

PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

# Violência x Cidade

O papel do Direito Urbanístico  
na violência urbana

Prefácio

DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO



MADRI | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO



Fundação Escola Superior  
do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

*Não é um dia para política.*

*Guardei esta oportunidade, o meu único compromisso de hoje, para falar-lhes brevemente sobre a epidemia de violência que assola os EUA e que outra vez mancha nossa pátria e nossas vidas. Isso não diz respeito a nenhuma raça em particular.*

*As vítimas da violência são negros e brancos, ricos e pobres, jovens e velhos, famosos e desconhecidos.*

*Elas são, acima de tudo, seres humanos a quem outros seres humanos amavam e de quem necessitavam. Ninguém, não importa onde viva ou que faça, pode estar certo de quem será o próximo a sofrer com o ato absurdo de derramamento de sangue.*

*E, no entanto, isso continua, e continua e continua a acontecer nesse país. Por quê? O que se consegue com a violência? O que se cria com ela?*

*Cada vez que a vida de um americano é tirada sem necessidade por outro, não necessariamente americano, seja isso feito em nome da lei, ou desafiando a lei, por um homem ou por um grupo, a sangue frio ou por impulso, num ataque de violência ou como resposta à violência, cada vez que rasgamos um quadro de uma vida que outro homem com dor e sofrimento pintou para si próprio e para seus filhos, cada vez que fazemos isso, toda nação se degrada. Porém, parecemos tolerar o crescente nível de violência que ignora nossa humanidade e nossa suposta civilização.*

*Muitas vezes defendemos a arrogância e a desordem e aqueles que abusam da força. Várias vezes desculpamos os que querem construir sua própria vida sobre os sonhos destruídos de outros seres humanos.*

*Mas uma coisa é certa: a violência gera violência, a repressão gera represálias e só a purificação de toda nossa*

*sociedade pode remover essa enfermidade de nossas almas. Porque, quando ensina um homem a odiar e a temer o seu próximo, quando ensina que é um homem inferior pela sua cor ou sua crença, ou pela ideologia política que segue, quando ensina que os que são diferentes dele ameaçam sua liberdade e seu trabalho, ou sua casa, ou sua família, você o está ensinando a tratar os outros não como cidadãos, mas como inimigos a quem não deve ajudar, mas derrotar, subjugar e dominar.*

*Ou seja, aprendemos a ver nossos irmãos como estranhos, com que dividimos uma cidade, mas não uma comunidade. Homens que dividem o mesmo espaço físico, mas não os mesmos objetivos. É impossível acreditar...*

*Aprendemos a compartilhar apenas um medo, só um desejo comum de nos afastarmos um dos outros. Só o impulso comum de responder às diferenças com força.*

*Nossa vida neste planeta é muito breve. A missão a se cumprir é grande demais para permitir que essa violência siga florescendo nesta nossa terra.*

*É claro que não vamos resolver isso com um programa, nem com uma resolução, mas, quem sabe, podemos lembrar, nem que seja por um segundo, que os que vivem conosco são nossos irmãos, que compartilham conosco o mesmo breve momento de vida, que eles procuram, como nós, nada mais que a oportunidade de viver a vida, com o propósito e felicidade, ganhando a satisfação e a realização que puderem.*

*Sem dúvida, esse vínculo de destino comum, esse vínculo de metas em comum pode começar a nos ensinar algo. Seguramente podemos aprender, pelo menos, a olhar à nossa volta e realmente ver o próximo, e, certamente, podemos começar a nos esforçar um pouco mais para curar nossas feridas e nos tornarmos irmãos e compatriotas outra vez.*

(Discurso de Robert Francis Kennedy, senador americano, candidato a presidente dos EUA, proferido em 5 de junho de 1968, no Hotel Ambassador, em Los Angeles. Poucos minutos após o discurso, ao sair pela cozinha do hotel, ele foi atingido por três tiros disparados por Sirhan Bishara, jovem radical palestino, vindo a falecer na manhã do dia seguinte. Robert, conhecido como Bobby ou RFK, era o irmão mais novo de John Fitzgerald Kennedy (JFK), do qual foi secretário de justiça, entre 1961-63. O trecho transcrito foi retirado do filme *Bobby*, de 2006, escrito e dirigido por Emilio Estevez, que conta os bastidores do discurso.)

## ILUSTRAÇÕES

### TABELAS

Tabela 1		
Gráfico da extensão de vias adequadas ao trânsito de bicicletas em relação à extensão do sistema viário em cidades do Brasil .....		72
Tabela 2		
Vítimas de guerras entre 1816-1965 .....		82
Tabela 3		
Fatores de composição do IGP – Índice Global de Paz .....		154
Tabela 4		
Evolução do Brasil no Índice Global de Paz de 2007-2011 .....		161
Tabela 5		
Percentual de população urbana por continente em 2000 e 2025 .....		165
Tabela 6		
Países com maior população em favelas .....		167
Tabela 7		
30 maiores cidades do mundo em população em 2011 .....		169
Tabela 8		
Cidades brasileiras entre as 600 maiores do mundo em 2011 .....		171
Tabela 9		
30 maiores cidades do mundo em densidade populacional em 2007 .....		172

Tabela 10		
	Cidades brasileiras entre as 250 mais densas do mundo em 2007 ....	173
Tabela 11		
	As 10 cidades com maior violência homicida do mundo em 2009 ...	178
Tabela 12		
	Ranking das 30 eco-cidades <i>Mercer</i> de 2010 .....	182
Tabelas 13 e 14		
	Ranking <i>Mercer</i> – 5 melhores cidades por continente .....	184
Tabela 15		
	Ordenamento das Unidades Federadas por taxas de homicídio (em 100 mil) na população total – Brasil, 1998-2008 .....	186
Tabela 16		
	Ordenamento das capitais por taxas de homicídio (em 100 mil) na população total – Brasil, 1998-2008 .....	189
Tabela 17		
	Ordenamento das capitais por taxas de homicídio (em 100 mil) na população de 15 a 24 anos – Brasil, 1998-2008 .....	190
Tabela 18		
	Taxa de homicídios na população total, por Região Metropolitana – Brasil, 1998-2008 .....	191
Tabela 19		
	Crescimento % anual do número de homicídios por área geográfica e períodos – Brasil, 1980-2008 .....	194
Tabela 20		
	Evolução das taxas de homicídio na população total segundo área geográfica – Brasil, 1998-2008 .....	195
Tabela 21		
	Estatísticas das taxas de homicídios na Colômbia – 1999-2008 .....	212
Tabela 22		
	Taxas de homicídios na Colômbia e Bogotá – 1980-2000 .....	213
Tabela 23		
	Taxas de homicídios nos principais centros urbanos da Colômbia – 1995-2000 .....	213

Tabela 24		
	Taxa de polícias por 100 mil habitantes em diversas cidades .....	225
Tabela 25		
	Gráfico da evolução do homicídio na zona <i>El Cartucho</i> no centro de Bogotá .....	257
Tabela 26		
	Esquematização do Modelo Medellín de Bom Governo e Desenvolvimento Social Integral .....	265
Tabela 27		
	Relações do Programa <i>Paz y Reconciliación: regreso a la legalidad</i> com outras instituições .....	269
Tabela 28		
	Gráfico do número de pessoas que circulam por hora numa faixa de tráfego em São Paulo, 2007 .....	315
Tabela 29		
	Gráfico da qualidade do entorno físico e atividades exteriores .....	317
Tabela 30		
	Distribuição de acidentes de trânsito no Brasil .....	323

## FIGURAS

Figura 1		
	Mapa do <i>deficit</i> habitacional total, segundo Unidades da Federação	65
Figura 2		
	Exemplo de pichação na cidade de São Paulo .....	75
Figura 3		
	Índice Global de Paz ( <i>Global Peace Index</i> ) de 2010 .....	158
Figura 4		
	Índice Global de Paz ( <i>Global Peace Index</i> ) de 2011 .....	158
Figura 5		
	Índice Global de Paz ( <i>Global Peace Index</i> ) de 2012 .....	160
Figura 6		
	Índice Global de Paz ( <i>Global Peace Index</i> ) de 2013 .....	160

Figura 7	
Área do Plano de Desenvolvimento Coordenado das Aglomerações Urbanas no Delta do Rio Pérola, China .....	164
Figuras 8 e 9	
Fotografias de contrastes em Mumbai-Índia .....	169
Figura 10	
Diagrama do grau de periculosidade causado pela poluição atmosférica .....	176
Figura 11	
Fotografia de Bogotá vista do Monserrate, Bogotá .....	209
Figura 12	
Fotografia de rua de Bogotá .....	216
Figuras 13 e 14	
Fotografias do sistema carcerário de Bogotá .....	233
Figura 15	
Gráfico das áreas de ação do Projeto Missão Bogotá .....	240
Figuras 16 e 17	
Carrera 15 antes e depois da intervenção urbanística, Bogotá .....	244
Figuras 18 e 19	
Exemplo de recuperação do espaço urbano, Bogotá .....	245
Figuras 20 e 21	
Fotografias do trecho da Avenida Jiménez, no centro de Bogotá, antes e depois da intervenção urbanística .....	246
Figuras 22 e 23	
Fotografias do sistema de transporte público antes e depois do <i>Transmilenio</i> .....	247
Figura 24	
Mapa da ilustração do sistema de ciclovias de Bogotá .....	249
Figura 25	
Fotografia da fachada da Biblioteca Pública <i>El Tintal</i> , Bogotá .....	252

Figura 26	
Fotografia da praça da Biblioteca Pública <i>El Tintal</i> , Bogotá .....	253
Figuras 27 e 28	
Fotografia do interior da Biblioteca Pública <i>El Tintal</i> , Bogotá .....	254
Figuras 29 e 30	
Fotografias do Bairro Santa Inês antes da intervenção urbanística ...	255
Figura 31	
Fotografia do Parque Terceiro Milênio após a intervenção na zona de <i>El Cartucho</i> .....	256
Figura 32	
Fotografia do Parque Metropolitano Simon Bolívar, Bogotá .....	259
Figura 33	
Fotografia da vista aérea de Medellín .....	261
Figuras 34 e 35	
Fotografias <i>Los Pájaros</i> de Fernando Botero, Praça San Antonio, Medellín .....	263
Figura 36	
Fotografia do campo de futebol sintético em Granizal, Comuna 2, Medellín .....	266
Figuras 37 e 38	
Fotografias do Programa Força Jovem, Comuna 13, Medellín .....	272
Figura 39	
Fotografia do Parque Biblioteca Espanha, Santo Domingo, Medellín	274
Figuras 40 e 41	
Fotografias do Metrocable, Medellín .....	278
Figura 42	
Fotografia do Córrego Juan Bobo depois da intervenção urbanística	279
Figuras 43 e 44	
Fotografias da Consolidação Habitacional da <i>Quebrada Juan Bobo</i> , Medellín .....	280



Figuras 45 e 46	
Fotografias do Passeio urbano da Rua 107 antes e depois da intervenção urbanística, Medellín .....	281
Figura 47	
Fotografia do Morro de Moravia, Medellín .....	283
Figuras 48 e 49	
Realocação de famílias do Morro Moravia e Edifício <i>La Aurora</i> .....	285
Figuras 50 e 51	
Fotografias de <i>La Bermejala</i> antes e depois da implantação do Parque Linear, Medellín .....	285
Figuras 52 e 53	
Fotografias comparativas das cidades do Rio de Janeiro (esquerda) e Medellín (direita) .....	287
Figura 54	
Tira de Laerte «Não cabe mais nenhum carro nesta cidade» .....	326

## SUMÁRIO

PREFÁCIO – DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO .....	25
APRESENTAÇÃO .....	27
INTRODUÇÃO .....	29

### Capítulo I

#### NOÇÃO GERAL DE DIREITO URBANÍSTICO

1.1 Conceito de Direito Urbanístico, urbanismo, urbanização e urbanização.....	37
1.2 Identificação da ordem jurídico-urbanística .....	44
1.2.1 Princípio da função social da propriedade .....	45
1.2.2 Princípio da função social da cidade .....	52
1.2.3 Princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo .....	54
1.2.4 Princípio da justa distribuição dos ônus decorrentes do processo de urbanização .....	56
1.2.5 Princípio da coesão dinâmica .....	57
1.2.6 Princípio da cooperação entre os setores público e privado .....	58
1.3 As funções urbanísticas e as Cartas de Atenas .....	61
1.3.1 A Carta de Atenas de 1933 .....	61
1.3.2 A nova Carta de Atenas .....	62
1.3.3 Habitação .....	63

1.3.4 Trabalho .....	68
1.3.5 Circulação .....	69
1.3.6 Recreação .....	74

## Capítulo II

### A VIOLÊNCIA

2.1 Considerações preliminares .....	79
2.2 Conceito e objeto de violência .....	83
2.3 Violência e poder na visão de Hannah Arendt .....	91
2.4 Violência urbana: uma construção contemporânea .....	95
2.5 Multicausalidade da violência urbana .....	98
2.5.1 <i>Homo sapiens</i> ou <i>homo violens</i> ? .....	100
2.5.2 Complexidade das causas da violência .....	103
2.5.3 Causas sociais: a pobreza e a segregação do espaço urbano .....	104
2.5.4 Causas culturais: a cultura da violência e os meios de comunicação .....	110
2.5.5 Causas econômicas: a desigual distribuição de renda e a questão da impunidade .....	115
2.5.6 Causas biopsicológicas: a desproporcionalidade das condutas violentas .....	119

## Capítulo III

### TIPOS DE VIOLÊNCIA

3.1 Considerações preliminares .....	125
3.2 Espécies da violência .....	126
3.2.1 Espécies de violência de acordo com a OMS .....	126
3.2.2 Espécies de violência de acordo com a natureza .....	127
3.2.3 Espécies de violência de acordo com Michaud .....	127
3.3 Formas de expressão da violência .....	131
3.3.1 Violência física .....	131
3.3.2 Violência sexual .....	132

3.3.3	Violência psíquica .....	133
3.3.4	Violência moral .....	135
3.3.5	Violência financeira .....	135
3.3.6	Violência institucional .....	136
3.3.7	Violência simbólica .....	136
3.4	Figuras extremadas da violência .....	143
3.4.1	Gênesis .....	143
3.4.2	Extermínio (guerra, massacre e genocídio) .....	144
3.4.3	Terrorismo .....	147

#### Capítulo IV

##### A RELAÇÃO DA VIOLÊNCIA COM O CRESCIMENTO URBANO

4.1	A violência urbana no mundo .....	153
4.1.1	Análise da violência global .....	153
4.1.2	Comparação do Brasil com outros países .....	161
4.1.3	A urbanização do mundo: metropolização dos países do Sul .....	162
4.1.4	As melhores e as piores cidades do mundo .....	176
4.2	A violência urbana no Brasil .....	185
4.2.1	Introdução .....	185
4.2.2	Nas capitais e regiões metropolitanas .....	188
4.2.3	Nas pequenas e médias cidades: a interiorização da violência .....	191

#### Capítulo V

##### CONFLITO URBANO E VIOLÊNCIA NA COLÔMBIA: EXEMPLO DE MEDELLÍN E BOGOTÁ

5.1	Considerações gerais sobre a Colômbia .....	199
5.2	A presença marcante da violência na história da Colômbia .....	201
5.3	Bogotá: anatomia de uma transformação .....	209
5.3.1	Introdução .....	209
5.3.2	Análise da política de segurança e de convivência .....	216

5.3.3	Urbanismo com fins sociais e sua contribuição à melhoria da segurança .....	241
5.3.3.1	Introdução .....	241
5.3.3.2	Recuperação do espaço público .....	243
5.3.3.3	<i>Transmilenio</i> : sistema de transporte em massa .....	247
5.3.3.4	Promoção do uso da bicicleta .....	248
5.3.3.5	Investimento em educação e construção de bibliotecas públicas.....	250
5.3.3.6	Recuperação do centro histórico .....	254
5.3.3.7	Construção e reabilitação de parques .....	258
5.4	A experiência de Medellín .....	261
5.4.1	Introdução .....	261
5.4.2	Da capital mundial dos homicídios ao urbanismo social ...	264
5.4.3	Programa de Paz e Reconciliação .....	267
5.4.4	Projetos Urbanos Integrais .....	272
5.4.4.1	Noções gerais .....	272
5.4.4.2	Programa de Melhoramento Integral de Bairros: o caso de Juan Bobo .....	277
5.4.4.3	O macroprojeto de intervenção integral do bairro Moravia .....	282
5.4.4.4	Transferibilidade da experiência ao Brasil.....	287

## Capítulo VI

### O PAPEL DO DIREITO URBANÍSTICO E A VIOLÊNCIA URBANA

6.1	O Direito Urbanístico e o bem-estar dos habitantes .....	295
6.2	A desordem urbana como agressão às funções urbanísticas garantidoras de qualidade de vida na cidade .....	296
6.3	Políticas públicas garantidoras das funções urbanísticas e minimizadoras dos delitos urbanos .....	298
6.3.1	O planejamento urbanístico e violência urbana: uma relação indissociável .....	298
6.3.2	O lazer e sua eficácia no combate à violência urbana sofrida e praticada por jovens .....	303

6.3.3	Garantia do trabalho e de moradia digna com políticas públicas sociais eficazes para o combate à violência urbana .	309
6.3.4	A mobilidade urbana como direito de acesso universal à cidade segura .....	314
CONCLUSÃO	.....	327
BIBLIOGRAFIA	.....	332

## PREFÁCIO

O presente trabalho teve sua origem há anos. Ainda estudante de mestrado, o autor, sempre curioso com o saber, procurava entender além das linhas, além das palavras do professor. Despertou para o tema iniciado em pequena parte de minha tese de doutorado: violência urbana.

O destino jogou-lhe no problema, pois, ao se tornar juiz em região periférica altamente adensada, conviveu e conheceu todo tipo de história, vivida por uma população desassistida, hipossuficiente e vivendo com um padrão de violência em seu cotidiano impossível de ser tolerado como algo normal e aceitável.

Veio a reflexão: tal violência tem conexão com o espaço em que se vive? A desordem, o caos urbano e a fragmentação na prestação dos serviços públicos criam um espaço próprio para a produção de violência? Essa violência existiria se o lugar fosse ordenado, eficiente e belo?

Sem se descuidar do fato de que o ser humano, por si só, é capaz de produzir violência extrema e aparentemente sem motivo, reforçado pelo fato de que o autor é juiz criminal e conhece bem tais meandros, foi procurar resposta à sua reflexão. Iniciou, então, seu trabalho de doutorado.

Seu trabalho de campo foi brilhante. Foi a Bogotá e a Medellín checar de perto as intervenções urbanísticas que foram realizadas nos bairros violentos, pobres e desordenados dessas cidades. Conversou com pessoas, tirou fotos, levantou dados comparativos. O autor não só reveste-se de coragem ao tratar do assunto, mas mostra-se um incansável pesquisador. Buscou em fontes diversas, nacionais e estrangeiras, dados que demonstrassem os elementos de produção de violência e seus sintomas (os crimes). Obteve um volume tal de dados e escritos que chegou perto do milhar.

O ineditismo de seu trabalho está resumido neste livro. Responde sua investigação ao comprovar, quantitativa e qualitativamente, que a profunda desordem urbana é espaço propício para a produção e receptora singular de violência sistemática e da prática de crimes.

A importância do trabalho deve ir além. Tal comprovação poderá subsidiar novos paradigmas no trato da violência urbana, multiplicando elementos que combatam esse mal contemporâneo e que nos encarcera à própria casa, com a elaboração de políticas públicas compatíveis com os fatos e sua origem.

Enfim, o autor cumpriu brilhantemente o objetivo a que se propôs e contribui para um tema multidisciplinar por natureza, abordagem essa ainda tão escassa no Direito pátrio.

São Paulo, outubro de 2013.

DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO

Consultora Jurídica. Mestre e Doutora em Direito Urbanístico  
(PUC-SP). Pós-doutorado na Universidad de Sevilla.  
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).  
Professora da PUC-SP.



## APRESENTAÇÃO

O presente livro originou-se de tese de doutoramento em Direito do Estado, área de concentração em Direito Urbanístico, defendida em 25 de outubro de 2012 no âmbito do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, perante banca examinadora integrada pelos ilustres professores doutores Daniela Campos Libório Di Sarno (orientadora), Adilson Abreu Dallari, Nelson Saule Júnior, Luis Manoel Fonseca Pires e Daniel Ferreira, tendo logrado aprovação com nota máxima.

O tema desenvolvido «A Violência Urbana e o papel do Direito Urbanístico» foi fruto de diversas inquietações advindas da atividade profissional e social. Explica-se: o autor, magistrado desde abril de 2000, passou, a partir de fevereiro de 2005, a atuar na área criminal, de início como juiz titular da 3.<sup>a</sup> Vara Criminal de Ceilândia – DF e posteriormente como titular da Vara Criminal e Tribunal do Júri do Riacho Fundo – DF, onde está atualmente lotado.

Ressalta-se que algumas modificações foram realizadas no texto original, por sugestão da banca examinadora, a começar pelo subtítulo do trabalho, que fora invertido para melhor expressar o conteúdo da tese. Essa proposta, aliás, partiu do Prof. Adilson Abreu Dallari, genial como sempre.

Por fim, o leitor perceberá uma abordagem multidisciplinar, pois «o sentido social do urbanismo moderno coloca-o como disciplina interdisciplinar», tal como assentado por Toshio Mukai.<sup>1</sup> Ademais, o fenômeno da violência urbana também possibilita diversas abordagens. Assim, foram

---

<sup>1</sup> MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil (História-Teoria-Prática)*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 5.

trazidas as contribuições de arquitetos, urbanistas, sociólogos, filósofos, juristas, engenheiros, cientistas políticos, antropólogos, historiadores, psicólogos etc.

Com efeito, Nicolescu, autor do «Manifesto da Transdisciplinaridade», ensina que «a pluridisciplinaridade diz respeito ao estudo de um objeto de uma mesma e única disciplina por várias disciplinas ao mesmo tempo. (...) Com isso, o objeto sairá assim enriquecido pelo cruzamento de várias disciplinas». O autor explica, ainda, que, enquanto a pluridisciplinaridade trata de diversas perspectivas sobre um mesmo objeto, a interdisciplinaridade diz respeito à transferência de métodos de uma disciplina para outra.<sup>1</sup>

Brasília-DF, abril de 2014.

PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

Juiz de Direito (TJDFT). Mestre e Doutor em Direito Urbanístico (PUC-SP). Membro e atual coordenador do Centro-Oeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Membro do Conselho Deliberativo da Funpresp-Jud (mandato 2012-2014). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico dos Cursos de Especialização da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal Territórios (FESMPDFT). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico do Mestrado, Especialização e Graduação do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

---

<sup>1</sup> NICOLESCU, Basarab. *Manifesto da transdisciplinaridade*. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 1999, p. 52-53.

## INTRODUÇÃO

«A violência é o último estágio do humano», afirma com sabedoria o poeta pernambucano Heron Moura: «A violência, quando deflagrada sem controle e numa corrente, não é parte do humano – é o fim dos elos, não havendo partes discerníveis. Portanto, é uma contradição intrínseca a articulação de uma estética da violência: o poema-revólver, o poema-Kalashnikov».<sup>2</sup>

A violência urbana, assunto do momento, está em toda parte, em todos os noticiários, em uma centena de livros publicados todos os anos.

Inicia-se esta pesquisa científica com angustiantes questionamentos.

Mais recentemente, especialistas passaram a discutir sobre a relação entre violência e urbanização. Tal relação é real? No momento em que irrompe a violência em algum lugar da cidade, tem-se a noção exata do que ocorre?

Nos bairros pobres – a periferia, a favela, o cortiço – onde nasceram verdadeiras cidades informais e reside parte considerável da população mundial, certamente a violência encontra seu espaço.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> MOURA, Heron. *Poesia e violência*. Disponível em: <<http://www.heronmoura.com/blog/?p=29>>. Acesso em: 17.01.2011. O fuzil Kalashnikov, assim denominado em homenagem ao seu criador, o comunista russo Mikhail Kalashnikov, também é chamado de AK-47, é a arma de fogo mais usada no mundo.

<sup>3</sup> Dados do Censo 2010 realizado pelo IBGE mostram que 11,4 milhões de brasileiros (6% da população) viviam nos chamados aglomerados subnormais, ou seja, assentamentos irregulares, conhecidos como favelas, invasões, baixadas, ressacas, mocambos e palafitas, com mais de 50 habitantes e com falta de serviços públicos e de urbanização. O estudo também indica que havia 6.329 desses aglomerados espalhados por 323 dos 5.565 municípios do país. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15.01.2012. Esses números, no entanto, não correspondem à realidade, pois estão subestimados, haja vista o critério adotado pelo IBGE, que exige mais de 50 habitantes para considerar aglomerado como subnormal. A ONU-Habitat,

Mas os problemas envolvendo a violência urbana são de natureza complexa ou a questão é simples, porém com respostas complexas?

Não é de se questionar como os homens apreciam tanto as grandes cidades, se as metrópoles são tão cruéis com seus habitantes? Por que o ser humano é cada vez mais obstinado a viver nas cidades, se elas estão tão violentas?

Ademais, por que há tanta violência em nossas sociedades, mesmo sob o regime democrático? Quem são os responsáveis por tamanha insegurança em nossas cidades? Como é possível torná-las menos violentas e mais seguras?

E o que é violência de uma cidade? É a do meio construído ou de seus habitantes? Se for dos habitantes, por que apenas uma parcela é violenta? Aliás, todo ser humano é capaz de atos violentos ou é possível separar os habitantes violentos dos pacíficos?

A violência é um fenômeno atual ou sempre existiu? Deve-se falar em «violência urbana» ou em «violências urbanas»? Há uma espetacularização da violência urbana pela mídia? Se a resposta é positiva, o que dificulta a implantação de uma cultura da paz?

A visão dos excluídos sociais – aqueles a quem comumente se atribui a autoria da violência urbana, mas que são, ao mesmo tempo, vítimas do fenômeno – deve ser levada em conta ou o problema é técnico, devendo ser resolvido pelos especialistas?

O objetivo desta obra é estabelecer a possível relação entre o morar nas cidades e a produção da violência social, bem como apontar a possibilidade de contribuição do Direito Urbanístico nesse tema.

É certo que se deve reconhecer que a violência segue intrinsecamente ligada a inúmeros atos humanos ao longo da história e que não é um fenômeno recente, da modernidade. Mas certamente a violência urbana é fruto da nossa época, da nossa nova condição urbana, de *homo urbanus*. Ou seria *homo violens*?

A cidade não é um câncer, mas está doente. É preciso reconhecer.

Além disso, a acelerada e caótica urbanização dos países latino-americanos, africanos e asiáticos criou bolsões de miséria nas cidades do chamado «Terceiro Mundo» e, portanto, de certa espécie de violência urbana, ou porque não foi feito planejamento nenhum ou porque ele foi absolutamente insuficiente ou ineficaz.

---

por exemplo, estimou que a população brasileira vivendo em favelas é da ordem de 45,09 milhões de pessoas.

A saída não está na produção de cidades fragmentárias e desiguais, com muros altos, condomínios fechados e propriedades protegidas pelo aparato tecnológico.

«Nenhuma cidade deveria ser habitável se não oferece a seus habitantes uma certa segurança física, psicológica e social», exorta um trecho de conclusão da Assembleia Mundial dos Habitantes, denominada *Ciudad Segura*, realizada no México em outubro de 2000.

É evidente que a segurança de uma cidade não deve restringir-se a uma parcela de seus habitantes e tampouco concentrar-se nas mãos da polícia, mas deve ser dividida entre todos e assumida por todos, sem nenhuma forma de discriminação.

Na verdade, cabe repensar a violência das cidades de forma alternativa, indo além da questão penal ou penitenciária, sob pena de ver a gestão de segurança pública levada ao fracasso.

De outra parte, a miséria é em si uma violência da sociedade globalizada e «civilizada». No entanto, muitos países atribuem a culpa da violência aos pobres e traduzem isso por meio de operações como «tolerância zero», medida implantada originalmente pelo prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani, na década de 90, e isso causou elevado custo aos direitos humanos. Com a criminalização da miséria, abriu-se espaço para o preconceito racial e a brutalidade policial.<sup>4</sup> É que a violência urbana não pode ser vista e considerada como um fenômeno isolado, longe da urbanização caótica, da privatização dos espaços públicos ou da segregação social e racial.

Assim, nesta obra, de início será analisada a ordem urbanística constitucional, sua identificação e o papel que a Magna Carta reservou ao Direito Urbanístico e sua autonomia. Avaliam-se, ainda, os princípios informadores do Direito Urbanístico e as funções urbanísticas elementares.

Em seguida, faz-se análise dos diversos aspectos da violência, tais como conceito, objeto, causas e tipologia.

Analisar-se-á, ainda, a relação da violência com o crescimento urbano, apontando, dentro da análise da patologia das cidades, os índices de criminalidade em diversos níveis: mundial, latino-americano e brasileiro.

---

<sup>4</sup> Os dados sobre quem são os prisioneiros nos Estados Unidos corroboram essa argumentação: o relatório da Agência de Justiça Criminal da Cidade de Nova York para o ano de 2003 mostra que negros e latinos representaram 78% do total de pessoas presas, número que cresceu para 81% em 2004. Em ambos os anos, mais de 80% do total dos casos foram crimes leves ou contravenções, o que pode tornar Nova York uma cidade mais segura, mas também mais intolerante.

A seguir, será feita uma abordagem sobre a experiência colombiana no conflito urbano, procurando ressaltar pontos importantes na atuação de Bogotá e Medellín, que possam servir de exemplo para as cidades brasileiras.

Passadas essas etapas, será feita uma abordagem acerca do ponto central da presente obra, a partir da análise do pensamento de autores que têm estreita conexão com o tema proposto, como Hannah Arendt e a banalização da violência, Jan Gehl e sua proposta de humanização do espaço urbano e Jane Jacobs e a morte e vida das grandes cidades. Em seguida, esboçam-se políticas públicas protetivas das funções urbanísticas e minimizadoras dos delitos urbanos.

A par disso, como método de interpretação, adotar-se-á essencialmente o sistemático, que se completa com o teleológico, sem se desgarrar de outras diretrizes hermenêuticas acessórias, por ser este cientificamente mais seguro.<sup>5</sup>

O sistema adotado, ou seja, o método de análise, será a tópica jurídica ou argumentação tópica, proposta por Theodor Viehweg, que a define como «uma técnica de pensar por problemas, desenvolvida pela retórica».<sup>6</sup> Vale dizer, parte-se do problema para a norma e não desta para o problema, pois a tópica consiste na arte de pensar por meio de problemas (a violência urbana e urbanização) para ensinar.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, ensina o nosso maior mestre da exegese, Carlos Maximiliano, que «o *processo sistemático* encontra fundamento na lei de solidariedade entre os fenômenos coexistentes. Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em capôs diversos. Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço». No tocante ao elemento teleológico, explica o jurista, «considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou *finalística*; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, *teleológica*. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida». In: MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 105 e 124-125.

<sup>6</sup> VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Trad. Tércio Sampaio Ferraz Junior. Brasília: UnB, 1979, p. 17.

<sup>7</sup> A tópica realmente tem um nítido caráter pragmático e concretista, pois, no dizer de Karl Larenz, «em tal discussão são considerados relevantes diversos pontos de vista (*topoi*) que se mostrem aptos a servir de argumentação pró ou contra a solução ponderada. De entre eles, o argumento sobre as consequências (“o que ocorreria se fosse adotada esta ou aquela solução”)

Desse modo, não é possível descrever o direito de forma estática, como Kelsen, pois «uma consideração cega aos fins, ou cega aos valores, é pois aqui inadmissível, e assim também a respeito do direito ou de qualquer fenômeno jurídico» (Radbruch).<sup>8</sup>

Por fim, há uma humilde homenagem aos cem anos de nascimento do genial Adoniran Barbosa, ocorridos em 06 de agosto de 2010, relatando o conteúdo social e urbanístico de seus sambas, os quais estão imbricados de traços de uma cultura do cotidiano da cidade, em uma São Paulo sob o impacto da modernização industrial.<sup>9</sup>

---

desempenha um papel de particular importância». In: LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Trad. de José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 170.

<sup>8</sup> RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Trad. de Luís Cabral de Moncada. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1997, p. 44. Radbruch (1878/1949), jusfilósofo alemão, catedrático da Universidade de Heidelberg, foi perseguido pelo regime nazista e desenvolveu teoria jusnaturalista de proteção aos direitos fundamentais, embasados por uma filosofia dos valores de origem neokantiana. Sua teoria teve influência decisiva em vários autores, com destaque para Miguel Reale e Robert Alexy.

<sup>9</sup> «Adoniran, como narrador da metrópole, traduz a modernidade a partir de uma percepção que se alimenta de um sentido de cotidiano, negado pela racionalidade que move a transmutação do espaço da cidade – valor de uso – em metrópole – valor de troca. Em sua obra, inscrita no universo da cultura popular, apropria-se do urbano, inventando uma narrativa do moderno à margem das imposições da ordem dominante». In: ROCHA, Francisco. *Adoniran Barbosa, o poeta da cidade*. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2002, p. 20.



## *Aguenta a Mão, João*

Adoniran Barbosa

Composição: Adoniran Barbosa / Hervé Clodovil

Não reclama  
Contra o temporal  
Que derrubou teu barracão  
Não reclama  
Guenta a mão João  
Com o Cibide  
Aconteceu coisa pior  
Não reclama  
Pois a chuva  
Só levou a tua cama  
Não reclama  
Guenta a mão João  
Que amanhã tu levanta  
Um barracão muito melhor  
C'o Cibide coitado  
Não te contei?  
Tinha muita coisa  
A mais no barracão  
A enxurrada levou seus  
Tamanco e o lampião  
E um par de meia que era  
De muita estimação  
O Cibide tá que tá dando  
Dó na gente  
Anda por aí  
Com uma mão atrás  
E outra na frente



# Capítulo I

## NOÇÃO GERAL DE DIREITO URBANÍSTICO

SUMÁRIO: 1.1 Conceito de Direito Urbanístico, urbanismo, urbanização e urbanificação – 1.2 Identificação da ordem jurídico-urbanística; 1.2.1 Princípio da função social da propriedade; 1.2.2 Princípio da função social da cidade; 1.2.3 Princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo; 1.2.4 Princípio da justa distribuição dos ônus decorrentes do processo de urbanização; 1.2.5 Princípio da coesão dinâmica; 1.2.6 Princípio da cooperação entre os setores público e privado – 1.3 As funções urbanísticas e as Cartas de Atenas; 1.3.1 A Carta de Atenas de 1933; 1.3.2 A Nova Carta de Atenas; 1.3.3 Habitação; 1.3.4 Trabalho; 1.3.5 Circulação; 1.3.6 Recreação.

### 1.1 CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO, URBANISMO, URBANIZAÇÃO E URBANIFICAÇÃO

O Direito Urbanístico, uma disciplina jurídica relativamente nova, é fruto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos em decorrência do processo de forte crescimento urbano.

O termo «urbanístico» vem de urbanismo, palavra que vem do latim «*urbs*», que, por sua vez, significa cidade. O conceito de urbanismo<sup>1</sup> é,

---

<sup>1</sup> «O urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objeto é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico

portanto, estreitamente ligado à cidade e, mais do que isso, às necessidades do ser humano nas cidades. O que é, então, a cidade? Todo núcleo habitacional pode receber o título de urbano?

Existem diversas concepções que tratam do conceito de cidade:

a) *critério demográfico-quantitativo* – é o mais utilizado e difundido. Por ele se valoriza o número de habitantes e/ou a densidade populacional – como exemplo, no Canadá e Escócia, o critério é de 100 moradores, enquanto para a Holanda, 5 mil habitantes caracterizam uma cidade, para a ONU, 20 mil habitantes, para os EUA, 50 mil;

b) *critério econômico* – apoia-se na doutrina de Max Weber –, em que se considera cidade uma «localidade de mercado», onde exista um mínimo de comércio, artesanato, negócios, manufaturas, indústrias, fomento de cultura e exercício do poder público – leva em conta a existência de uma camada urbana com produção e consumo;

c) *critério funcional* – valoriza a influência exercida pela cidade sobre as áreas envolvidas e o tipo de atividades a que a população se dedica, que devem ser, majoritariamente, do setor secundário e terciário;<sup>2</sup>

d) *critério de subsistemas* – considera a cidade como um conjunto de subsistemas administrativos (sede de organizações públicas), comerciais (centro de relações comerciais), industriais (centro de produção de manufaturas), socioculturais (produção educacional, recreativa, cultural, religiosa etc.);

---

e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano». In: DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri-SP: Manole, 2004, p. 7. A palavra *urbanismo* – que etimologicamente quer dizer ciência do planejamento das cidades – apareceu pela primeira vez em 1910 em um artigo de Paul Clerget no Boletim da Sociedade Geográfica de Neufchâtel. Aliás, naquele ano ocorreu o Congresso de Higiene de Londres, em que se encontraram reunidos os grandes pioneiros do urbanismo: o berlinense J. Stübben (autor do primeiro tratado de planejamento das cidades), o escocês Patrick Geddes (biólogo e sociólogo), Louis Bonnier, Thomas Adam, Eugène Hénard (inventor da rotatória e das vias suspensas), Ebenezer Howard (autor da teoria *Garden-City*), Raymond Unwin, Daniel Burnham, dentre outros. In: BARDET, Gaston. Trad. Flávia Cristina S. Nascimento. *O urbanismo*. 2. ed. Série Ofício de Arte e Forma. Campinas-SP: Papyrus, 2001, p. 23-24.

<sup>2</sup> De acordo com o Dicionário Aurélio, *setor primário* é o conjunto de atividades (agricultura, atividades extrativas) voltadas à produção de mercadorias não transformadas; *setor secundário* é o conjunto de atividades produtivas (indústria de transformação, construção civil) voltadas à transformação de matérias-primas em produtos acabados; *setor terciário* é o conjunto de atividades produtivas (serviços em geral) de que não resultam bens tangíveis. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 1.925.