grandes centros urbanos, em busca de melhor qualidade de vida. Tal quadro acarreta um inchaço das cidades, mais especificamente de áreas com maior estrutura urbana, via de regra, localizadas próximas às áreas industrializadas e com intenso fluxo no setor de serviços.

Em virtude desse fenômeno migratório, desencadeiam-se espaços urbanos desorganizados social e urbanisticamente, conhecidos como favelas, nos quais há cometimento reiterado e crescente de determinados tipos de delitos. Isso ocorre pelo fato de tais áreas serem ocupadas sem um planejamento urbanístico, catalisando, assim, as chamadas áreas naturais, que são marcadas por uma intensa desorganização social e urbana, nas quais os níveis de violência são acentuados, o controle social defasado e seus moradores pertencentes aos estratos sociais menos favorecidos da população.

A partir de tal entendimento, pressupõe-se que uma das formas de estudar a distribuição de crimes nos espaços urbanos, bem como de traçar diagnósticos sobre a criminalidade e a melhor forma de enfrentamento desta, pode ser levada a cabo através da explicação ecológica do crime, ou seja, da análise racional da atividade criminosa em contextos ambientais específicos.

Seguindo a linha pragmática desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, portanto, intenta-se encontrar soluções para o problema apresentado, a partir da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), na qual houve uma ampliação do reconhecimento dos direitos fundamentais, dentre eles, direito à cidade, à segurança pública, à saúde, à educação, à vida, etc.

Em busca de tal desiderato, importante que se reconheça que a competência de garantia de segurança pública é majoritariamente atribuída legalmente ao poder Estadual, responsável pelas polícias civil e militar, entretanto, os elevados índices de violência observados nas cidades brasileiras têm criado a necessidade de uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal no combate à criminalidade.

O problema se desdobra em virtude do artigo 144, parágrafo 7º, da CF/88, reduzir a atuação das prefeituras na promoção da segurança pública à criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Por isso, os municípios brasileiros acabam sendo omissos na implementação de mecanismos básicos de gestão, essenciais para a efetividade de políticas públicas de segurança e conseqüente redução da violência.

Porém, é incontestável a autonomia municipal na resolução de problemas de interesse local, o que inclui atender às demandas da população por segurança, com foco na prevenção, tendo em vista que o município é o ente federado mais próximo do cidadão. Portanto, questões concernentes à segurança pública deixaram de ser competência majoritária da esfera estadual e foram inseridas

23 Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018).

nas discussões das esferas federal e municipal do poder²⁴, partindo-se da hipótese de que, ao adotar mecanismos de gestão da segurança pública, a administração municipal deve contribuir para menores índices de criminalidade.

Tal protagonismo municipal deve estar associado a um modelo de administração que incorpore mecanismos facilitadores da gestão da segurança pública como, por exemplo, secretarias, conselhos e fundo municipal de segurança pública, além de guardas municipais e, ainda, a implementação de políticas públicas através de diagnóstico, plano de ação, avaliação de ações e monitoramento²⁵.

Importante frisar que no âmbito municipal, especialmente a partir da década de 1990, foram implementadas algumas intervenções, como a criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança pública. O plano municipal de segurança prescreve as políticas de segurança pública no município e nele são definidas as metas a serem alcançadas. Os conselhos municipais de segurança também se destacam, tendo em vista a participação da população para a discussão das necessidades locais quanto à segurança pública, definição de prioridades e forma como os recursos disponíveis devem ser gastos.

Assim sendo, com base no acima exposto, defendemos a tese de que, atualmente, as políticas públicas de segurança municipal necessitam de uma nova abordagem sobre a problemática da violência, levando em conta, principalmente, a prevenção.

Em síntese, o conhecimento da relação entre o sujeito e o espaço geográfico influencia diretamente os órgãos de segurança a identificar e prevenir as causas geradoras da prática criminosa. A estratégia fundamental como já demonstrada para a prevenção da criminalidade urbana é sintetizada na intervenção no meio urbano, a partir de uma postura ativa dos municípios no que tange à implementação de políticas públicas de segurança. Focar na política criminal em nível local, a partir da comunidade, envolvendo atores de controle social informal com outros de controle social formal é a base defendida para a prevenção e repressão da criminalidade²⁶.

Necessário, portanto, romper com o entendimento que liga políticas públicas de segurança, enquanto políticas criminais, a um posicionamento exclusivamente reativo/repressivo, normalmente pautado no pensamento de combate à violência criminal através da violência institucional, vez que não parece ser esse o tipo de entendimento mais consentâneo em um Estado Democrático de Direito.

Deste modo, como uma maior aproximação aos ditames da legalidade e da democracia, parece-nos pertinente adotar a diferenciação entre Políticas de Segurança Pública, enquanto atividades a serem desenvolvidas na esfera do controle social formal, fortemente agregadas às atividades tipicamente policiais – atuação policial *stricto sensu* – e Políticas Públicas de Segurança, cujas atividades devem ser muito mais amplas, englobando, dessarte, as diversas ações nas esferas

24 Nesse sentido, Kahn (2005, p. 4): "O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera de segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou o endurecimento penal".

25 Maior aprofundamento em Mesquita Neto (2006).

26 Sobre o tema, cfr. Guimarães e Pereira (2014, p. 825-826), para quem: "Nesse sentido, a municipalidade poderia agir com a implementação de políticas públicas preventivas, através do controle social informal, no lugar de políticas repressivas, recuperando-se espaços e serviços públicos degradados, conjuntamente com o fortalecimento dos laços sociais comunitários, integrando-se e recuperando-se as áreas degradadas, para se oferecer espaços públicos capazes de agregar o sentimento de comunidade e de civilidade".

governamentais e não governamentais, mas que estejam voltadas para enfrentar e, se possível, solucionar os diversos problemas afetos à criminalidade e à violência fora do eixo reativo/repressivo²⁷.

Partimos, assim, do pressuposto segundo o qual as Políticas Públicas de Segurança estão mais próximas aos anseios democráticos, assim como mais afinadas com os aspectos legais, do que as Políticas de Segurança Pública, que, embora necessárias, estão mais voltadas para as ações de enfrentamento, caracterizadas por planejamentos verticais e, amiúde, apontadas como de difícil controle de legalidade quando de suas concretizações.

Defendemos, portanto, o posicionamento segundo o qual a governamentalidade democrática implica, também, uma relação social entre agentes públicos e comunidade²⁸, que, através da troca de experiências, buscam alternativas com o objetivo de controlar as diversas formas de violência mediante práticas sociais instauradoras, como o incremento de ações educativas que estimulem relações interpessoais amistosas, orientadas pela não violência, pela recuperação da ambiência de convivência das comunidades, representadas por uma completa reestruturação urbana, dentre outras medidas não afetas ao controle social formal, ou seja, não coercitivas.

Percebemos, pois, a importância do resgate de uma ambiência onde prepondere o civismo e, conseqüentemente, a civilidade, vez que esta deve ser a base na qual deverá ser construída uma convivência humana coletiva possível, a partir de exigências pautadas no equilíbrio e proporcionalidade entre o que se exige e os meios disponibilizados para cumprimento de tais exigências por parte do poder público. (ORTUÑO RODRIGUEZ, 2010)

Em síntese, partindo-se do modelo original de desorganização social elaborado pela sociologia de Chicago, ou seja, verificada a existência de vizinhanças caracterizadas por baixo *status* socioeconômico, baixo nível educacional, instabilidade residencial e heterogeneidade étnica, dentre outros fatores indicados como causa de erosão do tecido social e, conseqüentemente, de inviabilização do controle social informal, entende-se que, entre outras medidas, esta deva ser enfrentada pela proatividade dos residentes em viabilizar a obtenção de recursos financeiros que possibilitem as ações políticas específicas direcionadas às demandas locais.

Dessa forma, pela via de políticas públicas, há a viabilização de serviços públicos direcionados às necessidades específicas da comunidade, minimizando os efeitos da desordem social, com impacto direto sobre as taxas desta criminalidade setorizada²⁹, dando-se ênfase, assim, a ações de prevenção estrutural³⁰.

Ademais, com a aproximação entre os diversos atores que integram a questão da Segurança Pública, tais programas de prevenção social, ao adotarem um formato horizontal e cooperativo, no qual a sociedade civil e as estruturas administrativas e de controle social formal venham a cooperar

27 Imprescindível sobre esta temática, cfr. Oliveira (2002, p. 46), para quem: "Se a depredação e a sujeira do espaço público decorrem da errônea compreensão do significado de público, da mesma forma a falta de comprometimento verdadeiro com a questão da segurança pode ter a mesma origem. Afirmar que o problema diz respeito a todos equivale a dizer que a busca de soluções compete a uma multiplicidade de agentes sociais, governamentais e não governamentais. A utilização superficial e irresponsável desta concepção fornecerá a qualquer destes agentes um bom estoque de pretextos para a inatividade, justificada no fundo por um sofisma: afinal, o que é de todos não é de ninguém, ou, no mínimo, não é meu".

28 No entendimento de Félix (2008) oriundo de pesquisa realizada nas favelas da cidade de Marília, no Estado de São Paulo, quando investigou a relação dos moradores da favela com seu local de habitação: "Por tudo o que se viu, ratificamos a necessidade de ver, ouvir, dar voz e vez aos segmentos historicamente apartados das decisões. Gestores públicos devem estar atentos às formas como as pessoas leem e sentem o ambiente urbano. O espaço, apesar de ser um conteúdo para todos, também é restritivo e determina uma geometria de ocupação, em função de questões estruturais como as socioeconômicas (espaço de ricos e pobres) e em função de manifestações criminais, configurando-se em espaços temidos e evitados, independentemente de padrões sociais".

29 Sobre o tema, em profundidade, Sampson (1986).

30 Para Garrido Genovés e López Latorre (2005, p. 295), "a prevenção estrutural é aquela que fundamenta as causas da delinquência no mal funcionamento das instituições sociais, (a família, a escola, o mercado de trabalho, etc.) objetivando, deste modo, por ênfase na mudança de atitude na direção e nas práticas de prestação de serviços dentro das organizações da comunidade".

no desenvolvimento de soluções, acabarão por enfrentar, também, o difícil problema oriundo da pluralidade e da multiculturalidade fortemente enraizadas nas comunidades, vez que toda e qualquer técnica de intervenção, caso objetive lograr êxito em seus objetivos, deve ter em conta que não existem valores universais devendo, isto sim, levar em consideração as peculiaridades de cada localidade em particular. (RODRÍGUES, 2010)

Em assim atuando, ao desenvolver o Poder Público um novo campo de sociabilidade solidária, privilegiando a participação da sociedade civil na construção de novas práticas comunitárias que estimulem um reordenamento social fora do contexto repressivo, está o mesmo estimulando a constituição de práticas sociais e políticas que levarão à produção de uma ordem social propícia a alcançar um campo de possibilidades para a montagem de uma cidadania concreta, refletindo, assim, de maneira muito clara, a participação da comunidade nas lutas sociais contra a violência, fortalecendo, conseqüentemente, a democracia.

Desse modo, pensamos ser de bom alvitre alargar o campo de possibilidades das políticas públicas, para muito além do extermínio da violência que tem por referência a insegurança e o medo incutidos na sociedade pela crescente onda de violência criminal urbana e que traz a reboque a intensa pressão social e midiática pelo aumento de medidas de cunho exclusivamente repressivos³¹, para que não se venha a perder as referências que norteiam o estabelecimento e a vigência de um Estado Democrático de Direito.

Por ser um fenômeno complexo, outros atores e formas têm que ser envolvidos no âmbito do combate à violência urbana, preferencialmente encarando tal fenômeno a partir de suas características mais amplas, que interligam de maneira definitiva as categorias violência criminal e violência estrutural³², o que, necessariamente, conduz à priorização de ações preventivas em detrimento das reativas.

Por essa via, qualquer política pública que objetiva combater a violência urbana setORIZADA, obrigatoriamente, tem que envolver a comunidade-alvo de tais intervenções na elaboração, planejamento e execução daquilo que vai ser posto em prática naquela comunidade, em razão mesmo do respeito ao ditame constitucional que dispõe ser a Segurança Pública um dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos³³.

Nessa linha estão sendo desenvolvidos estudos denominados de prevenção comunitária, nos quais os cidadãos assumem um papel de protagonistas na gestão de suas próprias demandas de segurança, através da reconstrução do controle social do espaço no qual habitam.

Assim, a partir de uma diminuição na capacidade de decisão das instâncias políticas e, conseqüentemente, pelo aumento da proatividade e dinamização da responsabilidade cidadã, os integrantes da comunidade assumem parte das responsabilidades frente ao delito, principalmente na seara de resgate da efetividade do controle social informal sobre os indivíduos, pela via da recuperação dos espaços públicos e forte controle comunitário das incividades³⁴.

O certo é que, independentemente da nomenclatura utilizada, ou seja, prevenção comunitária, segurança cidadã, orçamento participativo, dentre tantos outros termos que se inserem na temática,

31 Um aprofundado estudo sobre a temática pode ser encontrado em Lima, Misse e Miranda (2000).

32 Para maior aprofundamento na temática, cfr., Guimarães (2007).

33 Cf. Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Sobre os novos paradigmas da segurança, necessário citar Clemente (2015, p. 90): "Certamente, garantir a segurança é uma responsabilidade do governo de cada Estado, e também da sociedade: a segurança é hoje responsabilidade de todos. E é da responsabilidade de todos, porque a segurança suporta a liberdade cívica e o bem-estar dos concidadãos, bem como a estabilidade do Estado. Na verdade, as sociedades que se fazem responsáveis por sua segurança são sociedades mais livres".

34 Sobre o tema, detalhadamente, cf. Medina Ariza (2010).

faz-se necessário ampliar a participação dos membros das comunidades no planejamento, na execução e no controle das atividades da segurança pública; é preciso, dessarte, fortalecer a democracia fazendo com que os cidadãos e as organizações da sociedade civil assumam sua parcela de responsabilidade na busca de solução dos problemas existentes em tal âmbito³⁵.

Por outro lado, como um forte argumento a ser utilizado na defesa do desenvolvimento de Políticas Públicas alternativas ao modelo até agora utilizado no Brasil na área da segurança pública, que dá prioridade e se baseia quase que exclusivamente no eixo reativo/repressivo, devemos analisar o custo financeiro com a realização dessas Políticas Públicas postas em andamento mais recentemente e os resultados obtidos com essas práticas que, via de regra, enxergam a segurança pública como algo que só pode ser melhorado através do melhor aparelhamento dos órgãos por ela responsáveis.

De acordo com pesquisas realizadas no ano de 2014, o Brasil gastou mais de R\$ 70 bilhões de reais com Segurança Pública sem conseguir nenhuma redução nas taxas de criminalidade no país, sendo os Municípios brasileiros os entes federativos responsáveis pelo maior incremento de gastos na área³⁶.

De posse dos dados acima relatados, forçoso reconhecer que o aumento do efetivo policial, mais viaturas, mais armas, mais investimento em inteligência, mais treinamento, enfim, mais aparelhamento dos órgãos do sistema, dentre muitas outras medidas de cunho reativo/repressivo, não irão, isoladamente, resolver o problema da criminalidade, haja vista que, como já dito, necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas preventivas e inclusivas concomitantes para enfrentamento das violências.

Assim, uma melhor avaliação dos gastos realizados na esfera da segurança pública que possa levar à maximização dos resultados obtidos, admitindo a elaboração, o planejamento e a execução de Políticas Públicas fora do âmbito dos aparelhos repressivos, pode levar a melhores resultados do que os até agora obtidos.

Nessa linha de entendimento, defende-se, pois, a ideia segundo a qual ao lado do melhor aparelhamento das Instituições que fazem parte do Sistema Formal de Controle Social, assim como através de um redimensionamento dos gastos públicos securitários, deve-se buscar, no âmbito das políticas criminais, o desenvolvimento de políticas públicas que priorizem o combate à violência estrutural e, como via absolutamente certa de consequência, a diminuição da violência criminal.

Como possível derivação, mas, com claras conexões, com o problema orçamentário acima apresentado, erige-se como um forte obstáculo ao desenvolvimento racional de políticas de segurança a questão dos limites de competência dos Órgãos Federativos envolvidos na questão.

A Constituição brasileira não traça limites claros sobre as atribuições e competências de cada Órgão Federativo envolvido na questão da Segurança Pública, o que acaba por causar sobreposição

35 Segundo Mesquita Neto (2011), na ampla maioria dos municípios brasileiros que não possuem organizações policiais municipais, os governos, com o apoio da sociedade civil, deveriam desenvolver políticas de segurança baseadas em estratégias de prevenção, tais como: programas de mediação e resolução pacífica de conflitos, aplicação adequada e bem planejada de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei, programas de apoio à reinserção na família e na comunidade de adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas e de egressos do sistema prisional, qualificação profissional dos presos. Tais programas preventivos devem estar focados não apenas na execução das ações, mas sobretudo na *obtenção de resultados* tais como a redução da incidência e da reincidência de violências, crimes e danos, e o aumento da segurança dos cidadãos.

36 Maiores detalhes da pesquisa em Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 57 e ss.).

de funções e, portanto, dúvidas quanto ao âmbito de atuação não só na esfera específica desses órgãos, como também no âmbito de atuação de suas Polícias³⁷.

Disso decorre que, em termos de coordenação, integração e articulação de Políticas Públicas de segurança no Brasil, existe um profundo *deficit* no arcabouço jurídico que trata da matéria, dificultando sobremaneira a implementação de qualquer plano que englobe os três entes federativos no trato do assunto, vez que não há uma previsão legal de compartilhamento articulado de atribuições.

Atualmente, já há uma forte percepção, até mesmo uma certa unanimidade, no sentido de que os Municípios devem ser chamados para integrar a elaboração, o planejamento e a execução de políticas públicas na área da segurança, haja vista que somente os Governos Federal e Estaduais não têm logrado êxito no combate das violências estrutural e criminal.

Imprescindível, pois, que a legislação defina qual o limite e atuação dos Municípios, Estados e do Governo Federal, para que as Políticas Públicas na área de segurança possam ser desenvolvidas de modo linear e não, como sói acontecer, de modo concorrente e sobreposto, o que traz como consequência excessos em determinada esfera de atuação e carências em tantas outras.

A solução de tal problema parece estar intrinsicamente ligada ao exercício da democracia e ao respeito ao Estado de Direito, posto que o cidadão poderá, a partir de uma melhor definição das atribuições dos Órgãos Federados, fazer melhores escolhas políticas, assim como da legalidade, vez que tal definição acabará por solucionar várias inconsistências oriundas da atualmente difícil determinação do âmbito legal de competências.

Em síntese, em uma ambiência que privilegie os cânones de um Estado Democrático e de Direito, parece-nos ser o melhor caminho para desenvolvimento de Políticas Públicas na área da segurança aquele que indica uma intensa participação da comunidade na formulação, execução e fiscalização de tais políticas afetas à segurança, assim como, e por essa via, o fortalecimento da cidadania ativa e, conseqüentemente, de uma composição demográfica racional democrática, privilegiando um controle social que seja efetivado através de medidas inclusivas e preventivas.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE COMBATE À CRIMINALIDADE. O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL BARRAMAR³⁸

A partir da base teórica desenvolvida desde meados do século XX pela Escola de Chicago, que, como exposto no primeiro tópico, defende a ideia de uma intrínseca ligação entre a prática de delitos e a desorganização urbana – o que foi confirmado mais recentemente, entre tantas outras experiências bem sucedidas, pela operação “Tolerância Zero” desenvolvida na cidade americana de Nova York –, as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial da Comarca de São Luís, Estado do Maranhão, vêm trabalhando com foco na organização urbana, em conjunto com os diversos órgãos que detêm o poder de polícia, tanto na esfera municipal quanto na estadual, a partir de investigações preliminares realizadas pelo próprio grupo, como também atendendo às demandas da população.

Denominado de “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, o foco principal do projeto é o combate da utilização desordenada do espaço público urbano, principalmente a instalação de pontos de vendas de produtos irregulares nas ruas e calçadas

37 Na visão de Peres et al (2016) “A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências”. Consultar os artigos 23 e 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.

38 Sobre a atuação do Ministério Público no âmbito punitivo em correlação com o Estado Democrático de Direito, cf. Guimarães (2010).

da capital, o impedimento da construção e a demolição de instalações de pontos comerciais como bares, lanchonetes, lojas, entre outros, que inclusive servem como moradia, em terrenos pertencentes ao Município de São Luís, assim como a fiscalização intensiva de postos de combustíveis e praias, onde são realizados eventos festivos ilegais.

As investigações demonstraram que em tal ambiência de total desorganização urbanística, na qual os “empreendimentos” são montados de forma precária ou instalados com fim perene, mas sempre funcionando em total descumprimento da lei, as consequências que vêm a reboque são as práticas dos mais variados delitos, como o de tráfico de drogas e, conseqüentemente, o de estímulo à utilização das mesmas, de venda de bebidas alcoólicas para menores, de prostituição, de poluição sonora causada pelos estabelecimentos comerciais, de disputas ilegais de veículos automotores (rachas), de poluição sonora causada pelos veículos automotores, de agressões físicas em todos os níveis e, até mesmo, de homicídios, causando sérios transtornos para as pessoas que residem no entorno dessas áreas.

A operacionalização do projeto tem início com reuniões, sob a coordenação das Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, com todos os órgãos que detêm parcela do Poder de Polícia, a saber: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Blitz Urbana, Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte e Guarda Municipal, para discutir estratégias de funcionamento das “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”.

Após o planejamento detalhado das estratégias de funcionamento do grupo, o segundo momento é o de definição dos casos específicos a sofrer a intervenção do grupo. Definido o alvo, é instaurado Inquérito Civil Público, sob a presidência dos Promotores do Controle Externo da Atividade Policial, no qual é feito levantamento dos locais objetos de denúncia da população ou analisadas as investigações ou sugestões previamente feitas por integrantes do próprio grupo de ação.

Importante ressaltar que, quando da implementação prática das ações no caso específico em concreto, estas se iniciam com a convocação dos órgãos públicos municipais e estaduais acima nominados, que detêm parcela do poder de polícia, para um último encontro prévio à operação onde, então, é apresentado o planejamento e são expostas as responsabilidades e consequências em caso de omissão a cada órgão presente.

Após, são colocados os problemas que devem ser enfrentados e feito o levantamento das necessidades específicas de cada órgão. Em seguida, no âmbito do Inquérito Civil Público, sob presidência dos Promotores de Justiça do Controle Externo da Atividade Policial, são organizadas todas as documentações afetas às operações conjuntas.

Como forma de análise permanente dos resultados obtidos pelas ações integradas, quando do início da fase das operações, são realizadas reuniões específicas anteriores à operação e posteriores a ela para discussão dos resultados e deliberações sobre novas medidas a serem tomadas.

Em relação às ações efetivamente postas em prática, no caso de embargo e demolição de obras irregulares edificadas em terrenos públicos, mormente em praças, são seguidos todos os trâmites legais afetos ao Direito Municipal, no âmbito do uso e ocupação do solo, como notificações, demolições, remoções, etc.

Importante citar que, caso haja possibilidade de regularização dos empreendimentos, são firmados termos de ajustamento de conduta, entre os empreendedores, a Prefeitura Municipal e o Ministério Público como forma de desenvolver, proteger e conservar o espaço público, gerando emprego e renda.

No que pertine à realização de eventos festivos ilegais para tráfico de entorpecentes e de poluição sonora, nas áreas de postos de gasolina e praias são realizadas regularmente reuniões com os proprietários dos postos de combustíveis, assim como com representantes do Sindicato dos Revendedores de Combustíveis, com o objetivo de traçar estratégias que impossibilitem a realização dos referidos eventos na área dos postos, assim como operações para fechamento das conveniências localizadas nos postos de combustíveis que estão a estimular a prática dos crimes de poluição sonora, de tráfico de drogas e de exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo direto e iminente.

Em relação ao Conjunto Habitacional BarraMar, localizado na cidade de São Luís, Estado do Maranhão, em meados do ano de 2015, essa área residencial passou a enfrentar sérios problemas relacionados à desorganização urbana, vez que, em seu entorno, passaram a ser instalados diversos barracos infectos que negociavam alimentos e bebidas de forma precária e, portanto, ilegal.

Tais empreendimentos irregulares acabaram por tumultuar toda a área do entorno do referido Conjunto Habitacional, sendo crescentes as reclamações por parte dos moradores em relação aos usuários e traficantes de drogas, aos roubos e furtos, à intensa prostituição, à absoluta desorganização do tráfego de veículos automotores, impedindo, no mais das vezes, o acesso dos moradores aos próprios lares, sendo frequentes, também, as reclamações por poluição sonora automotiva.

Ante essa situação, claro estava que as ações policiais tradicionais não dariam conta da solução do crescente problema, o que fez com que os moradores, no final do ano de 2016, se dirigissem até as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial requerendo providências, em razão mesmo da gravidade a que chegou tal situação.

Seguindo todo o trâmite acima exposto no projeto das “Ações Integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, a situação de caos urbano verificada no conjunto habitacional foi totalmente debelada, em razão da firme atuação de todas as Instituições parceiras deste Grupo de Ação.

Assim sendo, após as providências cabíveis levadas a efeito pelos órgãos competentes, com a demolição de todos os estabelecimentos irregulares, foi firmado um Termo de Ajustamento de Condutada entre o Ministério Público, mais precisamente as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, a Prefeitura Municipal de São Luís e os ocupantes dos antigos estabelecimentos construídos em madeira que, embora detivessem autorização para utilização do espaço público, encontravam-se em situação irregular ante diversas exigências afetas à prática do comércio de bebidas e gêneros alimentícios.

Importante frisar que os estabelecimentos passivos de regularização edificaram às suas expensas uma praça e novos quiosques para comercialização de bebidas não alcoólicas e alimentos, de acordo com projetos arquitetônicos elaborados pela Prefeitura Municipal de São Luís, disciplinando, em definitivo, a área, outrora problemática, sem que houvesse gastos de recursos públicos.

Tal prática resultou numa melhoria das condições de higiene e segurança do local, diminuindo para números insignificantes as práticas criminosas e, por via de consequência, fazendo cessar as reclamações diuturnas da população do bairro, influenciando positivamente na redução de ocorrências policiais na área.

Em suma, através da execução do projeto “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, de iniciativa das Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, através da atuação conjunta e programada de diversos órgãos públicos municipais e estaduais que detêm parcela do poder de polícia, pela via da efetivação de ações que objetivam resolver problemas afetos à organização urbana da cidade, está sendo possível combater a

criminalidade através de ações preventivas e inclusivas, posto que, inclusive no caso do Conjunto Habitacional BarraMar, acabaram por gerar emprego e renda formais.

Por fim, importante que seja ressaltado que o principal fator do sucesso dessa prática inovadora na área da segurança pública está no próprio nome do presente projeto, qual seja: “Operações Integradas”. É imprescindível o diálogo permanente entre os órgãos que têm responsabilidade legal de atuação na organização urbana da cidade com aqueles mais diretamente ligados à Segurança Pública, ou seja, necessário que sejam integradas as ações de cunho repressivo e reativo com ações de cunho preventivo e inclusivo, com a prevalência dessas últimas.

Ademais, a presente prática acaba por influir na sensibilização dos gestores públicos e da comunidade em geral acerca do direito e da responsabilidade de uso de áreas públicas, que deve se revestir em favor da coletividade, podendo, inclusive, ser feita com parceria da iniciativa privada, o que reduz custos, tem influência no ordenamento urbano refletindo positivamente na redução dos índices de criminalidade na área sem uso da força policial e sem interferência judicial. O ajuste das parcerias é simplificado, podendo ser celebrado mediante Termos de Ajustamento de Conduta, desobstruindo-se a via judicial que apenas, muito excepcionalmente, é acionada quando absolutamente inviável um acordo negociado.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou um modelo explicativo para a distribuição dos problemas sociais pela cidade, dentre eles o da criminalidade, sob a perspectiva adotada pela sociologia desenvolvida na Universidade de Chicago e, também, sob a mesma perspectiva, a melhor maneira para enfrentar tais situações.

A diversidade populacional é um indicador de criminalidade na medida em que a fragilidade ecológica desses grupos os fará ocupar regiões em transição (degradadas). Assim, muitos crimes ocorrem devido ao desenho ou projeto do lugar que os circunscrevem, sendo que regiões de maior criminalidade têm maior degradação física. Contudo, a delinquência não é causada pela simples localização em certas áreas da cidade, mas ela tende a ocorrer em certos tipos característicos de áreas.

A desorganização social dominante nessas áreas enfraquece os instrumentos e as instituições de controle social, bem como a solidariedade social, a cooperação entre vizinhos e os níveis de vigilância, tornando as organizações sociais ineficazes e a influência de regras sociais sobre os membros da comunidade inexistente. Uma sociedade desorganizada pode ser entendida como aquela incapaz de impor condutas, de fazer incluir e, conseqüentemente, com um maior índice de criminalidade.

Portanto, não são a violência e o crime que tornam repulsivas determinadas áreas da cidade, são as áreas repulsivas (degradadas) que alimentam a violência e o crime. E o crime, como fenômeno comunitário que é, deve ser enfrentado no seio da comunidade a partir de seus recursos locais. O papel das organizações não governamentais, comunitárias ou não, é fundamental, assim como políticas públicas sem caráter punitivo, sintetizados na recuperação de áreas fisicamente degradadas.

Inclusão e prevenção, para terem sucesso, demandam amplos programas que envolvam recursos humanos junto à comunidade e que concentrem esforços dos cidadãos em torno das forças construtivas da sociedade. É necessário o desenvolvimento da comunidade como um todo, a autonomia dos verdadeiros residentes locais no planejamento e na execução das tarefas de qualquer programa em contraste com as instituições tradicionais, a ênfase no treinamento e na utilização de

líderes locais, a utilização ao máximo das instituições já localmente constituídas, particularmente daqueles grupos sociais locais, tais como igrejas, sociedades, clubes, escolas, associações de bairros, etc., bem como a criação e cristalização de um sentimento de vizinhança em relação à tarefa de promover o bem-estar das crianças e a melhoria social e física da comunidade como um todo.

O projeto “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade” se configura como um estrato atualizado – tanto no diagnóstico como na profilaxia – daquilo que, produzido pela sociologia, serviu de fundamento teórico para interpretação dos fenômenos hodiernos que explicam determinado tipo de criminalidade e as melhores estratégias para o combate destes, sempre tendo em mente que combate da violência criminal passa, necessariamente, pela extinção ou, pelo menos, sensível diminuição da violência estrutural.

6. REFERÊNCIAS

BLUMER, Herbert. **Symbolic interactionism: perspective and method**. Berkeley: University of California Press, 1986.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Cidadania, Polícia e Segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. São Paulo: Papirus Editora, 1995.

DEWEY, John. Disponível em: <<https://deweypragmatismo.wordpress.com/sobre-john-dewey/>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

DIAS, Jorge Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra, 2ª reimpressão, 1997.

EUFRÁSIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana**. A Escola sociológica de Chicago (1915-1940). São Paulo: Editora 34, 2 ed., 2013.

EVANGELISTA, Felipe Camelo. **A Criminalidade e o Planejamento Ambiental Urbano**. V. 9, n. 17, p. 197-211. Belo Horizonte, 2012.

FELGUEIRAS Sérgio. **Geração à rasca**. Lisboa: Chiado Editora, 2016.

FELIX, Sueli Andruccioli. **A Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias**. Marília: UNESP/ Publicações, 2002.

_____. Favelas em foco: uma contribuição às Políticas Públicas Municipais. **Revista LEVS**. n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/1088>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GARRIDO GENOVÉS, Vicente; LÓPEZ LATORRE, Maria Jesús. **La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995.

IPEA. **Crimes violentos contra o patrimônio**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/8/crimes-violentos-contr-o-patrimonio>>. Acesso em: 6 set 2018.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2 ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**. A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Reflexões acerca do controle social formal: discutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

_____; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos Municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**, v. 07, n. 02, Rio de Janeiro, 2014. p. 812-839.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ. J. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

LEWIS, J.D.; SMITH R.L. **American sociology and pragmatism: Mead, Chicago sociology, and symbolic interaction**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, jan./abr. 2016, p. 49-85.

LIMA, Roberto Kant; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil. Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000, p. 45-123.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist**. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

MEDINA ARIZA, J. "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona". **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 12, v. 02, 2010, p. 1-36.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. 2006. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>>.

_____. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo, Quartier Latin/FAPESP, 2011.

NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo, 2002.

ORTUÑO RODRIGUEZ, Alicia Ester. **Civismo y convivencia municipal**. Barcelona: Editorial Bayer, 2010.

PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

_____; BURGESS, Ernest W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1921.

_____; MCKENZIE, R. **The City**. Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment. Chicago: Midway, 1984.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da Segurança Pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, ago./set. 2016, p. 36-56.

PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.

RODRÍGUES, Luis Ramón Ruiz. La gestion urbana de la seguridad: Política Criminal y Municipios. **Revista Eletrônica de Ciencia Penal y Criminologia**, n. 12, setembro de 2010.

SAMPSON, R. J. Crime in Cities: The Effects of Formal and Informal Social Control. In: TONRY, Michael; NORRIS, N. **Crime and Justice**, v. 8. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

SHAW, C.; ZORBAUGH, H.; MCKAY H. e COTTRELL, L. **Delinquency areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

SHAW, Clifford; MCKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas - a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.

SUTHERLAND, E. **The professional thief**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.

SOARES, Luiz Eduardo. A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e Cidade: Violência Urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

THRASHER, F.M. **The Gang**. A study of 1313 gangs in Chicago. Chicago, University of Chicago Press [1927], 2ª ed., 1966.

VELHO, Guilherme Otávio. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª edição, 1973.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil**. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.