

**A INTERVENÇÃO URBANA COMO
FERRAMENTA DE COMBATE
À CRIMINALIDADE**

*Estudo de caso da praça do portinho
em São Luís do Maranhão*

MÁRCIO CÉSAR

**A INTERVENÇÃO URBANA COMO
FERRAMENTA DE COMBATE
À CRIMINALIDADE**

*Estudo de caso da praça do portinho
em São Luís do Maranhão*



VIEGAS EDITORA
2019

Copyright © Márcio Aragão - 2019.

Editor

José Viegas

Capa e Diagramação

Jefferson Gomes

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita do Autor ou do Editor.

.....
Editado conforme o novo acordo ortográfico.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Aragão, Márcio César de Castro. –

O A intervenção urbana como ferramenta de combate à criminalidade – estudo de caso da Praça do Portinho em São Luís do Maranhão. / Márcio César de Castro Aragão.

São Luís, MA: Viegas Editora, 2019.

ISBN: 978-65-80192-08-3

1. Intervenção urbana. 2. Centro Histórico. 3. Dados de violência.
4. Urbanização. 5. Governança territorial. I. Título.

CDU 343.9:7.036



WWW.VIEGASEDITORA.COM

Dedico este trabalho primeiramente, a Deus fonte de inspiração para minhas vitórias, a minha mãe e familiares pelo amor e carinho a mim dedicados por toda a vida, aos meus filhos e em especial a memória do meu pai, Carlos César Aragão, onde o Senhor estiver estará sorrindo orgulhos desse filho corajoso e esforçado, te amo pai, obrigado por tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, ao Senhor toda honra e toda glória. Obrigado meu Deus pela oportunidade de cursar uma nova graduação e me tornar um Advogado, confesso que nem nos meus melhores sonhos acreditava que conseguiria e tenho muita fé de ter escolhido o melhor caminho por uma condição de vida melhor para todos os meus.

Agradeço a minha amada mãe, Márcia Tereza, minha “veia”, que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos da minha vida e por quem nunca conseguirei demonstrar toda minha gratidão e amor.

Agradeço a minha querida irmã, Karlla Tereza, que sempre acreditou em meu potencial e não me deixou desistir de nenhum desafio, que me emociona com seu exemplo de vida e tudo que consegue tendo Jesus a frente, seu exemplo de fé é fantástico.

Aos meus filhos, Maiana e Davi, meus maiores amores, que o conhecimento e busca pelo saber lhe motivem a conseguir melhores condições de vida e que vocês entendam tudo que o seu pai fez por amor e cuidado, que a vida seja menos severa com vocês do que com o pai de vocês e que a felicidade habite seus corações. Amo infinitamente cada pedacinho de vocês.

Agradeço aos meus colegas do curso pelo apoio durante todo esse período, colaborando uns com os outros.

Agradeço a minha amada companheira Luciana Raposo que sempre acreditou no meu êxito nessa jornada e não poupou

esforços para me ajudar, como é importante sua presença em meu caminho, que Deus lhe ilumine e guarde todas as bênçãos e vitórias que merece, você é top.

Agradeço a todos os professores e funcionários da Facam, em especial a meu amigo, colega e orientador Maurício Fraga por todo conhecimento e pela orientação repassada, que o senhor sirva de inspiração para tantos outros quanto és para mim.

*“Não chores, meu filho;
Não chores, que a vida
É luta renhida:
Viver é lutar.
A vida é combate,
Que os fracos abate,
Que os fortes, os bravos
Só pode exaltar.”*

—

GONÇALVES DIAS

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....7

INTRODUÇÃO.....13

CAPÍTULO 1

INTERVENÇÃO URBANA.....19

CAPÍTULO 2

COMBATE À CRIMINALIDADE.....33

CAPÍTULO 3

*GOVERNANÇA TERRITORIAL
E URBANISMO SOCIAL.....47*

CAPÍTULO 4

*ESTUDO DO CASO DA
PRAÇA DO PORTINHO EM
SÃO LUÍS DO MARANHÃO.....61*

CONCLUSÃO.....95

REFERÊNCIAS.....101

INTRODUÇÃO

Dentre as demandas populacionais destaca-se no mundo inteiro a questão da segurança pública (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013). As cidades crescem desordenadamente e várias áreas vão se tornando desorganizadas, o que contribui com a sensação de insegurança e como consequência com a atividade criminosa. Segundo Fraga, 2016, nos locais onde o controle social formal do Estado não acontece, se estabelece um ambiente favorável as ações delituosas. Nesse contexto esta pesquisa busca analisar os efeitos da urbanização como ferramenta de controle da criminalidade ao estudar um caso concreto de intervenção urbana no Centro Histórico de São Luís do Maranhão, ocorrido no ano de 2015.

São Luís é a capital do estado do Maranhão, situada no nordeste brasileiro. Segundo dados disponíveis no sitio do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) “é um exemplo excepcional de cidade colonial portuguesa adaptada às condições climáticas da América do Sul equatorial, e que tem conservado o tecido urbano harmoniosamente integrado ao ambiente que o cerca. A capital foi tombada pelo Iphan em 1974 e inscrita como Patrimônio Mundial em 6 dezembro de 1997” (IPHAN, 2016). Mesmo diante tamanho valor histórico o centro da capital apresenta áreas degradadas e com altos índices de criminalidade.

Em janeiro de 2015 conforme dados da Secretaria de Segurança do Estado o logradouro público, uma praça conhecida como Portinho no bairro do Desterro no Centro Histórico de São Luís

já acumulava mais de 50 homicídios e uma população composta por dependentes químicos, viciados em drogas de toda natureza. A desordem generalizada afastava as pessoas de bem do local e configurava um ambiente propício a atividade criminosa, prostituição infantil, dentre outras mazelas. Inclusive, em reunião informal com o autor deste trabalho, o líder comunitário Dennis afirmou que ali ocorreram ao longo dos últimos 10 anos mais de 200 homicídios. O dado real de violência no local não pôde ser acessado por questões burocráticas com relação a divulgação dos mesmos mas a sensação de insegurança e a movimentação dos órgãos de controle formal serviram de subsídios a decisão de intervir na área.

Não só com base em dados oficiais se percebe a realidade social mas defende-se o uso dos mesmos como forma de tomada de decisões sobretudo quando trata de investimento público e alterações na vida das pessoas (Aragão, 2016). A Praça do Portinho além de estar em local privilegiado pela própria geografia da cidade, região costeira da ilha de São Luís, também representa um logradouro com alto valor cultural e histórico por ter sido anteriormente região portuária e estar margeando o Centro Histórico da capital maranhense. Por isso a degradação humana que acontecia diariamente ali, com casos de consumo excessivo de drogas e álcool, prostituição e criminalidade em geral sensibilizaram a administração pública e o poder executivo municipal articulou junto com as demais esferas de poder e setores da sociedade uma intervenção urbana no local (SILVA, 2016).

Em uma ação conjunta os órgãos fiscalizadores do uso do solo urbano e representativos do controle formal da sociedade foi organizada uma operação de urbanização da área, que aconteceu de forma gradativa e com participação da comunidade do entorno. Todo

o processo relacionado a intervenção urbana em estudo foi desenvolvido com inteligência e o levantamento de dados, bem como o gerenciamento das decisões ocorreram de forma compartilhada entre todos envolvidos. Porém esta pesquisa identificou uma importante lacuna na literatura no que diz respeito à capacidade de realizar diagnósticos que considerem a segurança cidadã (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013), o que dificulta os trabalhos dentro da temática de urbanismo e segurança pública. Contudo este estudo visa trabalhar com essa lacuna se servindo de artigos científicos e relatos de autoridades.

Logo é relevante a função que a ciência tem de registrar informações, validá-las e disponibilizá-las a sociedade em geral. Neste sentido esta pesquisa irá registrar dados importantes e tem como objetivo analisar os efeitos sobre os índices de criminalidade em área objeto de intervenção urbana. Para isso adotou-se como teoria de base a Escola de Chicago, que apresenta a ideia de que o meio urbano influencia o comportamento do homem e vai ao encontro do que os autores Souza e Compans, 2009, afirmam ao defenderem que em geral os comportamentos humanos são condicionados pelas configurações físicas do espaço.

Para alcançar o objetivo desta pesquisa definiu-se como metodologia realizar a princípio uma revisão bibliográfica que sirva de base teórica analisando a Escola de Chicago - os efeitos do meio sobre a ação do homem; o controle social formal e informal – a intervenção urbana que demonstra a presença do Estado e da comunidade que usa a área. Estudou-se ainda o combate à criminalidade, a desordem urbana e seus efeitos sobre o crime ou sobre a atividade criminosa. Analisou-se também o urbanismo social e a aplicação da Lei 10.257

de 2001 – o Estatuto da cidade, bem como a Governança territorial – sustentabilidade da intervenção a partir da gestão compartilhada do território: participação da comunidade, do poder público e da iniciativa privada.

Concomitantemente a pesquisa pretende alcançar mais informações com relação ao levantamento de dados estatísticos junto aos órgãos públicos de controle social formal e informal que representem os índices de criminalidade antes e após a intervenção urbana com a finalidade de demonstrar os efeitos da urbanização como ferramenta de combate à criminalidade.

Esta pesquisa, portanto irá contribuir com o Direito e a teoria aliada a prática da gestão territorial e do urbanismo seguro. Com a teoria ao registrar dados estatísticos sobre violência urbana em áreas degradadas onde a desordem urbana influencia o comportamento humano; revisar metodologias de ação para diminuição da criminalidade através do tratamento e uso do solo; relacionar intervenção urbana segura e reduções dos índices de criminalidade; registrar os dados estatísticos sobre violência urbana na área após a revitalização da mesma; relacionar segurança no espaço público e governança territorial. Já como contribuição prática pretende colaborar ao fazer levantamento estatístico de informações junto à comunidade e analisar a sustentabilidade da intervenção; incentivar políticas públicas relacionadas ao urbanismo seguro; divulgar ações de urbanização a partir do viés da diminuição dos índices de criminalidade na área objeto de intervenção urbana.

Como resultado este trabalho pretende analisar a metodologia de ação utilizada para a melhoria da qualidade de vida da população a partir de obras de intervenção urbana em áreas degradadas

e gestão compartilhada do uso do solo visando à sustentabilidade desse tipo de operação. O estudo do caso em tese busca contribuir com a qualidade de vida e a segurança pública para a população.

CAPÍTULO 1

INTERVENÇÃO URBANA

Ao pesquisar o tema intervenção urbana é necessário entender a princípio do que trata o urbanismo e o suporte que a legislação pátria traz a respeito. Revendo a etimologia do termo chegamos a sua definição. Urbanismo é uma palavra composta por um prefixo de origem no latim, *urbs*, cidade, e sufixo de origem grega, *ismo*, estudo. Portanto urbanismo é a ciência que estuda a cidade (CORBUSIER, 2004) e sua importância, segundo Lefebvre (2016), é tratar a cidade e a sociedade que ela compõe.

Com relação as leis observa-se que a legislação pátria em diversas passagens trata do tema urbanismo e cidade, a Constituição Federal de 1988 já em seu artigo 1º ao definir a organização territorial do Estado trata a cidade como Município, um ente constitutivo da República Federativa do Brasil: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos. [...]. (BRASIL, 1988).

Adiante, vê-se o Município como peça fundamental da organização político-administrativa do Brasil, ao dizer em seu artigo 18: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Além das disposições sobre o Município, dispostas no artigo 29 da Constituição, bem como a não intervenção do Estado e da União nas hipóteses do artigo 35, importante é a previsão do artigo 182, ao dizer sobre a Política Urbana: Art. 182. 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. (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

Assim, pode-se ver que a Constituição “pavimenta” o caminho para que os Municípios possam legislar matérias inerentes à qualidade de vida de seus cidadãos. E é exatamente nesse ponto que se encontra a brecha constitucional para a atuação das cidades em prol não apenas de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também que o seu ambiente urbano propicie um bem-estar digno para sua população, podendo, inclusive, atuar com medidas afirmativas a fim de garantir a segurança da população e a diminuição da criminalidade nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido a intervenção urbana é o meio pelo qual os governantes através das políticas públicas devem buscar mecanismos para que a cidade e seus cidadãos tenham garantidos todos os seus direitos constitucionais. É o caso do meio ambiente urbano que encontra ligação com a criminologia e as políticas criminais

visto que a expansão populacional e a formação das grandes cidades formou a sociedade de hoje, a qual pode ser definida como Sociedade de Risco. (VIEIRA; ROBALDO, 2007).

Essa sociedade fruto do desenvolvimento das cidades acontece devido a degradação urbana em algumas áreas provocada pelo processo de urbanização. O que traz como consequência uma alta da criminalidade nos centros urbanos e vai ao encontro do estudo de José Afonso da Silva, que a urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. (SILVA, 2015).

O crescimento populacional com conseqüente processo de urbanização acaba modificando a sociedade e suas relações, ante os problemas que derivam desse processo. A sociedade de hoje, portanto, é resultado de um enorme processo de globalização caracterizado pelo forte sentimento de insegurança e medo, uma vez que a humanidade não demonstra ter capacidade para controlar a si mesma (BAUMAN, 2008).

Nessa esteira de raciocínio, os novos perigos e reclamos sociais estão à tona ocasionando não apenas um aumento significativo da criminalidade, mas também novas formas de se apresentarem. São novos tempos e novos problemas sociais (pobreza, falta de saneamento básico, violência, dentre outros). Frente a esses novos problemas o ser humano passa a ter sua conduta modificada de igual forma, vendo-se tolhida a sua liberdade individual por conta do medo e da insegurança, passando a agir de forma mais violenta. As áreas degradadas, abandonadas pelo Estado então passam a

configurar ambientes perigosos, insalubres onde delitos acontecem, doenças se espalham.

O Estado então busca intervir na área para garantir ao cidadão seus direitos, o direito a cidade, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas que a habitam, influenciando o comportamento humano através do ambiente urbano, seguindo o que a Teoria da Escola de Chicago defende.

1.1 Intervenção urbana e direito a cidade

Em todo o mundo a preocupação com segurança pública se faz presente e cada vez de forma mais impactante na vida das pessoas (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013). A sensação de insegurança, que atinge 70% dos brasileiros, é a maior do mundo, segundo relatório divulgado em 2016 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esta importante estatística faz parte do Relatório Global sobre Assentamentos Humanos, do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (UN-Habitat). Documento que apresenta também o fato do crime está crescendo assustadoramente em grandes aglomerados urbanos na América Latina - onde 80% da população vivem em cidades (ONU, 2017).

Esse contexto introduz a dimensão sócio-ambiental da cidade, do aglomerado urbano, como local de ocorrência de delitos, da sensação de insegurança e onde a intervenção direta deve buscar o combate à criminalidade e ampliação dos níveis de segurança (COMPANS, SOUZA, 2009). No Brasil o Governo Federal adota desde 2007, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão vinculado ao Ministério de Justiça, premissas

que constituem as bases das intervenções propostas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para criação de ambientes seguros. Sobretudo considerando que comportamentos humanos em geral se condicionam direta ou indiretamente pelas configurações físicas do espaço.

Porem a associação do espaço ao comportamento corporal vem sendo tratado desde o século passado por autores relevantes como Foucault, que apontou o fato de as intervenções urbanas ocultarem estratégias de segurança. No final da década de 70, este autor já havia identificado a superação da “sociedade da disciplina” pela “sociedade do controle”, evidenciadas pela presença do olhar eletrônico (câmeras, imagens de satélite, GPS), e da estatística informatizada – mais refinada e precisa com maior controle do desvio-padrão, ou seja, com maior grau de confiabilidade (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013).

Contudo a mais significativa referência ao desenvolvimento dos conceitos relacionados ao Urbanismo Seguro remonta aos estudos desenvolvidos na Escola de Chicago, ainda na primeira metade do século passado, a partir da década de 1930. Esta escola funda a reflexão sobre o papel de cenários físico-espaciais no comportamento psicossocial dos indivíduos e coletividades, de modo que: “A aproximação arquitetônica, especialmente a referida a problemas de segurança residencial, se organizou em torno do suporte explícito ou implícito de que o reordenamento das formas espaciais modifica o comportamento e as estruturas sociais.” (SEPULVEDA et al, 1999, 21). Ou seja, a intervenção urbana eficiente modifica o comportamento e a estruturação social podendo influenciar de forma positiva a sensação de segurança da população.

Segundo Fraga (2016), a Escola de Chicago “se debruçou a estudar detidamente o fenômeno urbano em suas mais variadas acepções, sobremaneira a relação entre a organização urbana e a criminalidade”. Nesse mesmo artigo o autor aponta que “antes dos estudos da Escola de Chicago a prevenção do crime era apenas pensada como evitar a conduta indesejada a partir da intimidação do agente mediante a ameaça da pena (modelo clássico) ou de reforço de validade do sistema normativo (modelo neoclássico). Com a Escola de Chicago a prevenção assume, pela primeira vez, o propósito de evitar que se estabelecessem as causas motivadoras da criminalidade, sem qualquer relação direta com o sistema de justiça criminal, em especial com o Direito Penal”.

O urbanismo seguro, portanto se apresenta como fonte de estudos relevantes sobre a dinâmica da segurança e do desenvolvimento urbano há quase um século e vários autores tratam o tema de forma a buscar soluções para a melhoria da qualidade de vida nas cidades a partir de intervenções urbanas seguras que influencie de forma positiva a sensação de segurança da população. Desde os anos 1950, a organização dos espaços públicos urbanos enquanto forma de prevenção e redução da criminalidade se apresenta como foco de construções teóricas. Alguns autores como Jacobs (1961), Newman (1972), Jeffery (1971, 1977) e Crowe (1991) já apontavam o espaço urbano como um estimulador ou inibidor de oportunidades para a prática criminal e, nesse sentido, elaboraram conceitos a partir da ideia da influência do espaço físico na prática de crimes.

Esta pesquisa apresenta uma intervenção urbana ocorrida no ano de 2015 no município de São Luís do Maranhão onde a análise dos dados estatísticos de criminalidade do local impulsionaram o

investimento público para requalificação da área. Observa-se neste estudo de caso que a teoria de base para intervenção e justificativa para alocação dos recursos públicos seguiu as principais premissas observadas na Escola de Chicago, como dito anteriormente, de influenciar o comportamento humano a partir da ambiência espacial, criando um espaço seguro através da urbanização da área, combatendo a criminalidade a partir da prevenção.

O Estado neste caso buscou formas de adequar a cidades às necessidades humanas através de uma intervenção urbana com o objetivo de garantir o direito a cidade a seus habitantes. É através da renovação da cidade com as condições perfeitas a dominação das pessoas que as intervenções urbanas alcançam seu objetivo (LEFEBVRE, 2016).

Nesse contexto a intervenção urbana que o Estado realiza deve pretender, sobretudo o resgate do espaço público, em sua essência e função primordial, de encontro, trocas coletivas, sociais e culturais, representante físico da diversidade e da democracia. A cidade se apresenta, portanto como o ambiente onde o cidadão exerce seus direitos.

Experiências de valorização de espaços públicos em cidades do mundo e suas respectivas adequações as necessidades de seus usuários tem tido êxito na promoção de sociabilidade e no controle da criminalidade, problemática urbana tratada aqui neste trabalho.

Observa-se portanto que a intervenção urbana deve acontecer com vistas a garantir o direito a cidade ao cidadão como defendido por Lefebvre (2016), garantindo a conquista de direitos, que devem entrar para a prática social: “direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida”. A vida, incluindo a

segurança, o encontro e as trocas. Esses direitos figuram o Direito a cidade, onde “o reino do uso” se superpõe ao mercado segundo esse autor em seu livro “O direito a cidade”.

Entende-se portanto que na cidade, no espaço público, acontecem as relações humanas que formam o cidadão e seu comportamento. Onde o meio é fundamental determinante do que acontece entre os humanos, o que vai ao encontro do que estuda a Teoria da Escola de Chicago que será descrita a seguir.

1.2 Criminologia e a escola de Chicago como teoria de base

O objeto da criminologia é o crime, os mecanismos de controle social (formais e informais) que atuam sobre o crime e sua relevância reside no fato de que não existe sociedade sem crime. A criminologia contribui para o crescimento do conhecimento científico com uma abordagem adequada do fenômeno criminal. O fato de ser ciência não significa que ela esteja alheia a sua função na sociedade. Muito pelo contrário, ela filia-se ao princípio de justiça social, de direito a cidade, de cidadania (BACILA, 2016).

A literatura indica que para a Criminologia o controle social é composto por mecanismos de freios e contrapesos que interferem direta ou indiretamente nas atitudes dos sujeitos no meio social (BACILA, 2016; LEFEBVRE, 2016; PADUA, 2015). Esse controle acontece de maneira formal e informal. Sendo o controle formal aquele instituído e exercido pelo Estado através de seus órgãos e instituições formais, são as *longas manus* do Estado: as polícias, a justiça, as forças armadas, a administração penitenciária, dentre outros. Já o controle informal é mais implícito, sutil e informal, é a sociedade em si.

São as instituições e membros da sociedade como, por exemplo, a família, a igreja, a escola, as associações de bairros, dentre outras formas de organização e o próprio cidadão que controla as normas sociais tradicionais de uma comunidade, os costumes, as regras de boa convivência e vizinhança. Quanto maior a efetividade do controle informal, menor as demandas por atividade do controle formal, ou seja, quanto mais forte e correta à sociedade, menor o dever do Estado de pacificar as relações sociais.

Resumidamente pode-se afirmar segundo os estudiosos Molina e Gomes *apud* Padua (2015) que a criminologia tem por finalidade mostrar para o Direito Penal e para sociedade os abismos e as armadilhas aparentemente imperceptíveis, na coesão estatal:

[...] A função básica da Criminologia consiste em informar a sociedade e os poderes públicos sobre o delito, o delinqüente, a vítima e o controle social, reunindo um núcleo de conhecimentos - o mais seguro e contrastado - que permita compreender cientificamente o problema criminal, previni-lo e intervir com eficácia e de modo positivo no homem delinqüente [...]. (MOLINA; GOMES *apud* PADUA, 2015).

Por isso é provável que na intenção de prevenir o crime o Estado deva se utilizar de metodologias de trabalho advindas da criminologia, analisando interdisciplinarmente todo contexto que envolve a ação criminosa (BACILA, 2016).

Deve observar por exemplo a influência do meio sobre o indivíduo e os índices de criminalidade. Nesse sentido o Estado e seus órgãos de controle formal devem utilizar os conhecimentos das escolas criminológicas que relacionam o crime ao meio ambiente

urbano, tendo destaque a Escola de Chicago e às teorias dela decorrente, como a Teoria das Janelas Quebradas. (JACOBS, 2000).

Ao estudar tais teorias busca-se traçar a conexão entre a conduta do ser humano e de uma sociedade como resposta a estímulos externos, do meio ambiente urbano, característicos dos grandes centros urbanos. Utiliza-se da criminologia e suas teorias para explicar o reflexo do meio ambiente urbano no crescimento da criminalidade nas grandes cidades.

Surgida nos Estados Unidos na década de 1910, a Escola de Chicago produziu diversas pesquisas no meio urbano de Chicago com a finalidade de investigar os fenômenos sociais que ali ocorriam, ou seja, é um estudo sociológico e antropológico antes de qualquer outro. Ao aliar esses estudos com a criminologia, pode-se constatar a influência do meio ambiente na criminalidade dos grandes centros urbanos, uma vez que é o resultado do crescimento populacional das cidades.

A Escola de Chicago tem uma perspectiva multidisciplinar que discute múltiplos aspectos da vida humana e todos os relacionados com a vida da cidade, isto é, as pessoas eram contaminadas pelos ambientes sociais nos quais se encontravam inseridas. Contagiavam-se por meio do contato com comportamentos criminosos, que passavam a assimilar com naturalidade (ALBERGARIA, 1999). Ou seja, pautando-se das escolas surgidas anteriormente, a Escola de Chicago, de igual forma, busca demonstrar que a delinquência é inerente ao ser humano, de forma que ela irá se manifestar apenas quando provocada/impulsionada. Ou, como ensina Durkheim, *apud* Albergaria (1999):

[...] a criminalidade como fenômeno normal não provém de causas excepcionais, mas da própria estrutura da cultura a que pertence [...] a criminalidade deve ser analisada segundo uma cultura determinada no tempo e no espaço. Este ponto de vista cultural domina hoje a sociologia americana [...].

Nessa mesma obra Albergaria (1999), defende que no caso de Chicago os estudos aconteceram em um momento de grande crescimento populacional, bem como o surgimento das primeiras “favelas” (*slums*) nessa cidade. O reflexo desse crescimento desordenado provocou o aumento da criminalidade e com isso foi observado o viés ecológico que examina o habitat social, compreendido pelo espaço físico e pelas relações sociais que influencia o *modus vivendi dos seres humanos*, ou seja, o modo de vida destes.

Portanto, é na escola de Chicago, através da teoria ecológica, que a criminologia passa a relacionar o ser humano (animal) e seu comportamento como um reflexo do meio social o qual está inserido (*urbe*). A Escola de Chicago apresenta seu viés interdisciplinar ao estudar outras áreas da natureza humana, não se atendo apenas ao crime e criminoso, mas também ao social e, em partes, o psicológico, onde o ser humano é levado à criminalidade por fatores externos: o meio influenciando o homem.

Nesse contexto as políticas públicas podem se servir dessa metodologia para justificar e subsidiar intervenções na cidade. Nesse caso a teoria aplicada à realidade pode influenciar as decisões de investimentos e apontar a melhoria do espaço urbano como medida de segurança pública. É o caso objeto desse estudo, a Praça do Portinho em São Luís do Maranhão, onde diversos

órgãos relacionados à segurança pública, o controle formal do Estado, observaram que investir na área poderia influenciar o comportamento humano no local e como consequência aumentar o controle informal favorecendo a diminuição da criminalidade.

CAPÍTULO 2

COMBATE À CRIMINALIDADE

O combate à criminalidade tornou-se tema comum as pessoas que vivem diariamente o medo nas cidades. Os políticos prometem resolver os problemas de segurança, contratar policiais e alterar o código penal para manter bandidos presos. Porém combater a criminalidade deve ser uma preocupação contínua, tratada com planejamento e políticas públicas eficientes.

O simples mapeamento das ocorrências policiais, o aumento do número de pessoal e viaturas ainda não é suficiente para que essas informações façam sentido e representem de fato melhores condições de segurança a população. É necessário além de aumentar contingente de pessoal e equipamentos, trabalhar a inteligência na segurança, relacionando, por exemplo, as diferentes características do espaço urbano com distintos tipos de crimes, sugerindo estratégias de controle em vizinhanças e grupos de risco e como consequência o combate à criminalidade.

Ou seja, o Estado deve atuar além da repressão mas a favor da população, prevenindo a ação criminosa, conhecendo o espaço onde as pessoas vivem e agindo para garantir segurança ao nível local.

Observando o crime enquanto fenômeno social e que, portanto, exige ações sociais, entende-se que a população está visivelmente acuada por sentimentos de medo e insegurança e que a sociedade reivindica políticas públicas de contenção da criminalidade. O Estado deve portanto prevenir o crime, entender os seus processos operacionais para antecipar-se e evitá-lo. A prevenção deve acontecer através de políticas que intervenham positivamente nas suas causas últimas que são o esfacelamento das relações sociais e a carência de atendimento às necessidades básicas e de outros serviços que valorizem a cidadania. Combater o crime, portanto é favorecer o controle social formal e informal, criando condições para a população de ter direito a cidade, como dito anteriormente.

Nesse contexto a segurança se apresenta como uma necessidade da sociedade de desenvolvimento de políticas públicas de segurança que devem, portanto, considerar “que os comportamentos humanos em geral, sejam individuais ou coletivos, se condicionam direta ou indiretamente pelas configurações físicas do espaço” (SOUZA; COMPANS, 2009). Fato que tem como referência inicial os debates oriundos da Escola de Chicago que defende que o “reordenamento espacial modifica o comportamento e as estruturas sociais.” (SEPULVIDA et al, 1999).

Alguns autores observaram inclusive que a incidência criminal ocorre em maior quantidade onde o entorno físico oferece oportunidades ao infrator agir (SOUZA; COMPANS, 2009),

por isso se defende que a sensação de segurança não é apenas efeito da presença do policial, mas do Estado, oferecendo um ambiente seguro a população.

Durante a revisão bibliográfica observou-se ainda que associar o espaço ao comportamento corporal tem sido foco de diversos autores desde as intervenções de Haussman em Paris, sobretudo analisando a relação dos comportamentos humanos no espaço da cidade com as intervenções urbanísticas.

Nesse sentido o combate à criminalidade e a segurança assumem papel estratégico na estruturação das cidades, onde os mecanismos de persuasão, vigilância e controle influenciam os comportamentos da sociedade e relacionam diretamente política e segurança (FOUCAULT, 2008). É o que se observa no estudo de caso em tela onde o Estado se fez ausente durante anos, o espaço público em questão perdeu o uso original e desorganizado tornou-se ambiente propício ao crime.

Essa problemática acontece devido sobretudo ao aumento da violência e criminalidade no país, o que leva o Estado juntamente com os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e a sociedade organizada a compreenderem que o controle da criminalidade não deve estar focado apenas em ações repressivas de polícia.

Deve-se ir além do policiamento tradicional, buscando efetivar ações preventivas que atuem sobre a causa do problema, assim como sedimentar e fortalecer parcerias com outros órgãos da administração pública e profissionais de outras áreas do conhecimento, como arquitetura, urbanismo, engenharia, tecnologia, psicologia, entre outras, em busca da paz social.

É neste contexto que a estratégia de prevenção do crime através de intervenções urbanas se apresenta como um importante instrumento de preservação da ordem pública e de combate à criminalidade.

2.1 Desordem urbana e efeitos na criminalidade

Como dito anteriormente e já amplamente estudado, o meio influencia o homem, o comportamento humano. Nessa linha defendida pela Escola de Chicago e grandes autores como Janes Jacobs e Lefrevbe dentre vários outros, pode-se entender que o ambiente desorganizado tende a desorganizar o homem que o frequenta, a confundir suas ideias e suas atitudes e a longo termo incentivar o descumprimento das regras, das leis. Isso pode indicar que a desordem urbana, o ambiente desordenado, onde o Estado não se faz presente pode influenciar o ser humano a delinquir.

Neste sentido, a estratégia de prevenção do crime através de intervenções urbanas, da organização do espaço, se apresenta como uma importante ferramenta de controle da criminalidade, da violência e da desordem. Tendo por objetivo desenvolver espaços urbanos capazes de atender as necessidades físicas e sociais dos cidadãos, formar redes de convivência que potencializam a confiança entre as pessoas e buscar a participação ativa da comunidade na manutenção, vigilância e apropriação dos espaços.

É com fundamento constitucional que as políticas públicas devem buscar a preservação da ordem pública, estabelecida no artigo 144, § 5º da Constituição Federal (CF) de 1988, que demonstra a necessidade de estudos e ações eficientes na estratégia de prevenção do crime. Uma dessas alternativas é organizar o espaço

urbano com projetos capazes de atuar sobre o ambiente, a fim de que se consiga preservar a ordem pública e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Entretanto, em que pese a complexidade dos fatores do crime, pode-se afirmar que a sua ocorrência está alinhada à presença de três elementos, que são denominados pelos criminologistas de triângulo do crime: um infrator, um alvo vulnerável e um ambiente que favoreça as condições para que o crime ocorra. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Embora haja a necessidade de estudo sobre todos estes elementos que contribuem para a existência do crime, bem como se verifique a importância de se operacionalizar ações capazes de atender a cada um deles, a presente pesquisa tem como foco os aspectos atinentes ao ambiente e sua relação com a criminalidade, sem, contudo, deixar de abordar aspectos sociais que fundamentam a estratégia de prevenção do crime através da organização do espaço urbano.

Cumprir pontuar que a prevenção do crime através do urbanismo, de acordo com trabalho executado em 2003 pela Fundação Paz Ciudadana, citado no estudo de Bondaruk (2007), traz como principais aspectos influenciar o aumento da criminalidade: a falta de iluminação, de limpeza, manutenção, sinais de desordem social e física, como pichações, janelas quebradas, equipamentos ou mobiliários atingidos pelo vandalismo e a não apropriação dos espaços pela comunidade.

É imprescindível, porém, que o ambiente não seja compreendido apenas a partir do seu aspecto físico, mas também por outros fatores, pois como bem completa Lima (2006), a falta de assistência imediata ao menor abandonado, falta de uma política de educação

integral para todos, inchaço das grandes cidades, crescimento desordenado das cidades, falta de planejamento urbano e bolsões de misérias influenciam no aumento da violência.

Nesse sentido, Bondaruk (2007, p. 71, afirma que “a prevenção do crime através do combate a desordem urbana acontece através de medidas que busquem reduzir a probabilidade do acontecimento de delitos”, através de modificações no desenho urbano, aumentando assim a sensação de segurança e organizando os espaços das cidades, tornando-os controlados pela comunidade que o usa aliado ao aumento da vigilância e do controle pelos residentes. (NEWMAN, 1996).

A desorganização do espaço urbano, como já defendido, é ambiente propício a criminalidade e deve também ser combatida através de espaços públicos planejados e administrados de forma participativa, com vistas a reduzir a incidência de delitos e violência, aumentando a sensação de segurança das pessoas ao incentivar a permanência no local e a apropriação da comunidade para atividades de convivência, melhorando a qualidade de vida da população. (BRASIL, 2009).

É certo que estudos científicos sobre a relação existente entre a criminalidade e os espaços urbanos e suas variáveis físicas estão em construção. Todavia, foi nos Estados Unidos da América, nas décadas de 60 e 70, que surgiram as principais teorias que abordaram esta relação e, ainda hoje, são referências para novas pesquisas.

Para a maioria dos autores, a pioneira a tratar sobre a influência que as características físicas do ambiente exercem na segurança e no controle da criminalidade e violência foi a americana Jane Jacobs, que publicou em 1961 o livro “Morte e Vida de Grandes Cidades”,

que ainda hoje influência e contribui através de suas teorias para a pesquisa sobre a criminologia ambiental. (BONDARUK, 2007).

Mais recentemente, Jacobs (2011), elenca em sua obra características que são capazes de influenciar na segurança das ruas e das cidades, citando: a vigilância natural realizada pelos chamados proprietários naturais, que são os moradores da rua e as pessoas que por ali transitam; a separação entre espaços públicos e privados; e o uso ininterrupto das calçadas por pedestres, aumentando o número de olhos vigilantes, denominado pela autora como olhos da rua.

Outros autores trabalham a segurança numa perspectiva de reduzir os crimes por meio da diminuição de oportunidades, atuando sob um viés de aumento da dificuldade física e do risco ao infrator, fundamentada em quatro princípios: controle natural de acesso, vigilância natural, reforço territorial e manutenção do espaço público (SOUZA; COMPANS, 2009).

Posteriormente os estudos teóricos voltaram-se à análise de como o ambiente contribui ou inibe comportamentos delituosos, justificando que o aumento da criminalidade está relacionado a questões como a exclusão social e é caracterizada pela aplicação de princípios estratégicos capazes de organizar os espaços residenciais, tornando-os controláveis pelos moradores.

A partir deste momento Newman (1996), estabelece 4 estratégias essenciais para a criação de espaços mais seguros: territorialidade, vigilância natural, mecanismos de justaposição e manutenção dos espaços públicos. (CARPANEDA, 2008).

Souza e Compans (2009), contribuem com este processo de construção do conhecimento a respeito da desordem urbana e seus efeitos sobre a criminalidade ao acrescentarem o desenvolvimento

da escala comunitária na prevenção do crime, ou seja, a participação ativa dos moradores e usuários do espaço público ordenado e organizado para tal. Permitido uma abordagem do ambiente urbano não só pelos aspectos físicos, mas, sobretudo, a partir das relações humanas e sociais existentes.

Cozens, Saville e Hillier (2005), ao procederem à pesquisa de revisão da estratégia de prevenção do crime através do urbanismo e afirmarem sua eficácia na redução da criminalidade, identificam seis dimensões da prevenção ambiental, quais sejam: territorialidade, vigilância, controle de acesso, proteção de alvos, imagem/manutenção e atividade.

Inicia-se a abordagem pela territorialidade, pela governança territorial e o urbanismo social na estratégia de prevenção do crime, defendendo a ocupação do espaço e sua gestão por determinado grupo, com objetivo de diminuir o acesso de outras pessoas e transmitir a ideia de que aquele território pertence a alguém (COZENS; SAVILLE; HILLIER, 2005).

Cabe destacar que a aplicação da estratégia de prevenção do crime através do combate a desordem urbana requer um estudo capaz de identificar as características físicas e sociais de cada localidade, com objetivo de buscar informações sobre o espaço, objeto da aplicação da estratégia de uso do urbanismo como ferramenta de combate à criminalidade, o tipo de pessoas que utilizam e a modalidade de infrações penais ocorridas, para que o planejamento das intervenções seja direcionado ao local estudado, respeitando as peculiaridades de cada caso. (RICARDO; SIQUEIRA; MARQUES, 2013).

Entretanto, apesar da sua comprovada eficiência, a estratégia recebeu crítica sob o fundamento de que após sua implementação

ocorre o deslocamento do crime para outros locais, porém, não estando presentes as oportunidades para atividades criminosas, os delitos não irão necessariamente migrar. (CARPANEDA, 2008). Importante pontuar que mesmo que ocorra o deslocamento, a estratégia não pode ser descartada e enfraquecida, e sim aplicada neste local objeto da migração, até que o bairro ou cidade elimine seus ambientes vulneráveis e propícios à prática de delitos e desordem.

Ressalta-se que a comunidade tem fundamental importância para efetivação da estratégia de prevenção do crime através da intervenção urbana, sendo a principal responsável pelo controle, ocupação e manutenção dos espaços. Desta forma, o estudo das principais estratégias apresentadas contribuíram para o conhecimento do estado das artes em matéria de prevenção do crime através do urbanismo como ferramenta de combate à criminalidade, como mais uma eficiente estratégia de preservação da ordem pública voltada à prevenção do crime, da desordem e da violência. Além de demonstrar a relevância das definições de políticas públicas nesse sentido e da governança territorial como elemento fundamental para o sucesso de sua implementação.

2.2 Combate à criminalidade a partir de políticas públicas de segurança

O crime é um fenômeno social e que, portanto, exige ações sociais. Visivelmente acuada por sentimentos de medo e insegurança, a sociedade reivindica políticas públicas de contenção da criminalidade como ações integradas entre os diversos segmentos que constituem a sociedade.

Prevenir o crime é, portanto o grande objetivo das ciências ligadas à criminologia e de todos os segmentos interessados no bem-estar da humanidade, que vêem o crime de forma global, consequência da atuação conjunta de seus componentes e sob a ação de fatores socioeconômicos, políticos, culturais, do espaço e das pessoas que o utilizam. Compreender a criminalidade não significa apenas detectar os espaços de crimes e suas características para ações repressivas, mas buscar formas de prevenir o fato a partir de políticas públicas de segurança.

Nesse sentido o Estado busca formas de adequar as cidades às necessidades humanas através de intervenções que visem garantir o direito à cidade a seus habitantes. É através da renovação da cidade com as condições perfeitas a dominação das pessoas que as intervenções urbanas alcançam seu objetivo. (LEFEBVRE, 2016).

Nesse contexto a intervenção urbana que o Estado realiza deve pretender, sobretudo o resgate do espaço público, em sua essência e função primordial, de encontro, trocas coletivas, sociais e culturais, representante físico da diversidade e da democracia. A cidade se apresenta, portanto como o ambiente onde o cidadão exerce seus direitos e as políticas públicas devem lhe garantir esse exercício ao combater a criminalidade.

Diversos tipos de estratégias são possíveis na área de Segurança Pública. Pode-se começar pela localização geográfica de recursos e unidades com finalidade de facilitar a logística envolvida nas operações de segurança, possibilitando criar áreas de jurisdição associadas a instalações fixas. Colaborar também com o planejamento do patrulhamento regular ao conceber, planejar e executar operações especiais e analisar possíveis rotas de fuga de criminosos.

Pode-se ainda analisar estatisticamente o perfil da violência urbana através da localização geográfica de ocorrências policiais, analisando concentrações de ocorrências e através das políticas públicas prover condições para livre circulação dos cidadãos em segurança.

Também é muito importante o relacionamento com informações socioeconômicas, que permitem desenvolver uma melhor visão da ligação que existe entre determinados tipos de ocorrências e a qualidade de vida da população em cada região. Um dos temas que mais chamam a atenção na discussão sobre segurança pública no Brasil é, sem dúvida, a (in) existência de estatísticas criminais que permitam mensurar e subsidiar a tomada de decisões e o planejamento de políticas públicas eficientes e democráticas na área.

A disponibilidade e o papel das informações sobre crimes e criminosos configuram-se como centrais neste debate e, assim, mobilizam diferentes atores em torno da definição de atribuições, categorias, conteúdos, regras e procedimentos envolvidos nesse processo, na medida em que irão determinar rumos e sentidos de políticas públicas de pacificação social bem como a incorporação, pelas instituições responsáveis pela segurança pública, dos requisitos democráticos de transparência e controle do poder.

A segurança se apresenta portanto como uma necessidade da sociedade a o desenvolvimento de políticas públicas de segurança e devem considerar “que os comportamentos humanos em geral, sejam individuais ou coletivos, se condicionam direta ou indiretamente pelas configurações físicas do espaço” (SOUZA; COMPANS; 2009).

Fato que tem como referência inicial os debates oriundos da Escola de Chicago que defende que o “reordenamento espacial

modifica o comportamento e as estruturas sociais,” (SEPULVIDA ET AL, 1999). Alguns autores observaram inclusive que a incidência criminal ocorre em maior quantidade onde o entorno físico oferece oportunidades ao infrator agir (SOUZA; COMPANS, 2009), por isso se defende que a sensação de segurança não é apenas efeito da presença do policial mas do Estado, oferecendo um ambiente seguro a população.

Um excelente exemplo de redução de criminalidade a partir do aparelhamento e presença do Estado através de políticas públicas de segurança ocorre em Medellín, Colômbia.

Em seu estudo, Haidar (2013), afirma que o sucesso da redução da criminalidade nesta cidade ocorre devido a uma série de ações que representam uma política pública de segurança contínua. Para ele ocorre o fortalecimento da autoridade policial e da justiça de forma combinada ao investimento social, a intervenção em espaços públicos e em pontos de encontro comunitário, bem como investimentos em mobilidade com participação da iniciativa privada e da comunidade do entorno das intervenções urbanas.

Segundo esse autor acima citado, a população, a partir da prática da governança territorial, ganha autoestima e passou a confiar mais no poder público, informação que vai ao encontro do que defende (ARAGÃO, 2016), de que o cidadão que participa da governança tende a confiar mais no governo municipal e ficar mais satisfeito com a gestão pública.

No Brasil pode-se citar o exemplo do Rio de Janeiro onde se criou o Programa Espaços Urbanos Seguros (PEUS), desenvolvido no âmbito da Cooperação Técnica entre o Programadas Nações Unidas – dos Projetos Especiais (COPROE) e a Secretaria Nacional

de Segurança Pública (Ministério da Justiça). Este programa implementou o Projeto Medalha de Ouro: Construindo Convivência e Segurança para desenvolver as ações de Segurança Pública dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007. O objetivo principal foi aproveitar o poder simbólico e mobilizador dos Jogos Pan e Parapan-americanos para desenvolver um plano integrado, voltado a melhorias sustentáveis nas condições de vida na cidade do Rio de Janeiro, por meio da concepção de Segurança Cidadã.

Dentro deste objetivo, foi implementado o programa Espaços Urbanos Seguros (EUS), uma ação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PNSC) que articulou a participação da comunidade a sustentabilidade na construção e utilização do ambiente.

O projeto buscou requalificar áreas identificadas como locais inseguros pela presença ou proximidade de atividades criminosas por lideranças comunitárias das principais comunidades que concentraram os eventos esportivos (Complexo da Maré, Complexo do Alemão e Cidade de Deus). Alguns dos resultados apontaram melhoria na sensação de insegurança em algumas das comunidades, por exemplo, houve casos em que o local que recebeu a intervenção deixou de ser local de abandono de carros roubados, em que houve diminuição de roubos e, ainda, que a iluminação deixou os moradores mais seguros.

CAPÍTULO 3

GOVERNANÇA TERRITORIAL E URBANISMO SOCIAL

Considerando a situação atual das cidades onde a gestão do território passa cada vez mais a ser descentralizada pelo poder público com iniciativas de aproximação e diálogo com a sociedade. (ARAGÃO, 2016). Observa-se que administrar o patrimônio público exige a participação de todas as partes envolvidas nos processos de tomadas de decisão, sendo pré-requisito para a sustentabilidade da governança territorial (BLANCO; RAZZAQUE, 2003) e por consequência de qualquer intervenção no meio urbano.

Conforme Dallabrida e Becker (2003), governança territorial diz respeito às iniciativas ou ações que revelam a capacidade que uma sociedade, organizada territorialmente, possui de gerir os assuntos públicos com participação colaborativa entre agentes sociais, econômicos e institucionais.

Nesse contexto o cidadão participa como usuário do território, o indivíduo que usufrui do meio em que vive. Onde a governança

territorial funciona como propulsor do desenvolvimento econômico e social de maneira não centralizada. (ARAÚJO, 2002). Englobando um conjunto de mecanismos sociais e políticos que assegurem o bem-estar da comunidade e maximizem as economias locais. (SCOTT, 1998).

Ainda com relação à governança territorial, observa-se na literatura destaque a uma linha mais cidadã e participativa (BLANCO; COMÀ, 2003; ROMERO; FARINÓS, 2011; SORENSEN; TORFING, 2005), que apresentam laços de coordenação e cooperação entre os vários níveis de governo, as políticas com incidência no território, as organizações governamentais e não-governamentais e os cidadãos. (CHORINCAS, 2009).

Em estudo mais recente Dallabrida (2015) afirma que a governança territorial busca contemplar um adequado equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil, assumindo o desafio de integrar políticas de ordenamento do território e modos de governança (FERRÃO, 2013).

Essa relação entre Estado e sociedade é também fonte de estudo de intelectuais que de fato executaram uma gestão administrativa participativa, como Tarso Genro na cidade de Porto Alegre (RS). Para ele a reivindicação cidadã começa como um processo de construção de organizações que promovam a auto-organização comunitária, proporcionando um ambiente não estatal com novas formas de autonomia e inclusão. (GENRO, 1997). Na literatura existem ainda indicações de que a promoção da democracia pode acontecer por meio de uma maior interação do Estado com o cidadão, onde a gestão deve administrar com objetivos e foco nas demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Portanto percebe-se conforme revisão bibliográfica que qualquer intervenção no meio urbano, no local que as pessoas vivem, deve ser planejada em conjunto com a comunidade que usa aquele espaço em um processo de governança territorial.

Sendo assim a intervenção urbana que objetiva criar um espaço urbanizado para o uso da população deve, inclusive concordando com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (DS), criar cidades e comunidades resilientes e sustentáveis (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11), promovendo sociedades pacíficas e inclusivas (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16) com a participação do governo municipal e dos cidadãos. (FRAGA, 2016).

Essa simbiose envolvendo governança territorial e planejamento urbano é eficiente e necessária a sustentabilidade das intervenções urbanas, inclusive contribuindo para o sentimento de participação popular e pertencimento da comunidade local com o espaço público, que é um bem de todos e cuja preservação é responsabilidade de cada cidadão. (FRAGA, 2016).

Essa ideia vai ao encontro do que Jacobs (2000) aponta como *eyes on the street* (olhos na rua), ou seja, as cidades e seus espaços devem ter uma diversidade de usos e a existência de movimento de pessoas, o que é positivo para proporcionar segurança através da vigilância natural cotidiana gerada pelo uso contínuo do espaço público. Seria o incremento do controle social informal, que gera segurança e é exercido pelos grupos sociais que usam o espaço público e previne a ação delituosa, colaborando com o controle social formal, aquele exercido pelos órgãos de segurança (polícias, governo, ministério público, entre outros).

Fala-se, portanto de estratégia para o sucesso de uma intervenção urbana com vistas a gerar segurança à população e que aconteça de forma sustentável, ou seja, que o investimento público crie um espaço que será utilizado e mantido pela própria população que o usa e para quem aquele investimento foi feito. É o caso da intervenção urbana realizada no Centro de São Luís do Maranhão em 2015, o qual será descrito e demonstra o uso dos princípios ora relatados de governança territorial e urbanismo social.

3.1 Governança territorial

Hoje a perspectiva predominante é que um público informado pode auxiliar no controle do crime, uma vez que a polícia não pode estar em todos os lugares ao mesmo tempo e que o policiamento será mais eficaz quando realizado em um ambiente no qual o público oferece apoio ativo. Nesse contexto percebe-se a relevância da governança territorial e suas implicações.

A governança territorial como conceito, instrumento e sistema de ação, pode ser vista como propulsor do desenvolvimento econômico e social de maneira não centralizada (ARAÚJO, 2002). As estruturas de governança podem ser consideradas como propulsoras de competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões, englobando um conjunto de mecanismos sociais e políticos que assegurem o bem-estar da comunidade e maximizem as economias locais (SCOTT, 1998).

Conforme Dallabrida e Becker (2003), a governança territorial diz respeito às iniciativas ou ações que revelam a capacidade de uma sociedade de gerir os assuntos públicos com envolvimento dos

agentes sociais, econômicos e institucionais para execução das políticas públicas e o bem-estar social a partir da organização territorial.

Ainda com relação à governança territorial, observa-se na literatura destaque a uma linha mais cidadã e participativa (BLANCO; COMÀ, 2003; ROMERO; FARINÓS, 2011; SORENSEN; TORFING, 2005), que apresentam laços de coordenação e cooperação entre os vários níveis de governo, as políticas com incidência no território, as organizações governamentais e não-governamentais e os cidadãos. (CHORINCAS, 2009).

Em estudo mais recente Dallabrida (2015) afirma que a governança territorial busca contemplar um adequado equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil, assumindo o desafio de integrar políticas de ordenamento do território e modos de governança (FERRÃO, 2013).

Essa relação entre Estado e sociedade é também fonte de estudo de intelectuais que de fato executaram uma gestão administrativa participativa, como Tarso Genro na cidade de Porto Alegre (RS). Para ele a reivindicação cidadã começa como um processo de construção de organizações que promovam a auto-organização comunitária, proporcionando um ambiente não estatal com novas formas de autonomia e inclusão (GENRO, 1997). Na literatura existem ainda indicações de que a promoção da democracia pode acontecer por meio de uma maior interação do Estado com o cidadão, onde a gestão deve administrar com objetivos e foco nas demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2005).

É importante ressaltar que as pesquisas com foco no setor público concentram-se na apresentação de modelos para os níveis superiores do Estado (União e Estados) sem, contudo, fornecer

um instrumental necessário para ação em nível local, ao nível do município. (CAMPELLO, 2003).

Apesar de que se observa que as organizações públicas mudam o seu comportamento quando se voltam para os seus cidadãos-clientes, trabalhando com mais eficiência e foco na qualidade da prestação de serviços visando à satisfação dos cidadãos.

Fonseca e Borges Jr. (1998), apontam como benefício gerado pela satisfação do cidadão a eficiência no investimento dos impostos e a criação de uma imagem mais positiva, por parte da população, no que se refere ao pagamento de tributos e do governo em si.

Percebe-se, contudo que a modernização da gestão pública com uso de estratégias gerenciais da iniciativa privada pautou-se na busca de gerir a máquina pública com base na tríade eficiência, eficácia e efetividade conforme indica Ferreira et al. (2012) tendo como base o estudo dos autores (FADUL; SILVA, 2008). Esses autores defendem que gerir a coisa pública de forma eficiente significa atender à necessidade do cidadão enquanto cliente do serviço público, gerenciando os recursos disponíveis da melhor forma para atendê-lo, evitando desperdícios e retrabalhos. Já ao citar a eficácia na gestão pública os autores introduzem a ideia de que o serviço público deve atender ao cidadão de forma rápida e correta, com foco. Conquanto a efetividade consiste em de fato cumprir com o que é prometido dentro do que foi planejado, ou seja, é a gestão pública cumprindo com as promessas políticas dentro do orçamento planejado e prazo pré-definido (FERREIRA ET AL, 2012).

Nesta linha o incremento da participação do cidadão em todo processo referente a execução de políticas públicas, aplicação das legislações que controlam o uso e ocupação do solo e definição de

intervenções urbanas aproximam o Estado do cidadão em uma relação onde este é o consumidor do serviço.

Todos devem portanto entender que tratar das questões relacionadas a uso e ocupação do solo implicam necessariamente lidar com interesses públicos e privados, gerenciar conflitos e aplicação correta da legislação vigente com relação a propriedade, ao direito de ir e vir que cada um tem garantido em nossa carta magna e sobretudo cuidar do bem público, que pertence a todos. Essa exigência de gestão traz a necessidade de técnicas administrativas eficientes e que envolvam todos componentes desse ecossistema urbana, que é a cidade (ARAGAO, 2016).

Nesse sentido sabe-se que administrar o patrimônio público exige a participação de todas as partes envolvidas nos processos de tomadas de decisão, sendo requisito para a governança territorial (BLANCO; RAZZAQUE, 2003).

Esta, conforme Dallabrida e Becker (2003), diz respeito às ações que revelam a capacidade que uma sociedade, organizada territorialmente, possui de gerir os assuntos públicos com participação colaborativa entre agentes sociais, econômicos e institucionais.

Nesse contexto o cidadão participa como usuário do território e ferramentas de gestão e a legislação urbana vigente servem a toda sociedade para reforçar a ideia do cidadão-cliente, que paga tributos pelo serviço público, deve participar das decisões com relação aos investimentos públicos e decisões de políticas públicas que impactam na vida das pessoas e sobretudo exigir resultados.

Assim funciona a principal fermente jurídica para o tratamento do espaço urbano, a Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade que será discutida a seguir com foco no urbanismo social e a participação da população nas decisões urbanas.

3.2 Urbanismo social: Lei 10.257/01 – estatuto da cidade

Considerando a situação atual das cidades onde a gestão do território passa cada vez mais a ser descentralizada pelo poder público com iniciativas de aproximação e diálogo com a sociedade, a legislação específica que trata do tema é cada vez mais relevante e sua aplicação implica um urbanismo social e uma cidade com espaços que tendem a corresponder as necessidades da população.

Por isso a governança territorial deve ser entendida e acontecer à luz da legislação pátria que trata das cidades. A governança territorial antes de uma forma de gestão do território é uma questão legal. Nesse viés deve-se considerar para melhor entendimento da intervenção urbana objeto desse estudo os instrumentos contidos na Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, sobretudo os que tratam da participação popular nas decisões urbanas. É o que pode-se considerar o urbanismo social, que se relaciona a gestão coletiva e a participação popular como caminho para construção do espaço urbano e do direito à cidade em si.

Os desafios para construir uma cidade com justiça social, democrática na definição de metas e acesso universal aos bens, equipamentos e serviços para todos, são de grande magnitude. Como já referenciado a maior parte das pessoas vive em cidades, mas nem por isso tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infraestrutura e aos equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença.

No Brasil, esse debate está em pauta desde a preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte em 1988. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal

colocaram como premissa a função social da cidade, mas remeteram aos planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos.

Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade foram regulamentados os artigos da constituição sobre a função social da propriedade e da cidade – Lei 10.257/01. O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art.2º). Há literatura discorre amplamente sobre a importância do Estatuto da Cidade e da aplicação de seus instrumentos para a conquista do Direito à Cidade.

Embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade. Trata-se de uma lei construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana. A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e internacionais, tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das edificações urbanas em relação ao direito à vida.

É necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso a todos os moradores à cidade. Essa relativização é expressa no Estatuto, em especial nos artigos que reconhecem o direito de usucapião urbano e, assim, indicam limites à especulação imobiliária. Contudo uma lei não garante o Direito à Cidade, mas é importante para sua construção e uso nas definições de políticas públicas.

Os princípios do Estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento e à gestão do uso do solo nas áreas urbanas. O Estatuto não resolve nem elimina conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes.

A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das cidades. O Estatuto inovou ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva.

Essa legislação considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial obtida a partir da produção social da cidade. O Estatuto define critérios para à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independentemente da dimensão da população. A cidade real, feita para pessoas e por pessoas que a usam diariamente, estabelecem relações sociais e de pertencimento com o lugar e o comprometimento de todos com a função social da cidade.

Enfim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

O Estatuto da Cidade dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas. Estabelece por força de lei um paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma da participação da população impactada pelo investimento público ou privado, pela intervenção urbana de forma geral, onde o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento.

O novo paradigma da função social da propriedade, da cidade e de gestão coletiva é ainda uma virtualidade para se atingir o Direito à Cidade. Assim, [...] a teoria que se poderia chamar legitimamente de “urbanismo”, que se reuniria às significações da velha prática chamada “habitar” (isto é, humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo só existe virtualmente. (LEFEBVRE, 1969, p. 102).

Para Soares (2003), o Estatuto mostra que “há um reconhecimento do processo de urbanização completa da sociedade que proclamou Lefebvre” (p. 5). Concorde-se com Henri Lefebvre, que o urbanismo que trata de uma nova dimensão da cidade é ainda virtual, mas o reconhecimento do processo de urbanização completa é real.

O urbanismo social nesse contexto representa a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a definição das cidades a partir dos anseios da população que irá usar do espaço, que entende suas dinâmicas e necessidades, que configuram a cidade real.

Entende-se portanto que o sucesso da aplicação de investimentos públicos na dinâmica das cidades se relaciona a participação da população nesta definição. Sobretudo no que trata das políticas públicas e investimentos relacionados ao urbanismo.

As vantagens dos instrumentos do Estatuto podem constituir “espaços de esperança” como expõe Harvey (2003), pois, como diz Soares (2003, p.3), o Estatuto indica um processo social que “tem em seu escopo um Projeto Utópico de Cidade Igualitária, de cidade ideal”. Nesses termos o Estatuto da Cidade foi produto da ampla mobilização e participação dos movimentos sociais, o que mostra que se trata de um desejo de processo social que se aplica quando os governantes adotam uma política de governança territorial com participação da população.

CAPÍTULO 4

ESTUDO DO CASO DA PRAÇA DO PORTINHO EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO

Analisar um evento por si só é um grande desafio que pode dar norte a diferentes interpretações (a depender do ponto de vista); visões tendenciosas, esquecimentos, erros e acertos. O estudo de caso nesse sentido requer esforços do autor na tentativa de compilar toda uma vivência pessoal (pois neste caso o autor fez parte da operação) e de diversas opiniões a respeito do acontecimento sendo inevitável a falta de alguma opinião relevante.

O caso em tela tratou de uma intervenção urbana, uma mudança de uso do solo, alteração do desenho da Praça do Portinho e portanto uma política pública diferente nessa área. E registrar esse acontecimento com fins de colaborar com a teoria e a prática do combate à criminalidade requer muito esforço e planejamento para que a relevância do estudo esteja em sintetizar pontos que não podem deixar de serem vistos ao se tratar de uma obra como essa.

É importante no caminho do conhecimento científico o embasamento teórico que leve a fundamentação do estudo. Por isso definiu-se a metodologia utilizada através de revisão bibliográfica e documental que apontou a teoria de combate à criminalidade utilizada, a Teoria da Escola de Chicago, bem como a estratégia que leva ao sucesso de uma intervenção urbana, territorial, com fins de requalificar uma área de forma sustentável.

Portanto analisar a governança territorial e o urbanismo social foram fundamentais ao entendimento de todo contexto que norteou a operação de intervenção urbana na Praça do Portinho, em São Luís do Maranhão no ano de 2015. Bem como entender o que significa uma intervenção urbana e sua relação com o direito a cidade e também o combate à criminalidade e a relação desse tema com a desordem urbana e as políticas públicas de segurança, um universo de assuntos que se relacionam e trazem a legislação e o direito para o centro da discussão da utilização do urbanismo como ferramenta de combate à criminalidade.

Nesse sentido iremos inicialmente no estudo do caso de fato caracterizar o logradouro. Trata-se do Centro Histórico de São Luís, a região em análise situa-se na faixa costeira noroeste da ilha, na confluência dos rios Anil e Bacanga. A área de abrangência desse Centro compreende o núcleo primitivo da cidade, sendo que o Desterro, onde se situa a área de estudo, conhecida como Praça do Portinho, faz parte do núcleo inicial da cidade, formado pelo conjunto Praia-grande Desterro, onde o primeiro foi o grande centro comercial e o segundo, seu suporte residencial e portuário (IPHAN, 2016). Abaixo ilustra-se a situação original da região central de São Luís, antes das obras que viriam a alterar a geografia original da área:

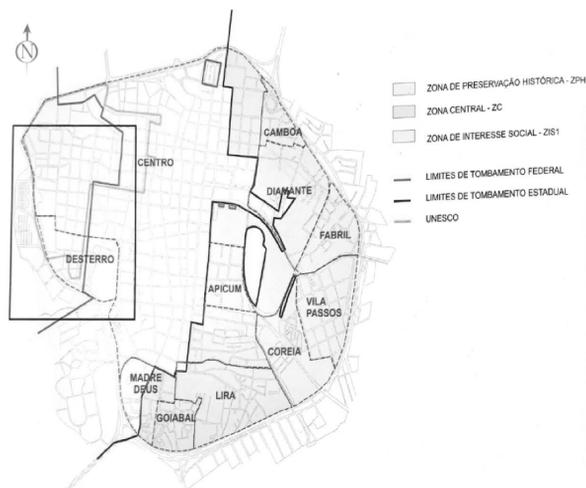


Figura 1 – Mapa de Zoneamento e áreas tombadas do Centro de São Luís – MA com destaque para área do Desterro
Fonte: Nunes, (2005).

Observa-se na figura 01 acima que o bairro do Desterro, fonte de estudo desta pesquisa, situa-se desde sua origem na área central e de preservação histórica da ilha. Sua posição estratégica a margem do faixa costeira traz à luz a importância de preservar e investir no local. E apesar de todas alterações geográficas ocorridas devido à expansão urbana rumo a outra margem do Rio Bacanga o bairro manteve sua importância histórica para a cidade. Veja a seguir o processo de evolução urbana do local.

Após intervenções de expansão urbana com aterros da área e obras de construção da barragem do Bacanga que foram iniciadas em 1968 e terminaram em 1973, a região perdeu sua característica portuária, passando a ser comercial e residencial (IPHAN, 2016).

Os principais objetivos da construção da barragem foram a ligação rodoviária entre São Luís e o porto de Itaqui, reduzindo a distância de 36 km para 9 km, promover o saneamento de áreas a montante do barramento, favorecendo a ocupação imobiliária e o estabelecimento de novas áreas urbanas.

Na figura 2 abaixo observa-se como se deu a expansão urbana de São Luís rumo a região Itaqui-Bacanga e a mudança da configuração geográfica da faixa costeira do centro da cidade provocada pelas grandes obras de urbanização realizadas pelo Governo Sarney nos meados do século passado: a barragem e aterro do Bacanga. (IPHAN, 2016). Verifica-se ainda na imagem que segue a configuração costeira original da área ocupada hoje pelo Centro Histórico de São Luís, onde bem antes dos aterros e da construção da Barragem do Bacanga (imagem datada de 1641), o mar margeava o local onde hoje encontra-se o Bairro do Desterro:



Figura 2 – Mapa dos Holandeses – 1641 que demonstram de como a configuração original da área costeira mudou ao longo da história. Fonte: Nunes (2005).

Após essa expansão urbana rumo a nova região portuária da cidade, na área conhecida como Itaqui-Bacanga, que concentra mais de 22 bairros com grande contingente populacional (INCID, 2015), grandes empresas como a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e a EMAP – Empresa maranhense de atividade portuária, dentre várias outras, o Centro de São Luís sentiu a fuga de investimentos e a decadência natural dos centros antigos das cidades em expansão.

Abaixo, a figura 3, bem mais recente, observa-se com grifo do autor em vermelho a área do Desterro, em laranja toda área de Aterro do Bacanga e na parte inferior da imagem, seta indicando a Barragem do Bacanga que demonstra como a configuração original da área costeira mudou ao longo da história:



*Figura 3 – Mapa Aerofotogramétrico, 2009.
Fonte: INCID (2015).*

A figura 03 acima demonstra a relação de proximidade da região dos Desterro com a cidade. Contudo os 11 bairros que compõem o Centro Histórico de São Luís (Apicum, Camboa,

Centro, Coréia, Desterro, Diamante, Fabril, Goiabal, Lira, Madre Deus e Vila Passos) não perderam sua característica de moradia embora diversas empresas tenham perdido interesse com a mudança sobretudo da dinâmica logística que se deu com a mudança de localização da região portuária (INCID, 2015).

Para especificar mais apropriadamente a área objeto de estudo e com base no estudo de Nunes (2005), buscou-se como referência a legislação urbanística do município de São Luís (Lei de Zoneamento Municipal nº 3.252 de 29 de dezembro de 1992). Esta lei discrimina o bairro do Portinho e Desterro como sendo apenas um, sendo portanto considerados como um único sítio que faz parte do tombamento federal no Centro Histórico desta capital, tombada pelo Iphan em 1974 (Processo nº 454-T-57; Inscrição nº64, Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, fls 15, data: 13 de março de 1974; Inscrição nº513, Livro das Belas-Artes, Vol. 1, fls.93, data: 13 de março de 1974).

Internacionalmente, São Luís do Maranhão foi inscrita na Lista do Patrimônio Mundial na 21ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, realizada de 1 a 6 de dezembro de 1997 em Nápoles, Itália.

Com o reconhecimento do valor histórico e artístico do Centro de São Luís a nível nacional e internacional, retificado, como dito a pouco, pelo reconhecimento da Unesco a tradição cultural aliado ao exemplo de cidade colonial portuguesa, com traçado preservado e conjunto arquitetônico representativo (IPHAN, 2016), é natural o esforço para manutenção e valorização da região central por parte do poder público. E os governantes tentam ao longo dos últimos 18 anos, ou seja, desde o início deste século melhorar a realidade urbana do local através de obras de melhoria.

Com a pretensão de dar mais vida ao local diversificando seu uso, de caráter eminentemente residencial, a Praça do Portinho

recebeu investimentos para construção de boxes comerciais durante o Governo Roseana Sarney na primeira década desse século.

A perspectiva do poder público a época era incentivar o uso comercial e manter o registro histórico do uso original do logradouro com a construção de pontos comerciais que deveriam ser usados para comércio de produtos relacionados a atividade pesqueira.

Pouco se encontra registrado a respeito desta obra tanto na literatura quanto na rede mundial de computadores mas a Prefeitura Municipal de São Luís através do Instituto da Cidade – INCID, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH, apresenta um registro fotográfico aéreo da área datado de 2011 (INCID, 2015).

Abaixo observa-se a imagem que apresenta a primeira intervenção na área objeto de estudo, o registro é de 2011 e o grifo do autor representa a indicação dos boxes no círculo vermelho a esquerda e em vista aproximada, a direita, setas em vermelho indicam o início da alteração do local com áreas de extensão das construções em lonas brancas e azuis, já configurando desorganização da área:



Contudo, o uso a que se destinavam os boxes foi desvirtuado pela ausência de controle do poder público e menos de 15 anos depois já se configurava um local abandonado a sorte. Os pontos comerciais se transformaram em bares, com ambientes sombrios, pouca iluminação, perigosos, voltados para usuários de drogas, prostituição e degradação humana em todos os níveis.

Como visto anteriormente, ambientes desorganizados, sem a presença do Estado e os olhos da comunidade, ou seja, onde nem o controle formal nem o informal da sociedade acontece, o bandido sente-se à vontade pra delinquir. É o meio influenciando o comportamento humano.

O meio ambiente urbano colaborando para o crescimento da criminalidade, o que vai ao encontro com o que reza os estudos e experiências observadas pelos autores que estudam e trabalham a teoria desenvolvida pela Escola de Chicago, já visto em seção específica direcionada a referida teoria.

De acordo com o subprefeito do Centro Histórico e coordenador da operação, Fábio Henrique Carvalho, a retomada do espaço público é uma estratégia de combate às drogas e de ampliação da oferta de logradouros de uso saudável, seguindo a determinação do prefeito de São Luís a época, o Dr. Edivaldo Holanda Júnior (SILVA, 2016). Devidamente contextualizada, essa pesquisa irá analisar o caso concreto demonstrando a seguir a referência geográfica do local, o que motivou a intervenção e os resultados alcançados.

4.1 Localização

A Praça do Portinho, objeto de estudo de caso, como dito, está localizado no Bairro do Desterro, Centro Histórico de São Luís,

Maranhão. Tendo como base dados disponibilizados pela Prefeitura de São Luís o logradouro apresenta o seguinte endereço: Largo do Desterro, quadra 165, Desterro – São Luís – MA e Coordenadas Geográficas: 2°32'7"S 44°18'16". (INCID, 2015).

Abaixo segue figura 5, imagem de satélite com fonte o sítio Google Earth (GOOGLE E., 2018) onde pode-se observar as ruas que limitam a praça, os confrontantes da área objeto de intervenção urbana pelo poder público em 2015: Av. Senador Vitorino Freire, Rua do Portinho e Rua da Manga.



Figura 5 – Vista área da Praça do Portinho e entorno – Desterro, São Luís - Maranhão. Fonte: GOOGLE E (2018).

Na figura 05 acima observa-se ainda o entorno da área de intervenção, percebe-se a área de aterro do Bacanga já desorganizada ocupada por barracas e contêineres à frente da Praça do Portinho, local fonte de preocupações a toda população e autoridades públicas por ser um dos maiores pontos de venda de peixes e derivados da atividade pesqueira.

Pode-se perceber também que a avenida Senador Vitorino Freire já ocupa essa área aterrada e que hoje separa a região da Praça do Portinho do mar e do Rio Bacanga. Sabe-se que na Praça do Portinho, como vimos, já chegou o mar e um dia seu uso foi como região portuária (IPHAN, 2016).

A localização da Praça do Portinho é relevante não só pelo relato histórico que se faz pela mais breve e simplista análise do seu nome (ter sido região portuária) e escultura existente (um pescador) mas por ser uma das vistas principais do Centro Histórico.

A vista do maior bem estadual, do patrimônio que guarda em seu entorno, constituído, como visto na figura 01 (pg.40) por bens tombados a nível estadual, municipal e federal. Bens que dão a São Luís o título de Patrimônio Mundial pela Unesco em 1997 (IPHAN, 2016), uma honra a todo cidadão.

O que faz entender a relevância da intervenção urbana em estudo, que valoriza não só o Centro Histórico e a cidade de São Luís mas sobretudo as pessoas que ali moram e precisam daquele espaço de convivência resgatado ao seu convívio e que representa um bem de todos, um patrimônio da humanidade como dito anteriormente.

Uma outra vista da localização da área de estudo segue representada abaixo e tem como fonte a rede mundial de computadores no sítio do Google Maps. Observa-se de forma mais limpa as características da localização da Praça do Portinho. (GOOGLE M., 2018).

O grifo do autor a imagem utilizando linhas coloridas busca de forma didática demonstrar toda a área revitalizada onde a delimitação de todo perímetro da área que sofreu Intervenção Urbana está em linha vermelha, a linha cor laranja representa a rua da

Manga e a linha lilás a rua do Portinho, é importante a observação do entorno e das confrontações viárias na imagem que segue:



*Figura 6 – Praça do Portinho com indicação das confrontações viárias – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte Google Maps
Fonte: GOOGLE M. (2018). (grifo nosso).*

4.2 Motivação para intervenção: causas e operação

O espaço público, espaço de todos, deve ter usos diversificados e acolher a comunidade do entorno. Segundo autor (ARAGÃO, 2016), o espaço público deve ser seguro, acessível e adequado ao ser humano.

Ocorre que logo após a primeira década desse século a Praça do Portinho, no bairro do Desterro – Centro Histórico de São Luís de São Luís começou a perder o uso para o qual foi reformada no início deste século e os boxes que deveriam servir ao comércio de produtos relacionados a pesca, passaram a ficar desorganizados,

perdendo as características originais e se tornando um ambiente propício a atividades criminosas, a margem da lei.

Além disso não estavam em situação irregular junto à Secretaria de Urbanismo da capital, ocupavam a área pública sem a devida Autorização da Prefeitura e comercializavam bebida alcoólica conforme relato do Subprefeito do Centro Histórico, Fabio Henrique (SILVA, 2106).

As infrações a lei eram diversificadas no logradouro e isso favorecia a ação delituosa. A completa ausência do Estado e da comunidade do entorno, ou seja, respectivamente a falta de controle social formal e informal, que levou o ambiente a degradação total e a marginalidade - o que vai ao encontro do que ensina a Teoria Criminológica da Escola de Chicago.

Os usuários da Praça do Portinho desconsideravam a existência do Estado e exerciam suas atividades comerciais como se não houvesse qualquer regulação ou controle Estatal a respeito, falha do Estado omissa por mais de 10 anos e um ambiente favorável à criminalidade.

Em dissertação de mestrado que trata da satisfação do cidadão ao participar da gestão territorial, Aragão (2016) contextualiza o tema ao falar do uso e ocupação do solo e o processo para legalizar uma atividade em área pública, visto que naquele momento o cidadão é cliente do Estado, precisa do serviço e paga por ele.

Este autor afirma que o processo começa pela aceitação da vizinhança em acordo a legislação federal vigente (Lei 10257/01 – Estatuto da Cidade), onde o poder público deve envolver as pessoas do entorno e atender a legislação municipal específica. As Leis Municipais que tratam do uso e ocupação do solo foram infringidas, veja abaixo um breve resumo:

Lei 1790/68 - Código de Postura: regula a Autorização para uso e ocupação de área pública. Observa-se que os boxes funcionavam sem a devida Autorização, logo fora da lei, irregularmente;

Lei 33/1976 - Código de Obras: que regula todas as construções em solo do município. Observou-se que foram realizadas ampliações e alterações na planta original da praça, ou seja, realizaram obra em área pública e seu o alvará de construção;

Lei 3.016/1989 – dispõe sobre Comércio Ambulante no Município e regula o que pode ser negociado por vendedores que trabalham em área pública em São Luís. Os ocupantes não tinham autorização sequer para ocupar o espaço nem para exercer nenhuma atividade comercial, sobretudo venda de álcool.

Com isso, devido a irregularidade e ilegalidade dos estabelecimentos junto à Secretaria de Urbanismo, nenhuma outra autorização poderia ser emitida pelos demais órgãos fiscalizadores que inclusive compunham o grupo de trabalho que planejou e executou toda a operação de intervenção urbana na praça do portinho em 2015 (Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros, Delegacia de Costumes, Secretaria de Meio Ambiente e concessionárias de fornecimento de água, coleta de esgoto e energia elétrica).

Segundo Silva (2016), diante desse quadro, os poderes municipal, estadual e federal, entraram em comum acordo visando a restauração do Centro Histórico. Tendo como referência as ações adotadas pela atual gestão municipal, no ano de 2015, o Prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda Júnior (2013 - 2016), nomeou Fábio Henrique Farias Carvalho, turismólogo, vindo a ocupar o primeiro cargo de subprefeito de uma região da cidade, função essa similar em grandes cidades como São Paulo e Brasília.

Dentre os objetivos da nova subprefeitura, estava a descentralização das ações para que a esfera municipal atuasse de forma mais efetiva no Centro Histórico, região com casarões e praças que remetem a fundação da cidade e suas atividades socioeconômicas a época.

Em relação ao período da intervenção, objeto de estudo de caso desta pesquisa, que tem como parâmetro o período da atual gestão municipal de Edivaldo Holanda Júnior (desde 2013, reeleito para mais 4 anos em 2016), foram feitas análises do discurso de dois agentes do Centro Histórico, coletados durante o trabalho de campo que representam o posicionamento do poder público, a motivação do Estado a época da operação em análise: o subprefeito Fábio Henrique Farias de Carvalho e o Superintendente do IPHAN em São Luís - MA, Alfredo Costa.

Esses agentes articulados a estes dois organismos oficiais tiveram papel central na execução das políticas de revitalização do Centro Histórico, sobretudo na intervenção urbana na Praça do Portinho em 2015. (SILVA, 2016).

Algumas das falas mais emblemáticas segundo Silva (2016) é a do Subprefeito em suas redes sociais:

“Aqui era o Inferninho!!! Durante décadas esse espaço serviu para o assassinato de dezenas de pessoas envolvidas em tráfico de drogas, prostituição infantil, bebedeira desenfreada e sobretudo, muito problema para os moradores do bairro do Desterro. Numa decisão corajosa do Prefeito #EdivaldoHolandaJunior, a #SubPrefeitura do centro colocou o local que se chamava de “Inferninho” literalmente no chão e com uma

parceria com o #IPHAN e o Governo do Estado, estamos construindo uma baita praça esportiva com Pista de corrida, quadra de esporte, academia aberta, jardinagem e Posto de Polícia. Entre Agosto e Setembro o antigo Inferninho será entregue a comunidade, para que nele se pratique saúde e não doença. É disso que eu tenho orgulho. De ajudar a mudar completamente uma realidade. Vamos avançar e muito em outros pontos que necessitam de intervenções como essa: Corajosa, dura e fundamentais para a mudança de uma área. Dia 8 de Setembro estará pronta e no ponto de ser entregue para a Comunidade do Desterro a praça onde por muitos longos anos, funcionou um local conhecido como “Inferninho”. Nesse local, estamos construindo uma Praça Esportiva com Paisagismo, Posto Policial e completamente requalificada. Antes, um local para prostituição infantil, consumo e venda de drogas, em breve, Esporte, Cultura, Turismo e Lazer.”

A fala do subprefeito demonstra claramente a aplicação prática do que a criminologia estuda na Escola de Chicago de que o meio irá influenciar o comportamento humano e produzir um ambiente saudável, para o esporte irá diminuir a criminalidade na área.

Essa motivação do poder público em intervir urbanisticamente no espaço público de forma a impactar na criminalidade com a participação da população através de um processo de governança territorial ficou explícito também no discurso do Superintendente do IPHAN em São Luís - MA, Alfredo Costa.

O arquiteto e Urbanista Alfredo, corroborando com o que determina a Carta de Veneza, redigida em 1931, declara que para se preservar e revitalizar os espaços históricos, é de fun-

damental importância que qualquer cidadão se envolva nessas atividades (SILVA, 2016).

Este mesmo autor em seu artigo indica que o superintendente do IPHAN em sua fala enfatiza que para revitalizar o Centro Histórico é preciso manter parcerias com setores estratégicos e empresas que invistam no lugar. Complementa ainda que de acordo com o superintendente, o IPHAN “não está preocupado somente em fiscalizar prédio antigo, ele também está preocupado em “dar vida” para o Centro Histórico, então para dar vida a gente precisa implementar algumas atividades econômicas, então nossos principais parceiros hoje além dos governos municipal e estadual”.

Neste contexto, a operação de intervenção urbana surgiu de um esforço conjunto entre diversos *stakeholders* de relevância política e econômica em um processo de governança pública e aplicação da legislação específica da área. A operacionalização da intervenção urbana reuniu as três esferas de governo e a população do entorno da praça do Portinho bem como os demais atores econômicos que atuam na área, empresários e sociedade em geral.

O objetivo principal foi de requalificar a área e através de investimento público em urbanização combater os índices de violência altíssimos, inclusive com registro de mais de 50 homicídios, conforme dados do Ministério Público do Maranhão, Promotoria de Controle Externo da Atividade Policial – Promotor Cláudio Guimarães. (SANTOS, 2016).



Figura 7 – Praça do Portinho degradada com vista de moradores de rua cozinhando em área pública e pombos e urubus consumindo restos de alimentos e animais mortos – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).

Acima na figura 07, observa-se a convivência entre os seres humanos e os urubus que se alimentam de carniça. As pessoas, consumidores de drogas e álcool cozinham, se alimentam, dormem e tentam se higienizar em meio ao lixo e restos de animais.

A situação degradante em que se encontrava o logradouro provocou a mobilização das forças de segurança pública aliadas ao Poder Executivo e por meio de ação articulada, a Prefeitura Municipal de São Luís efetivou em 2015 um plano de reordenamento urbano do centro da cidade.

Coordenada pela subprefeitura do Centro Histórico, a operação integrada por órgãos da administração municipal, governo do Estado e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), foi realizada na Praça do Portinho – que se

transformara em ponto ocupado pelo tráfico, prostituição infantil e elevado registro de casos de violência em decorrência do excessivo uso de álcool e consumo de drogas. Abaixo segue imagem que demonstram o que motivou a operação de intervenção urbana na área:



Figura 8 – Boxes na Praça do Portinho desorganizada com usuários de drogas e colchão para prática de atos sexuais e descanso dos moradores de rua – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).

A imagem acima, figura 8, apresenta a total desorganização dos boxes que de venda de alimentos e materiais de cunho pesqueiro já funcionavam todos como bares, em 2015.

Observa-se um ambiente sombrio mesmo a luz do dia, com sujeira e falta de manutenção vistas no piso e as extensões fora de padrão com intuito de aumentar área sombreada não para proteção da luz solar, mas como visto na imagem para criar ambiente sombrio propício ao uso de drogas e prostituição. Ou seja, em 2015 já apresentava a total ausência do Estado e um ambiente desorganizado e sombrio.

Conforme defendido por vários autores e, de acordo com a Teoria da Escola de Chicago, um ambiente propício a atividade delituosa, propício ao crime. O que vai ao encontro do depoimento do Subprefeito a respeito do local relatado anteriormente.

Na figura 9 abaixo percebe-se a degradação humana no ambiente desorganizado, em plena luz do dia o consumo de álcool e drogas, a falta de asseio e cuidado com saúde daqueles seres humanos.



Figura 9 – Praça do Portinho degradada com moradores de rua dormindo e consumindo drogas e álcool – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).

Já na figura 10 que segue abaixo pode-se observar mais imagens da degradação humana, inclusive uma mulher com tornozeleira eletrônica de monitoramento (o que indica que está sendo acompanhada pelas forças de segurança por estar em regime especial de reclusão - Lei 12.258/10).

A imagem também é do acervo pessoal do autor que pôde acompanhar todo o processo referente a operação de intervenção urbana na Praça do Portinho visto que no período em que aconteceu o evento (2015) este trabalhava como Superintendente de Fiscalização de Postura da Prefeitura Municipal de São Luís, na Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEMURH) e foi um dos entes envolvidos em todo esforço público para requalificação da área.



Figura 10 – Praça do Portinho degradada com vista de usuários de drogas e mulher com tornozeleira eletrônica – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).

Portanto, fazendo a breve leitura dos relatos acima e observando rapidamente as imagens, constata-se como a Teoria da Escola de Chicago se aplica ao caso concreto e serve de suporte à definição da política pública, de segurança ali adotada, a fim de resgatar o espaço público, valorizar o patrimônio histórico e salvar vidas (nas poucas imagens identifica-se mais de 30 usuários de drogas diferentes em plena luz do dia).

O ambiente desorganizado, com a total falta de controle, ausência do Estado e da população do entorno, criou um ambiente propício a atividade delituosa, frequentado por viciados e marginais que se utilizam da área pública para delinquir, consumir drogas, realizar pequenos delitos e crimes impactantes como assassinatos.

Conforme o subprefeito Fabio, representando o Prefeito Edvaldo Holanda, afirmou, foram uma serie de mortes no local que justificaram uma ação incisiva do Estado, com investimento público em uma obra de urbanização com participação dos vários atores no processo de governança territorial, ou seja, com a participação dos diversos *stakeholders* que compõem a dinâmica social de uso e ocupação do solo. Intervenção urbana esta que envolveu, portanto, os moradores, as três esferas de governo, o empresariado e o terceiro setor na busca sobretudo de combate à criminalidade na área como será melhor descrito a seguir.

4.3 Intervenção e resultados

O problema da criminalidade não estava na pobreza e sim no desenvolvimento das relações sociais e na natureza humana, como dito anteriormente as bases teóricas dessa constatação veio com a Teoria das Janelas Quebradas, desenvolvida na escola de Chicago por James Q. Wilson e George Kelling. (BACILA, 2016).

Nesse sentido, esta teoria afirma que se não forem reprimidos os pequenos delitos ou contravenções conduzem, inevitavelmente, a condutas criminosas mais graves, em vista do descaso estatal em punir os responsáveis pelos crimes menos graves. Torna-se necessária, então, a efetiva atuação estatal no combate à criminalidade.

Uma intervenção que demonstre que o espaço público é de todos e controlado formalmente pelo Estado. Na figura 11 abaixo demonstra-se quão forte foi a ação estatal na intervenção urbana da Praça do Portinho em 2015:



Figura 11 – Praça do Portinho demolida – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).

Pela imagem acima pode-se perceber que o Estado agiu fortemente, demolindo o que por exemplo poderia ser desmontado. A proporcionalidade do ato justifica-se pelo contexto que provocou a intervenção. O Estado se mostrava desacreditado no local, os moradores do entorno não frequentavam mais a área pública, a Praça do Portinho.

O que antes eram boxes para vendas de produtos alimentícios e mercadorias relacionadas a atividade pesqueira transformara-se em um local desorganizado e mal frequentado, com alto índice de criminalidade. As autoridades públicas se posicionavam com relação ao local de forma a diminuí-lo e justificar a ação estatal,

conforme sabiamente observado e registrado no estudo de Silva (2016) onde o subprefeito do Centro Histórico - Fábio Henrique se refere ao local como “inferninho”.

Portanto a operação buscou agir de forma didática, servindo de exemplo para toda cidade. Aconteceu de forma a proporcionar a sensação de caráter educativo e incisivo da presença do Estado no controle do uso e ocupação do solo e em apenas um dia foram derrubadas todas as instalações existentes na praça.

Contudo toda operação foi feita dentro do que determina a legislação municipal com respeito ao trato da área pública. Os agentes da Prefeitura, mas especificamente da Superintendência de Fiscalização de Postura do Município de São Luís, observaram o devido processo legal e administrativo para execução da operação de demolição, observando o que determina a legislação municipal específica e vigente à época:

Lei Municipal 1790/1968 – Código de Postura de São Luís;

Lei Municipal nº 3253/1992 - dispõe sobre o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de São Luís;

Lei 3.016/1989 – dispõe sobre Comércio Ambulante no Município;

Lei 033/1976 – Código de Obras de São Luís.

Foi de total importância o serviço desenvolvido pela fiscalização urbana municipal sob a supervisão do autor desse estudo durante todo processo de intervenção, sobretudo no atendimento estrito ao que determinava a legislação urbana a época.

O código de postura e o de obras determinam o procedimento legal para desobstrução de áreas públicas e portanto como o Estado deve proceder junto à comunidade impactada. Por isso todos os

donos dos 16 boxes existentes foram notificados para ter ciência do processo que estava em andamento com a anuência dos demais órgãos sobretudo do Ministério Público que no caso funcionou dentro de sua prerrogativa de fiscal da lei.

É importante registrar que todos os prazos legais foram devidamente respeitados pelo poder público ao operacionalizar a referida intervenção urbana, garantindo a todo cidadão impactado o direito à ampla defesa, contraditório e tempo de se planejar para diminuir seus prejuízos devido a ação estatal na área, ninguém foi tomado de surpresa pela ação incisiva do Estado.

A Lei 3.016/1989 que dispõe sobre Comércio Ambulante no Município de São Luís serviu para conscientizar os donos dos bares a respeito da ilegalidade do uso que estava sendo exercido e justificar a intervenção urbana imediata. Junto aqueles empresários não adiantava apenas o argumento do mal a sociedade com indicação dos crimes que ocorriam na área, fez-se necessário o correto uso da legislação que proíbe a venda de bebidas alcoólicas em área pública e a obstrução do passeio sem a devida autorização do órgão competente.

Esses argumentos justificam por exemplo a apreensão de objetos, materiais e equipamentos que causem embaraço a livre circulação das pessoas, direito fundamental constitucional, bem como a demolição se devidamente justificada.

Observa-se contudo na figura 12 abaixo que os usuários da área pública (proprietários dos bares, seus clientes e usuários de drogas que habitavam o local) resistiram a operação e não se prepararam para a demolição dos pontos comerciais. Porém o Estado não recuou e para o fortalecimento institucional de todos os envolvidos a operação ocorreu conforme o planejado e previamente

comunicado a todos. A máquina tipo pá-carregadeira, braço forte do Estado naquele momento, teve que avançar sobre a construção para que os mesmos acreditassem e recuassem com a retirada dos poucos pertences que ali restavam:



*Figura 12 – Praça do Portinho durante operação de demolição
– Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: Aragão (2015).*

A intervenção urbana foi coordenada pelo poder público municipal de São Luís e reconfigurou a dinâmica urbana do local, alterando o uso da praça e oferecendo a população equipamentos de academia de ginástica funcionando em regime de acesso aberto, pista de cooper, pista de atletismo, quadra poliesportiva, jardinagem, além de um posto policial que funciona em tempo integral com a presença do policiamento militar e da Guarda Municipal.

A requalificação da praça devolveu à cidade, principalmente aos moradores dos bairros do Portinho, Desterro e vizinhanças, a oportunidade da convivência social e de desenvolvimento de atividades esportivas em total segurança. O projeto da nova praça foi

inteiramente elaborado pela Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (Fumph) e a obra supervisionada pela Superintendência do Instituto Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Os recursos são provenientes de compensação ambiental e o novo espaço ocupou integralmente o traçado anterior da Praça do Pescador.

Na figura 13, vista aérea a partir da Av. Senador Vitorino Freire, pode-se observar como ficou iluminado e organizado o espaço urbano, não configurando mais um ambiente abandonado e propício ao crime:



Figura 13 – Praça do Portinho urbanizada em vista noturna a partir da Avenida Senador Vitorino Freire – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: SEMGOV (2016).

A análise da figura 13 acima demonstra a importância da iluminação na área pública que apresenta aos olhos de todos a manutenção, limpeza e com isso a sensação de presença do Estado.

O projeto de reforma da Praça do Portinho, que fica localizada na avenida Senador Vitorino Freire, em frente ao mercado de

peixe no Centro, nasceu da parceria entre a Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (FUMPH) de São Luís, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Escritório Escola do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Ceuma, em que alunos criaram o projeto de reforma da praça sob a orientação dos professores da universidade sob supervisão da Prefeitura Municipal através da FUMPH. A criação do projeto deu-se entre os meses de março e abril de 2015 e as obras foram concluídas em setembro do mesmo ano.

A reforma da praça conseguiu como resultado qualificar aquele espaço urbano, de maneira a criar para a comunidade local um espaço público com qualidade, e também tentar minimizar problemas advindos da presença de moradores de rua, prostituição e tráfico de drogas. A figura 14 abaixo, vista aérea noturna da Praça a partir da Rua da Manga, representa o novo ambiente organizado, urbanizado, iluminado e limpo:

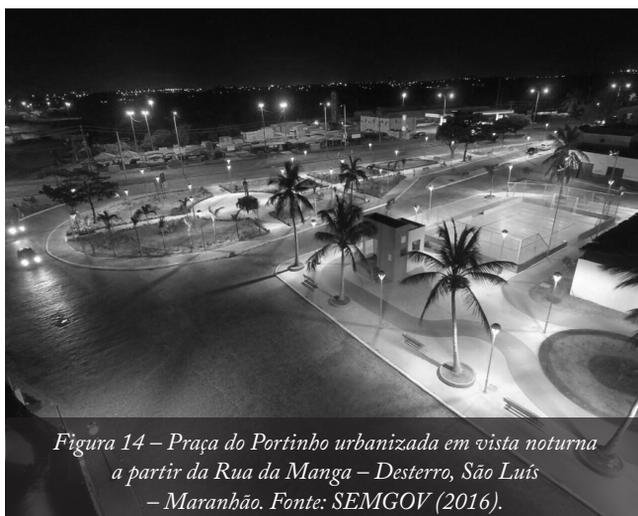


Figura 14 – Praça do Portinho urbanizada em vista noturna a partir da Rua da Manga – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: SEMGOV (2016).

Como forma de envolver os moradores do local, foi realizada uma pesquisa para saber quais eram suas demandas para o novo espaço; e com base nessa pesquisa estabeleceu-se o programa de necessidades da praça: quadra poliesportiva, academia popular para idosos, posto policial e pista de caminhada.

A praça conta ainda com um mural, que foi criado pelos moradores por meio de uma oficina organizada pelo grupo *Porcolitos*, como uma forma de, primeiramente, criar um vínculo dos moradores com a praça e, segundo, colocar-se na contemporaneidade, agregando arte pública a um sítio histórico. Na figura 15 que segue pode-se observar o mural feito pelo supracitado grupo junto à comunidade:



Figura 15 – Praça do Portinho – trabalho de grafite urbano - Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: SEMGOV (2016).

Foi muito importante a participação da comunidade em todo processo de intervenção urbana, a estratégia de governança territorial e urbanismo social adotada impactaram sobre toda definição de uso e na estética do local. Na figura 15 acima observa-se um morador colaborando com o grafite urbano que foi executado na Praça do Portinho (SEMGOV, 2016), o que fortalece sobremaneira o sentimento de pertencimento do cidadão com o espaço público.

Dentro da viabilidade, que envolve todo o ciclo de criação e execução do projeto, tentou-se atender aos pedidos dos moradores. As obras aconteceram a partir do mês de junho até setembro de 2015, e os alunos que fizeram o projeto acompanharam a obra junto à comunidade, como forma de aperfeiçoar seu aprendizado e lidar com questões reais – que é o objetivo principal do Escritório Escola (SEMGOV, 2016).

No local da antiga praça, foi construído um novo espaço destinado ao lazer das populações vizinhas residentes dos bairros do Portinho entre outros do polo central da cidade e no lugar de urubus, sujeira e pessoas em estado de degradação humana criou-se uma nova paisagem urbana, propícia ao uso coletivo do espaço público sobretudo dos moradores do entorno e suas famílias.

Na figura 16 abaixo pode-se observar o logradouro público tomado pela população feliz usufruindo de um ambiente organizado e controlado formal e informalmente:



Figura 16 – Praça do Portinho urbanizada - vista noturna com moradores – Desterro, São Luís – Maranhão. Fonte: SEMGOV (2016).

Fazendo uma análise dos discursos, práticas e das políticas propostas nos encontros nacionais sobre os Centros Históricos, percebe-se que as medidas criadas a cada evento são repetitivas ou então aperfeiçoadas baseadas em estudos técnicos.

Ressalta-se, contudo, a importância da comunidade, sociedade civil e comunidade acadêmica na participação desses processos de preservação, pois os três grupos sociais contribuem com a vivência, com a experiência e com o conhecimento técnico-científico, servindo para a elaboração de inventários, dossiês sobre esses espaços, contribuindo para a salvaguarda dos Centros Históricos.

Como dito anteriormente, desde a elaboração da Carta de Veneza em 1931, foi declarado que para se preservar e revitalizar os espaços históricos, é de fundamental importância do envolvimento cidadão nessas atividades. (SILVA, 2016).

Nesse sentido, o projeto de requalificação da Praça do Pescador ganhou reforço também do Instituto de Paisagem Urbana (Impur) do município de São Luís que, por meio do programa São Luís Cidade Jardim, articulou parceria com a Senza Frontiere – Onlus, uma fundação Italiana, que adotou o espaço por seis anos.

A adoção faz parte de um dos eixos do programa “São Luís, Cidade Jardim”, que estimula a parceria de empresários e investidores na conservação e reforço no paisagismo de espaços públicos.

A arborização da Praça do Portinho contou com a participação da comunidade no plantio de espécies adaptadas ao clima da área, além das melhorias na arborização do espaço público foram implantados 24 novos bancos de madeira em toda a extensão da praça e 38 novos postes com iluminação.

O resultado pode ser visto na figura 17, os bancos e o paisagismo executado no local, onde reinava a sujeira, o consumo de droga, urubus comendo carniça e pessoas morrendo, hoje é frequentado pela família e configura um ambiente organizado e controlado:



No sítio da Secretaria Municipal de Governo está disponível os relatos dos representantes do poder público municipal a respeito da intervenção urbana na Praça do Portinho e seus resultados. Em 2016 o presidente da Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (FUMPH), Aquiles Andrade, destacou a participação dos moradores em todo o processo, inclusive de manutenção do local: “A recuperação do espaço contou com a parceria da comunidade que, em diálogo com a Prefeitura, elencou quais as principais demandas da população para a praça. Houve um treinamento e os próprios moradores vão ajudar na conservação deste local”, explicou Aquiles Andrade, lembrando ainda que o logradouro tinha um estigma negativo antes das obras de reforma e revitalização (SEMGOV, 2016).

Já o subprefeito do Centro Histórico, Fábio Henrique Carvalho, destacou que “hoje, a Praça do Portinho, é uma área bonita que vai dar mais qualidade de vida para os moradores dessa região da cidade”, pontuou. “A praça se tornou um espaço realmente adequado para o lazer e a convivência dos moradores. Com os serviços realizados, o prefeito Edivaldo garante para esta população uma área mais bela, mais útil, mais segura e humanizada” (SEMGOV, 2016).

Portanto, a intervenção urbana aconteceu dentro de um Processo de Governança Territorial e urbanismo social. Desde o início o poder público buscou a participação dos moradores, comerciantes e entidades que atuam na área para definição de usos e projeto da praça conforme afirmou o Arquiteto Aquiles (Presidente da FUMPH). (SEMGOV, 2016). No mesmo registro, o presidente da FUMPH também afirmou que foi muito importante a junção das três esferas de governo no processo de intervenção urbana no

Centro Histórico. A participação do Ministério Público Estadual do Maranhão e do IPHAN foram decisivas no controle da legalidade dos atos e sucesso da operação, defendeu Aquiles.

A iniciativa de participação dos atores usuários do logradouro foi de fundamental importância para o sucesso da empreitada e o resultado apresentou significativas melhorias sobretudo na qualidade de vida no local e diminuição dos índices de violência urbana.

Em conversa informal com o autor desta pesquisa, no primeiro semestre de 2018, o antigo morador do bairro e ex-presidente da União de moradores do Desterro, Sr. Dennis, afirmou que na Praça do Portinho ocorrerão 50 óbitos com base em informações oficiais porque para os moradores, ali foram ceifadas muito mais vidas.

Retificando o relato do morador conforme afirmação do Ministério Público do Maranhão, Promotoria de Controle Externo da Atividade Policial – Promotor (GUIMARÃES, 2018) desde quando começou o processo de intervenção com a operação de demolição e assistência social aos usuários de droga que ocupavam o lugar, não houve até o presente momento registro de ocorrências de criminalidade na área, comprovando a hipótese analisada de que a criação de espaços urbanos seguros aliada a governança territorial implica em benefícios significativos a segurança pública.

Ou seja, investimentos em urbanização de áreas degradadas direcionadas pelo desenho universal, criação de espaços urbanos seguros e governança territorial, se converte em uma política pública de segurança eficiente.

CONCLUSÃO

Segundo a definição apresentada pelo Guia Espaços Urbanos Seguros, elaborado pelo Ministério da Justiça em 2011, “espaços seguros são ambientes públicos, planejados, projetados e administrados de forma participativa com vistas a reduzir a incidência de delitos e da violência, aumentar a sensação de segurança das pessoas que o utilizam, bem como a sua permanência no local e a apropriação da comunidade para atividades de convivência, melhorando, assim, a qualidade de vida da população”. A aplicação dessa estratégia de urbanismo e o aprofundamento do estudo sobre esse conceito, portanto, contribui para aumentar o conhecimento e o repertório de ações possíveis para diminuir o medo, a insegurança e a segregação tão prejudiciais às cidades contemporâneas.

Envolve o uso adequado da legislação referente ao tema e a importância de se trabalhar o controle social formal e informal na sociedade contemporânea não só pelo fortalecimento das instituições que compõem nosso sistema jurídico, que formam o Estado, mas também pela questão de voltarmos a ter espaços públicos seguros e que tenham a comunidade, a população, como protagonista da sua concepção e uso.

Nesse contexto essa pesquisa teve como objetivo discutir os efeitos do urbanismo como ferramenta de combate à criminalidade em áreas urbanas degradadas a partir do estudo de uma experiência recente em São Luís – Maranhão que ainda provoca efeitos sobre o uso do local e os índices criminais na área conforme visto neste estudo.

Após a análise bibliográfica e documental a respeito da área da Praça do Portinho, no Centro de São Luís, que se encontrava como foco de insegurança e criminalidade e totalmente abandonada pelo Estado, provocando repúdio na população do entorno e preocupação nas autoridades que trabalham com o controle formal da sociedade, sobretudo com questões relacionadas com uso e ocupação do solo. Bem como fundamentado em pesquisa a periódicos, na rede mundial de computadores e relatos do Ministério Público Estadual do Maranhão a respeito da intervenção urbana em tese e seus efeitos.

Observou-se que o investimento público aliado a governança territorial, ou seja, com envolvimento da população nas decisões do território que ocupam tendem a incentivar o uso e a segurança no local, melhorando a qualidade de vida das pessoas.

Essa conclusão vai ao encontro da Declaração do 9º Fórum Urbano Mundial (FUM), denominado World Urban Forum (WUF) que ocorreu em Kuala Lumpur na Malásia, nos dias 7 a 13 de fevereiro de 2018. Esse evento organizado pelas Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), responsável por promover a sustentabilidade social e ambiental das cidades teve como tema: “Cidades 2030, Cidades para todos: Implementando a Nova Agenda Urbana” e destacou a Nova Agenda Urbana (NAU) como um instrumento crucial para o desenvolvimento urbano sustentável. Essa Agenda aponta que implementar estratégias coordenadas e articuladas, nas esferas federal, estadual e municipal, para o desenvolvimento urbano sustentável nas cidades e regiões metropolitanas é o caminho para o planejamento e a gestão urbana.

O resultado da pesquisa corrobora também com as ideias amplamente defendidas por expoentes relevantes da literatura relacionada ao tema como Jane Jacobs e Lefrevbe, dentre outros autores citados neste estudo. Para esta estudiosa que é referência para assuntos relacionados a uso e ocupação do solo e controle social através do urbanismo, as ruas sem vida são inseguras e a segurança dos espaços urbanos é favorecida pelos ‘olhos da rua’, ou seja, pela quantidade de pessoas – comerciantes e residentes – que frequentam dia e noite um local.

Nesse sentido, a governança territorial vem a somar com o urbanismo que privilegia a diversidade de uso e a presença da comunidade no território que eles ajudaram a conceber desde o projeto e corresponde ao que se apresenta como mais atual para gestão pública eficiente que trabalha atendendo o cidadão como cliente (ARAGAO, 2016).

A pesquisa, contudo apresenta limitações que podem servir para a ampliação desse estudo ou mesmo para outros trabalhos que possam vir a serem desenvolvidos. Por exemplo, a aplicação de questionários com a comunidade pode apresentar o sentimento do morador com relação à intervenção urbana e tornar a pesquisa mais próxima da sociedade. Entrevistas com autoridades envolvidas no processo de intervenção urbana e também o registro de conversas com moradores e usuários da área também podem enriquecer o trabalho e abrir novos vieses de observação do objeto de estudo.

Pode-se ainda analisar dados estatísticos de segurança pública além de se basear no relato do órgão que faz o controle da atividade policial, o Ministério Público Estadual no caso. Recomenda-se ainda que próximas pesquisas possam investir

mais atenção na relação entre os órgãos na tomada de decisões e alocação de recursos, o que também pode ser um viés importante para atender ainda melhor a população e pode ser melhor investigado na linha da governança territorial e urbanismo social.

Por último pode-se indicar também focar futuros estudos a respeito dos impactos dos investimentos em urbanismo sobre a população vulnerável que ocupava a praça a partir de dados do Programa Busca Ativa.

A Busca Ativa é uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria e significa levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público. Um dos grandes desafios é alcançar a população considerada invisível, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social. Seria portanto o público que frequentava a Praça do Portinho por isso destacamos a relevância desses dados para futuras pesquisas. A Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social. Entende-se como rede de proteção social a oferta de direitos sociais básicos e de oportunidades para inclusão produtiva abrangendo as políticas de garantia de renda (Bolsa Família, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada, Previdência Social), de acesso a serviços (assistência social, saúde, educação, energia, água, segurança alimentar e nutricional, entre outras) e de trabalho e renda (SEMGOP, 2016).

Percebe-se que em nenhum momento busca-se exaurir o tema mas abrir a oportunidade para a ciência apoiar e desenvolver a qualidade de vida nas cidades a partir de análises de experiên-

cias sobretudo de combate à criminalidade através do urbanismo. Portanto pode-se concluir que este estudo observa a problemática urbana como sendo uma questão de direitos e deveres, apresentando uma imensidão de oportunidades da ciência colaborar cada vez mais com a teoria e a prática do direito à cidade. Aponta a multidisciplinaridade no enfrentamento das questões que envolvem o desenvolvimento urbano, a alocação de recursos públicos e o uso da legislação em benefício do desenvolvimento urbano sobretudo da participação da comunidade no urbanismo social e no processo de governança territorial e no combate à criminalidade através de um estudo de caso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Zoneamento e áreas tombadas do Centro de São Luís MA com destaque para área do Desterro.

Figura 2 – Mapa dos Holandeses – 1641 que demonstram como a configuração original da área costeira mudou ao longo da história.

Figura 3 – Mapa Aerofotogramétrico, 2009.

Figura 4 – Imagem aérea do bairro do Desterro, 2011.

Figura 5 – Vista aérea da praça do Portinho e entorno – Desterro, São Luís – MA, 2018

Figura 6 – Praça do Portinho com indicação das confrontações viárias – Desterro, São Luís – MA, 2018

Figura 7 – Praça do Portinho degradada: moradores de rua e animais consumindo restos de alimentos – Desterro, São Luís – MA

Figura 8 – Boxes na Praça do Portinho desorganizada-Desterro, São Luís – MA.

Figura 9 – Praça do Portinho degradada – consumo de drogas e álcool - Desterro, São Luís – MA.

Figura 10 – Praça do Portinho degradada – mulher com tornozoleira eletrônica – Desterro, São Luís – MA

Figura 11 – Praça do Portinho demolida – Desterro, São Luís – MA

Figura 12 – Praça do Portinho demolida – Desterro, São Luís – MA.

Figura 13 – Praça do Portinho urbanizada vista aérea – Desterro, São Luís – MA.

Figura 14 – Praça do Portinho urbanizada vista R.Manga – Desterro, São Luís – MA.

Figura 15 – Praça do Portinho – Desterro, São Luís – Maranhão

Figura 16 – Praça do Portinho urbanizada – Desterro, São Luís – MA

Figura 17 – Praça do Portinho paisagismo – Desterro, São Luís – MA

LISTA DE SIGLAS

COPROE - Cooperação Técnica entre o Programadas Nações Unidas dos Projetos Especiais

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

EMAP - Empresa maranhense de atividade portuária

FUM - Fórum Urbano Mundial

FUMPH - Fundação Municipal do Patrimônio Histórico

IMPUR - Instituto de Paisagismo Urbano

INCID - Instituto de Paisagismo Urbano

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

NAU - Nova agenda urbana

ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

SEMGOP - Secretaria Municipal de Governança Solidária e Orçamento Participativo

SEMGOV - Secretaria Municipal de Governo

SEMURH - Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

UN-HABITAT - Nações Unidas para Assentamentos Humanos

WUF - World Urban Forum

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho** - Brasília:ENAP, 2012.

ARAGAO, Marcio C.C. **A satisfação do cidadão com o governo municipal quando participa da governança pública**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração) –Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2016.

BACILA, Carlos Roberto. **Introdução ao Direito Penal e à Criminologia**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

BAUMAN, Zygmunt, 1925. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BLANCO, I; RAZZAQUE, C. **La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de La governance participativa y de proximidad**. Gestión y Política Pública, v. 15, n. 1, p.5-42, 2013.

BONDARUK, Roberson Luiz. **A prevenção do crime através do desenho urbano**. Curitiba, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, L.; SPINK. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2015.

CONTEÚDO JURÍDICO. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,cifras-criminais-da-criminologia,52846.html>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

COZENS, P., Saville, G., Hillier, D. **Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography**. Property Management, 23, 328-356. <http://dx.doi.org/10.1108/026374705110631483>. Acesso em: 18 MAIO. 2018.

DALLABRIDA, V. **Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática**. *Análise Social*, v. 215, n. 1, p.304-328, 2015.

DALLABRIDA, V.; BECKER, D. **Dinâmica territorial do desenvolvimento**. In: BECKER, D.; WITTMANN, M. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

DECLARAÇÃO do 9º Fórum Urbano Mundial. **Kuala Lumpur na Malásia, nos dias 7 a 13 de fevereiro, 2018**. Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN- Habitat)

Departamento de Planejamento e Gestão Urbana, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://portal.wuf.habittat.brasilia.com.br/pagina/detalhes/34>>. Acesso 28 abr 2018.

DECLARAÇÃO RETROSPECTIVA. Dossiê de candidatura: Avaliação Icosmos. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/34>>. 7 nov 2016.

DIMENSTEIN, Gilberto. (2006a). **A vacina antiviolência**. Folha de São Paulo. São Paulo, 15 out. 2006a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/colunas/gd161006.htm>>. Acesso em 19 abr. 2018.

FRAGA, Mauricio., **Direito à cidade: revitalização de áreas urbanas desorganizadas como forma de redução da criminalidade**. Curitiba , XXV Congresso do CONPEDI. 2016

FERRÃO, J. **Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos**. In: FERREIRA, A. et al. (eds.). *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano Rurais*. Conseqüência, Rio de Janeiro, p.255-282, 2013.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GENRO, T. **O Novo espaço público**. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista. In: GENRO (Coord.). *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e ofícios, 2017.

GUIA ESPAÇOS URBANOS SEGUROS: pertencimento, identidade e apropriação. Coordenação Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública, Departamento de Políticas, programas e Projetos, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Brasil. 2011.

INCID, Instituto da Cidade. **Indicadores socioeconômicos do Centro antigo - 2015**. Prefeitura Municipal de São Luís Disponível em: <file:///C:/Users/IFMA%2062/Downloads/INDICADORES%20SOCIOECON%20C3%94MCOS%20DO%20CENTRO%20ANTIGO.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

ISVIMED, Instituto Social de Vivienda y Habitat, Alcaldía de Medellín. (2014). **Carta de Medellín: sobre o porvir humano das urbes do mundo**. Sétimo Fórum Urbano Mundial ONU-Habitat. Editora: Litotipo, Medellín, abr.2014.

JORNAL PEQUENO. Disponível em: <<http://jornalpequeno.blog.br/ma-noelm/2015/02/21/bares-e-quiosques-irregulares-sao-demolidos-na-praca-pescador/>>. Acesso em: 7 nov 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

LE CORBUSIER; Planejamento urbano; São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LYNCH, Kevin. **The image of the city**. Cambridge: The M.I.T. Press, 1960.

MAISONNAVE, Fabiano. (2013). **Luta antidrogas tem de mudar, diz prefeito**. Folha de São Paulo, 02 dez. Disponível em: <<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/141745-luta-antidrogas-tem-de-mudar-diz-prefeito.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MUNIZ, J. O.; ZACCHI, J. M. **Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Textos Prosur/Segurança Cidadã), 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 28 abr 2017.

NEWMAN, Oscar. **Creating defensible spaces**. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006.

NOÇÕES DE CRIMINOLOGIA. Belo Horizonte: Mandamentos, 2016. p. 180.

NUNES, K. Cristina Santos. **Desterro: uma proposta de reabilitação/ São Luís. Prefeitura Municipal**. QG Qualidade Gráfica e Editora, 2010.

PÁDUA, V. A. D. **Cifras criminais da Criminologia**. Ambito Jurídico, 30 mar. 2015.

PORTAL IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/34>>. Acesso em: 7 nov 2016.

ROMERO, J.; FARINÓS, J. “**Redescubriendo Lago bernanza más Allá Del buengo bierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado**”. Boletín de la A. G. E., v. 56, p.295-319, 2011.

RICARDO, Carolina de Matos. Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros. **Revista Brás**. São Paulo, v.7, n.1, 200-2136 fev/mar 2013.

SCOTT, A. J. **Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order**. New York: Oxford, 2008.

SEMGOP, Secretaria Municipal de Governança Solidária e Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/SEMGOP>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SEPÚLVEDA, R.; PUENTE, P. DE LA; TORRES, E.; TAPIA, R. **Seguridad residencial y comunidad**. Universidad de Chile/ Facultad de arquitetura y Urbanismo/INVI/ Facultad de Ciencias Sociales – Departamento de Sociología. Chile, 2009.

SILVA, Alex Nunes. **De inferninho à política da saúde e não doença: um estudo sobre as atuais revitalizações do Centro Histórico de São Luís – MA**. Anais. Encontro Nacional de Geógrafos – São Luís – MA. 24 a 30 de junho, 2016.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. In: ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro. 11 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015. p. 148.

SOUZA, M. J. N., COMPANS, R., **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v.11, n.1, maio, 2009.

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

VIEIRA, Vanderson Roberto; ROBALDO, José Carlos de Oliveira. A sociedade do risco e a dogmática penal. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 38, fev 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3593>. Acesso em: 12 nov 2018.

