

Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	
El sentido de lo urbano en América Latina	11
<i>Marco Córdova Montúfar</i>	
I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	
Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano	37
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Estado, instituciones y desarrollo urbano	65
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática	83
<i>Chyara Sales Pereira</i>	
Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina	101
<i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i>	

II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática 123
Rodrigo Carmona

Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local 147
Corina Echavarría

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades 163
Márcia Helena Batista Costa

Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil 183
Evaniza Rodrigues

PRESENTACIÓN DE CASOS

Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario 205
Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez

Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile 221
Alfredo Palacios Barra

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade 233
Katherine Lages Contasti Bandeira

III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad	
<i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i>	245
Ciudad, espacio público y comunicación:	
Una reflexión en torno al discurso	
pedagógico de y sobre la ciudad	259
<i>Alexander Buendía Astudillo</i>	
Mediaciones pedagógicas para construir ciudad	269
<i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i>	
La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad	289
<i>Eliana Cárdenas</i>	

IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio	
e turismo em espaços esvaziados	311
<i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i>	
Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno	327
<i>Jose Enrique Urreste Campo</i>	
Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años	321
<i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i>	
Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana	359
<i>María Clara Echeverría R.</i>	

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade

Katherine Lages Contasti Bandeira*

Resumo

Hodiernamente uma problemática que assola á todos, independentemente de língua, raça ou cor, credo e cultura, a criminalidade atinge mormente as grandes cidades, umas mais arraigadas, outras menos atingidas, mas todas comprometidas com esse fenômeno. Obviamente que isso decorre das diferenças sociais, das políticas públicas colocadas em prática, do controle social e das oportunidades dadas aos seus, das relações estabelecidas entre o macrossistema e os mocrossistemas. Essa comunicação versa primordialmente sobre o caso teresinense, onde atingido por essa realidade, tenta revidar de forma preventiva, aplicando um toque de recolher educativo, promovendo a redução da criminalidade. Para tanto, analisaremos sobre diversos prismas, com a ressalva de suas contribuições

Palavras-chave: cidades; criminalidade; políticas; prevenção.

* Possui graduação em Direito pelo CEUT (2006) e é especialista em Direito Público (2007) e em Direito Privado (2008) pela Escola de Magistratura do Piauí/Universidade Federal do Piauí. Mestranda em Ciência da Informação na Universidade Federal da Paraíba. Atualmente é Coordenadora de Extensão da Faculdade de Integração do Sertão - FIS.

Introdução

A vida na cidade hoje é norteada por fatores bastante antagônicos. Para alguns tem ar de “Terra Prometida”, cheia de oportunidades, quanto maior, mais simbólica o é, contudo, na mesma medida que oportuniza, o mercado de trabalho se torna cada vez mais exigente, deixando na marginalidade, boa parte da população, seja econômica ou criminológica.

Se formos relacionar a criminalidade com as cidades e seu tamanho, perceberemos que este é um mecanismo bastante relevante de se desenvolver uma pesquisa. Ora, as cidades brasileiras com mais de 1.000.000 de habitantes possuem taxas de homicídios em média até seis vezes maiores do que cidades com até 25.000 habitantes. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro possuem taxas próximas a 60 homicídios por 100.000 habitantes, o que significa dizer taxas trinta vezes maiores do que cidades européias. Quando tratamos de criminalidade em cidades é necessário considerar que a decisão de cometer um crime envolve um processo evolutivo anterior ao momento da decisão em que o ambiente de cada cidade é fundamental neste processo.

Uma cidade constitui um macrosistema próprio que afeta não somente o custo moral, mas também o custo de oportunidade. Cada cidade possui um mercado de trabalho lícito que determinará o custo de oportunidade de ingressar no mercado ilícito. A cidade também tem influência na história do indivíduo, pois o seu acesso ao mercado de trabalho pode depender, por exemplo, do seu acesso à escola, que depende de uma decisão individual ou da família, mas também depende fundamentalmente das condições oferecidas pelo setor público. Neste caso, cada cidade tem as suas características, pois a inexistência de uma escola, de cursos qualificantes, de uma instituição com ensino superior não é determinada pelo indivíduo, mas pelo contexto em que está inserido.

Vale lembrar que a atividade criminosa é uma atividade de risco em que a simples falta de planejamento ou um erro de execução pode custar à vida do indivíduo que a pratica. Portanto, pertencer a um ambiente onde a prática do crime é de conhecimento comum diminui seus custos de execução e não pertencer a este ambiente aumenta os mesmos. No

texto de Oliveira (2005), ele traz o modelo econômico do crime proposto por Becker, para o qual:

“O arcabouço teórico da Nova Geografia Econômica mostra que as atividades irão concentrar-se em determinadas cidades a fim de obter algum tipo de economias de escala ou redução nos custos de transporte, são as chamadas forças centrípetas de aglomeração. Ciconne e Hall (1995) mostraram que trabalhadores são mais bem remunerados em regiões mais densas. Desta forma, a concentração de riqueza em grandes cidades aumentaria a criminalidade nas mesmas, pois os criminosos obteriam um maior retorno do crime” (Oliveira, 2005:8).

As grandes cidades doam um caráter anônimo aos seus “filhos”, aos objetos e as relações, aproximando, justamente através das diferenças, do mundo que os separa, o degradado de sua vítima.

Inicialmente, cada indivíduo tem seu grau de aversão ao risco, que pode determinar a sua propensão a atividade criminosa. Entretanto, as características locais afetam a probabilidade de um indivíduo ser punido, portanto alteram o risco da atividade, mas não alteram a aversão ao risco de um indivíduo (embasado na construção da moral, dos valores), pois esta é uma característica individual exógena.

As características familiares determinam um conjunto inicial de valores que podem afetar a vida do indivíduo para sempre. A ausência da escola na vida do indivíduo irá afetá-lo de duas formas: na formação de valores morais e na acumulação de capital humano. A abordagem ecológica destaca o papel do ambiente no processo de construção de valores. O ambiente envolve as cidades, mas extrapola as suas fronteiras. A cultura de uma cidade é importante, mas ela faz parte de algo maior, a cultura do país, a qual sofre influências relevantes dos meios de comunicação.

Algumas discussões

Temos um sistema penal maximizado, onde existem tipificações, juízes e muitos cárceres, prisões e o número da criminalização só tem subs-

tancialmente crescido. O sistema penal é abarrotado, burocrático e discriminador, as respostas não são trabalhadas e invariavelmente a resolução é a prisão, tendo aí uma coisificação dos conflitos. A nossa Carta Magna prevê no seu art.3º, que são objetivos fundamentais da República Brasileira construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem qualquer preconceito e quaisquer outras formas de discriminação, e comparando com a realidade fática, estes objetivos fundamentais são utópicos.

Marchi Junior (2006:1) afirma que “o sistema penal como método para prevenir o crime e ressocializar o criminoso, fracassou em diferentes épocas e nos mais diversos países”. Além do que, as agências penais se mostram incapazes de detectar, julgar e punir a totalidade da criminalidade e isso é tão manifesto que quando da punição, equipara-se a uma contemplação de prêmio lotérico.

O que apregoa grandes estudiosos, dentre eles um dos maiores críticos do sistema penal, afirma Hulsman e Celis (1997), uma ínfima parcela dos crimes chega ao conhecimento da polícia e que por sua vez, e muitas razões, um percentual muito menor tem solução, tem sua autoria desvendada, ou mesmo provada, constituindo assim, a cifra negra.

A história do Direito e do Direito Penal nos afirma que sua marca é a luta contra a vingança, mas os abolicionistas acreditam que o sistema penal se utiliza da “legitimidade Estatal” para promover uma vingança contra o infrator, condenando-o perpetuamente, desumanizando-o e dessocializando-o através do cárcere, através da pena.

A teoria abolicionista considera vantajosa a abolição da forma jurídico-penal da sanção punitiva para dar lugar às medidas pedagógicas e aos meios informais de controle social. O sistema penal, para eles, é um mal social que cria mais problemas do que resolve, devendo ser abolido para dar vida às comunidades, às instituições e aos homens, através de microorganismos sociais, baseados na solidariedade e fraternidade.

Partem do pressuposto que o sistema atinge tardiamente e num reduzidíssimo número de casos e, diga-se de passagem, privilegia os interesses das classes dominantes, penalizando as camadas mais frágeis da população. Intervém de maneira estereotipada quanto o acusado e a

vítima, dando um tratamento igual, não calculam as diferentes reações, desconsidera a singularidade inerente a todos os seres, não previne, embora tenha poder violento de repressão, desaguando então na ilegalidade frente ao altíssimo número de fatos violentos e corruptos pelos próprios órgãos do sistema penal.

O crime não possui realidade ontológica, logo os conflitos sociais têm que ser envolvido pelas partes, havendo conciliação entre os envolvidos, a reparação do dano causado, tanto á vítima quanto á comunidade, mas, seu principal escopo é a pacificação das relações sociais, não implicando em excludentes. Pretende-se substituir as instâncias intermediárias ou individualizadas de solução de conflitos que atendam às necessidades reais das pessoas envolvidas, redefinindo as categorias de “crime”, e “criminalidade”, que passariam a ser entendidas como “situações problemáticas”, possibilitando assim um ajuste efetivo.

Já o direito penal mínimo tem como escopo obter uma mínima intervenção, com garantias máximas, considerando as diferentes necessidades, reações, motivações desejos, intenções, dando respostas racionais e satisfatórias aos conflitos. Não se pode negar o avanço que implica a existência do Direito Penal, frente às reações públicas ou privadas, que fossem tão, ou mais violentas, seletivas, arbitrárias e incontrolláveis, a pretexto desse mesmo direito a pena ainda tem a simbologia arcaica, primitiva.

O princípio da intervenção mínima conquistou rapidamente muitos adeptos, um de seus maiores propagadores é o italiano Luigi Ferrajoli, inclusive alguns abolicionistas que enxergam neste, um mecanismo de transição para o tão almejado abolicionismo penal. Aqui no Brasil, também se denomina direito penal constitucional, tendo em vista ser consoante com os direitos fundamentais elencados no art. 5º da Constituição Federal. O direito penal mínimo também nega legitimidade ao sistema, mas, não defende sua abolição, propõe uma aplicação mínima, entendendo que só deve intervir nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos, deixando para os outros ramos do Direito ou instâncias informais de solução de conflitos, as perturbações mais leves de tais bens.

As sanções de caráter não-penal é dizer, as que têm caráter reparado ordinário, não se amoldam a essas condutas, porém não porque a

solidariedade, os sentimentos humanitários ou os bens que afetam as diversas tentativas não sejam bens como tutela jurídica mesmo antes da tutela penal (Zaffaroni, 1991:58). Depois de esgotadas as capacidades de outros ramos do Direito, de proteger aqueles bens considerados da maior importância. A prisão então aconteceria se, os fins visados pelas sanções criminais não pudessem ser alcançadas pelas medidas alternativas, garantindo-lhe a proporcionalidade da pena, visando à prevenção geral, especial positiva e a do próprio ser gerador da situação problemática.

Do “Boa-Noite Teresina”

A cidade de Teresina, no Piauí, em 2005 foi classificada como a 20ª cidade mais segura do país, com risco de homicídio a cada 100 habitantes na escala de 24,21 por cento. É um dado, se comparado a inúmeros estados brasileiros como o Rio de Janeiro e São Paulo que tem alarmantes 60 por cento, bastante tranqüilo. Sendo assim, a priori, seria uma cidade tranqüila. A população de Teresina no entanto, desacredita destes dados, pelo menos na urgência com que clama ao Poder Público.

Após falarmos de cidade, de cultura e dos problemas penais e judiciários, inerentes a qualquer centro urbano, apesar de Teresina ser a capital de estado menos violenta, adotou uma medida de segurança em 30 de setembro de 2005, denominada “Boa Noite Teresina”, através de resolução da Secretaria de Segurança Pública.

A resolução determina que os proprietários de trailers, ambulantes e similares encerrem as atividades aos domingos, às 22 horas, e de segunda a sábado, à 1 hora da madrugada. Já para bares, restaurantes e churrascarias, o horário de encerramento das atividades de domingo às quintas-feiras será até a 1 hora e de sexta-feira e sábado, até as 2 horas. Em entrevista, o então Secretário Robert Rios, avaliou os primeiros 15 dias da seguinte maneira:

“A avaliação é positiva. A violência em Teresina não despencou, diminuiu. Basta observar os números do Pronto Socorro do HGV e da Central de Flagrantes, que diminuíram bastante. Na Central, quase duzentas pessoas ingressavam lá por dia e hoje estão chegando lá menos de oitenta. Todos

os itens asseguram e atestam que a medida foi acertada. E nós temos não só mais o apoio da classe alta, média e baixa da sociedade, mas hoje nós temos o apoio de outros poderes. O presidente do Tribunal de Justiça deu entrevista apoiando as medidas; o professor Jorge Chaib, o maior especialista brasileiro em Direito Administrativo, escreveu um artigo para um Jornal de Teresina, dizendo que a medida tem respaldo jurídico e que o secretário de fato tem competência para expedir esse tipo de resolução, sendo que ela é juridicamente viável; o prefeito de Teresina, Sílvio Mendes, que é preocupado também com o crescimento da violência na cidade, manifestou seu apoio, enfim, todos estão ajudando”.

Essa medida, ganhou força, enfrentou inúmeras críticas e ataques, o Procurador do Município entrou com o pedido no Tribunal de Justiça do Estado, requerendo que fosse reconhecida a inconstitucionalidade da resolução, já que fere a liberdade individual. Liminarmente aceita, embora depois revogada a decisão do TJ, a medida acabou por conquistar o povo teresinense.

Apontada pelos críticos como um toque de recolher, a sociedade achou neste dispositivo um mecanismo de tocar a segurança prometida pelo Estado. O mais interessante nisso tudo é que, a cultura da cidade permitiu a medida dar certo. Até certo ponto, diante de tudo o que presenciemos, os níveis alarmantes de criminalidade, encontrou no terror da cidade um dispositivo de “desligar” a criminalidade.

No Piauí, num estudo elaborado por uma TV local, afirma que a cada 10 piauienses, 8 vivem com menos de dois salários mínimos e que destes, 6 vivem com menos de um salário. É gritante a pobreza, a miserabilidade, muitos correm para a capital para arranjar um emprego, mas, como mencionamos anteriormente, esta terra, como muitas outras, não há promessa válida que abarque a demanda.

Com a riqueza na mão de pouquíssimos e com a pobreza no estômago de muitos, os índices de criminalidade vinham ascendendo, notadamente em lugar ou situação facilitadoras, como a madrugada na cidade, pessoas fragilizadas pela diversão, dispersão. Além do que, durante os momentos de descontração, há uma ingestão de bebidas alcoólicas que acaba contribuindo para o número de lesão corporal, acidentes de trânsito, sem esquecer a abertura dada ao consumo de outras drogas.

Conclusão

Tendo em vista que os problemas de criminalidade são crescentes, bem como a falta de estrutura sistemática do Estado em resolver tal circunstância, o “Boa Noite Teresina” vem assegurando que haja, a certa medida, paz no seio social. É certo que a medida não anula a criminalidade, muito menos a violência, permitindo que haja um desvelar dessas práticas, antes sob o manto negro da noite na cidade, agora sob o céu escaldante de Teresina. Às claras, nos parece que as situações têm-se acalmado.

Obviamente que não tratamos de políticas públicas em seu sentido mais profundo, como se propõe de fato a Política Pública, transformar o êxodo do problema, pois este sozinho não atingiria essa dimensão, necessário se faria políticas mais eficazes de educação, de acesso à saúde, de oportunidades de emprego, de formação técnica continuada, políticas de construção da dignidade e atenção ao excluído.

Verdade, o “Boa Noite Teresina” jamais cumpriria esses papéis, mas em conjunto com outras políticas, acaba diminuindo a chance de marginalizar mais ainda, uma determinada população, etiquetando-a perpetuamente, podemos dizer então que seguramente que, além de paz social, esta medida tem requintes descarcerizador, já que previne a criminalidade, impede que o sistema falho atue sobre os indivíduos.

Se o “Boa Noite Teresina”, trouxe benefícios ao longo de mais de um ano de efetivação, redução de 64% da criminalidade segundo a imprensa oficial, vigilantes quanto à venda de bebidas alcoólicas para menores, o tempo de exposição aos fatores de risco, figura como políticas públicas de prevenção à criminalidade, ninando a segurança da “menina Teresina”.

Referências

- Hulsman, Louk e Jacqueline Bernart de Celis (1997). *Penas perdidas. O sistema penal em questão*. Niterói: Luam Editora
- Marchi Junior, Antonio de Padova (2006). “Abolicionismo criminal”. Disponível em: <http://www.direitofba.net/mensagem/josebarroso/cr-abolicionismocriminal.doc>
- Oliveira, Cristiano Aguiar de (2005). “Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime”. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/AO5A152.pdf>. Acesso em 25 de jan. de 2006.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1991). *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan.