

URBANIZAÇÃO, EXCLUSÃO SOCIAL, VIOLÊNCIA URBANA E IMPLICAÇÕES PARA O POLICIAMENTO OSTENSIVO PAULISTA

Ana Carolina Russo*
Pedro Luís de Souza Lopes**

RESUMO: Este artigo foi desenvolvido a partir de pesquisas realizadas no Centro de Altos Estudos em Segurança da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, e se prestou a identificar e descrever articuladamente as circunstâncias que envolvem a atividade de policiamento ostensivo levado a efeito nas grandes cidades paulistas, contextos marcados por processos irregulares de urbanização, empiricamente associados a fenômenos como a exclusão social e o recrudescimento da criminalidade violenta observados no mundo ocidental durante os séculos XIX e XX. Para tanto, as contribuições das principais escolas criminológicas de orientação ecológica foram descritas, tendo como ponto de partida o movimento acadêmico denominado ‘Escola de Chicago’. Em síntese, a revisão da literatura indicou que a desorganização social, associada a importantes mudanças nos padrões de atividades habituais dos habitantes das grandes cidades, ambos decorrentes do crescimento urbano desordenado, operam como algumas dentre as principais explicações para o aumento das novas violências urbanas. Conclusões preliminares são apresentadas a respeito da questão de pesquisa e indicações para futuras intervenções e investigações são articuladas.

Palavras-chave: Urbanização. Exclusão Social. Criminalidade Urbana. Teorias Ecológicas. Prevenção Criminal. Preservação da Ordem Pública. Polícia Militar.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v4i10.136>

Recebido em 7 de janeiro de 2021.

Aprovado em 22 de outubro de 2021

* Instituto Mauá de Tecnologia ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0276-1690> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3431974109816480>

** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7828-331X> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0710568841496586>

1. INTRODUÇÃO

A maioria dos Estados Nacionais experimentou o crescimento acelerado do seu espaço urbano a partir da introdução e desenvolvimento de métodos industrializados de produção. Na Europa, o fenômeno se instala a partir do século XVIII, nos Estados Unidos, a partir do final do século XIX e na América Latina, na segunda metade do século XX.

A introdução do padrão industrial induziu ao movimento migratório do campo para cidade, porque, além de se concentrarem em torno das cidades, as fábricas promoveram a ‘coisificação’ da mão-de-obra, transformando os camponeses de ‘produtores diretos’ em ‘empregados assalariados’ (FREITAS, 2002, p. 22).

Na América do Norte, além da redução das taxas de mortalidade, a chegada de imigrantes principalmente vindos da Europa foi um dos principais fatores que contribuíram para a explosão demográfica associada ao acelerado processo de urbanização. Em Chicago, por exemplo, 87% da população em 1880 era formada por imigrantes ou filhos de imigrantes Europeus (FREITAS, 2002).

A carência de *espaços e oportunidades* passou a ser reconhecida por moradores, pesquisadores e administradores públicos como um dos principais efeitos indesejados do processo de urbanização. E, intimamente ligado ao problema da falta de espaços e oportunidades, surgem graves problemas sociais, dentre os quais nos interessa as altas taxas de criminalidade tipicamente urbanas (TRASHER, 1927).

2. METODOLOGIA

Quanto à metodologia, optou-se pelo método hipotético-dedutivo. Esta opção se justifica porque o método escolhido permite construir conjecturas, ou seja, premissas com alta probabilidade e que a construção seja similar, baseada nas hipóteses.

Enquanto procedimento, este trabalho será realizado por meio de pesquisa bibliográfica, porquanto os dados serão extraídos de documentos, periódicos científicos e trabalhos acadêmicos (GIL, 2008).

3. URBANIZACAO, EXCLUSAO E CRIME: O PROTAGONISMO DA ESCOLA DE CHICAGO E AS NOVAS TEORIAS ESPACIAIS

A Escola de Sociologia de Chicago pode ser apontada como a responsável pelo mais importante movimento teórico de orientação ecológica que obteve sucesso em demonstrar empiricamente a associação entre crime e as precárias condições de organização da vida em sociedade dentro do ambiente urbano. Ao estudar a realidade da cidade de Chicago das décadas de 1920 e 1930, os autores do movimento de Chicago concluíram que a desorganização social das áreas pobres era a principal causa da criminalidade (SHAW; MCKAY, 1969).

As principais teses das teorias ecológicas repousam sobre a presunção da existência de um certo paralelismo entre espaço e crime. A simbiose entre a abordagem geográfica e a biologia deu suporte teórico aos modelos ecológicos criminais inaugurados pela Escola de Chicago. A base da junção entre esses dois seguimentos (geográfico e biológico) se dá pela analogia entre distribuição da vida animal e vegetal na natureza e organização da vida humana em sociedade (PARK *et al.* 1934, em FREITAS, 2002; FREITAS, 2002).

Segundo o que os teóricos da Escola de Chicago já propalavam no começo do século passado, o comportamento humano, incluindo o criminoso, seria moldado pelas ‘condições sociais presentes nos meios físico e social’ (FREITAS, 2002, p. 68). Nesse sentido, a deterioração dos grupos primários (e.g. família) e a superficialização das relações interpessoais comuns nas regiões pobres e socialmente desorganizadas debilitariam irremediavelmente o controle social dentro dos

núcleos urbanos provenientes de processos irregulares de crescimento (GOMES; MOLINA, 2000).

Como consequência, surge a especulação de que a distribuição espacial dos delitos, autores e vítimas teria origem na natureza irregular do processo de urbanização e exclusão social. A urbanização, portanto, promoveria o estabelecimento de 'áreas naturais' (PARK, 1934, em FREITAS, 2002 p. 69) onde conviveriam diferentes tipos de pessoas, atividades humanas e, por consequência, diferentes quantidades e tipos de crimes.

Não se trata de mera especulação a respeito de uma correlação espúria entre pobreza e crime defendida por modelos criminológicos marxistas, amplamente criticadas pela literatura criminológica predominante (WIKSTROM; SAMPSON, 2006) e arrasados pelos resultados empíricos da história quantitativa da Europa ocidental (ver SOARES, 2008). Ao contrário, as teorias ecológicas difundidas inicialmente pela Escola de Chicago cuidaram de demonstrar empiricamente a associação espacial entre crime e desorganização social. Em outras palavras, elas foram bem sucedidas em estabelecer que os padrões de distribuição espacial dos crimes nos novos ambientes urbanos guardavam estreita relação com as principais mazelas sociais derivadas do processo irregular de urbanização.

Ademais, outras importantes construções teóricas de cunho social, a exemplo da Teoria da Eficácia Coletiva de Sampson (1999), reconhecem no enfraquecimento do controle social exercido pelas comunidades (e.g. o dos mais velhos sobre os mais novos) uma das principais causas do agravamento do problema da violência urbana.

Estritamente nesse sentido é possível reconhecer que o processo de urbanização resultou no crescimento de um

tipo de criminalidade específica, decorrente do convívio humano em grandes cidades. Todavia, atribuir à exclusão social e, por consequência, à pobreza, o protagonismo das explicações para o aumento dessa criminalidade parece excessivamente ambicioso e improdutivo em termos de alternativas preventivas que possa instigar.

Por exemplo, modelos teóricos de cunho geográfico como o da Prevenção Situacional (CLARKE, 1980) e o da Rotina das Atividades (COHEN; FELSON, 1979) atribuíram protagonismo causal a estrutura de oportunidades e características situacionais do ambiente urbano. Em outras palavras, em vez de estigmatizar as áreas urbanas pobres e inviabilizar a introdução de medidas de controle de curto e médio prazo, essas novas abordagens procuraram aprofundar o diagnóstico geográfico da criminalidade, trazendo importantes consequências preventivas, particularmente estimulantes para o seguimento do policiamento ostensivo.

Em trabalho muito pouco explorado pelos executivos policiais brasileiros, Tulio Kahn (2008) enquanto Coordenador de Análise e Planejamento (CAP) da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo se valeu do Plano de Zoneamento da cidade de São Paulo para demonstrar que o crime não se concentrava apenas nos bolsões de pobreza da capital paulista.

Dentre outros, o estudo de Kahn demonstrou empiricamente que o tipo de ocupação do solo exercia de modo seletivo alguma 'atração' sobre diferentes tipos de crime. Regiões residenciais verticais de alto e médio padrão concentravam o crime de furto de veículos; regiões residenciais horizontais de alto e médio padrão, o crime de roubo de veículo, além dos crimes de furto e roubo a residência; regiões comerciais, o crime de roubo e furto outros¹ e assim por diante.

¹ Os crimes patrimoniais tabulados pelas estatísticas oficiais da SSP/SP (i.e., furto e roubo), valem-se de uma taxonomia peculiar que desagrega algumas modalidades delitivas específicas, dotadas de características distintas de execução e repercussão,

(e.g., crimes que incidem sobre o transporte de cargas, veículos, estabelecimentos bancários), das modalidades consideradas genéricas. Ao conjunto das modalidades genéricas, é atribuída a designação 'outros' (i.e., furto-outros e roubo-outros).

4. URBANIZACAO, EXCLUSAO E CRIME: COMO PENSAR POLICIAMENTO OSTENSIVO NAS GRANDES CIDADES?

Diferente do que foi difundido pelo movimento teórico liderado por Martinson (1974) intitulado ‘nada funciona’ (*‘nothing works’* no original), as organizações policiais podem sim exercer papel determinante no controle e prevenção da criminalidade. Para que o crime se estabeleça, além de criminosos motivados é também necessária a convergência de alvos vulneráveis e a ausência de guardiães capazes (COHEN; FELSON, 1979).

Como mencionado anteriormente, o processo de urbanização gera diferentes padrões de ocupação do solo, e diferentes padrões de ocupação do solo, por sua vez, criam diferentes tipos de oportunidades criminais. É exatamente nesse sentido que modernas estratégias de policiamento foram introduzidas mundialmente durante as últimas décadas, com o escopo principal de fazer frente à criminalidade urbana violenta geograficamente concentrada.

Em São Paulo, essas estratégias inovadoras podem ser facilmente identificadas dentre as iniciativas que compuseram o repertório de procedimentos de policiamento denominado ‘Programas de Policiamento’ (PMESP, 2006). Marcadamente orientada pela especialização das intervenções, a metodologia buscou estabelecer a distribuição dos ativos policiais no território com base nos padrões de distribuição das demandas apresentadas pelas comunidades às organizações policiais (i.e. Policiamento de Hot Spot).

A maioria das estratégias de policiamento que integram a iniciativa ‘Programas de Policiamento’ está pautada pela focalização dos esforços de patrulhamento nos locais identificados como de maior concentração da criminalidade violenta (e.g., Força Tática, Programa ROCAM) e dos problemas policiais

considerados prioritários (e.g. Programa Escolar e Programa de Radiopatrulhamento - 190).

Além disso, a iniciativa buscou sistematizar o emprego de abordagens proativas no enfrentamento dos problemas policiais, baseadas na ampliação da ‘caixa de ferramentas’ para além da simples fiscalização policial derivada do policiamento ostensivo ordinário (WEISBURD; BRAGA, 2006). Estratégias vencedoras como o policiamento comunitário e o policiamento orientado a problemas (GOLDSTEIN, 1979) passaram a ser reconhecidas como prioritárias.

De um modo geral, além de viabilizar a orientação do policiamento com base nas demandas, a ideia ‘Programas de Policiamento’ sedimentou a cultura da análise e avaliação no âmbito policial, que, por sua vez, induziu ao trabalho multiagencial como consequência da identificação de circunstâncias insuscetíveis da intervenção policial, como causas de problemas de segurança do interesse policial (e.g., favelização, incremento desordenado da atividade comercial, falta de iluminação pública, etc.).

O policiamento comunitário, que além de Programa de Policiamento constitui suporte doutrinário de toda a gestão policial militar paulista, foi introduzido em São Paulo em combinação com princípios do policiamento orientado a problemas. Tem como premissa central a mobilização comunitária em torno da prevenção e controle do crime (MASTROFSKI, 2002; MASTROFSKI, 2006). Dessa forma, busca a desconstituição de uma das principais mazelas do processo de urbanização associado ao recrudescimento do crime: a debilidade dos mecanismos de controle social informal (PARK, 1979).

Muito embora a metodologia ‘Programas de Policiamento’ pareça perfeitamente adaptada ao trato dos problemas de segurança pública associados ao processo de urbanização (LOPES, 2015), algumas ações adotadas pelos gestores locais de segurança nos últimos anos parecem

indicar que ela deixou de ser considerada a estratégia central de entrega do serviço policial em São Paulo.

A absorção quase que total da atividade de escolta de presos pela Polícia Militar (i.e. basicamente pelo Programa de Forças Táticas), a tendência de criação de novas Unidades Policiais observada na década de 2000, que parece ter culminado com a remoção de efetivos das atividades de policiamento para o ambiente burocrático, e a resistência oposta contra a introdução Termo Circunstanciado de Ocorrência no âmbito da Polícia Militar, como medida que se prestaria a reduzir o tempo de empenho dos ativos policiais militares no mero registro de episódios criminais, indicam algum descompasso entre a gestão da segurança pública e as reais demandas por serviço policial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criminalidade, em particular a de natureza violenta, é considerada pela literatura de orientação ecológica como um subproduto dos processos de urbanização e industrialização das sociedades. De acordo com dados transversais, características dos espaços urbanos estão intimamente associados a taxas de violência, numa proporção que aparece moderada por elementos do comportamento individual e coletivo, tais como o consumo de álcool e a eficiência do controle social informal (GRUENEWALD *et al.* 1995).

Todavia, a natureza e profundidade das evidências empíricas que dão suporte a esta associação não são suficientes para concluir pela proeminência do fator pobreza na explicação da distribuição espacial de todos os modelos delitivos. Recentes pesquisas situacionais demonstram que o tipo de ocupação do solo pode ser determinante

para a distribuição espacial dos delitos nos centros urbanos, moderando o efeito da exclusão social sobre o crime (STUCKY; OTTENSMAANN, 2009).

Por tudo isso, o policiamento ostensivo levado a efeito nas grandes metrópoles deve conhecer dos processos de urbanização subjacentes e estar atento aos padrões de ocupação do solo, conhecendo dos diferentes tipos de oportunidades criminais associados. A exemplo da metodologia 'Programas de Policiamento', as estratégias de policiamento devem se manter sensíveis às características do ambiente onde operam e aplicar intervenções adequadas aos problemas considerados prioritários.

Por exemplo, unidades policiais atuantes em regiões repletas de oportunidades patrimoniais devem aplicar modelos de policiamento capazes de fazer frente a roubos e furtos. Por outro lado, unidades policiais que atuam em regiões periféricas caracterizadas pela desorganização social e rarefação de oportunidades e serviços precisam contribuir para a introdução de intervenções aptas ao fortalecimento das relações interpessoais e incremento da qualidade de vida dos membros da comunidade.

Finalmente, importa reiterar que as conclusões aqui apresentadas são baseadas basicamente em pesquisa estrangeira. No Brasil, as investigações científicas sobre o tema da criminalidade e sua prevenção ainda se encontram num estágio rudimentar de desenvolvimento. Muito embora seja assunto de inegável e massivo reflexo social, a falta de interesse da academia nacional parece ainda ser a regra e pode fomentar a propagação de conclusões superficiais e tendenciosas que inspiram o medo injustificado e a falta de confiança nas instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLARKE, Ronald. **Situational Crime Prevention: Theory and Practice**. British Journal of Criminology (pp. 138-147), 1980.

COHEN, Lawrence E. e FELSON, Marcus K. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. **American Sociological Review**, 44: 588- 608: Illinois, 1979.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço Urbano e Criminalidade: Lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008. v. 264

GOLDSTEIN, H. Improving policing: A problem-oriented approach. **Crime and Delinquency**, 24: 236-258, 1979

GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos de. **Criminologia: Introdução aos seus elementos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Criminais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GRUENEWALD, P. J., TRENO, A. J., NEPHEW, T. M. & PONICKI, W. R. Routine activities and alcohol use: constraints on outlet utilization, Alcoholism: **Clinical and Experimental Research**, 1995, 19, 44–53.

KAHN, Tulio. **Estudos Criminológicos**. São Paulo: CAP-SSP/SP, outubro, 2008. v.7: Ferramentas e Técnicas de Análise Criminal.

_____. **Estudos Criminológicos**. São Paulo: CAP-SSP/SP, setembro, 2008. v.6: Reflexões sobre Segurança Pública em São Paulo.

LOPES, Pedro L. De S. **A decade of declining crime in the city of São Paulo: The role of police innovation**. Liverpool – Reino Unido, 2015 (Dissertação de Mestrado do Curso de Mestrado em Psicologia Forense e Investigação Criminal da Universidade de Liverpool).

MARTINSON, Robert. What works? Questions and answers about prison reform. **Crime and Delinquency**, 1974, 24: 22-54.

MASTROFSKI, S. D. Community Policing and Police Organizational Structure. In (EDUSP) **How recognize a good policing strategy**, 2002, 197-232.

_____. Community policing: A skeptical view. In Weisburd, D. & Braga, A. A. (Eds.). **Police Innovation: Contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

PARK, Robert. The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in Urban Environment. **American Journal of Sociology**, 1979, 20: 577-612.

SAMPSON, Robert J; RAUDENBUSH, Stephen W. 1999. Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. **American Journal of Sociology**. 1999, 105, no. 3: 603-651.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matará:** desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. GESPOL. **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo.** 2ª ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

_____. **Normas para o Sistema Operacional de Policiamento (NORSOP)**, Diretriz N° PM3 -008/02/06.

_____. **Operação Saturação por Tropas Especiais**, Diretriz N° PM3-004/02/07.

_____. **Programa São Paulo pela Vida**, Nota de Serviço N° CPC 003/3.3/08.

_____. **Programa De Rádio Patrulha** – Atendimento “190”, Diretriz nº PM3- 011/02/05.

SHAW, C.R.; MCKAY, H.D. **Juvenile Delinquency and Urban Areas:** A Study of Rates of Delinquency in Relation to Differential Characteristics of Local Communities in American Cities. Chicago: University of Chicago Press, 1969, p. 140-169; 315-326.

STUCKY, T.D.; OTTENSCHMANN, J. R. Land Use and Violent Crime. **Criminology**, 2009, 47, 1223-1264. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1745-9125.2009.00174.x> Acesso em: 06 jan. 2021.

THRASHER, Frederic M. Social Backgrounds and School Problems. **The Journal of Educational Sociology**, 1, no. 3 (1927): 121–30. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2961742>. Acesso em: 06 jan. 2021.

WEISBURD, D. & BRAGA, A. A. **Police Innovation:** Contrasting perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WIKSTROM, P. H. & SAMPSON, R. J (2006). **The explanation of crime:** Context, mechanisms, and development. Cambridge: Cambridge University Press.

URBANIZATION, SOCIAL EXCLUSION, URBAN VIOLENCE AND IMPLICATIONS FOR OSTENTATIOUS POLICING IN SÃO PAULO

ABSTRACT: This paper has been developed from research in Police Sciences, completed in 2014, at the Center for High Studies in Public Security and Order Maintenance of the Military Police Academy of Barro Branco, and lends itself to identify and describe in detail the circumstances involved with the assumed link between urbanization characterized by social exclusion observed in the western societies during the twentieth century, and the increment of violent crime reported within the same time span. In this sense, the most important contributions from criminological research developed under ecological umbrella have been summarized, taking as its starting point the academic movement known as ‘Chicago School of Sociology’. In summary, the literature review highlighted the relevance of social disorganization among the probable causes of the mentioned surge of urban violence. Additionally, the impacts of the phenomena upon policing activities performed by the State Military Police have been assessed. Preliminary conclusions have been presented, and indications for research and public policy have been articulated.

Keywords: Urbanization. Urban Offending. Ecological Crime Theories. Crime Prevention. Order Maintenance. Military Police.