

POLÍTICAS CRIMINAIS, DIREITO À CIDADE E CAPITAL SOCIAL. Reflexões sobre a sustentabilidade de políticas públicas de tratamento da criminalidade e da violência**CRIMINAL POLICIES, RIGHT TO THE CITY AND SOCIAL CAPITAL. Reflections on the sustainability of public policies for the treatment of crime and violence**André Leonardo Copetti Santos¹**Resumo**

O presente trabalho objetiva refletir acerca da necessidade de uma mudança no diagnóstico da criminalidade e das políticas públicas voltadas ao seu tratamento, de uma visão macrocós mica para outra de caráter microcós mico, com foco centrado na cidade, mais especificamente em bairros cuja desvantagem socioeconômica em relação a outros, pela corrosão do capital social, tem sido um fator determinante na criminogênese. O artigo busca estabelecer uma conexão entre a inefetivação do direito à cidade e a ocorrência da criminalidade e da violência e, em sentido prospectivo, a necessária ligação entre políticas públicas urbanas voltadas à concretização desse direito, em suas múltiplas facetas, e a eficácia das ações estatais locais no enfrentamento da questão da segurança pública. O método utilizado foi o hermenêutico, pois foi a partir da interpretação do próprio fenômeno da criminalidade no Brasil e das políticas de tratamento repressivas implementadas nos últimos anos que foram feitas as construções teóricas aqui expostas. Os resultados obtidos no trabalho apontam para a total ineficácia das atuais políticas repressivas e encarceradoras de abrangência federal e estadual e, também, a importância da adoção de novas políticas públicas criminais, de caráter social, com fundamento na potencialização do capital social no âmbito local das cidades e seus bairros críticos.

Palavras-chave

Políticas criminais; Sustentabilidade; Direito à cidade; Capital social; Segurança pública democrática.

¹ Pós-Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e pós-doutorando pela Universidade de Santiago do Chile (USACH). Possui mestrado (1999) e Doutorado (2004) em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e graduação em Direito pela Universidade de Cruz Alta (1988). Atualmente é professor do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIJUÍ, IJUÍ, RS e do Programa de Pós-Graduação em Direito da URI, Santo Ângelo, RS. Coordenador Executivo do PPGD/URISAN. Editor da Revista Científica Direitos Culturais. Membro Externo do Conselho Editorial do Centro de Estudios en Antropología y Derecho, Posadas, Argentina. Membro fundador da Casa Warat Buenos Aires e da Editora Casa Warat. Livros e artigos publicados nas áreas de direito penal, direito constitucional, teoria do direito e ensino jurídico. Advogado criminalista. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: andre.leonardo@unijui.edu.br

Abstract

The present work aims to reflect on the need for a change in the diagnosis of crime and public policies aimed at its treatment, from a macrocosmic vision to a microcosmic one, with a focus centered on the city, more specifically in neighborhoods whose socioeconomic disadvantage in relation to others, by the corrosion of social capital, has been a determining factor in criminogenesis. The article seeks to establish a connection between the ineffectiveness of the right to the city and the occurrence of crime and violence and, in a prospective sense, the necessary link between urban public policies aimed at the realization of this right, in its multiple facets, and the effectiveness of local governments actions in tackling the issue of public security. The method used was the hermeneutic, since it was from the interpretation of the phenomenons of crime in Brazil and the repressive treatment policies itselfes implemented in recent years that were made the theoretical constructs exposed here. The results obtained in the study point to the total ineffectiveness of the current repressive and incarcerating policies of federal and state scope, as well as the importance of adopting new criminal public policies of a social character based on the enhancement of social capital at the local level of the cities and their critical neighborhoods.

KEYWORDS: Criminal policies; Sustainability; Right to the city; Social capital; Democratic public security

INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta um dos maiores índices de violência e criminalidade do mundo, superando, mesmo em tempos de normalidade institucional e democrática, os níveis de países em estado de guerra civil, como, por exemplo, Síria e Sudão do Sul, ou com sérios conflitos armados internos, como Nigéria, Iêmen e Somália.

Os delitos mais comuns têm como principal motivação a geração e a distribuição forçadas de renda, sendo eles o tráfico de drogas e os crimes contra o patrimônio, especialmente, neste segundo grupo, o furto e o roubo. Os dados do INFOPEN (BRASIL, 2016, p. 41 e 42) são ilustrativos e esclarecedores a respeito desse tema. Considerando a população carcerária e o número de crimes tentados e consumados pelos quais as pessoas privadas de liberdade foram condenadas ou aguardam julgamento, 73,3% dos encarcerados no Brasil cometeram crimes com essas motivações (28,4% tráfico de drogas, 44,9% crimes contra o patrimônio (roubo simples e qualificado, furto simples e qualificado, receptação, latrocínio, extorsão e extorsão mediante sequestro, estelionato, receptação, apropriação indébita e outros). O impacto da criminalidade é ainda maior em razão de

que a uma boa parte desses crimes, que significam geração e distribuição forçadas de renda, estão associados crimes contra a pessoa, que implicam no uso ou ameaça de uso de violência, que em maior medida afetam setores das classes média e baixa. Boa parte dos 61.283 homicídios dolosos ocorridos em 2016 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016) foram praticados por indivíduos que se encontram presos ou estão ligados ao tráfico de drogas, fato que revela a instalação de um tipo de violência onde agressores e vítimas convivem em um mesmo espaço (quadrilhas e grupos criminais organizados tomam o controle de bairros e favelas, fazendo, permanentemente, demonstrações de força e autoridade informal). Considerando que esses crimes têm sua ocorrência quase que totalmente restrita ao espaço territorial da cidade, isso demonstra uma presença totalmente desequilibrada e mal projetada do Estado na cidade, expressando esses fenômenos da violência e da criminalidade enormes rupturas sociais.

Esse diagnóstico, somado aos deficientes resultados mostrados pelas políticas de segurança pública implementadas nos últimos anos, sugere que estamos diante de um fenômeno evolutivo, multidimensional e, também, que as bases conceituais em que se fundamentam as políticas e intervenções públicas não têm tido sucesso na captura da sua complexidade. As bases conceituais sobre as quais têm se fundado as intervenções estatais para enfrentamento da violência e da criminalidade ainda continuam a se abastecer dos princípios e fundamentos da ideologia da Defesa social, tradição investigativa comum à Escola Clássica e à Escola Positivista, que tem contemplado o delito como um dano social decorrente da ação de determinados indivíduos, considerados como elementos negativos e disfuncionais do sistema social. O delito nesta perspectiva é, pois, o mal; a sociedade constituída, o bem; o delito, numa ótica totalmente individualista, é expressão de uma atitude interior reprovável, porque contrária aos valores e às normas, presentes na sociedade mesmo antes de serem sancionadas pelo legislador (BARATTA, 1999, p. 42).

Compreendendo o conflito criminal como enfrentamento formal, simbólico e direto de dois rivais – o Estado e o infrator – que lutam unicamente entre si, como lutam o bem e o mal, a luz e as trevas, e sendo o Estado a expressão da sociedade, do bem, está ele, nesta luta, neste duelo, sem outro final imaginável que a incondicionada submissão do vencido à força vitoriosa do Direito, estando ele legitimado a reprimir a criminalidade. Neste modelo criminológico, conforme expõe García-Pablos de Molina (1999, p. 879), destacando a sua faceta da Escola Clássica, a pretensão punitiva do Estado, isto é, o castigo do culpável, polariza e esgota a resposta ao acontecimento delitivo, prevalecendo a face patológica deste sobre sua profunda trama problemática e conflitual. Pouco importa a vítima, muito menos o delinquente, pois reparação de dano e ressocialização são objetivos irrelevantes para um modelo criminológico e político criminal que não pode ser caracterizado como preventivo, mas, contrário senso, unicamente dissuasório e repressivo. Também

poderíamos elencar como fonte teórica das intervenções estatais a Criminologia Positivista, que, mesmo considerando a reeducação e ressocialização como alternativas, jamais se afastou do tronco das criminologias repressivistas.

O fato desse amplo modelo criminológico repressivista (clássico/positivista), mascarado de preventivo, estar fundado numa construção de uma imagem simplificada do delito, onde o protagonismo é única e exclusivamente do criminoso, que, em decorrência de uma decisão racional, livre e consciente, comete o crime, resulta na criação de condições teóricas para a eleição de um amplo conjunto de inimigos – aqui não usamos a expressão no sentido estrito dado por Schimdt ou Jackobs, mas num sentido lato como destinatários do poder penal do Estado -, às classes que ocupam o poder político, merecendo, por essa condição, a punição estatal. Exemplo disso, era a identificação dos delinquentes como inimigos de classe pelo direito penal burguês com a única finalidade de organizar um controle mais efetivo sobre o que então se podia chamar de exército industrial de reserva, a cujos membros se incitaria a aceitar sua condição de não proprietários, disciplinando-os para o trabalho assalariado, primeiro nas chamadas “casas de correção e de trabalho” e, em seguida, nas penitenciárias (ANYAR DE CASTRO, 2006, p. 231-232).

Por outro lado, a afirmação protagonística do delinquente deixa de lado uma imagem mais complexa do acontecimento delitivo, ao desconsiderar o papel ativo e dinâmico de um conjunto de protagonistas (delinquente, vítima, comunidade) e não apenas de um, além da relevância já largamente acusada dos diversos fatores que convergem e interatuam no cenário criminal.

Em um sentido totalmente distinto, a partir de uma nova visão criminológica não repressivista, mas preventiva e conscientizadora, que em seus diversos matizes destaca o plano de fundo humano e conflitual do fenômeno criminal, sua afluência, os altos custos pessoais e sociais deste doloroso problema, cuja aparência patológica, epidêmica, de modo algum mediatiza a serena análise de sua etiologia, de sua gênese e dinâmica (diagnóstico), nem o imprescindível debate político-criminal sobre as técnicas de intervenção e controle daquele, estudos sobre a desordem social, ou melhor, sobre “desorganização social” (SAMPSON e RADENBUSCH, 1997, p. 918-924), têm detectado que certos mecanismos comunitários influem de maneira positiva na redução das taxas delituais e na própria prevenção do delito, conclusão que vem auxiliar, como linha orientadora, a presente proposta de investigação, cujo cerne busca retomar a investigação criminológica sobre os contextos da cidade e comunitário dos bairros como espaços que, por si sós, podem contribuir ao desenvolvimento de certas condutas de risco e à prevenção de outras.

Os resultados desses estudos sugerem que somente a existência de redes sociais não é suficiente para desenvolver controle social informal. Para isso é necessária a ativação de laços que busquem realizar expectativas compartilhadas, em outras palavras, requer-se Eficácia Coletiva

(SAMPSON; MORENOFF e GANNON-ROWLEY, 2002). Sampson destaca que a realização do controle social demanda um exercício de confiança e de boa vontade por parte dos residentes, para o qual devem existir expectativas compartilhadas para intervir em nome do bem comum – eficácia coletiva.

Ainda que os seguidores das teses de desorganização social destaquem a influência de fatores comunitários como estabilidade residencial, eficácia coletiva e outros, também entre eles há aqueles que afirmam que a concentração de desvantagens sociais segue sendo um fator de prognóstico direto do delito e de outros problemas sociais. Assim, assinalam que os mecanismos comunitários dos bairros não se produzem em um vazio, mas em ambientes com suficiente dotação de recursos socioeconômicos (SAMPSON; MORENOFF e GANNON-ROWLEY, 2002). Neste contexto, é necessário explicar porque em certos territórios esta relação adquire uma conotação mais intensa (associada ao narcotráfico, ao uso de armas e a uma subcultura da ilegalidade e da violência).

Com outro viés, teses como as sustentadas na teoria ecológica do delito cobram sentido na interpretação do aumento da violência em contextos territoriais mais restritos e específico, mas guardam a deficiência de não considerar o papel que jogam as políticas públicas. Nesta linha, O'Donnell (1993) sustenta que a desigual vigência do sistema legal a nível territorial e social permite que se gerem zonas onde a violência passa a ocupar um lugar preponderante. Contrapondo-se a esta tese, Arias (1998) afirma que mais que criarem-se “estados paralelos” (fora do controle político), o que ocorre nestas zonas é que surgem redes e alianças que vinculam o traficante com o sistema social e político externo, o que lhes permite funcionar com normalidade.

Pensando, por um outro caminho, na existência e nas funções de uma ciência penal ou ciências penais na humanização da atuação do poder penal do Estado, é preciso reconhecer que nelas há, também, algumas deficiências metodológicas de aproximação pelos ramos científicos que se ocupam dos fenômenos criminais, o que leva a compreensões parciais e incompletas das razões do acontecimento e das consequências desses fenômenos, que, uma vez projetadas para o âmbito das ações políticas, resultam em intervenções ineficazes que pouco ou nada contribuem para o tratamento do problema, mas, não raramente, pioram ainda mais o que já é bastante grave, pelo surgimento de consequências impremeditadas a partir das deficitárias ações políticas estatais.

Não podemos esquecer, em primeiro lugar, que houve, sem dúvida alguma, na Modernidade, através da ciência penal e do direito positivo penal, um manejo de excessos e insuficiências depositado sobre o pilar da regulação jurídica em detrimento do pilar da emancipação política dos cidadãos, o que nos conduziu, paulatinamente, a uma crise definitiva no enfrentamento do crime pela total ineficácia das políticas públicas repressivistas voltadas a esse fim.

Por outro lado, as ciências criminais, especialmente a dogmática penal, na maior parte de suas pesquisas, têm buscado compreender a violência e a criminalidade desde perspectivas

macrocósmicas, projetando essa forma de compreensão nas soluções elaboradas no âmbito normativo. Assim foi em suas diferentes fases. Inicialmente com a abordagem do problema do delito pela Escola Clássica; depois com a figura do criminoso pela Escola Positivista; posteriormente vieram abordagens sistêmicas e estruturalistas associando grandes sistemas ou estruturas sociais com a causação da violência e da criminalidade, tal como o sistema econômico por exemplo; até chegarmos às abordagens que trataram de investigar o crime a partir da reação social e da rotulação. Entretanto, como já apontado anteriormente, pesquisas mais recentes têm apontado para universos causais criminogênicos microcósmicos, que se alojam em territórios muito mais limitados, especialmente no espaço da cidade, e ainda mais restritamente dos seus bairros. Não simplesmente com o intuito de apontar zonas risco, como tem feito a Nova Penologia (COPETTI SANTOS e WERMUTH, 2017), para atuar seletivamente sobre determinados grupos sociais, mas para compreender as redes de relações que se armam nos microcosmos da cidade e seu potencial criminogênico, bem como para refletir acerca das possibilidades preventivas que podem ser construídas a partir de modelos de desenvolvimento que valorizem o capital social comunitário.

Creio, a partir disso, e esta é a tese a ser aqui desenvolvida, que um dos grandes equívocos, que resulta na ineficácia das políticas públicas brasileiras de enfrentamento da violência e da criminalidade, reside numa errônea compreensão dos espaços e lugares de acontecimento desses fenômenos. Explico-me melhor. Enquanto as políticas públicas e suas respectivas soluções para este campo fenomênico são pensadas, majoritariamente, em termos qualitativos, no plano normativo repressivo, e em termos geopolíticos, nos territórios demarcados pela Federação e pelos seus Estados-Membros, a violência e a criminalidade, sem desprezar aspectos mais amplos de sua causalidade, possuem também importantes fatores microcósmicos que só podem ser compreendidos e resolvidos no espaço da cidade. Dois exemplos atualíssimos ilustram bem esta afirmação: as fracassadas instalações das UPPs e a intervenção federal, ambas na cidade do Rio de Janeiro. Tanto numa quanto na outra, por desconhecimento ou desprezo das condições circunstanciais específicas dos encontros e movimentos que determinam a vida nas favelas cariocas, foram propostas e executadas ações estatais absolutamente ineficazes para o enfrentamento de uma criminalidade sem precedentes naquela cidade.

A importância de compreender a cidade desde essa noção fenomenológica de lugar e não-lugar, considerando as implicações mútuas entre “ser” e lugar, reside na possibilidade de melhor entendermos uma tipologia da criminalidade e da violência que na contemporaneidade têm cada vez mais se tornado urbanas e resultantes de redes de relações a cada dia mais complexas nas teias da cidade. Tomar decisões políticas de enfrentamento da violência e da criminalidade exige, antes de mais nada, compreendê-las ontologicamente, em suas causas e consequências, em suas

ubiquidade e temporalidade. E neste sentido, não há como evitarmos compreendê-las em suas instalações urbanas, em suas repercussões nas transformações da cidade e nos nossos sentimentos de topofilia e topofobia.

O presente trabalho busca propor elementos para a investigação e a compreensão do acontecimento do fenômeno da criminalidade no território da cidade, em suas múltiplas possibilidades de encontros e desencontros, interações e distanciamentos, constituição de lugares e não-lugares, como uma alternativa reflexiva capaz de permitir novas possibilidades de desenhos de políticas públicas criminais a serem executadas prioritariamente dentro do espaço político cidadão, distintas daquelas que tradicionalmente têm sido projetadas e executadas nos espaços artificiais dos Estados-membros da Federação e da União.

A maior parte das pesquisas sobre violência e criminalidade tem se posicionado e aproximado do seu objeto desde perspectivas macrocósmicas, cuja tônica são grandes relatos retóricos totalizadores das causas desses fenômenos, legitimando práticas repressivistas, muitas vezes justificadas como preventivas, centradas na atuação das agências federais e estaduais, com total exclusão do espaço decisório e executivo da cidade em termos de políticas públicas de segurança.

Esses grandes relatos criminais pressupõem o projeto moderno e iluminista da emancipação do homem, obtida pelos progressos da razão, que por sua vez realizaria a autonomia. Houve uma hipercientificização do pilar da emancipação que deu lugar a promessas brilhantes e ambiciosas. Entretanto, as provas da derrota do projeto emancipatório da razão moderna são fartas, e quando a referência é feita aos sistemas repressivos da violência e da criminalidade, o fracasso é retumbante. As promessas de igualdade, liberdade, paz e domínio da natureza sucumbiram diante de um desenvolvimento desequilibrado do pilar da regulação oriundo basicamente de um monismo jurídico estatal altamente centralizado.

Em contraposição a isso, numa espécie de oposição militante, buscarei desenvolver aqui alguns fundamentos epistemológicos pluralistas que pelo menos permitam trazer à superfície a arbitrariedade das epistemes que validaram esses grandes relatos sobre a criminalidade e que têm determinado construtivamente a realidade de sistemas repressivos, o que sobre eles se pensa e o que por eles se pratica através das agências de repressão do Estado nacional e dos Estados-membros da Federação.

A propositura de alguns elementos que permitam a construção de uma epistemologia criminológica geográfica social cidadina, onde a compreensão da violência e da criminalidade agregue elementos microcósmicos que considerem o espaço da cidade como o principal território de acontecimento da criminalidade, é o desiderato do presente trabalho, com a finalidade única de desterritorialização das políticas criminais tradicionais e reterritorialização de novas políticas de

segurança voltadas aos microespaços da cidade, locais reais dos encontros e da copresença dos seres humanos que permitem a interação social. Em suma, o presente trabalho busca propor a efetivação do direito à cidade, em seu multifacetamento, como base referencial do desenho de políticas públicas de segurança de caráter não penal. Para isso, é preciso compreender os elementos criminogênicos microcósmicos no âmbito a cidades e de seus bairros.

1. A DESARTICULAÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL E A EMERGÊNCIA DO PROTAGONISMO DA CIDADE PARA A COMPREENSÃO DOS PROCESSOS SOCIAIS CONTEMPORÂNEOS

A cidade tem uma longa história como espaço estratégico para a exploração dos grandes temas da sociedade e da sociologia. Mas nem sempre foi um espaço com capacidade heurística, é dizer, com capacidade para produzir conhecimento sobre as principais transformações de uma época histórica. Tendo seu auge como objeto de investigação durante a primeira metade do século XX, com os estudos primeiramente de Simmel, Weber, Benjamin, e posteriormente Lefebvre, todos na Europa e, na Escola de Chicago com Park e Wirth, o estudo das cidades não se limitava ao estudo do urbano, mas abrangia os principais processos sociais da época. Posteriormente, no restante da centúria, houve uma guinada nos estudos sociológicos, em função de que as cidades deixaram de ser o ponto de apoio para as transformações históricas e, como consequência, o espaço estratégico para a investigação de processos não urbanos. A sociologia urbana começou a interessar-se cada vez mais pelo que logo denominou a “problemática social” (SASSEN, 2007, p. 128).

Na atualidade, com uma desarticulação parcial do espaço nacional e da hierarquia tradicional de escalas centrada no nacional, especialmente em função da globalização, a cidade ressurgiu como espaço estratégico para entender tendências críticas na reconfiguração da ordem social. As cidades têm se constituído em lugares estratégicos para a materialização de certas tendências macrossociais importantes e, em razão disto, se tornado valiosos objetos de estudo para as ciências sociais de um modo geral.

Entretanto, no âmbito da ciência jurídica e das ciências a ela convergentes, de modo muito tímido, a cidade, somente nos últimos anos, passou a ser objeto de investigações com finalidades de aproximação ao fenômeno normativo. No caso brasileiro, houve um início de investigações focadas no espaço citadino a partir da promulgação da Constituição de 1988, com a sua inclusão como ente federativo, bem com a positivação do Capítulo do Título VII, destinado à previsão das linhas gerais das políticas urbanas no País, as quais foram mais especificadas e detalhadas através da Lei n. 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. Antes disso, praticamente nada havia em termos de investigações e estudos relativos à cidade dentro do âmbito jurídico e das ciências que lhe auxiliam.

No âmbito mais específico do direito penal, seguiu-se uma tendência geral das ciências sociais de análises voltadas ao “estatismo”, o qual, sem dúvida alguma, tem se transformado em um obstáculo epistemológico considerável à produção teórica sobre o espaço local e os processos sociais nele engendrados. Para o direito penal e para a criminologia de um modo geral, o Estado-nação parece ser o único contendor dos processos sociais, não sendo diferente em relação a violência e à criminalidade. Assim sendo, o espaço nacional é excludente do espalho local quando nos colocamos a analisar fenômenos sociais de grande magnitude, mas que, paradoxalmente, podem encerrar em seus rincões de causalidade elementos microcósmicos que, na perspectiva estatista nacional, passam a ser desconsiderados ou não percebidos.

Entretanto, passados mais de dois séculos de fortalecimento da ideia de que o Estado nacional é o principal local de ocorrência dos processos sociais e das soluções políticas para os conflitos daí decorrentes, os âmbitos local e global assumiram um forte protagonismo, tanto como objetos de compreensão científica quanto como sujeitos de decisões e intervenções políticas, estabelecendo-se uma nova geografia da centralidade política, que não implicou no desaparecimento do espaço estatal nacional, mas na sua desarticulação e no seu enfraquecimento em determinados campos de problemas.

A atual tendência a uma espécie de urbanização de importantes dinâmicas sociais, ainda quando seja parcial, reposiciona a cidade como objeto de estudo. Historicamente, as cidades e, especialmente as grandes cidades, constituem-se como locais de entrecruzamento de diversos processos em concentrações muito pronunciadas, como é o caso dos que resultam em violência e criminalidade. As cidades emergem, assim, como uma instância territorial ou escalar de diversas dinâmicas que só podem ser compreendidas dentro desse espaço, não concebido como uma unidade fechada, mas como estruturas complexas onde se articulam uma variedade de processos transfronteiriços que são reconstituídos como condições parcialmente urbanas (SASSEN, 2001). Há, nesse sentido, uma nova fase urbana, diferente em termos qualitativos.

Se outros ramos das ciências sociais já se deram conta dessa realidade e dos desafios que ela propõe em termos investigativos e teóricos, para o direito penal e para a criminologia, em termos de compreensão da violência e da criminalidade e de proposições políticas de enfrentamento, a cidade como local de origem e causa desses processos está bastante distante. Concentrar-se na cidade com a finalidade de captar algumas das características empíricas fundamentais das transformações pelas quais têm passado os fenômenos da violência e da criminalidade constitui-se num desafio central para as ciências do direito penal e da criminologia, como pressuposto para novos desenhos de políticas públicas destinadas a esses fenômenos, cuja qualidade atual denuncia uma ocorrência sem precedentes em nosso País.

No plano metodológico, as ferramentas tradicionais das ciências criminais são insuficientes para compreender a complexidade dos fenômenos da violência e criminalidade atuais no Brasil, pois só dão conta de compreender alguns poucos aspectos das novas tendências desses processos sociais. Além do desafio de compreender as implicações entre esses fenômenos e a ação do Estado nacional, às ciências penais em um sentido amplo toca o repto, dentre outros, de recuperar a noção de lugar ou território para compreender essas novas dinâmicas, explorando ao máximo a cidade como espaço estratégico para uma ampla gama de operações novas, de caráter político, econômico, cultural e subjetivo (SASSEN, 2007, p. 135), pois é ela um dos nexos onde se materializam e se tornam concretas novas reivindicações políticas, tais como as reivindicações por segurança pública. Isto vai ao encontro do que afirma Sassen (2007, p. 135-136), de que

El debilitamiento del poder nacional genera la posibilidad de nuevas formas de poder y de política a nivel subnacional. Es mas, en tanto se va fracturando el ámbito nacional contenedor de los procesos sociales, en sus múltiples modalidades, se abren nuevas posibilidades para una geografía política transfronteriza que vincule los espacios subnacionales y en la que las ciudades tienen un papel protagónico.

2. A CIDADE COMO O (NÃO) LUGAR DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE. UM PRESSUPOSTO ESPACIAL PARA NOVAS POLÍTICAS CRIMINAIS

Algumas configurações teóricas, de conteúdo e de método, têm afetado fortemente a constituição de conjuntos de conhecimentos sobre fenômenos que são de interesse do campo do Direito, *v.g.* a violência e a criminalidade, bem como, por consequência, a formação dos atores jurídicos que, em um movimento permanente de retroalimentação, dão continuidade ao sentido do Direito através da replicação dos ensinamentos recebidos, tanto no âmbito teórico, pela reprodução de saberes nos distintos lugares de ensinamento do Direito – especialmente faculdades -, bem como pelas práticas efetuadas no sistema de administração da justiça e na elaboração e execução de políticas públicas. Essas configurações teóricas têm seguido, desde o surgimento das primeiras faculdades de Direito no País, uma clara orientação positivista-normativista, a qual tem dominado, com raros espasmos em outras direções, a dogmática jurídica brasileira.

Mais preocupada em estabelecer a coerência lógica das proposições jurídicas do que com o comportamento dos membro de um grupo social em relação à ordem jurídica em vigor, a dogmática penal, ramo das ciências criminais que têm dominado há séculos as classes e a literatura nas faculdades de Direito, têm padecido de algumas insuficiências que têm se refletido no modo-de-ser

dos atores jurídicos, os quais são os responsáveis, em grande medida, pela projeção e execução de políticas públicas de enfrentamento da violência e da criminalidade.

Em seu périplo histórico pela manutenção da coerência lógica do sistema normativo penal, a dogmática tem deixado de lado muito do que tem sido produzido em termos de investigação e conhecimento por outras ciências criminais, como tem insistido em algumas posturas que têm tido como consequência o fato de que a maior parte das tecnologias político-criminais têm sido forjadas dentro do espaço normativo de regulação em detrimento do de emancipação.

Algumas insuficiências da ciência dogmática penal, assim como os efeitos delas em termos de desenhos de políticas públicas de natureza criminal, rutilam aos olhos de qualquer investigador que tenha um mínimo de formação multidisciplinar. A dogmática penal parece, em primeiro lugar, ao se manter asséptica às investigações da sociologia jurídico-penal, da antropologia criminal e outras ciências, não ter maiores preocupações sobre o comportamento dos indivíduos perante o ordenamento vigente, sobre a determinação de em que grau se verifica a orientação dos indivíduos por esse conjunto de leis, nem tampouco, no plano da realidade, do acontecer fático, com as investigações sobre o que sucede no comportamento das pessoas que se submetem a um ordenamento e de que maneira se verifica sua orientação segundo essa ordem legítima.

A falta de aprofundamento na compreensão dessas realidades desveladas em outros ramos do saber criminal tem feito com que a dogmática tenha insistido, através de suas engenhosidades normativas institucionalizadas, em alguns erros fundamentais. Primeiro, na predominância de uma concepção subjetivista-psicologista do crime, que considera esse fenômeno como uma consequência direta de um ato de vontade livre do agente, concepção que tem claramente se distanciado de outras compreensões do fenômeno criminal, especialmente sistêmicas, estruturais e ecológicas (COPETTI SANTOS, 2018). O principal resultado desse equívoco tem sido a elaboração de políticas penais repressivistas dirigidas fundamentalmente contra os indivíduos atomizadamente, através do sistema de penas previstos na legislação penal e, por desdobramento, através da ampliação do sistema carcerário. Ou seja, políticas criminais quase que exclusivamente fundadas no aprisionamento de indivíduos que, nesta ótica, deliberadamente decidiram pelo cometimento do crime sem maiores coações externas. O que é desconsiderado por esta concepção individualista de crime é o fato de que a questão criminal se insere no rol de algumas questões cruciais que são do interesse de todas as ciências sociais, particularmente aquelas que se distinguem por observar as ações humanas como elementos de figurações mais amplas, ou seja, como aponta Baumann (2010, p. 16), de uma montagem não aleatória de atores reunidos em redes de dependência mútua. Atores individuais tornam-se, assim, objeto de observações de estudos das ciências sociais, à medida que são considerados participantes de uma rede de interdependência. Por esta perspectiva, figurações,

redes de dependência mútua, condicionamentos recíprocos de ação e expansão ou confinamento de liberdade dos atores estão entre as mais preeminentes preocupações das ciências sociais, exatamente porque é pela compreensão desses fenômenos coletivos que podem ser melhor interpretados e tratados eficazmente a maior parte dos problemas sociais.

Por outro lado, uma aproximação ampla do fenômeno criminal em termos espaciais constitui-se em outro grave equívoco - e aqui falo não só da dogmática, mas também da própria criminologia -, que se reflete diretamente nas políticas criminais. Explico-me melhor. Tradicionalmente, o crime tem sido considerado como um fenômeno bastante amplo, cujas causas estão enraizadas em problemas macrocósmicos, especialmente nacionais e globais. Em parte, este ponto de vista está correto, pois não há dúvidas que elementos de ocorrência no espaço dos Estados nacionais e também no âmbito mundial influenciam o cometimento de alguns delitos. Entretanto, a insuficiência tem residido no fato de serem desconsiderados componentes criminogênicos microcósmicos, de ocorrência em espaços relacionais bem mais restritos, como a cidade e seus bairros.

Giddens, tentando delimitar o campo das principais preocupações das ciências sociais refere-se a questões que são do interesse de todas elas, particularizando, dentre outras, aquelas com o modo como a interação deve ser conceituada e suas relações com as instituições. Para a compreensão e elucidação dos processos concretos da vida social, como, por exemplo, a violência e a criminalidade, Giddens (2013, XVII) propõe em sua Teoria da Estruturação algumas ideias centrais, tais como, dentre outras: a de posicionamento do corpo em encontros sociais, a de encontros sociais e a de regionalização dos encontros.

Giddens (2013, XXVII) esclarece que o corpo está posicionado nas circunstâncias imediatas de copresença em relação aos outros. Entretanto, o posicionamento deve também ser entendido em relação com a serialidade de encontros no espaço-tempo. Todo e qualquer indivíduo está imediatamente posicionado no fluxo da vida cotidiana; no tempo de vida que é a duração de sua existência; e na duração do “tempo institucional”, a estruturação “supraindividual” de instituições sociais. Assim, cada pessoa está posicionada, de um modo “múltiplo”, dentro de relações sociais conferidas por identidades sociais específicas. Entretanto, não são apenas os indivíduos que estão “posicionados” em relação uns com os outros; os contextos de interação social também estão.

A essas noções de posicionamento e encontro, Giddens acrescenta a ideia de regionalização de encontros, importada de Goffman (1963), que em sua obra *Behavior in Public Places* dá especial atenção a ela. Para Giddens (2013, XXVIII), a noção de regionalização é uma das mais significativas para a teoria social. A natureza localizada da interação social pode ser utilmente examinada em relação com os diferentes locais através dos quais as atividades cotidianas dos indivíduos são

coordenadas. Os locais não são apenas locais, mas cenários de interação. Os cenários são usados cronicamente – e, em grande parte, de maneira tácita – por atores sociais para confirmar o significado em atos comunicacionais. Os cenários são também regionalizados de forma que influenciam substancialmente o caráter serial dos encontros e são influenciados por este. A “fixidez” de tempo-espço também significa normalmente fixidez social; o caráter substancialmente “dado” dos *milieux* físicos da vida cotidiana entrelaça-se com a rotina e é profundamente influente nos contornos da reprodução institucional.

Furtando-se a uma rígida separação entre o macrosociológico e o microsociológico, entre o objetivo e o subjetivo, sem priorizar os encontros em situações de copresença como a base de propriedades sociais maiores, mas ao mesmo tempo sem considerar efêmeras as interações de copresença, em contraste com a solidez de instituições em grande escala ou estabelecidas de longa data, Giddens (2013, XXIX) refere-se ao modo como a interação em contextos de copresença está estruturalmente implicada em sistemas de ampla distanciação de tempo-espço – por outras palavras, ao modo como tais sistemas abrangem grandes setores espaço-temporais.

O que eu gostaria de destacar desses excertos do escrito de Giddens sobre a constituição da sociedade é o destaque que ele dá aos encontros em situações de copresença e à regionalização dos encontros para explicar o caráter da interação e da integração social, definida esta última como sistemidade em circunstância de copresença. A esses conceitos Giddens acrescenta os de rotinização e de serialidade, a fim de esclarecer que os encontros são fenômenos sequenciados, interpolados na serialidade da vida cotidiana e, no entanto, conferindo forma a essa mesma serialidade. A duração da vida cotidiana, tal como é vivida por cada indivíduo, é um fluxo contínuo de atividade

Destacando o caráter regional dos encontros e das interações sociais, as cidades são os principais territórios onde eles se dão, onde ocorrem a organização social e a estruturação existencial de cada um de nós. Em sua materialidade, em sua estrutura, em seus cenários, em suas múltiplas dinâmicas é produzida a maior parte das riquezas, são cristalizadas as instituições, são engendradas as sociabilidades políticas, é onde atuam, manifesta ou silenciosamente, os sistemas e os controles sociais. É, por um outro circuito de palavras, no âmbito da cidade onde se coagulam as mais diferentes dimensões do mundo da vida. Há outras extensões onde indivíduos, grupos, instituições, sistemas etc. se manifestam, mas, longe de qualquer hesitação, a cidade é o principal lugar de suas emergências.

Se não estamos em uma cidade estamos noutra, e os espaços intermunicipais são espaços de passagem. Nossos encontros com os outros, nossas circunstâncias existenciais de copresença acontecem fundamentalmente na cidade. A maior parcela da concretização da nossa cidadania está vinculada à nossa condição de cidadão, de portarmos um *ethos* urbano, por vivermos praticamente

toda nossa vida em cidades, por nos deslocarmos de cidade para cidade, de vivermos em redes de cidades em nossos trânsitos (trans, do latim “além”, “além de”; ictus, também do latim “ponto”), que nada mais são do que nossos desejos urbanos, por suas materialidades, por suas sociabilidades, por suas sensibilidades. Fundamentalmente, nossos desejos por suas sensibilidades condensadas em suas histórias, em suas durações, em seus costumes que saturam o vazio ou suavizam a dureza da pura materialidade. Desejos que, à medida que vamos envelhecendo, tornam-se recordações, acomodações das pulsões de nossa alma e de nosso corpo por cidades. Somos, antes de tudo, de algum lugar, de alguma cidade. Ou de lugares nas cidades. Os antigos identificavam os indivíduos em seus nomes por sua filiação paterna e pela cidade de origem (p. ex., Heráclito de Éfeso, Tales de Mileto, Aristipo de Cirene Jesus de Nazaré etc.).

Somos de alguma cidade que nos ultrapassa e cuja forma nos “enforma”. De uma cidade que se constitui por sedimentações sucessivas e que conserva a marca das gerações que a modelaram. Todas as coisas pelas quais a cidade se torna cidade, visível ou invisível. A cidade que nos une aos outros e provê a informação e a sensibilidade necessárias para toda vida em sociedade.

Há um elemento estático na cidade – sua materialidade – do qual emerge, pela ação sensível dos indivíduos, a vida, a cidade invisível, formada por contos e lendas, histórias que fazem dos indivíduos quem eles são, em seus processos de subjetivação identitária e que lhe dão modelos a imitar, ou exemplos a seguir.

A dinâmica dos espaços municipais é notadamente não só marcada por fatores funcionais, produtivos ou tecnocráticos, mas também de outros elementos, tais como as representações, os símbolos, a memória, os desejos e os sonhos dos que neles habitam. É da superposição contínua e renovadora de todos estes ingredientes que se estrutura e se movimenta toda e qualquer cidade, em sua materialidade, em sua sociabilidade, em sua sensibilidade. Lévi-Strauss, em sua obra “Tristes Trópicos”, assinala os misteriosos fatores que nutrem a matéria das cidades. Para ele, “O espaço possui seus valores próprios, assim como os sons e os perfumes têm uma cor e os sentimentos um peso”. Quanto a isto, diz Lévi Strauss (1988, p. 125) que

Por lo tanto, y no sólo metafóricamente, tenemos el derecho de comparar, como tan a menudo se ha hecho, una ciudad con una sinfonía o con un poema: son objetos de la misma naturaleza. Quizá más preciosa aún, la ciudad se sitúa en la confluencia de la naturaleza y del artificio. Congregación de animales que encierran su historia biológica en sus límites y que al mismo tiempo la modelan con todas sus intenciones de seres pensantes, la ciudad, por su génesis y por su forma, depende simultáneamente de la procreación biológica, de la evolución orgánica y de la creación estética. Es a la vez objeto de naturaleza y sujeto de cultura; es individuo y grupo, es vivida e imaginada: la cosa humana por excelencia.

Reforço essa perspectiva de Lévi-Strauss com duas outras visões muito próximas acerca das dimensões que compõem a cidade. Refiro-me especificamente à percepção da historiadora Sandra Jatahy Pesavento, de que a cidade é materialidade, sociabilidade e sensibilidade, bem como ao ponto de vista de Vilén Flusser, que se refere à cidade como sendo composta de três espaços necessários: o privado, o político e o cultural.

Para Pesavento (2007), além de ser uma materialidade erigida pelo homem, uma ação humana sobre a natureza, algo criado pelo homem, como uma obra ou artefato seu, por cuja visualização reconhecemos, imediatamente, estar em presença do fenômeno urbano, visualizado de forma bem distinta da realidade rural, a cidade, na sua compreensão, é, numa segunda dimensão, também sociabilidade, pois ela comporta atores, relações sociais, personagens, grupos, classes, práticas de interação e de oposição, ritos e festas, comportamentos e hábitos. Marcas, todas, que registram uma ação social de domínio e transformação de um espaço natural no tempo. A cidade, neste aspecto, é obra coletiva que é impensável no individual; cidade, moradia de muitos, a compor um tecido sempre renovado de relações sociais. A estas duas dimensões agrega-se uma outra. A cidade é, ainda, numa terceira aproximação, sem ordem de precedência ou hierarquização entre elas, sensibilidade. Cidades são, por excelência, um fenômeno cultural, ou seja, integradas a um princípio de atribuição de significados ao mundo. Cidades, assim, pressupõem a construção de um *ethos*, o que implica a atribuição de valores para aquilo que se convencionou chamar de urbano. Neste sentido, a cidade é objeto da produção de imagens e discursos que se colocam no lugar da materialidade e do social e os representam. Assim, a cidade é um fenômeno que se revela pela percepção de emoções e sentimentos dados pelo viver urbano e também pela expressão de utopias, de esperanças, de desejos e medos, individuais e coletivos, que esse habitar em proximidade propicia.

Próxima dessa concepção de Pesavento está a reflexão de Flusser, conforme exposta por Bárbara Freitag (2002, p. 127) em sua obra “Cidade dos Homens”. A cidade, para Flusser, remetendo a um sentido “protohistórico”, compõe-se de três espaços necessários: o privado (a casa, o oikos), o político (a praça pública, a ágora) e o cultural (o templo, o lugar do culto religioso). Para o filósofo tcheco, somente a síntese desses três espaços configura a vida urbana, a vida civilizada propriamente dita. Espaços coletivos que se não apresentarem estes elementos, não podem, para ele, ser considerados cidades, mas simples conglomerados urbanos ou assentamentos.

Sobre o que é preciso deitar os olhos entre as construções de Lévi-Strauss, de Pesavento e de Flusser, em relação aos elementos que compõem a cidade, refere-se a um espaço de interseção

entre suas reflexões: o elemento sensível que compõe a cidade, que possibilita o acontecimento do amálgama entre a tragédia quente e viva das existências e a frieza da materialidade das alamedas escamadas de paralelepípedos; os atalhos que se abrem por entre a certeza dos prédios e das pedras e as irresoluções das pulsões, dos desejos e dos caminhos existenciais.

Entretanto, se, por um lado, a cidade é o grande cenário dos pontos de encontro das identidades, o lugar antropológico do outro como vínculo, como espaço simbolizado que determina a construção social das identidades e das memórias, um espaço de interações, de sensibilidades, de produção da vida pelo trabalho e pela espiritualidade, que dá fusão às singularidades existenciais na multiplicidade orgânica que constitui o social, em suma, o lugar, como diz Warat (1997, p. 34), considerado como espaço de significação, como possibilidade de inscrição do desejo e do sentido no tempo e no espaço, por outro, a cidade em seus surtos de violência e criminalidade pode também ser considerada como um não-lugar, um espaço da indiferença pelo outro como dano irreparável, um espaço sem qualidades vitais, do não-diálogo, de uma comunicação onde o outro não existe, do sentido desestimado, onde os vínculos pessoais são substituídos por relações indiferentes com máquinas e objetos, onde os impulsos destrutivos criam um simulacro de sociedade, na qual os encontros já não são mais eróticos, mas tanáticos, de realização de uma pulsão de morte (pulsão destruidora dirigida ao exterior) materializada pela violência, territórios marcados por uma total ignorância em relação ao outro, não relacionais.

Seguindo os passos da geografia humanista, inspirada na fenomenologia de Husserl e Heidegger (2001 e 2002), é preciso compreender a cidade como lugar, cujas dimensões significativas, que na realidade é o sentido que se atribui a este ou àquele lugar (o meu, o seu e o nosso lugar), são pensadas em termos geográficos a partir da experiência, do habitar, do falar e dos ritmos e transformações. Neste sentido, “ser” e lugar estão intrinsecamente ligados. Lugar refere-se à particularidade e à conectividade com a qual sempre experienciamos o mundo. Às vezes é rico, às vezes é pobre, às vezes é calmo, às vezes é violento, mas é sempre uma inescapável parte do ser. Lugar é, assim, onde conflui a experiência cotidiana, e também como essa experiência se abre para o mundo. O “ser” é sempre articulado por meio de lugares específicos, ainda que tenha sempre que se estender para além deles para compreender o que significa existir no mundo.

Tentando ser mais claro em relação a esta relação entre ser e lugar, a fim de melhor preparar uma análise da relação entre uma tipologia da violência e a cidade, é preciso esclarecer que o “ser” é um fenômeno óbvio e evasivo, para cuja compreensão Heidegger elaborou uma série de metáforas, das quais a que ressoa mais forte e vigorosa com a ideia de lugar é o “habitar”. Estar na terra significa morar, relacionar-se com o lugar por meio da existência, estar ciente da própria mortalidade, falar com os outros, encontrar com as coisas não humanas, ter experiências de lugar

que são transcendentais e inexplicáveis. Heidegger sugere que junto à consciência da existência vem a responsabilidade do cuidado do ser, uma responsabilidade que está associada ao habitar em lugares. Isso significa uma forma de se relacionar com o lugar que é sensível, que não impõe nossa vontade ou algum projeto abstrato, mas permite que as coisas sejam elas mesmas, trabalhando com o que já existe e, atento à forma como lugar, estar aberto para o mundo.

Nessa perspectiva, o núcleo do significado de lugar se estende em suas ligações inextrincáveis com o “ser”, com a nossa própria existência. Lugar é um microcosmo. É onde cada um de nós se relaciona com o mundo e onde o mundo se relaciona conosco. O que acontece aqui, neste lugar, é parte de um processo em que o mundo inteiro está de alguma forma implicado. Isto é muito existencial e ontológico. Mas é também econômico e social, pois em toda parte estamos presos em maior ou menor grau nas forças neoliberais e da globalização. É o caso das comunicações eletrônicas, do meio ambiente, das trocas econômicas, dos fluxos de pessoas, da criminalidade e da violência que em seus contínuos movimentos chegam e saem da cidade o tempo todo.

O que disso emerge é que ideias provenientes de interpretações fenomenológicas de lugar e do “ser” podem ter valor pragmático a fim de encontrar caminhos para lidar com enormes temas/problemas global/local que têm surgido com alta intensidade no início deste século XXI. Junto com crises econômicas, catástrofes ecológicas, usos de materiais diferentes e inovadores, assimilação de novos estilos de vida, epidemias e outros fatores, a violência e a criminalidade têm sido um grande elemento de transformação das cidades, especialmente de metrópoles de países emergentes ou abaixo dessa condição. Mudanças de hábitos e comportamentos, modificações de planejamento e execução de políticas públicas, alterações normativas e um sem fim de outras modulações no cotidiano das cidades são efeitos da intensificação do fenômeno urbano da violência. Há, neste sentido, um forte impacto da violência em nossas experiências vividas dentro da cidade e em nossa própria linguagem. Há uma espécie de submissão de nossas experiências vividas nas cidades à violência que nestes lugares se manifesta.

O que eu quero destacar, em suma, é o fato incontornável de que a cidade é o lugar de encontros e inscrição de desejos, mas, também, em sentido contrário, o (não) lugar dos (des) encontros violentos e criminais. É na cidade que residem grande parte das condições econômicas, políticas, sociais e urbanísticas, dentre outras, que se constituem como fatores altamente criminógenos. Pela densidade de ocupação pelos corpos do espaço citadino, é na cidade onde as possibilidades de nos encontrarmos com a violência e o crime sobe assustadoramente, e também onde, em situações muitas vezes não previstas ou controladas, as probabilidades de sermos encontrados pela violência e pelo crime são também altíssimas. O espaço regionalizado e multifacetado das cidades, especialmente as grandes cidades, constitui-se no mais fértil terreno para

o acontecimento da violência e da criminalidade, especialmente porque é nele que as expectativas futuras dos cidadãos se deterioram, fazendo ruir as condições de segurança no presente e recrudescer as taxas de crime no futuro, o que atinge diretamente o espaço público e a convivência com o outro nele possível, uma vez que as pessoas, diante da criminalidade e da violência, têm, cada vez mais, tornado-se reclusas em seus espaços privados, adquirindo o espaço público todas as características de um não-lugar, ao não ser mais habitado pela população. Outros (não) lugares, pelas diminutas possibilidades de encontro e deterioração das condições existenciais dos indivíduos, tais como o Estado nacional ou os Estados-membros da Federação, verdadeiras ficções políticas e jurídicas, como as autopistas, os aeroportos, as estações, verdadeiros simulacros de lugares, ainda que sejam locais de violência e criminalidade, apresentam incidências desses fenômenos em números irrisórios em comparação com as cidades.

As políticas de segurança pública têm tido como característica principal a universalidade, especialmente aquelas de caráter “preventivo” secundário e terciário, fundadas no aquecimento do sistema normativo penal e no sistema de administração da justiça criminal, cuja incidência e atuação é de caráter nacional e estadual. Entretanto, dados científicos têm indicado que o planejamento para a prevenção e o controle do crime deve levar em conta a focalização territorial, ou uma maior ênfase de determinadas ações em alguns territórios, tendo em vista que a prevalência do fenômeno criminal ocorre de forma concentrada. Para se ter uma ideia, em 2016, 50% das mortes violentas aconteceram em 123 municípios, que correspondem a 2,2% do total de municípios. Em Cerqueira (2016), foi levantado que nos municípios mais violentos do país, metade dos homicídios aconteciam em, no máximo, 10% dos bairros.

Comparando com 2015, quando 109 municípios respondiam por metade das mortes violentas no país, percebeu-se um aumento no número de municípios que respondem por essa fatia. Isso, certamente, é parte de um processo em curso, desde meados dos anos 2000, quando tem-se observado um espraiamento do crime para cidades menores (IPEA/FBSP, 2018).

Esses dados confirmam a percepção dos cidadãos em relação à violência e à criminalidade; de que estes fenômenos são próximos, presentes em seu entrono habitacional, comunitário, que se cruza com suas rotinas urbanas diárias, afetando de um modo muito sensível e negativo sua qualidade de vida e que, em não raras ocasiões, pode implicar em dano físico e até mesmo morte.

Estudos que analisam a distribuição espacial do delito tendem a mostrar – já desde o final da década de 1980 – uma associação entre zonas com maior densidade populacional e delinquência. Fröling e Sandoval (1997), com dados das décadas de 80 e 90, concluem que a concentração de delitos contra a propriedade em setores de alta renda se deve a que roubar esses estratos é mais rentável, mas a situação poderia mudar na medida em que os setores de menor capacidade

econômica elevassem seus ganhos e acessem a bens de consumo durável. A previsão seguiu a tendência de confirmar-se conforme demonstram as pesquisas de vitimização realizadas em 2003 e 2005. O estudo também conclui que os delitos contra as pessoas se dão recorrentemente nos bairros de mais baixa renda e onde há uma integração social mais débil. É em torno a estes territórios que os autores sugerem a necessidade de descentralizar-se a execução de políticas públicas e controle do delito até os municípios.

A mudança das características da criminalidade e da violência nos últimos 30 anos é palpável. Saímos de uma criminalidade política, própria de ditaduras para uma criminalidade na qual predominam delitos voltados à geração e distribuição forçadas de renda, conforme antes já mencionamos, com altos índices de violência a eles associados, especialmente homicídios. Houve também a consolidação de práticas criminais em partes da cidade com significativa desorganização social e urbanística.

Nessa perspectiva, a delinquência e a violência urbana se apresentam como fenômenos que em sua evolução estão mais associados à vida de determinados bairros mais que a outros (narcotráfico e associação ao narcotráfico), ligados a baixos graus de integração social, ao controle territorial exercido por quadrilhas e milícias, a subculturas que rechaçam o sistema legal e, por fim, a uma fraca presença do Estado, situação que em sua totalidade resulta em uma reiteração de delitos que têm alto impacto para as vítimas e seus entornos, os quais, em sua maioria, provavelmente, são trabalhadores de classe média baixa e baixa.

Essa perspectiva que prioriza aspectos particulares, locais e situacionais do crime e da violência, em detrimento a visões universalizantes, é sustentada por um número significativo de investigações. A teoria ecológica do crime, por exemplo, busca explicar porque alguns bairros concentram delitos ao longo do tempo, ainda que seus habitantes e certas condições sociais mudem. O foco de análise desta teoria concentra-se no exame da desordem social e da desordem física. Estudos clássicos sobre a ecologia do crime de Shaw e Mckay (1942) colocavam, já na década de 1930, que as variações na delinquência se associavam a três traços estruturais de cada bairro: prevalência de baixo nível socioeconômico (estado econômico), heterogeneidade étnica (estado populacional) e grande mobilidade residencial (estado físico). Tais características lesionariam seriamente a coesão social da comunidade e sua capacidade para orientar a conduta dos jovens. Ainda que a Shaw e Mckay possam ser opostas severas críticas quando relacionam à criminalidade fatores étnicos, a eles assiste razão, pelo menos no âmbito metodológico, de buscarem identificar condições específicas dos bairros associadas com altos níveis de compromisso delitual. Conforme apontam Olavarría Gambi e outros (2008), o fenômeno que se observa é que do conjunto de bairros que compartilham similares condições socioeconômicas e demográficas (tais como nível de renda, e

de escolaridade e similares), somente em alguns deles instalam-se práticas violentas específicas que se refletem em altas taxas deliquenciais.

Sem desmerecer a importância de associar diretamente criminalidade e violência à exclusão ou marginalidade social, há outros fatores intervenientes próprios da comunidade, que, provavelmente, as estratégias de intervenção não têm conseguido captar e integrar a seus desenhos de políticas públicas de enfrentamento desses fenômenos e respectivas implementações.

Além dos fatores socioeconômicos que exercem um forte papel criminógeno, é preciso também considerar aspectos da desorganização social, que impliquem na incapacidade para integrar valores comuns e manter um controle social informal efetivo pela comunidade. Concentração de população com baixo nível educativo, formação profissional obsoleta, desemprego ou emprego precário, rendas escassas ou dependente de ajuda estatal, baixa qualidade da moradia e do entorno, falta de expectativas e estímulos para a juventude que facilitam o fracasso escolar e a vinculação ao consumo de drogas, más administrações e serviços públicos são fatores que por processos cumulativos permanentes criam situações de crise comunitária, com caráter cultural, social e familiar, multiplicando as desvantagens de alguns bairros em relação a outros.

Lunecke e Ruiz (2007), analisando bairros críticos de Santiago do Chile, propõem 4 dimensões da exclusão que explicam a violência nestes lugares:

- a) Dimensão físico-espacial: características físico-urbanas dos espaços onde se desenvolve a delinquência e a violência;
- b) Dimensão econômica: condições socioeconômicas do bairro que incidem na probabilidade de ocorrência de atos delitivos e violentos;
- c) Dimensão social: refere aos modos organizativos sob os quais se desenvolve a delinquência e violência, por exemplo, vínculos entre vizinhos e agentes delitivos em contraste com a debilidade do tecido social; e, por fim,
- d) Dimensão cultural: elementos do mapa normativo e valorativo da comunidade que podem incidir sobre a presença de violência e delinquência.

Essas dimensões de exclusão, com alto potencial criminógeno, revelam um total enfraquecimento do capital social de determinados grupos e comunidades, situação que afeta a qualidade de vida dos residentes em determinados locais da cidade, agudizando as condições de vulnerabilidade social e a suscetibilidade aos fenômenos da criminalidade e da violência. Este é o ponto prioritário no qual devem ser focadas as políticas públicas que pretendam, no âmbito da cidade, ser eficazes no tratamento desses fenômenos, pois o fortalecimento do capital social de grupos e comunidades significa uma via muito larga de efetivação do direito à cidade em seu multifacetamento.

3. CIDADE DEMOCRÁTICA DE DIREITO E POLÍTICAS CRIMINAIS. A cidade e sua adequabilidade espacial/relacional para a projeção e execução de políticas públicas criminais preventivas

Se a cidade é o principal lugar, ou não lugar, dos encontros e interações que constituem boa parte da estrutura causal da criminalidade, e, também, o lugar, ou não lugar, das consequências de fatores criminogênicos macrocósmicos, devemos pensar que ela deva, do mesmo modo, ser também o lugar das principais políticas criminais, ou pelo menos, de boa parte delas. A cidade, neste aspecto, deve ser não só considerada como o espaço físico ou o território relacional de intervenção através de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do crime, mas também um objeto prioritário de reflexão acerca da adequabilidade democrática e humanista de tais políticas.

Para isto, em primeiro lugar, é preciso pensar a cidade dentro dos marcos constitucionais de um Estado Democrático e Social de Direito, local de equalização de espaços, acessos, oportunidades e direitos; distante das guetizações que as classes mais abastadas têm feito para garantir e proteger suas vantagens; distante das gentrificações que determinam os melhores sítios para os que podem bancar o valor de troca de um espaço que deveria, antes de mais nada, ser considerado em seu valor de uso comunitário. A cidade democrática e social de Direito deve ser o local de maximização das liberdades negativas e positivas, e, portanto, de políticas públicas que estejam voltadas a estes objetivos.

Por segundo, quais seriam as melhores formas e conteúdos de políticas criminais numa cidade democrática e social de Direito? Não resta dúvida que, pelos indícios formais de políticas públicas projetados na Constituição Federal de 1988, um modelo democrático, social e humanista de políticas públicas criminais deva ser, prioritariamente, preventivo, ficando as alternativas repressivas como exceções de último grau, se é que podemos falar de políticas repressivas a serem executadas como políticas municipais.

Um bom auxílio para pensarmos um modelo de políticas públicas criminais no âmbito da cidade vem da psiquiatria. Gerald Caplan (1980), referindo-se à necessidade da prevenção no plano da saúde mental, aponta três grupos de ações preventivas (primária, secundária e terciária). A prevenção primária busca reduzir a incidência do problema ainda quando o problema não tenha aparecido, evitando que apareça. A secundária busca reduzir a prevalência do problema. Isto quer dizer, encurtar a sua duração. A intervenção é feita nas primeiras fases do problema para que não se agrave. É como uma intervenção de urgência e uma sequência posterior. O transtorno do problema já apareceu. Por fim, a terciária, cujo objetivo é reduzir as sequelas e as consequências

mais negativas do problema. Tendo o problema aparecido e se desenvolvido, busca-se a redução de efeitos.

Transplantando o modelo de Caplan para o campo criminológico, programas de prevenção primária se orientam às causas da criminalidade, à raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o próprio problema se manifeste. Operando sempre a médio e longo prazo, tratam de criar os pressupostos necessários ou de resolver situações carenciais criminógenas, procurando uma socialização proveitosa de acordo com os objetivos de um Estado democrático e social de Direito. Educação e socialização, moradia, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida são bens essenciais para uma prevenção primária (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 882).

Atuando em um momento distinto do fenômeno criminal, a prevenção secundária atua mais tarde em termos etiológicos: não quando – nem onde – o conflito criminal se produz ou se gera, mas quando e onde se manifesta, quando e onde se exterioriza. Operando em curto e médio prazo, e orientando-se seletivamente a concretos, particulares setores sociais – grupos e subgrupos que exibem maior risco de padecer ou protagonizar o problema criminal -, a prevenção secundária se materializa através da política legislativa penal e pela ação policial, fortemente polarizada pelos interesses da prevenção geral (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 882).

Por fim, a prevenção terciária, tem um destinatário bem identificado: população carcerária, apenada, e um objetivo preciso: evitar a reincidência. É, das três modalidades de prevenção, a de mais claro caráter punitivo. Totalmente distanciados dos momentos da geração e da manifestação do crime, e levado a cabo no âmbito penitenciário, os programas preventivos terciários apresentam um alto déficit etiológico e carências insuperáveis, especialmente pelo momento tardio de sua intervenção e pela parcialidade dos destinatários (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 883), bem como a mais baixa relação custo-benefício.

De modo bem simples e direto, numa primeira análise, ações preventivas secundárias e terciárias praticamente são inviáveis como alternativas a serem executadas pelos poderes públicos locais, uma vez que estão diretamente ligadas a atribuições e competências constitucionais vinculadas aos poderes federal e estaduais, restando aos poderes públicos da cidade operar através de estratégias políticas culturais, econômicas e sociais, visando a dotar seus cidadãos de capacidade para superar de forma produtiva eventuais conflitos. Assim, são inexecutáveis pelos poderes públicos locais medidas baseadas em políticas legislativas de natureza penal, por serem de competência privativa da União (Art. 22, I, CF/88), ou ações policiais, pois são estas, respectivamente, de competências dos poderes federais e estaduais (Art. 144, CF/88). A exceção que poderíamos elencar neste ponto é a possibilidade de atuação das guardas municipais, mas que, de acordo com o Art. 144, § 8º, CF/88, têm uma atuação altamente limitada aos bens, serviços e instalações dos

municípios, pouco ou nada podendo contribuir com prevenção ou repressão de criminalidade fora desse âmbito.

Da mesma forma, os poderes locais estão totalmente alijados de qualquer possibilidade de ações preventivas de natureza terciária, pois estas são, também, única e exclusivamente de competência federal e estadual, uma vez que execução penal e administração penitenciária somente são previstas como competências e atribuições destes entes da Federação.

Sob uma outra perspectiva, os modelos teóricos de prevenção clássico e neoclássico, equivalentes aproximados aos modelos de prevenção secundária e terciária, têm sido os que, de modo monopolizado, têm se projetado sobre as políticas públicas de enfrentamento ao problema da criminalidade e da violência dela decorrente. O modelo clássico tem sido o mais recepcionado na modelagem de políticas criminais, por encerrar ele, como meio mais adequado para prevenção do delito, medidas de natureza penal. A ameaça do castigo, através do efeito inibitório da pena, é o mecanismo dissuasório e contramotivador que expressa fielmente a essência da prevenção, sendo o único destinatário dos programas dirigidos a tal fim o infrator potencial. Este modelo polariza em torno da pena e do rigor ou severidade desta a suposta eficácia preventiva do mecanismo intimidatório. Fundamenta-se em uma imagem estandarizada e quase linear do processo de motivação e deliberação criminógeno. Aspectos situacionais microcósmicos que afetam as possibilidades dos encontros e das relações sociais dentro da cidade não são sequer considerados neste modelo.

A ineficácia desse modelo é facilmente demonstrável como aponta Molina. A intimidação pela pena não só contraria as mais profundas análises científicas acerca da motivação do crime e dos mecanismos dissuasórios (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 885-886), mas constitui-se em verdadeiro mecanismo criminógeno ao lançar os indivíduos em ambientes artificiais como as penitenciárias, com alto custo público e social, especialmente as de longa duração. No Brasil, o “milagre” da multiplicação das organizações criminosas está diretamente associado ao aumento exponencial da população carcerária nos últimos 25 ou 30 anos, fruto da aplicação sem limites de políticas criminais fundadas na ameaça do castigo. Comando Vermelho, Primeiro Comando da Capital, Família do Norte são apenas as mais conhecidas. O DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional estima haver em torno de 30 organizações, número que segundo a Pastoral Carcerária e a Deutsch Welle Brasil são subestimados, pois, segundo estas últimas, deve haver em torno de 83 organizações criminosas)².

² Além do Comando Vermelho (CV), do Primeiro Comando da Capital (PCC) e da Família do Norte, as organizações mais conhecidas no Brasil, 80 outras são catalogadas: 4) TCC – Terceiro Comando da Capital (SP, RJ); 5) CRBC – Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (SP); 6) CDL – Comando Democrático da

Pouco ou nada difere do modelo clássico o modelo neoclássico, ou também chamado de moderno classicismo. Para este modelo, o efeito dissuasório preventivo aparece mais associado ao funcionamento e efetividade do sistema legal que ao rigor nominal das penas. Seus teóricos, de fato, atribuem a criminalidade ao fracasso ou fragilidade daquele, aos seus baixos rendimentos. Melhorar a infraestrutura e a dotação orçamentária do sistema legal seria a mais adequada e eficaz estratégia para prevenir a criminalidade (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 889). Este modelo tampouco convence, tal como o modelo clássico. E isto por duas razões fundamentais: primeiro, porque possui um déficit etiológico, pois deixa intacta as causas do crime, que nada tem a ver com o sistema legal; segundo, porque não parece nem um pouco razoável atribuir os movimentos da criminalidade (incremento ou diminuição de seus índices) à efetividade maior ou menor do sistema legal. Mais e melhores polícias, mais e melhores juízes, mais e melhores prisões, significa mais infratores nos presídios, mais apenados, mas não necessariamente menos delitos. A situação brasileira é exemplar neste ponto. Saindo de 90.000 presos no ano de 1990 e chegando a 726.712 no ano de 2016, segundo o INFOPEN, tivemos um aumento da população carcerária de algo em torno de 807%, sem que isto tenha evitado, por exemplo, que tenhamos chegado a uma cifra recorde de 63.167 homicídios em nossa história no ano de 2017, conforme apontamos na introdução. Ou seja, o

Liberdade (SP); 7) Seita Satânica (SP); 8) PCMS – Primeiro Comando do Mato Grosso do Sul (MS, ligada ao PCC); 9) Manos (MS, RS); 10) TC – Terceiro Comando (RJ, BA); 11) ADA – Amigos dos Amigos (RJ, CE, ES); 12) IDI – Inimigos dos inimigos (RJ); 13) Amigos de Israel (RJ); 14) Bonde dos 40 (AM, PI); 15) Primeiro Comando do Norte (AM, RR, CE); 16) 300 Espartanos (AM); 17) Primeiro Comando da Mariola (RR); 18) Equipe Rex (PA); 19) Bonde dos 30 (PA); 20) Comando Classe A (PA); 21) GDA - Gangue da Ponte (AP); 22) Primeiro Comando do Maranhão (MA); 23) Bondinho da Ilha (MA); 24) Primeiro Grupo do Estreito (MA); 25) B40 – Bando dos 40 (MA); 26) ADM – Anjos da Morte (MA); 27) COM – Comando Organizado do Maranhão (MA); 28) Bonde dos 300 (MA); 29) PCM - Primeiro Comando de Campo Maior (PI); 30) PCE – Primeiro Comando de Esperantina (PI); 31) Facção Criminosa de Teresina (PI); 32) Guardiões do Estado (CE); 33) PCN - Primeiro Comando de Natal (RN); 34) SDC - Sindicato do Crime (RN, PB); 35) Al-Qaeda (PB); 36) Estados Unidos (PB); 37) Comando Norte/Nordeste (PE); 38) Firma (AL); 39) PCM - Primeiro Comando Metropolitano (SE); 40) Comando da Paz (SE, BA); 41) Bonde do Maluco (BA); 42) DPM (BA); 43) MPA (BA); 44) Bonde do Ajeita (BA); 45) Katiara (BA); 46) Comando da Perna (BA); 47) Caveira (BA); 48) Comando Mineiro de Organizações Criminosas (MG); 49) PJL - Paz, Justiça e Liberdade (MG); 50) Primeiro Comando Mineiro (MG); 51) Primeiro Comando das Minas Gerais (MG); 52) Milícias (RJ); 53) Povo de Israel (RJ); 54) Primeiro Comando de Vitória (ES); 55) CJVC – Comando Jovem Vermelho da Criminalidade (SP); 57) Gaviões da Fiel (SP); 58) Cerol Fino (SP); 59) Comissão Democrática da Liberdade (SP); 60) PGC – Primeiro Grupo Catarinense (SC); 61) PCRV – Primeiro Crime Revolucionário Catarinense (SC); 62) CL – Comando Leal (SC); 63) Serpente Negra (SC); 64) PL- País Livre (SC); 65) PGO – Primeiro Grupo de Oposição (SC); 66) FRC (Força Revolucionária Catarinense); 67) Bala na Cara (RS); 68) Os Taurus (RS); 69) V7 (RS); 70) Os Abertos (RS); 71) Unidos Pela Paz (RS); 72) CPC – Comando Pelo Certo (RS); 73) Amigos Leais (RS); 74) Primeiro Comando do Paraná (PR); 75) Primeiro Comando da Liberdade (MS); 76) Grupo G (MS); 77) PLD - Paz, Liberdade e Direito; 78); Bad Boys (MT); 79) Baixada Cuiabana (MT); 80) Comando Verde (MT); 81) Amigos Leais (RO); 82) Crime Popular (RO); 83) Bonde dos 13 (AC). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-pelo-menos-83-faccoes-em-presidios>. Acesso em: 2 Ago. 2018.

incremento do sistema de aplicação e execução da lei penal não redundou numa proporcional diminuição da delinquência.

É evidente que políticas preventivas apresentam algumas limitações. Quanto maior a pressão social para a resolução de problemas do momento, como é o caso da criminalidade e da violência, mais dificultosa será a atuação preventiva. As demandas sociais que pressionam a ação através de políticas exigem, em termos temporais, a solução imediata, contundente e visível dos problemas, o que destoa fortemente dos limites temporais das políticas preventivas, que só podem ser executadas a médio e longo prazo. Por outro lado, as políticas criminais efetivamente preventivas – as primárias – dependem de significativas inversões de recursos que irão resultar numa melhoria das condições de vida da população vulnerável ao crime, e só reflexamente, mas de modo muito mais eficaz, irão atingir o problema da criminalidade e da violência. Sua visibilidade se dilui no tempo, sendo muitas vezes iniciada sob um governo e terminada um, dois ou mais governos depois daquele na qual foi iniciada, razão pela qual seus dividendos eleitorais podem, não raro, ser capitalizados muito tempo depois do término daquele que projetou tais políticas, o que em termos eleitorais é uma estratégia na maioria das vezes considerada como não muito eficaz por partidos políticos que disputam cargos eletivos, motivo que leva, na maioria dos casos, a serem preteridas tais políticas. Discursos populistas penais prometem milagres em termos repressivos, mas as experiências históricas demonstram o contrário: o seu permanente fracasso. Assim, a prevenção costuma sofrer com a escassez de recursos econômicos.

É preciso também considerar, como um importante fator limitador das políticas preventivas, que se forem direcionadas a certos grupos de vulneráveis sociais de forma declarada, podem gerar uma certa estigmatização em relação a estes grupos, pelo restante da população que não tenha um maior esclarecimento acerca da finalidade de tais políticas. Forte exemplo disto são as políticas de discriminação positiva como as políticas de cotas. Ainda que tenham gerado condições de inclusão universitária de negros, índios e alunos pobres oriundos de escolas públicas, também criou condições, paralelamente a isto, de focos de estigmatização. Mas inobstante estas limitações, não resta dúvidas que modelos preventivos baseados na prevenção primária são os mais eficazes, não havendo qualquer dúvida científica a respeito disto. Tal afirmação torna-se ainda mais forte se considerarmos as possibilidades de atuação no âmbito local da cidade.

A pergunta que aqui se coloca naturalmente diz respeito a como podemos tornar acolhedores, inclusivos e receptivos os espaços públicos citadinos para torná-los novamente atraentes à população em geral de modo a poderem ser ocupados de modo civilizado e não violento, a propiciarem encontros eróticos e não tanáticos. Para que isso aconteça não seria necessário antes diminuir a criminalidade, aumentando as políticas repressivas, penais, policiaescas? Creio que a

resposta vai diretamente no sentido oposto, ou seja, a retomada do espaço público da cidade por atividades e expressões políticas, econômicas, artísticas e socioculturais incide diretamente na diminuição do espaço apto para gerar encontros que fomentem o delito. Equipamentos e ambientes cuidados e com boa manutenção, pensados para diferentes tipos de atividades e para as necessidades dos diferentes grupos sociais, especialmente aqueles mais vulneráveis à cooptação pela atividade criminosa, sem repressão por parte de forças policiais, dentre tantos outros fatores que devem ser pensados a partir de uma lógica de política urbana voltada à efetivação do pleno exercício do direito à cidade por parte da população.

Um segundo aspecto importante a ser desenvolvido numa proposta de prevenção primária local, que vincula o enfrentamento à criminalidade e à violência e a efetivação ao direito à cidade, reside na melhoria das condições de vida cotidiana e nas oportunidades de desenvolvimento pessoal oferecidas pelas cidades brasileiras aos seus habitantes. De acordo com estudo realizado pelo IPEA, políticas públicas que demonstraram algum impacto real sobre a diminuição da violência e da criminalidade possuem em comum o fato de incluírem “programas e ações preventivas no campo social, focalizadas em bairros e localidades com populações mais vulneráveis socioeconomicamente e onde se encontram as maiores incidências de crimes violentos” (IPEA/FBSP, 2018, p. 8).

Nesse sentido, urge pensar as políticas de combate à criminalidade e efetivação do direito à segurança dentro dos marcos do direito à cidade, concebida esta nos limites de um Estado democrático de Direito. Isto importa projetar a construção de uma cidade cujos espaços públicos seja concebidos como lugares existenciais, territórios relacionais que promovam interações sociais e participação política, que permitam a manifestação de expressões socioculturais, que abracem a diversidade e alimentem a coesão e a confiança social tanto entre as pessoas como entre a sociedade e as instituições de Estado, que fomentem uma economia popular diversa e inclusiva, conforme vem sendo reivindicado internacionalmente por organizações e movimentos que se ocupam do tema. Ao se tornarem acolhedores, inclusivos e receptivos às diferentes formas de manifestações, os espaços públicos tornam-se novamente atraentes à população em geral e voltam a ser ocupados de modo civilizado e não violento.

4. CAPITAL SOCIAL, EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRATAMENTO DA CRIMINALIDADE E DA VIOLÊNCIA

A temática sobre capital social, próxima a conteúdos como solidariedade, coesão e redes sociais, é hoje um conceito largamente utilizado para a análise social e no desenho de políticas públicas. É, numa linguagem contemporânea, uma tradução de preocupações tradicionalmente ligadas à questões de estrutura social, poder e recursos de grupos sociais, tendo um forte

desenvolvimento no debate sobre modelos de desenvolvimento, tanto a nível social-estrutural quanto comunitário, sobre problemas de coesão social, violência e recuperação de bairros críticos e excluídos (KLIKSBURG, 2000; WESTERN, STIMSON, BAUM e VAN GELLECUM, 2005; MIDDLETON, MURIE e GROVES, 2005). Os problemas sociais e a estigmatização produto da exclusão de certas comunidades e bairros no interior das cidades são entendidos em parte como um fenômeno decorrente do declínio do capital social. Por outro lado, o capital social é também visto, positivamente como um elemento sobre o qual a estabilidade e a proatividade social de uma comunidade se alicerçam. Assim, a inter-relação entre exclusão social e declínio do capital social marca os residentes de determinados bairros, os estigmatizam como lugares de violência e pobreza, situação que marca o imaginário dos habitantes de determinadas cidades e até mesmo de países inteiros, situação muito difícil de ser alterada, tanto interna quanto externamente. Veja-se, por exemplo, a representação que é feita das favelas paulistas e cariocas pelos habitantes de outras regiões destas cidades, do Brasil e até mesmo do exterior.

Ainda que a noção conceitual de capital social seja bastante ampla, não havendo consenso na forma de quantificá-lo e medi-lo (KRISHNA e SCHRADER, 1999; FUKUIYAMA, 2001), e inobstante a complexidade para utilizar essa noção na análise de comunidades em contexto de exclusão (TAYLOR, 2000), há um conjunto de definições que permitem precisar sua compreensão.

Bourdieu (1985) é o primeiro a lançar mão de tal categoria, definindo-a “como a soma dos recursos, atuais ou potenciais, correspondentes a um indivíduo ou grupo, em virtude de que estes possuem uma rede duradoura de relações, conhecimentos e reconhecimentos mútuos mais ou menos institucionalizados (BOURDIEU e WACQUANT, 1995). Nesta perspectiva, as redes sociais não são algo dado por natureza, mas devem ser construídas através de estratégias de institucionalização de lógicas grupais.

Coleman é outro importante autor na construção da teoria do capital social, entendendo que este conceito não é uma só entidade, mas uma variedade de entidades com dois elementos em comum: todos consistem em alguns aspectos da estrutura social, e facilitam certas ações de atores – sejam pessoas ou atores corporativos – dentro da estrutura. Para Coleman o capital social é produtivo, fazendo possível o atingimento de certos fins que não seriam obtidos em sua ausência (1990).

Um terceiro autor importante no universo teórico acerca do capital social é Putnam, para quem o capital social “refere-se a elementos de reorganização social, tais como a confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficácia da sociedade por meio de facilitar ações coordenadas (1993). O desenvolvimento deste capital nesta perspectiva realiza-se, segundo Taylor (2000), através da sistemática relação cara a cara de indivíduos que se associam para atuar conjuntamente. Esta análise

de Taylor acerca da concepção de Putnam realça, a meu ver, a importância da análise dos encontros realizada por Giddens, como importante fator determinante das ações de estruturação social.

Um quarto autor de importância a teorizar sobre o capital social é Portes (1998) que sintetiza tal conceito como a habilidade de indivíduos ou grupos para assegurar benefícios da permanência a redes ou outras estruturas sociais, pondo ênfase no caráter intangível do capital social, diferentemente do capital econômico ou cultural, pois os integrantes de uma rede ou estrutura social que o possuam devem estar relacionados com outros e são esses outros os depositários das vantagens do recurso acumulado.

Tentando sintetizar os enfoques sobre o capital social, Krishna y Shrader (1999) os agrupam em dois níveis de análise (Portes e Landolt, 1996 e 2000; Portes, 1998; Krishna y Shrader, 1999; Hulme, 2000): por um lado, em um nível microssocial, que direciona a análise aos indivíduos e pequenos grupos, com ênfase nas redes; por outro, em um nível macrossocial, que centra a investigação em um nível institucional, de cultura da civilidade e orientação democrática em cidades, regiões e países.

Se, por um lado, uma parcela importante dos teóricos sobre o capital social ressalta as dimensões positivas da sociabilidade, outro tanto destaca que os mesmos mecanismos utilizados por pessoas ou grupos para gerar capital social podem ter consequências menos desejadas.

Um exemplo importante do aspecto positivo do capital social em termos de controle social da comunidade em relação ao comportamento de seus membros nos foi dado por Boaventura de Souza Santos em seu “O Direito dos Oprimidos: a construção e a reprodução da legalidade em Pasárgada”. Narra o autor o acontecimento de uma idealização de estratégias de adaptação com o objetivo de assegurar um mínimo de ordem social nas relações da comunidade, pelas classes populares de uma favela carioca, diante da ausência do sistema jurídico estatal, e especialmente devido ao caráter ilegal das favelas como assentamentos urbanos. Uma destas estratégias implicava a criação de um tipo de legalidade interna, paralela à legalidade oficial do Estado e, às vezes, em contradição com ela (SANTOS, 2009). Tais estratégias somente foram possíveis pela existência de redes sociais nas comunidades que se sustentavam sobre laços de confiança e de identidade entre os habitantes desta região da cidade.

Mas assim como o capital financeiro pode servir para financiar empreendimentos ou moradias, pode também comprar armas ou favores políticos; assim como o capital cultural pode servir à formação de agentes racionais para qualificarem cada vez mais a democracia, pode, também, em sentido inverso, servir para a fabricação de bombas, convertendo-se em um “mal” (FUKUYAMA, 2001). É o que Portes e Landolt (1996) e Taylor (2000) denominam como o “lado obscuro do capital social”, fazendo referência às redes e estruturas sociais orientadas à corrupção ou ilícitos em geral.

Estudos empíricos revelaram ao menos quatro consequências negativas do capital social: exclusão dos externos a um grupo ou comunidade (FUKUYAMA, 2001, WESTERN *et al.*, 2005); restrições às liberdades individuais, pretensões excessivas dos integrantes de um grupo e normas restritivas (PORTES, 1998; PORTES e LANDLOLT, 2000).

Foi o que aconteceu e continua a acontecer em muitas e muitas favelas das grandes cidades brasileiras. O aprofundamento da presença de quadrilhas e organizações criminosas nestes setores da cidade nos últimos 30 anos, e o conseqüente incremento da criminalidade e da violência vinculados à presença desses grupos incidiu negativamente sobre a realidade dessas comunidades e bairros, debilitando as redes sociais de solidariedade e confiança e, como corolário, a capacidade comunitária para enfrentar os problemas (PERLMAN, 2006).

O bairro ou comunidade é o cenário de criação e recriação do tecido social das comunidades. Nele se geram as pautas de convivência relacionadas com as formas de sociabilidade, comunicação, transformação da vida cotidiana e do espaço, de relacionar-se e de criar uma territorialidade definida (DURSTON, 1999). Este enfoque do capital social do bairro aponta para os objetivos e metas comuns dos habitantes de um bairro e da capacidade do grupo para gerir decisões que permitam obtê-los. O capital social do bairro também aponta para a estrutura de oportunidades que uma pessoa pode obter para a socialização que obteve em um bairro determinado e a imagem que projeta nos habitantes dos outros bairros (FORREST e KEARN, 2001).

No caso dos bairros vulneráveis das principais cidades brasileiras, *v.g.* maior parte das favelas, é possível distinguir duas linhas de relação entre o capital social e a criminalidade e a violência: por um lado, ao longo das últimas décadas, a violência e a criminalidade produziram uma total debilidade do capital social comunitário, e, por outro, os mecanismos utilizados por grupos e pessoas para gerar capital social nestas comunidades tiveram consequências negativas. A ocupação desses espaços de trânsito entre o privado e o público, como, por exemplo, as associações de moradores, por líderes de organizações criminosas, fazendo funções e atividades de segurança social que deveriam ser efetivadas pelo Estado, levou não só a uma diminuição do capital social, mas consolidou a construção de um capital social perverso, que se materializa na violência e na criminalidade associada às organizações criminosas ligadas fundamentalmente ao tráfico de drogas.

Sem desprezar alguns poucos aspectos importantes que devem ser mantidos de propostas de políticas criminais secundárias e terciárias, majoritariamente ligadas à atuação dos poderes públicos federais e estaduais, e prioritariamente baseadas no aumento dos sistemas repressivos legal e judicial, não resta dúvidas de que as políticas públicas de enfrentamento da criminalidade e da violência devem priorizar o crescimento do capital social local, em suas múltiplas possibilidades e alternativas, tais como expostas nas suas distintas versões teóricas acima elencadas.

Um aspecto central que deve ser profundamente considerado no desenho de políticas públicas voltadas ao tratamento da criminalidade e da violência, refere-se, de maneira ampla, a como pensar e construir, no âmbito dessas políticas, no presente, um futuro desejável, democrático e justo para as cidades, e especialmente para bairros e comunidades com grandes desvantagens sociais e altos índices de vulnerabilidade ao crime. Entre uma deterioração constante na qualidade de vida, custos mais altos de investimentos em infraestrutura, perda de eficiência da economia metropolitana, degradação de valores estéticos e, acima de tudo, o clima intolerável de desviação, violência e perda de solidariedade, e a otimização de recursos, tanto no plano privado quanto público, o fortalecimento de identidades culturais, a redução de desigualdades sociais, a segregação espacial urbana e as permanentes demandas por segurança pública, qual o espectro de práticas sociais e políticas são as mais legítimas e democráticas para prefigurar um futuro que represente um avanço civilizatório para nossas cidades?

Políticas criminais dentro do marco de um Estado Democrático e Social de Direito, tal como projetado no Brasil através da Constituição da República de 1988, devem ser, prioritariamente, políticas ecológicas, relacionando aqui o conceito de ecologia com práticas voltadas à potencialização da qualidade de vida, e nessa perspectiva devem, necessariamente, passar pelo crivo da sustentabilidade.

O conceito de sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e ideias. Sendo comumente relacionado a questões ambientais, pode e deve ser estendido ao âmbito jurídico e às políticas públicas. Ao contrário dos conceitos analíticos voltados para a explicação do real, tal como adotado pela dogmática penal, por exemplo, a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração, como adverte Acselrad (2009), remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais.

Uma proposição central no discurso de sustentabilidade é a busca de eficiência no uso de recursos, sejam eles de que natureza forem. Adotando-se o ponto de vista de uma razão prática utilitária, a lógica da eficiência insere os seres humanos em processos culturais de adaptação entre meios e fins.

No plano jurídico, o eixo discursivo da eficiência pode ser associado a um discurso ético penal subordinado, que aponta o caráter autodestrutivo da irracionalidade do sistema penal, em todas as suas distintas instâncias e respectivas funcionalidades. A ineficiência dos mecanismos de persecução penal baseados em políticas ditas preventivas – na verdade repressivas – secundárias e terciárias significa desperdício injustificado de recursos e esforços públicos, comprometendo seriamente a

realização de outras políticas com efeitos não só preventivo criminais, mas também implementadores da qualidade de vida de populações vulneráveis.

A motivação central da sustentabilidade na ótica da eficiência das políticas públicas é mesmo o combate ao desperdício de recursos com o máximo de resultados sociais e ecológicos a que a política se propõe, o que não é nem um pouco o caso das políticas baseadas no castigo ou no aumento dos aparatos e agências de aplicação da lei penal. A situação brasileira, neste aspecto, é um verdadeiro disparate. Segundo dados do CNJ³, um preso em nosso País custa ao redor de R\$ 2.400,00 mensais, enquanto um estudante de ensino médio tem um custo anual de R\$ 2.200,00. Se considerarmos o número de 726.712 presos no Brasil, segundo dados do INFOPEN 2016, cifra que certamente já merece uma atualização, pois dois anos já se passaram desde a publicação deste relatório, temos um custo público mensal com o sistema carcerário que se aproxima de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões), sem que as contrapartidas de eficácia do sistema se façam sentir, pois o número de delitos continua a avançar, especialmente os delitos contra a vida e contra o patrimônio, conforme já exposto logo no início do trabalho.

4.1. Capital Social e Equidade: princípios estruturantes de políticas criminais sustentáveis

Alguns dados do INFOPEN (BRASIL, 2016) permitem traçar relações entre criminalidade e desvantagens sociais, vinculando determinados estratos sociais em condições de desvantagem socioeconômica com a prática de delitos. Em primeiro lugar, investigando o grau de escolaridade da população carcerária, fica bastante claro que, em sua maioria esmagadora, ela é composta por pessoas com baixo grau de escolaridade, situação que indica reflexamente pertencerem a estratos socioeconômicos mais baixos. Dos quase 800.000 presos atualmente no Brasil, 4% são analfabetos, 6% alfabetizados sem cursos regulares, 51% tem ensino fundamental incompleto, 14% tem ensino fundamental completo, 15% ensino médio incompleto, 9% ensino médio completo e apenas 1% com ensino superior incompleto. Uma primeira conclusão a partir destes dados é que a maioria esmagadora dos encarcerados no Brasil, pelo seu grau de escolaridade, não pertence às classes alta ou média alta. Talvez alguns poucos sejam de classe média ou média baixa, mas o grande contingente pode, tranquilamente, sem qualquer hesitação, ser classificado como pertencente à classe baixa, pois é muito pouco provável que os 90% dos encarcerados que possuem, no máximo, ensino médio incompleto tenham atividade profissional que lhes garanta rendimento suficiente para colocá-los num estrato socioeconômico fora da linha de pobreza. Isso revela, entre outras coisas,

³ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>. Acesso em: 10 Ago. 2018.

uma conexão entre criminalidade e desigualdade social, entre criminalidade e moradores de bairros pobres, entre criminalidade e condições habitacionais e existenciais de baixa qualidade, ou, em suma, entre estratos da população em desvantagem social e com baixo capital social e criminalidade.

Esses dados relativos ao grau de escolaridade vão ao encontro de outra estatística constante no INFOPEN: a relativa à raça, cor ou etnia da população carcerária. Segundo este censo penitenciário, 64% do contingente prisional é formado por negros, enquanto na população brasileira acima de 18 anos, em 2015, a parcela negra representa 53%, indicando esses dados uma sobre-representação deste grupo populacional no sistema prisional. Essa sobre-representação no sistema prisional é decorrência de uma sub-representação dos negros na riqueza do País. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o 1% mais rico – aqueles segundo o IPEA que ganham mais de R\$ 260.000,00 por ano - é formado por 79% de brancos e 17,4% de negros. A sub-representação se dá em função de que 53,4% da população brasileira é não branca.

Tais elementos estatísticos permitem reforçar uma já batida asserção de que os pobres e negros são as principais vítimas da degradação social e, como consequência, os grupos sociais mais facilmente cooptáveis pelo fenômeno criminal. Isso nos permite afirmar, por primeiro, que a ênfase das políticas criminais deva ser direcionada às necessidades daqueles que estão vulnerabilizados socialmente e, conseqüentemente, ao crime e suas conseqüências. Tais políticas públicas devem ser fundadas na equidade como princípio de sustentabilidade. Ao invés de combater a criminalidade diretamente, com a inversão de altas somas de recursos públicos no sistema policial, judicial e carcerário sem retorno à qualidade de vida da população em desvantagem socioeconômica, políticas criminais sustentáveis devem priorizar o bem-estar da população mais suscetível à cooptação pela criminalidade, seja organizada ou não. A lógica dessa argumentação decorre, com efeito, da afirmação da inseparabilidade entre (in)justiça social e criminalidade e violência.

Em segundo lugar, é da mais alta importância pensar e conceber políticas públicas de tratamento da criminalidade e da violência dentro de uma perspectiva espacial mais circunstancializada e menos universalizante. Se a criminalidade é em sua maior medida tendencialmente urbana, acontecendo fundamentalmente nos espaços da cidade, dos bairros, devem essas políticas públicas ser articuladas, preferencialmente, desde uma perspectiva de sustentabilidade local. A busca da eficiência de tais políticas deve ser motivada por causas atinentes ao próprio espaço urbano e às relações que nele se dão, e não como tem sido tradicionalmente priorizado através de decisões e ações políticas com projeção e abrangência de caráter nacional e estadual.

Se o aumento da delinquência na maioria dos países democráticos tem sido acompanhado de um fenômeno de geração progressiva de áreas nas quais o direito e as normas de convivência

perdem sua eficácia, como corolário de um processo cada vez mais intenso de fragmentação das cidades contemporâneas, especialmente grandes cidades, é a essas áreas críticas que devem ser dirigidas as políticas criminais primárias de caráter efetivamente preventivo. A importância de intervir pontualmente nesses locais, nesses bairros críticos, deriva da crescente erosão de laços e vínculos sociais que neles constituíram, outrora, seu tecido social de solidariedade e reconhecimento. A reconstrução do capital social significa a reconstrução do recurso acumulado por seus habitantes durante décadas de organização, de trabalho comunitário de base e de uso de redes fortes e fracas de solidariedade, as quais foram se debilitando com a degradação social e econômica das últimas décadas em nosso País.

As experiências internacionais nessa matéria evidenciam que as intervenções exitosas são aquelas de caráter integral, que mesclam dicotomias como prevenção *versus* controle, intervenção física *versus* mobilização comunitária, participação *top down* (desde cima) *versus* participação *bottom up* (desde baixo), e com ações planejadas e implementadas específica e focalizadamente por várias instituições, entre as quais as polícias jogam um papel importante. Assim mesmo, são intervenções que propõem resultados em médio e longo prazo, posto que se trata tanto de ações orientadas a gerar oportunidades reais de acesso econômico (mercado laboral), como também a reconfigurar o tecido comunitário e a interação social.

Um elemento prioritário nas políticas públicas a serem desenvolvidas de forma diferenciada, segundo as necessidades de cada zona crítica da cidade, é a necessidade de combate ao lado obscuro do capital social que lentamente tem se acumulado nesses espaços nas últimas décadas. Hoje em dia, torna-se da mais alta relevância que as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da criminalidade e da violência tenham como principal escopo a criação das condições necessárias para a reconstrução do capital social comunitário que se diluiu e que em muitas situações permitiu a origem e a consolidação desses bairros. O fomento à proatividade econômica, social e cultural, ao esforço solidário e comum, à participação desde as bases da comunidade nos processos decisórios é fundamental para a reconstrução do capital social, o ativo mais importante com que contam as comunidades em contextos de exclusão, violência e criminalidade para potencializar sua qualidade de vida.

Trata-se, antes de mais nada, de fazer política criminal provendo moradia digna, com boas condições de habitabilidade, localizada em áreas ambientalmente equilibradas e conectadas com todos os serviços e infraestrutura básica. Trata-se de enfrentar a criminalidade e a violência através de políticas públicas desenvolvidas no espaço da cidade que proporcionem o acesso a uma gama importante de oportunidades que compõem o direito do cidadão, daquele que, na concepção mais antiga do termo, vive na cidade: direito a uma educação pública de qualidade, direito a um trabalho

digno que lhe proporcione renda suficiente para a satisfação das necessidades básicas próprias e de sua família, direito à cultura, ao lazer, ao esporte etc.

Esse é o tipo de intervenção adequada a um país como o Brasil, onde altas desigualdades sociais são traduzidas em fragmentações do espaço urbano e a uma regionalização da criminalidade a determinados espaços da cidade pelas limitadas condições de acesso à cidade e a todas as suas oportunidades pela população que vive nessas áreas altamente vulnerabilizadas ao crime.

Assim, para que possamos controlar o azar da violência e da criminalidade que tanto têm afetado os tecidos sociais de nossas cidades, dentro dos marcos de um Estado Democrático e Social de Direito, há a necessidade de organizar a gestão da segurança pública com base no método científico e nas evidências empíricas. Isto é, com base em dados precisos e diagnósticos locais das dinâmicas criminais e sociais, planejamento, com ações de curto, médio e longo prazos, e monitoramento e avaliação de impacto para saber se cada ação deu o resultado pretendido ou não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Paradoxalmente, as cidades que na origem foram construídas para garantir segurança a todos os seus habitantes, hoje estão cada vez mais associadas ao perigo, ao risco, à insegurança. De todos os problemas sociais que constituem os distintos âmbitos de insegurança social nas cidades brasileiras, especialmente em grandes regiões metropolitanas, a criminalidade e a violência têm assumido um posto de hegemonia na representação social da insegurança e na construção de uma narrativa coletiva do medo.

No Brasil, esses fenômenos sociais têm atingido níveis realmente preocupantes, para dizer o mínimo, estando bastante localizados em um pequeno número de cidades, e dentro delas, manifestam-se mais fortemente em alguns bairros e comunidades do que em outros. Os fatores causais desencadeadores do crime e da violência são múltiplos e complexos, entretanto, a degradação das condições de moradia em determinadas regiões da cidade, a desintegração dos laços sociais de solidariedade e confiança entre a população de alguns bairros, o acúmulo de uma série de desvantagens socioeconômicas associado a uma corrosão do capital social de determinadas parcelas da população, têm levado a uma vulnerabilização ao crime e à violência das pessoas que estão sujeitas à afetação por esses fatores.

Em grande medida, esses fatores criminógenos têm origem no crescimento desenfreado e não planejado das cidades. Como a maioria dos fenômenos sociais, o crescimento urbano apresenta efeitos paradoxais: economias de escala e externalidades parecem fornecer benefícios ilimitados e prosperidade, enquanto, ao mesmo tempo, tendem a produzir custos ambientais e sociais “ocultos”, dificilmente visíveis no início, mas desastrosos para a população e o poder público a longo prazo. Os

resultados incluem uma deterioração constante na qualidade de vida, custos mais altos de investimentos em infraestrutura, perda de eficiência da economia metropolitana, degradação de valores estéticos e, acima de tudo, o clima intolerável de desvio social, violência e perda de solidariedade.

No Brasil, as opções políticas de combate e tratamento da criminalidade e da violência têm seguido uma tradição repressivista, altamente ineficaz e insustentável. Os dados estatísticos apontados ao longo do texto confirmam essa condição negativa das políticas criminais aqui adotadas. Inobstante o fracasso, cientificamente comprovado, dessas políticas, a tendência que se observa nas últimas décadas é de manutenção dessas políticas criminais secundárias e terciárias, baseadas na ampliação do sistema normativo repressor e das agências e estruturas governamentais de aplicação e execução da lei penal especialmente nos âmbitos federal e estadual.

Por uma perspectiva totalmente distinta, o que está proposto ao longo do trabalho refere-se a um giro, em primeiro lugar, nas investigações acerca da criminalidade e da violência a ela associada, para, num segundo momento, redirecionarem-se os desenhos de políticas públicas de enfrentamento à criminalidade e à violência, de um âmbito microcósmino do país e dos Estados-membros da Federação para o perímetro da cidade e seus bairros.

Distanciando-se de uma abordagem mais universalista, que vincula esses fenômenos a causas microcósminas nacionais e globais, a proposta busca restringir um pouco mais as investigações, restringindo-as aos limites da cidade, e ainda mais especificamente ainda em relação a alguns bairros e comunidades, onde esses fenômenos têm acontecido de forma mais aguda, devido a fatores microcósminos que afetam mais a determinados espaços da cidade que outros, diante de um quadro de alta fragmentação determinada por um complexo conjunto de fatores.

O desafio político que se coloca diante disso é de reconstruir as cidades, especialmente suas áreas críticas, com novos parâmetros, que não se podem restringir às concepções de urbanismo ecologizado que se satisfaça em promover cidades compactas, capazes de economizar espaço e energia, tampouco que tenha na sustentabilidade um mero atributo simbólico adicional para a competição interurbana desenvolvida por meio do *marketing* de cidades. Trata-se, isto sim, de pensar um novo modelo de desenvolvimento urbano, baseado nos princípios de democratização dos territórios, no combate à segregação socioespacial, na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos e na superação da desigualdade social manifesta também nas condições de exposição aos riscos urbanos. Em outras palavras, a crise pela qual passam boa parte das cidades brasileiras é uma crise que demanda a reconstrução do tecido social destas cidades através de políticas públicas que criem as condições necessárias de efetivação do direito à cidade em sua multifacetada positivação.

A decomposição do Estado social, a corrosão dos laços comunitários, a desintegração dos tecidos sociais e a erosão do capital social em determinados bairros e comunidades e a dissolução dos vínculos de solidariedade, situações criminógenas que se materializam fundamentalmente no espaço da cidade, são os focos que devem ter as políticas públicas criminais com caráter efetivamente preventivo, pois só assim os cidadãos deixarão de ser cidadãos *de jure* (de direito) para tornarem-se cidadãos *de facto*, aqueles que habitam a cidade, em seu real sentido ontológico de ser cidadão.

Lembremos, para fechar, de Walter Benjamin ao dizer que “cada época não sonhe apenas com aquela que se segue, mas que, sonhando, esforce-se por acordar”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henry. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, Henry (Org.). **A Duração das Cidades. Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ANYAR DE CASTRO, Lola. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e Fábrica**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- ARIAS, G. Feliz. Barrios desfavorecidos em ciudades españolas. **Foro Barrios Vulnerables**, 1998. Disponível em <http://habitat.aq.upm.es/bv/agbd09.html>. Acessado em: 30 Jun. 2018.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à Sociologia do Direito Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Instituto Carioca de Criminologia, 1999.
- BAUMANN, Zigmunt. **Aprendendo a Pensar com Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: Richardson, J. G. (ed.) **Handbook of theory and research for sociology of education**. New York: Grennwood, 1985.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **Respuestas. Por una antropología reflexiva**. México: Editorial Grijalbo, 1985.
- BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016.
- CAPLAN, Gerald. **Principios de Psiquiatria Preventiva**. Barcelona: Paidós, 1980.
- CERQUEIRA, Daniel et al. **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 18).
- COLEMAN, James. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990
- COPETTI SANTOS, André Leonardo; LUCAS, Doglas Cesar. A Relação entre Criminogênese e Práticas Penais e o Debate sobre a Teoria da Ação entre Subjetivistas e Objetivistas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v.8, n.1, p. 128-163 2018.

COPETTI SANTOS, André Leonardo; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Direitos humanos, política criminal atuarial e a predição seletiva de “grupos de risco”: rumo à Elysium prometida? **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, RJ, n. 4, v. 9, p. 360-388, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cármén Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais que um estudante no Brasil**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>. Acesso em: 10 Ago. 2018.

CARTA CAPITAL. **Brasil tem pelo menos 83 facções em presídios**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-pelo-menos-83-faccoes-em-presidios>.

Acesso em: 2 Ago. 2018.

DURSTON, John. Construyendo Capital Social Comunitario. **Revista de la CEPAL** n. 69, p. 103-118, 1999.

FORREST, R.; KEARN, A. Social cohesion, social capital and the neighbourhood. **Urban Studies**, v. 38 n.12, p. 2125-2143, 2001.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2016.

FREITAG, Bárbara. **Cidade dos Homens**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

FRÜHLING, Hugo; SANDOVAL, Luis. Percepciones de inseguridad y realidade delictual em três comunas populares de Santiago. **Revista de Estudios Públicos**, Santiago, CH, n. 68, p. 253-306, 1997.

FUKUYAMA, Francis. Social capital, civil society and development. **Third World Quarterly** v. 22 n.1, p. 7-20, 2001.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Tratado de Criminología**, Valencia:Tirant lo Blanch, 1999.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes.

GOFFMAN, Erving. **Behavior in Public Places**. Nova York: Free Press, 1963.s

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

HEIDEGGER, Martin. Construir, habitar e pensar. In: HEIDEGGER, Martin. **Ensaio e Conferências**. Petrópolis: Vozes, 2001.

HULME, David. Protecting and strengthening social capital in order to produce desirable development outcomes. London, UK: Department for International Development, 2000.

IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018. Políticas Públicas e Retratos dos Municípios Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/FBSP, 2018.

KLIKSBERG, B. El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo. In: KLIKSBERG, B.; TOMASSINI, L. **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. New York: BID/Fondo de Cultura Económica, 2000.

- KRISHNA, Anirudh; SHRADER, Elisabeth. **Social capital assessment tools. Conferencia sobre capital social y reducción de la pobreza**, Banco Mundial, 22 al 24 de junio, Washington, D.C., 1999
- LÉVI-STRAUSS. Claude. **Tristes Trópicos**. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- LUNECKE, A.; RUIZ, J.C. **Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos**. Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2007.
- MIDDLETON, Allan; MURIE, Allan; GROVES, Rick. Social capital and neighbourhoods that work. **Urban Studies**, v. 42, n.10, p. 1711-1738, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. **Desarrollo Económico**, v. 33, n. 130, jul.-set.1993.
- OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio; TOCORNAL MONTT, Ximena; MANZANO CHÁVEZ, Liliana; FRÜHLING ERLICH, Hugo. Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. **Revista INVI**, v. 23, n. 64, p. 19-59, nov. 2008.
- PERLMAN, J. The metamorphosis of marginality: four generations in the favelas of Río de Janeiro. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 606 n.1, p. 154-177, 2006.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 27, n. 53, p. 11-23, janeiro-junho, 2007.
- PORTES, Alejandro. Social Capital: Its origins and applications in modern sociology. En: **Annual Review of Sociology**, n. 24, p. 1-24, 1998.
- PORTES, Alejandro. y LANDOLT, Patricia. Promise and pitfalls of its roles in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32 n.2, 529-547, 2000.
- PUTNAM, Robert. **Making democracy works. civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- SAMPSON, Robert; MORENOFF, Jeffrey D.; GANNON-ROWLEY, Thomas. Assessing Neighborhoods Effects. Social Processes and New Directions in Research. **Annual Review of Sociology**, n. 28, p. 443-478, 2002.
- SAMPSON, Robert; RADENBUSCH, Stefan W.; EARLS, Felton. Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. **Science**, v. 277, p. 918-924, Aug 1997.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Sociología Jurídica Crítica**. Madrid: Trotta, 2009.
- SASSEM, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz, 2007.
- SHAW, Clifford; MCKAY, Henry H. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Chicago: Chicago University Press, 1942.
- Taylor, Marilyn. Communities in the lead: power, organisational capacity and social capital, **Urban Studies**, v. 37 n. 5-6, p. 1019-1035, 2000.
- WARAT, Luis Alberto. **Semiotica Ecológica y Derecho**. Buenos Aires: ALMED, 1997.

WESTERN, John; STIMSON, Robert; BAUM, Scott; VAN GELLECUM, Yolanda. Measuring strength communities and social capital. **Regional Studies**, v. 39 n. 8, p. 1095-1109, 2005.

Trabalho enviado em 27 de outubro de 2018

Aceito em 26 de fevereiro de 2019