

**RUMO A UMA POLÍTICA INTEGRAL DE CONVIVÊNCIA E
SEGURANÇA CIDADÃ NA AMÉRICA LATINA: Marco conceitual de
interpretação–ação, PNUD**



Elaborada por: Héctor Riveros Serrato, PROJETO REGIONAL DE GOVERNABILIDADE LOCAL PARA A AMÉRICA LATINA, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

DATA: 2007

INTRODUÇÃO

A violência urbana passou a ser um dos maiores flagelos dos países da América Latina; a região aparece com o mais alto índice de violência por número de homicídios no mundo. A maior parte dos delitos ocorre em zonas urbanas e tanto as vítimas quanto os homicidas são, primordialmente, jovens habitantes de cidades médias ou grandes. Calcula-se que morram anualmente, na sub-região, 350.000 pessoas de maneira violenta, das quais 110.000, aproximadamente, em consequência de homicídios¹. A insegurança constitui parte das preocupações da maioria dos cidadãos em todos os países².

O custo econômico que a violência representa para a região é imenso. As vítimas, em geral, são homens jovens, os quais, além de tudo, fazem parte das gangues juvenis ou *maras*, como são denominadas na América Central. O conflito urbano concentra-se em bairros marginais, afeta os jovens, expressa-se de maneira muito violenta e aumenta conforme o grau de organização, de modo que ações preventivas e de controle são urgentes. Da eficácia destas dependem milhares de vidas na América Latina.

Concomitantemente, surgiram, em teoria, novos conceitos, como os de segurança pública ou segurança e convivência cidadãs, após o abandono dos conceitos de segurança nacional e de defesa interna, e elaboraram-se diversas teorias para explicar as causas do fenômeno e recomendar a adoção de políticas de prevenção do crime e de intervenção nos conflitos urbanos.

Sobre essas interpretações, que vão desde as "causas sociais" até a "racionalidade econômica", não há unanimidade e parece, mesmo, ser necessário aceitar que o fenômeno é multicausal e que, portanto, deve tratar-se da mesma forma³.

¹ Dados extraídos de LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD 2004.

² Conforme pesquisa de *Latinobarómetro 2002*, a questão da delinquência e das drogas é a terceira prioridade dos latino-americanos. Somada à violência política, que aparece em quarto lugar, alcança quase 20% das respostas, superada, apenas, pelo desemprego e pela pobreza.

³ Ver ARRIAGADA, Irma. Prevenir o reprimir: *falso dilema de la seguridad ciudadana*. REVISTA DE LA CEPAL 70 ABRIL 2000.

Este ensaio pretende, com base nas lições aprendidas e nos trabalhos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na América Latina, delinear um marco conceitual que sirva tanto para os executores, quanto para os acadêmicos para delimitar os conceitos envolvidos e transformá-los em ferramentas de ação, com o fim de contribuir para a melhoria das políticas públicas de segurança cidadã na região.

CONVIVÊNCIA, SEGURANÇA CIDADÃ E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Muito se discute sobre os conceitos que devem ser usados para identificar uma política pública de prevenção e redução dos índices de violência e delinquência de uma sociedade. Debate-se, particularmente, o conceito de segurança pública, usado em vários países da região, e o de segurança cidadã, cunhado na América Latina e difundido na segunda metade dos anos noventa. Contudo, em alguns países, começou-se a utilizar os termos convivência e segurança cidadã para indicar um conteúdo mais abrangente, o que gerou reações de ceticismo, pois se estima que esse conceito induza a uma visão concentrada na prevenção, com resultados a muito longo prazo, o que faria com que a política fosse parcial e, provavelmente, tivesse poucas possibilidades de êxito e nenhuma possibilidade política. Acrescente-se a isso a dificuldade de compreensão do conceito, uma vez que não há uma palavra que o traduza exatamente de um idioma para outro.

Conviver – que, em sentido lato, é viver em companhia de outros – adquire, neste contexto, uma conotação de ausência de violência nas relações interpessoais e sociais, de modo que uma política pública que se denomine de convivência cidadã estará, claramente, voltada para a modificação de regras de comportamento que regulem essas relações, para diminuir os índices de violência.

A convivência é definida como a qualidade que tem o conjunto de relações cotidianas que ocorrem entre os membros de uma sociedade quando se harmonizam os interesses individuais com os coletivos e, portanto, os conflitos se administram de maneira construtiva. Esse conceito ressalta, além disso, a noção de se viver em meio à diferença, tema de especial relevância nas sociedades contemporâneas caracterizadas pela heterogeneidade e pelo multiculturalismo. A noção tampouco discorda do uso da força com que as sociedades

democráticas revestiram o estado para garantir o livre exercício da liberdade e os direitos dos cidadãos.

O conceito de **desenvolvimento humano**, introduzido pelo PNUD no começo dos anos noventa, refere-se ao aumento das categorias e de oportunidades de escolha das pessoas. A **segurança humana**, termo conhecido a partir de 1994, implica que os indivíduos façam uso dessas opções de maneira segura e absolutamente livre.

Dessa forma, na atualidade, a segurança é vista pelo PNUD como um assunto relacionado diretamente ao respeito pela vida e pela dignidade. A segurança humana é um termo amplo que inclui a segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política. Além da estabilidade nacional ou territorial, ela busca a proteção dos indivíduos contra ameaças tanto de caráter crônico, como repentino, tais como a fome, as doenças, a degradação do meio ambiente, a produção e o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, as disputas étnicas e o terrorismo internacional, entre outras. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 especifica que,

ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de *trato civilizado* representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade.

Na medida em que a violência e o delito atentam contra a vida, as liberdades e os bens de homens, mulheres, meninos e meninas de uma sociedade, criam obstáculos à luta contra a pobreza e produzem efeitos corrosivos sobre a governabilidade democrática e o desenvolvimento humano.

Na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e de crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais, além de se estar intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política.

De fato, em termos econômicos, a insegurança constitui um importante desestímulo ao investimento produtivo. Em termos de dinâmica democrática, as dificuldades para controlar e diminuir os índices de delitos chegam a comprometer a credibilidade das instituições públicas que não encontram respostas eficazes para esse problema. O relatório sobre a democracia na América Latina patrocinado pelo PNUD acrescenta a essa descrição que, em matéria de cidadania civil, a região não realizou avanços substanciais, principalmente, no que se refere à segurança dos cidadãos e à capacidade do Estado para prover proteção (ver *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*, 2004).

O problema mais profundo, de qualquer maneira, é que os fatores associados à violência e ao conflito se reforçam entre si, constituindo um tipo de círculo vicioso que dificulta o desenvolvimento. Daí a necessidade de se analisar esse fenômeno como uma questão inerente ao desenvolvimento humano. Nesse contexto, a segurança cidadã é concebida como um tipo de proteção circunscrito às ameaças provenientes de atos violentos ou criminosos e se caracteriza como um aspecto diferenciado e medular da segurança humana. Como resultado do enquadramento da segurança cidadã no marco da segurança humana, as políticas de segurança, que, tradicionalmente, se concentravam quase com exclusividade na estabilidade estatal e na conservação do regime, correm e ampliam seu foco de atenção em direção ao bem-estar das pessoas e aos direitos humanos, reposicionando a cidadania como o principal objeto da proteção estatal.

Em suma, a segurança cidadã é consequência de uma condição necessária, embora não suficiente, da segurança humana, que, em última análise, é a derradeira garantia do desenvolvimento. Por conseguinte, as intervenções institucionais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e a violência (políticas de segurança cidadã) se referem às ameaças à segurança provenientes da violência, em particular, da violência cotidiana que se origina no interior da família ou da comunidade ou da qual padecem os cidadãos como resultado de situações de risco ou de atividades de organizações criminosas envolvidas com delitos de maior vulto que podem ser prevenidos ou enfrentados com políticas locais.

A redução das taxas de criminalidade nas zonas urbanas da América Latina, especialmente, as taxas de homicídios, deve ser vista como condição para se atingirem as Metas do Milênio, já que os mais afetados são os jovens de zonas marginalizadas das cidades

da região. Não há outra forma de melhorar consideravelmente, até o ano 2020, a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes dos bairros mais precários.

INTERPRETAÇÃO DOS FENÔMENOS DE VIOLÊNCIA E A INCIDÊNCIA DESTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É longa a elaboração conceitual que se tem feito para tentar explicar os comportamentos violentos das pessoas e os fenômenos de violência e delinquência que afetam as sociedades contemporâneas, particularmente, as latino-americanas, que se encontram entre as regiões que apresentam as mais altas taxas de violência no mundo.

A literatura desenvolveu interpretações que consideram a pobreza a principal causa da violência. Essa é a posição majoritariamente aceita pelos cidadãos dos diferentes países, quando inquiridos sobre uma explicação para as pesquisas, e compartilhada com acadêmicos, setores da Igreja Católica e, inclusive, com muitas autoridades e polícias encarregadas de controlar o fenômeno. Ultimamente, essa posição tem variado, com a afirmação de que a iniquidade e a marginalidade social são as variáveis fundamentais para a previsão da violência, afirmação apoiada pelo fato de que esta se expressa e se concentra em setores urbanos marginalizados, embora com as necessidades básicas satisfeitas, e de que as taxas de delinquência são baixas nas zonas homogeneamente pobres.

Na outra ponta, situam-se os que consideram que a violência se explica por uma decisão individual de caráter racional, que avalia a relação custo-benefício e que, diante do menor risco, opta pelo uso da violência para obter proveito de alguma natureza.

Entre esses dois extremos, elaboraram-se hipóteses relacionadas aos hábitos de comportamento que passaram a ser fatores de risco, para os quais se lançou mão da análise epidemiológica do fenômeno, o que, com base em dados estatísticos, levou à percepção de que condutas como o consumo de álcool e o porte de armas explicam boa parte dos comportamentos violentos que ocorrem na sociedade. Análises similares mostraram que se podem considerar fatores de risco a idade e as circunstâncias de vida, como estar em situação de rua ou de deslocamento.

Recentemente⁴, incorporou-se um elemento de análise relacionado ao capital social ou ao exercício da cidadania, com base no qual se afirma que muitos fenômenos de violência na América latina se explicam pela falta de confiança nas relações entre os cidadãos e entre estes e as instituições, bem como pela fragilidade das redes e dos controles sociais que incidem nos comportamentos individuais ou coletivos.

Uma interpretação mais completa do tema permite classificar o tipo de problemas que podem afetar negativamente a convivência e a segurança de uma sociedade nas seguintes categorias:

AUSÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL

- ▶ Os problemas de violência urbana estão associados ao crescimento urbano desordenado, que gera um capital social deficiente – produto de economias com alto nível de informalidade –, bem como desconfiança nas instituições e uma atitude complacente em relação ao cumprimento das leis.
- ▶ Os cidadãos desconhecem as normas, por um lado, e, por outro, não estão dispostos a cumpri-las por considerarem que são oriundas de organismos que não buscam o bem-estar geral, mas o aproveitamento particular, de modo que não estão suficientemente sensibilizados para os benefícios de seu acatamento.

FATORES DE RISCO

- ▶ Identificaram-se diversos fatores que podem ser considerados como causa da violência, visto que, com sua presença, aumentam as possibilidades de as pessoas incorrerem em atos ou feitos violentos. Eles são sociais, culturais ou espaciais, tais como armas, álcool, grupos populacionais vulneráveis.

⁴ Carrión, Fernando (1994): “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, em Concha Eastman, A. y Cobo, G. (editores), Ciudad y violencias en América Latina, PGU, Quito. Mario Lungo y Roxana Martel, CIUDADANIA SOCIAL Y VIOLENCIA EN LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS, em Experiencias Territoriales Nelia Tello, Carlos Garza, La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad, Artigo publicado na Revista Este País, núm. 116, novembro de 2000, p. 34. Myriam Jimeno, Departamento de Antropología, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia Cultura y Violencia. Antanas Mockus, Armonizar ley, moral y cultura . Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*Peñalosa, Enrique. Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo. Cláudio Santiago Dias Júnior. Capital social e violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte Universidade Federal de Minas Gerais.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

- ▶ Na violência doméstica se podem encontrar elementos de produção e reprodução da violência; portanto, ela representa uma das principais variáveis na solução ou redução do problema geral.

A família é a primeira referência que se tem sobre os modelos de inter-relação na estrutura social. Nela se reproduzem perfeitamente as estruturas de poder provenientes de valores, normas, obrigações, responsabilidades que são aceitas espontaneamente e que carregam figuras de dominação e subordinação, com seus respectivos mecanismos de perpetuação, entre eles, a violência em qualquer uma de suas manifestações, isto é, física, psicológica, sexual, entre outras.

- ▶ A violência contra as crianças é, praticamente, uma variável que prenuncia a violência adulta.

CONTEXTO URBANO INADEQUADO

- ▶ A arquitetura e a criminologia encontraram uma forte relação entre o contexto urbano e o comportamento das pessoas, assim como entre o planejamento dos espaços urbanos e a percepção de segurança e tranquilidade dos cidadãos.
- ▶ Da mesma forma, paradoxalmente, a sensação de temor cidadão é expressa, em muitas ocasiões, nos lugares mais frequentados – normalmente, os centros das cidades –, os quais apresentam alto nível de deterioração e grande ocupação indevida dos espaços públicos, com vendas nas ruas, estacionamento de veículos e até mesmo apropriação particular. Equipamentos urbanos deteriorados, como as passagens por baixo das pontes, as passagens para pedestres e os parques abandonados, são também mencionados como lugares que geram maior percepção de insegurança.

TIPOLOGIA DA DELINQUÊNCIA

- ▶ Se a relação mortes/lesões pessoais é maior que um, é possível estabelecer que, pela letalidade das agressões, estas são manifestações de organizações criminais, enquanto que, se o resultado é menor que um, indica que há maior grau de presença de casos de violência ocasional.

- ▶ O tipo de arma utilizada para agredir poderá reforçar a hipótese anterior. Se a relação armas de fogo/armas brancas é maior que um, mostra a presença de delinquência organizada, e, se o resultado é menor que um, os casos refletem expressões de violência incidental.
- ▶ A determinação das circunstâncias de tempo, modo e lugar nas quais ocorrem os fatos contribui para a definição de hipóteses sobre as causas do fenômeno. Se os fatos ocorrem em dias e horas associados ao consumo de álcool, podem ser o resultado da exposição de cidadãos comuns a fatores de risco previsíveis e evitáveis.
- ▶ As condições de vítima e homicida relacionadas à idade, à existência de vínculo anterior, ao registro de antecedentes criminais ou policiais, ao fato de estar em situação de excitação produzida pelo consumo de álcool ou de substâncias psicotrópicas constituem, também, uma variável que permitirá perceber com que tipo de delinquência se está deparando.
- ▶ A informação sobre os motivos do crime ajudará a determinar se se trata de violência política, econômica ou social.
- ▶ A localização geográfica dos homicídios será de grande utilidade se sobreposta à estratificação social da região ou à presença de gangues, de modo que se possam examinar cenários com o mesmo objetivo da tipologia anterior.
- ▶ Os tipos de delitos de maior ocorrência permitem identificar a presença de crime organizado quando requerem algum grau de preparação e organização, tais como assaltos bancários, furto de veículos, contrabando, narcotráfico ou sequestro.

INIQUIDADE SOCIAL E MARGINALIDADE URBANA

- ▶ A relação entre o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH), o índice Gini (que indica a igualdade ou desigualdade de renda, por exemplo) e outros similares com a situação de violência e delinquência pode revelar uma particular situação de iniquidade ou marginalidade que impede a criação de condições de prevenção ou redução do fenômeno.

CONCENTRAÇÃO DE DELITOS EM DETERMINADAS ÁREAS OU CENÁRIOS

- ▶ As ferramentas de determinação geográfica do delito podem mostrar a maior frequência de ocorrência de crimes ou de manifestações de violência em determinadas áreas.

INEFICÁCIA INSTITUCIONAL

- ▶ Falta de capacidade da polícia para atuar.
- ▶ Impunidade.
- ▶ Problema carcerário.

Em termos de política pública de segurança, esta discussão teórica produz um efeito direto relacionado ao tipo de estratégias de intervenção escolhidas, que variará desde estratégias puramente preventivas, que buscam incidir nos comportamentos cidadãos, até estratégias de controle voltadas a incrementar o grau de risco de sanção em que incorre um delinquente quando comete um feito ilícito.

A experiência demonstra que, quando a política toma partido de uma das distintas posições teóricas em matéria de segurança, ela fracassa; ocorre o oposto, porém, quando decide abordar o fenômeno de maneira integral, o que produz resultados em curto prazo que, além disso, são mais duradouros.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVÊNCIA E SEGURANÇA CIDADÃ

Sob esse marco e para os objetivos deste trabalho, entende-se por segurança cidadã democrática: uma situação social livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente e na qual se conformam e se formulam políticas e mecanismos institucionais eficientes que tendem a administrar o conjunto de riscos ou conflitos (concretos ou previsíveis) que lesem a liberdade ou o gozo pleno desses direitos, mediante sua prevenção, controle ou repressão.

A prevenção, o controle, a sanção e a repressão da violência e da delinquência constituem uma responsabilidade básica e irrevogável do Estado e, por isso, são componentes vitais das políticas públicas, sem detrimento das responsabilidades que cabem à sociedade civil.

Atendendo a essas premissas, define-se política de segurança cidadã como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos.

Uma política eficaz deve ser o resultado de uma análise detalhada da situação, considerar metas de médio e longo prazos e compreender ferramentas ou instrumentos que

englobem os diversos tipos de problemas que terá que enfrentar para prevenir e reduzir os fenômenos de violência e delinquência.

Assim como um dos traços históricos característicos do sistema de segurança pública dos países da América Latina tem sido o recorrente desgoverno político quanto aos assuntos de segurança (que fez com que a direção, a administração e o controle dos assuntos de segurança, organização e funcionamento ficassem em mãos das próprias agências policiais, gerando, dessa forma, um tipo de policiamento da segurança pública), é verdade, também, que houve um deficiente processo de adoção de políticas públicas. Estas têm sido mais intuitivas do que analíticas, mais reativas do que planejadas, mais segmentadas do que integrais, mais dispersas do que focadas, mais fragmentadas do que consensuais e – o que é mais grave – a maioria delas sem impacto real, já que, em quase todo o continente, os índices de violência e delinquência aumentaram de maneira sistemática nas duas últimas décadas, sem que os inadequados esforços dos governos tenham conseguido reverter essa tendência, a não ser em casos excepcionais, quase todos de caráter local.

Na revisão dos poucos documentos existentes ou das declarações de tomadores de decisões, assim como do próprio debate público sobre o tema, adverte-se que, na América Latina, imperou uma interpretação mecânica do fenômeno da violência, que, normalmente, é associado de maneira automática aos índices de pobreza ou a outros fatores, sem nenhum grau de comprovação empírica. De fato, uma das maiores deficiências institucionais é a carência de informação fidedigna. A estatística criminal, na maior parte dos casos, ou está desatualizada, ou integrada a fontes pouco confiáveis, ou baseada em dados colhidos sem muito tecnicismo. Não deixa de surpreender que as comparações internacionais que com frequência são publicadas registrem informação de mais de cinco anos, o que, para um fenômeno tão dinâmico, não só não é útil, como, em alguns casos, chega a ser inconveniente.

Por outro lado, os atos violentos costumam gerar grande impacto social, que, em algumas ocasiões, se traduz em forte pressão sobre as autoridades, das quais se exige ação, resultando em declarações prematuras ou decisões tomadas mais como reação do que como consequência de uma análise sistêmica e sistemática da situação. As políticas assim adotadas costumam ter efeitos positivos sobre a opinião pública, pela simplicidade da mensagem, mas seu caráter é meramente simbólico.

A interpretação dos fatos, como acontece na maioria dos fenômenos sociais, é mediada por concepções ideológicas de alto conteúdo ético, o que leva à adoção de decisões que privilegiam um tipo de soluções e descartam outros e acaba dificultando o alcance de resultados diante de um fenômeno de múltiplas causas, como é o caso da violência.

A dificuldade de trabalhar com as pessoas que estão em risco de ser vítimas ou perpetradoras da violência e a simplicidade das análises fazem com que as políticas se voltem na direção errada, em particular, as de caráter preventivo, as que preferem as chamadas de caráter terciário às secundárias ou primárias, mais diretamente voltadas às populações objeto de intervenção.

Talvez uma das maiores fragilidades das políticas públicas de prevenção e controle da violência na América Latina seja a quase total ausência de mecanismos de monitoramento, acompanhamento, avaliação de impacto e esquemas de controle social que permitam precisar os resultados e os efeitos reais dos esforços feitos pelos governos, ONGs, organismos de cooperação e bancos multilaterais.

Uma política eficaz deve:

- ser o resultado de uma análise pormenorizada da situação, baseada em um julgamento sistemático e analítico, consistente na abordagem descritiva e interpretativa de um conjunto de campos e dimensões fundamentais das problemáticas existentes na jurisdição (situações de violência, conflitos e delitos) e de seu sistema institucional de segurança pública, seus atores, sua organização e seu funcionamento;
- considerar metas de médio e longo prazos;
- compreender ferramentas ou instrumentos que englobem os diversos tipos de problemas que a política precisa enfrentar para prevenir e reduzir o fenômeno da violência e da delinquência;
- corresponder a uma visão de desenvolvimento fundamentada no desenvolvimento humano, no respeito e na dignidade da pessoa e na construção de relações de confiança entre os cidadãos que lhes permita exercer livremente seus direitos;

- convocar todas as agências estatais, as forças políticas, o setor privado, as agências internacionais e a sociedade civil para concentrar esforços e garantir o caráter integral da intervenção;
- contar, de entrada, com uma linha de base e um sistema de medição de impacto que garanta que os resultados sejam alcançados ou que a política tenha a flexibilidade suficiente para adotar os corretivos identificados durante sua execução.

Uma política com essas características parte do pressuposto — seguindo a tendência moderna no assunto — de que as ações devem ser realizadas em um espectro amplo, que vai do nível preventivo, entendendo-se este como a antecipação dos riscos não só quanto a seu aparecimento, mas também quanto ao controle de sua expansão, até os níveis legítimos de coerção de um Estado democrático de direito. A política pública que for adotada deverá incorporar o enfoque de gênero de forma transversal, enfatizando, especialmente, a violência de gênero e, em particular, a violência doméstica.

A incorporação transversal do enfoque de gênero no campo da segurança cidadã implica a produção e articulação de informações para identificar as contribuições específicas e associadas das questões de gênero à produção ou inibição da violência e da delinquência, de tal forma que permita definir os meios e mecanismos mais convenientes que possibilitem às políticas e estratégias a eficiência e a eficácia capazes de reduzir os riscos e o incremento de capacidades para alcançar um desenvolvimento humano e democrático em que a equidade seja uma realidade.

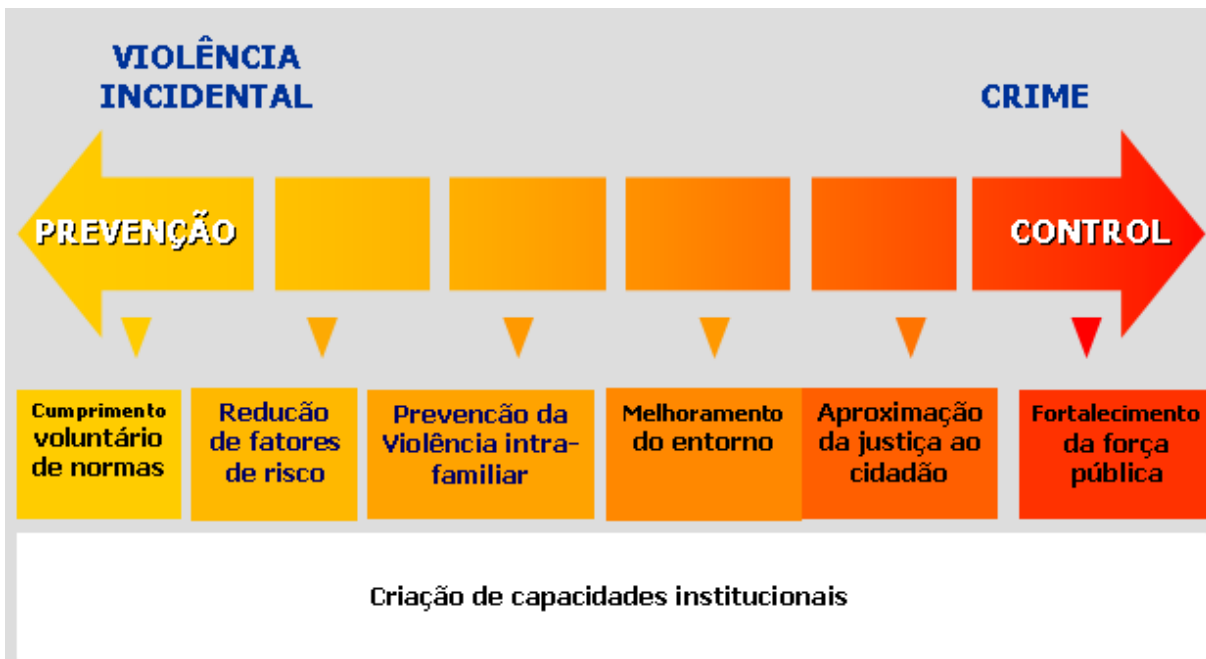
Pois bem, o enfoque de gênero não tem impacto apenas no plano da violência de gênero e dos crimes violentos; também tem influência nas localizações, nos desempenhos e na configuração de diversas estratégias de caráter delituoso. Da mesma forma, a incorporação do enfoque de gênero em aspectos essenciais como a convivência e a construção de cidadania implica a geração e o cumprimento de normas mais equitativas e respeitosas e a valorização das diferenças, com o objetivo de alcançar um tratamento igualitário entre homens e mulheres.

A política pública com essas características poderá ser refletida em um diagrama, como o que será mostrado a seguir, no qual se reconhece a multicausalidade dos fenômenos de violência, assim como a heterogeneidade de suas manifestações, as quais foram tipificadas de diversas maneiras pelos autores, mas que, para fins de decisões de política, podem ser simplificadas em dois tipos: violência incidental e violência instrumental ou de crime organizado. Entre esses dois extremos há múltiplas manifestações de violência e delinquência que são o resultado de diversos fatores conjugados em um determinado momento. As simples estatísticas podem não dizer muito, já que, por exemplo, se registra como homicídio qualquer morte violenta causada intencionalmente por uma pessoa, independentemente de a motivação ser uma briga de rua, um crime passional, consequência de uma tentativa de roubo ou sequestro ou vingança entre membros de organizações criminosas.

O diagrama expressa, também, o tipo de políticas públicas que podem ser implantadas e desenvolvidas para o enfrentamento dos problemas identificados como prioritários, para, assim, diminuir os índices de violência e delinquência em um território.

Definiram-se cinco categorias de ferramentas de intervenção, em função do tipo de problemas que se pretende resolver, dentro das quais se encontram áreas distintas de trabalho ou de análise identificadas tanto pelos executores de políticas públicas, como por acadêmicos e estudiosos do fenômeno. Elas buscam:

- obter o cumprimento voluntário de normas;
- promover a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco;
- melhorar os contextos urbanos associados ao medo ou ao perigo real;
- facilitar o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais ou alternativos de resolução de conflitos;
- construir, em termos genéricos, capacidades institucionais, bem como melhorar a eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e a confiança dos cidadãos nessas instituições. Esta ferramenta é catalogada, por alguns, como sendo de fortalecimento institucional, não programática, propriamente. Contudo, inclui-se nesta categoria, já que alguns dos projetos desenvolvidos com esses propósitos envolvem estratégias de intervenção essencialmente programáticas.



FERRAMENTAS PARA A AÇÃO

Com base nos problemas identificados, propõe-se o seguinte agrupamento de ferramentas de ação para:

- a construção de capacidades para o planejamento de políticas de segurança e convivência;
- a autorregulação cidadã e a construção de cidadania;
- a redução dos fatores de risco que levam a atos de violência;
- o melhoramento dos contextos urbanos;
- a prevenção da violência de gênero e suas formas;
- a facilitação do acesso cidadão à justiça e a promoção de mecanismos de solução pacífica de conflitos;
- o fortalecimento do sistema policial e de justiça.

CIDADANIA E SEGURANÇA

Mockus (1995) desenvolveu uma teoria na qual sustenta que

o exercício sistemático da violência fora das regras que definem o monopólio estatal do uso legítimo da mesma, ou o exercício da corrupção, crescem e se consolidam exatamente porque chegam a ser comportamentos culturalmente aceitos em certos contextos. Toleram-se, assim, comportamentos claramente ilegais e freqüentemente de moral censurável.

Além disso, sustenta sua afirmação no divórcio entre a lei, a moral e a cultura como sistemas reguladores de comportamentos individuais e sociais que

se expressa em ações ilegais, mas aprovadas moral e culturalmente, ações ilegais e desaprovadas culturalmente, mas moralmente julgadas como aceitáveis e ações ilegais, reconhecidas como moralmente inaceitáveis, mas culturalmente toleradas, aceitas. E como obrigações legais que não são reconhecidas como obrigações morais ou que em certos meios sociais não são incorporadas como obrigações culturalmente aceitas.

Esses conceitos sustentaram o desenho de programas de cultura cidadã cujo objetivo principal é a *autorregulação interpessoal*, expressa no âmbito privado, mas, especialmente, no âmbito público. Os programas de cultura cidadã assim entendidos buscam aumentar:

- o cumprimento de normas de convivência;
- a capacidade de alguns cidadãos para levar outros ao cumprimento pacífico das normas;
- a capacidade de consenso e de solução pacífica de conflitos entre os cidadãos;
- a capacidade de comunicação dos cidadãos (expressão, interpretação) por meio da arte, da cultura, da recreação e do esporte.

O capital social compreende as características de organização social, confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência de uma sociedade mediante a facilitação de ações coordenadas (Putnam, 1996 [1993], p. 177). A construção de cidadania supõe, então, que exista uma relação direta entre os níveis de confiança e a disposição de cooperação para o alcance de um propósito coletivo.

Quanto à segurança, já foi dito que, numa sociedade com alta coesão social e sentimentos de cooperação, é possível inibir o comportamento criminoso a partir de expressões solidárias e trabalho coletivo. Com base nessa hipótese, realizaram-se estudos em

diferentes partes da América Latina e encontrou-se a relação entre as variáveis de capital social e o fenômeno da violência.

O estudo das gangues na América Central concluiu que

a confiança interpessoal e a presença de espaços públicos de encontro são as condições de capital social que parecem determinar mais fortemente a presença ou não das *maras* em algumas comunidades estudadas da América Central.

Esse estudo explorou as variáveis de confiança interpessoal, participação comunitária, presença de espaços públicos positivos de encontro, existência de espaços públicos "perversos" e percepção de violência na comunidade e encontrou o seguinte: no caos da confiança interpessoal, dos espaços públicos e da percepção de violência, a relação se dá na direção suposta pelas hipóteses de trabalho. Em outras palavras: a confiança interpessoal dentro da comunidade inibe o aparecimento de gangues; os espaços comunitários positivos neutralizam o surgimento dos *mareros*; a presença de bares, cantinas e bordéis (espaços públicos perversos) estimula o aparecimento de membros de gangues e de violência; e uma comunidade percebida como muito violenta, da mesma forma, dá margem ao desenvolvimento das gangues.

O estudo demonstrou, além disso, que a variável de percepção da violência também se vincula estatisticamente a quase todos os fatores de capital social.

ESPAÇO PÚBLICO, ESPAÇO DE ENCONTRO E SEGURANÇA

Há algum tempo, trabalhou-se a relação do entorno urbano com a segurança e, a partir disso, avançou-se no desenho conceitual dos elementos de prevenção situacional e nas estratégias de prevenção ao crime por meio do desenho urbano. Todavia, essa concepção é parcial e deve ser considerada de forma integral com aquela que valoriza o espaço público como cenário natural de integração social e, portanto, de encontro.

A arquitetura e a criminologia encontraram uma forte relação entre o contexto urbano e o comportamento das pessoas, assim como entre o desenho dos espaços urbanos e a percepção de segurança e tranquilidade dos cidadãos.

Em termos gerais, considera-se que os espaços urbanos bem planejados, desenhados e mantidos podem dissuadir comportamentos violentos por aumentarem o risco de sanção ou por induzirem condutas adequadas para sua conservação. Os espaços públicos ordenados promovem o que se denominou vigilância natural por parte da comunidade, o que gera maior segurança subjetiva, incrementa o uso do espaço por parte das pessoas e diminui as probabilidades de se cometerem delitos.

Peñalosa sustenta que a forma de se edificarem cidades e se organizar a vida urbana pode ser um instrumento poderoso na construção de uma sociedade mais igualitária e integrada, de modo que se logre que prevaleça o interesse geral, melhore a qualidade de vida e aumente a auto-estima. Ressalta, ainda, o valor do contexto urbano para o avanço na obtenção das chaves do sucesso, entre as quais se deve incluir a felicidade, que tem mais relação com o desenvolvimento do potencial humano do que com o nível de consumo. Assim, o espaço público como cenário natural de encontro adquire grande relevância:

Um espaço público de alta qualidade constrói integração social, porque atrai cidadãos de todas as classes. Pelo contrário, se o espaço público se deteriora, aprofunda-se a exclusão social, porque os cidadãos com renda alta encontram alternativas privadas ao espaço público, enquanto que os mais pobres, sem outra opção, acabam vendo deteriorar sua qualidade de vida. Pouco a pouco, conformam-se padrões excludentes e evidentemente espaços excludentes nos quais se desenvolve a vida urbana de maneira cada vez mais segregada.

Nesse mesmo sentido, a pesquisa das *maras* e gangues na América Central deu grande importância à questão dos espaços públicos de encontro como elemento integrante de capital social porque, de acordo com os pesquisadores,

é um indicador insubstituível para medir a capacidade do bairro para interagir e formar redes de participação e apoio, que permitem que a comunidade alcance seus objetivos. Uma interpretação parecida pode ser feita dos "espaços perversos". A existência numerosa destes, em um bairro pobre ou favela, constitui também um indicador, mas da incapacidade da

comunidade para controlar comportamentos que possam ser prejudiciais ao funcionamento da mesma. A presença de uma grande quantidade de bares numa vizinhança angustiada pelas carências dos serviços sociais, por exemplo, pode exacerbar os problemas de alcoolismo nos homens da comunidade e incrementar a probabilidade de que os mesmos façam uso da violência contra os seus e os membros da comunidade. Os espaços de interação comunitária refletem, pois, a capacidade da comunidade para atuar de maneira conjunta e organizada e pressupõem certos níveis de interação coletiva que, na ausência desses locais, simplesmente seriam muito menos frequentes.

Complementa esse conceito a idéia de que a criação de espaços públicos tem como objetivo equilibrar, no âmbito público, as desigualdades que se dão no âmbito privado, e tudo isso permite construir redes sólidas que promovam a participação em propósitos comuns e o alcance dos mesmos.

Nas cidades da América Latina, alguns espaços públicos, lugares de ocorrência de quase 60% dos delitos, favorecem o cometimento de atos ilícitos porque seu desenho impede a vigilância natural, tal como ocorre em desenvolvimentos urbanos anormais em que a estreiteza das vias e a inexistência de infraestrutura para pedestres ou para recreação impedem a vigilância natural e até dificultam a ação policial. Em lugares mais consolidados, a percepção de insegurança levou a comunidade a adotar medidas tais como cercas ou barricadas para impedir o trânsito livre, o que, a curto prazo, aparentemente, melhora as condições de segurança, mas, a longo prazo, destrói as relações sociais e até piora a segurança.

Em várias cidades da América Latina, como Lima, Quito, Santiago do Chile e Bogotá, avançou-se em programas de recuperação de espaços públicos invadidos na zona histórica, que resultaram em melhorias na qualidade de vida das pessoas, na diminuição significativa dos índices de delinquência e no incremento da tranquilidade.

Intervenções urbanas de outro tipo, como a que foi posta em prática pelo sistema de transporte coletivo *Transmilenio*, em Bogotá, refletiram-se em uma diminuição considerável

na ocorrência de fatos violentos, em especial, assaltos nas ruas, homicídios e lesões em acidentes de trânsito.

Processos de regeneração urbana como os de Puerto Madero, em Buenos Aires, e Malecón de Guayaquil, assim como a recuperação do monte de Santa Ana nessa mesma cidade, modificaram de maneira drástica os entornos urbanos, com consequências consideráveis em termos de segurança cidadã.

Atividades de animação urbana como a que é realizada semanalmente em Bogotá, reproduzida em outras partes da América Latina, em que são fechadas várias dezenas de quilômetros de vias tradicionalmente destinadas ao trânsito motorizado para dedicá-las ao trânsito de pedestres e bicicletas e à recreação, incrementam os comportamentos solidários e favorecem a apropriação dos espaços públicos por parte da comunidade.

Intervenções simples, como o melhoramento da iluminação, a limpeza dos espaços públicos, a dotação de equipamentos urbanos ou o controle das pichações, podem mostrar-se muito úteis na promoção do uso adequado desses espaços pela comunidade.

Todos os instrumentos utilizados com o objetivo de melhorar o entorno urbano para a segurança deverão buscar a participação da comunidade em seu planejamento, sua criação ou recuperação e até em sua administração. A promoção da participação, nesses casos, é uma oportunidade para melhorar os laços entre os membros da comunidade, criar organização social ou fortalecê-la e incrementar o senso de pertencer ao bairro e ao município.

A experiência da cidade de Bogotá chama a atenção. Lá se desenvolveu um ousado programa de recuperação e geração de espaços públicos concebidos como espaços de encontro, o que coincidiu com a diminuição sistemática dos índices de homicídios nessa cidade, durante 11 anos consecutivos.

Outros documentos faziam referência à diminuição dos índices de crimes contra a propriedade ocorridos em Bogotá, como consequência da recuperação de espaços públicos invadidos por automóveis ou vendedores ambulantes. Deseja-se ressaltar, aqui, a eventual coincidência do uso desses espaços como espaços de encontro que se expressam nas múltiplas

atividades culturais e recreativas de caráter gratuito que são programadas para eles, bem como o intensivo uso dado aos equipamentos comunitários, como a rede de bibliotecas públicas da cidade, que é a mais visitada do mundo.

FATORES DE RISCO QUE PRENUNCIAM OU FACILITAM EXPRESSÕES DE VIOLÊNCIA

Há alguns anos, a partir de estudos epidemiológicos⁵, identificaram-se diversos fatores que podem ser considerados como causa da violência, como já foi mencionado, visto que sua presença aumenta a probabilidade de que as pessoas incorram em atos ou feitos violentos. Esses fatores são sociais, culturais ou espaciais e alguns deles serão tratados em outros parágrafos.

Estudos⁶ demonstram que o consumo de álcool, por exemplo, gera nos indivíduos mudanças comportamentais que se exteriorizam em atitudes agressivas. Além disso, comprovou-se que um elevado número de vítimas e de homicidas (nos poucos casos nos quais se conta com informação) haviam ingerido bebida alcoólica antes da ocorrência dos fatos.

Por outro lado, afirma-se que as armas de fogo geram o maior fator de risco facilitador de fatos violentos e, em especial, para aumentar a letalidade das agressões. Em todos os países nos quais se conta com estatísticas confiáveis, descobriu-se que a maioria dos homicídios ocorre com arma de fogo, pelo que se desenvolveram várias experiências para desestimular os cidadãos de portá-las e adotaram-se medidas restritivas para sua venda e porte.

Bogotá, Mendoza, Rio de Janeiro, Panamá e 12 municípios de El Salvador, entre vários outros, promoveram campanhas bem-sucedidas de desarmamento voluntário, nas quais

⁵ Ver INFORME MUNDIAL SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SALUD realizado pela Organização Mundial da Saúde. 2003. Em www.paho.org. Também os trabalhos de Rodrigo Guerrero sobre o controle da violência por meio dos fatores de risco.

⁶ Ver Londoño JL, Guerrero R. La violencia y sus costos en América Latina. Coyuntura Social; 1999. 21: 73-105 e Orpinas, P. Who is violent?: factors associated with aggressive behavior in Latin America and Spain. Pan Am J Pub Health; 1999. 78: 232-244.

se enfatizou o componente pedagógico dirigido às crianças por meio da troca de brinquedos bélicos por outro tipo de brinquedos ou de incentivos.

Também a organização de gangues juvenis, provocada por diversas causas, entre elas, a deserção escolar⁷, passou a ser um fator de risco na medida em que nelas se potencializam outros possíveis fatores causais, como a cultura da agressão, o consumo de álcool e outras drogas, o uso de armas, o machismo, etc. Ainda é possível afirmar, com segurança, que as mortes violentas se concentram, principalmente, nos homens jovens. Os programas desenvolvidos em Bogotá em cenários escolares para prevenir a violência, assim como o trabalho de "ações para a convivência", demonstraram ser ferramentas eficazes para diminuir os riscos de conflitos. Em vários países da América Latina, há lições aprendidas em matéria de prevenção de violência juvenil.

De modo geral, a presença de grupos populacionais vulneráveis, como moradores de rua ou pessoas que exercem a prostituição, pode passar a ser um fator de risco de ocorrência de fatos violentos, de modo que processos de intervenção social que promovam condições mais dignas de vida melhoram as condições objetivas e subjetivas de segurança. Algumas experiências desse tipo de intervenção foram desenvolvidas no marco de processos urbanos em zonas deterioradas e de renovação urbana.

Finalmente, também se identificaram experiências passíveis de reprodução voltadas para a diminuição dos conteúdos violentos nos meios de comunicação, em particular, o televisivo, por incrementarem os riscos de uso da violência, na medida em que conferem *status* social a quem a ela recorre e constituem importante fator de imitação.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÊNERO

Na violência doméstica, podem-se encontrar elementos de produção e reprodução da violência. Portanto, ela representa uma das principais variáveis na solução ou redução do problema geral.

⁷ Ver BARRETO MUÑOZ, Marcos. Deserción escolar y criminalidad. División de seguridad ciudadana. Ministerio del Interior. Chile. Serie Análisis. No. 1. Junio 2.002

A violência exercida no seio das famílias transcende o âmbito do privado e dos direitos das pessoas, as quais, ao se encontrarem em condições de vulnerabilidade, são agredidas física ou psicologicamente por quem está encarregado de seu cuidado.

A família é o primeiro referencial que se tem sobre os modelos de interrelação na estrutura social. Nela, reproduzem-se perfeitamente as estruturas de poder, provenientes de valores, normas, obrigações, responsabilidades, etc., que são aceitas espontaneamente e que carregam figuras de dominação e subordinação, com seus respectivos mecanismos de perpetuação, entre eles, a violência em qualquer uma de suas manifestações, isto é, física, psicológica, sexual, entre outras.

Fica claro por onde se há de começar:

- "Reduzir o campo de ação da prevenção da violência somente ao crime violento e fechar-se a uma das causas e, portanto, também a um dos remédios mais importantes para combatê-lo⁸";
- "Sofrer abuso crônico na infância ou estar exposto a ele é um precursor importante de violência adulta" (BerKowitz, 1996); é quase uma variável que prediz a violência adulta⁹, como cópia do modelo de conduta.

Embora o fenômeno da violência doméstica atinja transversalmente sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento, bem como pessoas de alta e baixa renda, a América Latina foi identificada como uma das regiões mais violentas do mundo, tanto no lar, como na rua. Segundo múltiplas pesquisas realizadas na região, quase a metade das mulheres sofre abuso psicológico, ao passo que uma a duas mulheres de cada cinco são vítimas de abuso físico¹⁰.

⁸ Psicología de la conducta criminal. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social.

⁹ De acordo com um estudo sobre o perfil do homicida condenado em Cáli, 35% haviam sido vítimas de violência e de falta de oportunidades. CISALVA 1998. Universidad del Valle. Facultad de Salud. Documentos de trabajo de la Red de Centros. R 339

"Segundo a maioria dos estudos, a cada ano entre 30% e 50% das mulheres adultas com parceiro são vítimas de atos de violência psicológica, enquanto que entre 10% e 35% sofrem maus tratos físicos. Esses resultados são bastante uniformes nos diversos países da região¹¹".

Depois da aprovação da Convenção de Belém do Pará, os governos destes países facilitaram a criação de delegacias da mulher e promulgaram legislações especiais contra a violência doméstica: Argentina, Chile, Panamá, Uruguai, Equador, Bolívia, Costa Rica, México, Colômbia, República Dominicana, Peru, El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Venezuela.

Na América Latina, segundo cifras levantadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as mulheres que são vítimas de violência doméstica têm menor renda do que as que não o são, o que representa uma perda regional de salários de 1,6% a 2,0% do Produto Interno Bruto (PIB)¹². Existem outros custos indiretos que se refletem nos seguintes dados:

- 63,1% dos filhos de mulheres vítimas de violência física severa repetiram, alguma vez, um ano escolar;
- os filhos de vítimas de violência física severa abandonam a escola quatro anos antes do que a média geral;
- nos lares com violência física grave sobre a mulher, os filhos são 100 vezes mais propensos a serem hospitalizados.

Enfim, como já foi dito insistentemente, a violência familiar se traduz em violência social.

10 As Nações Unidas, no dia internacional de “não mais violência contra a mulher”, afirmaram que, “em algum momento de suas vidas, mais da metade de todas as mulheres latino-americanas foi objeto de agressões nos seus lares; 33% foram vítimas de abusos sexuais entre as idades de 16 e 49 anos, enquanto que 45% receberam ameaças, insultos e a destruição de objetos pessoais”.

¹¹ BUVINIC MAYRA, MORRISON ANDREW Y SHIFTER MICHAEL. La violencia de las Américas. Marco de acción. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹² El contexto y los costos de la violencia doméstica. Em La violencia en las Américas del BID.

A violência doméstica caracteriza-se por ser impulsiva ou emocional, não instrumental, o que evidencia a necessidade de implementar políticas nas quais prevaleça o componente de prevenção, fundamentado em variáveis psicossociais e culturais.

O componente que enfatiza a solução pacífica de conflitos tem grande valor na ótica de implementação de políticas preventivas, posto que ensina a resolver as diferenças normais por uma via pacífica. Não se trata, assim, de criar mundos idílicos onde os problemas não se apresentem, mas, sim, de lidar com eles de forma racional e sem causar dano.

Para implementar políticas preventivas, é necessário fortalecer a capacidade das autoridades em detectar certos fatos que constituem importantes indícios de violência doméstica. Nesse sentido, é importante dar continuidade ao fortalecimento das políticas públicas orientadas ao incentivo da denúncia. Dessa perspectiva resulta clara a necessidade de promover a participação dos meios de comunicação para ensinar atitudes sociais que possam atuar positivamente na redução da violência dentro das famílias.

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA

Uma política de segurança requer a geração de condições de governabilidade que favoreçam sua viabilidade e a construção de capacidades institucionais de gestão das agências responsáveis. O fortalecimento da capacidade de governo da secretaria ou do ministério encarregado da questão constitui uma condição institucional indispensável para se alcançar uma abordagem integral dos assuntos de segurança.

A condução político-institucional do sistema nacional de segurança e de direção superior do sistema policial, assim como das demais agências especificamente comprometidas com a questão, deve ser responsabilidade exclusiva de um órgão civil ou secretaria, conforme as circunstâncias institucionais e políticas da jurisdição. A ele deve corresponder a elaboração das políticas de segurança em suas diferentes dimensões, a produção e a atualização permanentes de um quadro de situação de delito e de violência nos níveis estratégico e tático

gerais, bem como a gestão da informação e a análise necessária, a direção e o controle da gestão administrativa do sistema de segurança, a direção político-institucional do sistema policial, a direção e coordenação do sistema de prevenção social de violência e delito, e a coordenação integral da participação comunitária em assuntos de segurança.

O sistema institucional deverá considerar de maneira especial os governos locais, já que eles precisam enfrentar ostensivamente um assunto que apresenta características particulares e está diretamente ligado à vida cotidiana dos cidadãos.

A adoção de políticas de âmbito local é dificultada pela fragilidade institucional e pela carência de condições adequadas de governabilidade, assim como pela sobreposição de competências em matéria de segurança, assunto tradicionalmente destinado aos estados centrais. Contudo, o cenário local mostra-se muito mais adequado para formular e pôr em prática uma política de segurança e convivência cidadãs, adotada de forma participativa, que reflita de modo mais certo as particularidades do fenômeno e que propicie uma aproximação entre as autoridades e a comunidade¹³.

FORTALECIMENTO POLICIAL

A polícia cumpre um papel essencial na prevenção de crimes. Sua função esteve tradicionalmente associada à proteção civil dos cidadãos, mas, em muitos países da América Latina, os corpos policiais adotaram modalidades de organização e funcionamento que reproduzem estruturas militares, com o que se privilegia seu papel de controle sobre as ações preventivas.

Essa situação começou a mudar como produto da consolidação da democracia na região, da superação de conflitos armados internos – à exceção do caso colombiano – e do desenvolvimento de trabalhos acadêmicos que demonstram a importância da polícia atuante

¹³ Sobre o papel dos governos locais, ver: DECLARACIÓN FINAL DEL "SEMINARIO DE REFLEXIÓN CIENTÍFICA SOBRE EL DELITO Y LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES" (ILANUD, SAN JOSÉ DE COSTA RICA, 9-13 DE OCTUBRE DE 1995). Em DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES. Coordinado por Elías Carranza. Siglo Veintiuno de España editores, s.a. MADRID, ESPAÑA. 1.ed., 1997. Seguridad ciudadana en la ciudad. Documento base do projeto URBAL da Comissão Européia e os trabalhos do BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, em especial, os elaborados por Rodrigo Guerrero.

na prevenção por meio da aproximação aos cidadãos, da presença contínua e da formação em direitos humanos.

A polícia, com base nessa nova visão, atua mais no plano local. Deve ser uma polícia mais próxima do cidadão, graças a procedimentos descentralizados, com intervenções proativas, resultado da informação, e deve promover alianças com setores sociais do município.

As experiências policiais nessa área demonstram que sua atuação produz resultados palpáveis em matéria de maior presença nas ruas, melhor comunicação com o público, maior coordenação com outras agências de controle e prevenção, e tudo isso redundando em uma diminuição dos índices de violência e delinquência e em maior sensação de segurança por parte dos cidadãos.

Por outro lado, ferramentas de fortalecimento tecnológico da polícia que tornam mais eficaz sua atuação são importantes numa política integral de segurança e convivência cidadãs. Há experiências que demonstram como a implantação de um número único para emergências, que existe em praticamente todos os países com alto nível de desenvolvimento, é recomendável para melhorar os tempos de resposta da polícia e de todas as demais instituições encarregadas da proteção das pessoas. Da mesma forma, os recursos tecnológicos, como os circuitos fechados de TV e os rastreamentos por satélite, não só facilitam a intervenção policial, mas também produzem um efeito dissuasivo preventivo e incrementam a sensação de segurança dos cidadãos.

Contudo, há dois grandes problemas a enfrentar para o fortalecimento da polícia: a coordenação com outras entidades, especialmente, quando ela é de caráter nacional ou há, simultaneamente, polícias nos diversos níveis de governo; e a confiança dos cidadãos. A pesquisa de *Latinobarómetro* demonstra que a instituição policial tem um alto nível de desprestígio entre os cidadãos, o que impõe um desafio de grandes proporções em matéria de limpeza interna, melhora de relação com as pessoas e eficácia.

A organização e o funcionamento da polícia devem ser estruturados no contexto criminal, de modo que o esforço global da instituição esteja focado nas tarefas de prevenção

ao crime, policiamento complexo e investigação criminal; a solução de delitos específicos deve constituir a modalidade predominante do trabalho policial.

O processo de modernização policial precisa assentar-se em uma clara interpretação do vínculo institucional que deve existir entre a polícia e o contexto criminal. Não é possível construir um sistema policial eficaz e eficiente no desenvolvimento das atividades (estratégicas e táticas) de prevenção, policiamento complexo e investigação criminal que não parta da identificação apropriada e do conhecimento atualizado das diversas modalidades criminosas que orientem a disposição organizativa e as modalidades operacionais de tal sistema e de seus diferentes componentes. O mesmo vale para a avaliação e o controle do desempenho policial durante o lançamento das estratégias e táticas decididas em cada caso.

Por outro lado, a diferenciação institucional entre policiamento preventivo e policiamento complexo deve conformar o eixo da organização e do funcionamento policiais. Para que as tarefas policiais sejam unicamente destinadas à resolução dos crimes identificados e analisados, é indispensável estruturar a organização da instituição policial e o funcionamento operacional da mesma sobre a base da distinção conceitual e da diferenciação institucional entre as duas principais esferas funcionais de toda instituição policial: o policiamento preventivo e o policiamento complexo.

O desempenho eficaz e eficiente de cada uma dessas tarefas policiais, bem como a profissionalização especializada dos efetivos encarregados das mesmas, impõe o desenvolvimento de uma estratégia de modernização policial baseada na paulatina diferenciação institucional das diversas atividades profissionais. Para isso, as polícias dos países latino-americanos devem se estruturar orgânica e funcionalmente em torno dessas duas esferas de trabalhos profissionais, conformando dois agrupamentos policiais, diferenciados quanto ao sistema de comando estratégico e tático, à estrutura organizacional e funcional, à carreira profissional dos efetivos e ao sistema de formação e capacitação dos mesmos.

A reforma e a modernização policial precisam considerar: o desenho e a implementação de novas estratégias e modalidades de intervenção policial preventiva e de controle; o desenvolvimento de formas de policiamento comunitário dedicadas a tarefas

policiais de segurança preventiva e contra os distúrbios, as faltas e os delitos leves que ocorrem no âmbito local; para tanto, deve contar com a cooperação da comunidade e com o conhecimento e a análise policiais das condições e circunstâncias que levam ao cometimento dos delitos ou infrações que causam comoção na comunidade local.

O fortalecimento policial deve incluir a formação e implantação e/ou o fortalecimento de um sistema de policiamento complexo dedicado à produção de inteligência criminal complexa e ao desenvolvimento de modalidades operacionais de investigação e controle das diferentes manifestações da criminalidade complexa, tanto no plano estratégico como no tático, baseado na análise estratégica da informação de inteligência.

LIÇÕES APRENDIDAS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A preocupação crescente com a insegurança provocou grande atividade por parte da academia de polícia, dos organismos internacionais de cooperação, dos bancos multilaterais, das agências estatais e, ultimamente, dos governos locais. Tudo isso gerou um conhecimento valioso e deixou lições aprendidas que deverão ser levadas em conta no momento de desenhar e pôr em prática uma política integral de segurança e convivência cidadãs.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) foi pioneira na promoção de análises epidemiológicas da violência, o que permitiu promover várias campanhas mundiais bem-sucedidas de prevenção da violência. Da mesma forma, o relatório mundial sobre violência e saúde é uma contribuição muito valiosa para a compreensão do fenômeno.

O BID apoiou financeira e tecnicamente vários projetos de políticas locais de segurança na região e patrocinou estudos e eventos que permitiram o aprofundamento na pesquisa e na análise do conflito urbano contemporâneo.

O Banco Mundial também trabalha na promoção da gestão local da segurança e acabou de produzir, para os atores locais, material que lhes permite identificar ferramentas úteis para planejar ações nesse sentido.

O sistema das Nações Unidas, por meio de suas diferentes agências, tem promovido programas voltados à prevenção da violência urbana, ao empoderamento dos governos locais para sua gestão e ao incentivo da cooperação internacional para atuar diante de fatores de risco¹⁴.

Desde 1996, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos (Habitat) desenvolve o programa *Cidades Seguras*, a pedido de prefeitos africanos, e tem por objetivo construir capacidades, em nível local, para combater a insegurança urbana a partir de uma estratégia de prevenção.

O Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (Ilanud), criado em 1975, colabora com os governos no desenvolvimento econômico e social equilibrado dos países latino-americanos, por meio da formulação e incorporação, nos programas nacionais de desenvolvimento, de políticas e instrumentos de ação adequados no campo da prevenção do delito e da justiça penal.

Os escritórios nacionais do PNUD desenvolveram múltiplos convênios de cooperação com países da região para apoiar programas de segurança e convivência cidadã, entre os quais se destacam os avanços na América Central, após a superação dos conflitos dos anos 80 e primeira parte dos 90, bem como na Argentina, no Brasil e na Colômbia.

No âmbito nacional, os países adotaram diversas políticas voltadas para a prevenção ou o combate ao crime com resultados variáveis, mas, em geral, com pouco sucesso, a ponto de os índices crescerem na maioria dos países. Os esforços locais são mais recentes, foram parciais e descontínuos, de modo que não é fácil avaliar seu impacto na melhoria da qualidade de vida dos habitantes das cidades latino-americanas. No entanto, entre as experiências, há várias que merecem ser destacadas, identificadas como boas práticas e difundidas para ajudar os governos da região a realizar uma gestão melhor das questões de segurança cidadã.

¹⁴ Ver Guide to United Nations Resources and Activities for the Prevention of Interpersonal Violence Injuries and Violence Prevention Department Noncommunicable Diseases and Mental Health Cluster. World Health Organization France. 2002.

A Colômbia, que é um dos países mais afetados pela violência, foi cenário de vários processos promovidos no âmbito local. Cáli e Medellín adotaram políticas públicas de prevenção do crime que, no entanto, não tiveram continuidade, razão pela qual os resultados não foram sustentáveis. Bogotá, por outro lado, tem desenvolvido uma política de segurança e convivência cidadã desde 1995, o que tem permitido reduzir de forma sustentável os índices dos crimes de mais alto impacto, em especial, o número de homicídios tanto dolosos, como culposos ocorridos em acidentes de trânsito. O índice de homicídios por 100.000 habitantes, em Bogotá, nos últimos dez anos, caiu de 90 para 21, o que o deixa abaixo do de muitas cidades do país e da região. A cidade conseguiu também, a partir de 1998, diminuir os índices de delitos contra a propriedade, tais como assaltos nas ruas e furtos em residências ou em estabelecimentos comerciais, graças a políticas de vinculação da comunidade à segurança, assim como a uma política ousada de recuperação e apropriação coletiva do espaço público e maior presença policial nas ruas.

A cidade também conseguiu, depois de vários anos, melhorar a percepção de segurança por parte dos cidadãos, promover mudança de atitude cidadã diante de lugares tradicionalmente considerados perigosos e incrementar o cumprimento voluntário de normas.

O importante da experiência de Bogotá é que ela se destaca por seus resultados em salvar vidas humanas, em maior tranquilidade de seus habitantes e no melhoramento de sua qualidade de vida, não pelas atividades desenvolvidas para obtê-los. Deve-se ressaltar, ainda, que o contexto em que se desenvolveu a experiência de Bogotá é muito adverso, o que destaca as lições dessa cidade. Ao mesmo tempo em que foram obtidos os resultados mencionados, acirrou-se o conflito armado no qual vive o país, a presença do narcotráfico continua forte e os indicadores econômicos e sociais sofreram significativa deterioração.

A experiência do Chile é, nesse sentido, também considerada uma boa prática, já que conseguiu manter os mais baixos índices de violência dos países da região. Entretanto, essa experiência combina políticas dos diversos níveis de governo e de organizações da sociedade civil, pelo que algumas das ferramentas que ali se mostraram eficazes poderiam não ter o mesmo desfecho em outras localidades.

O conhecimento detalhado do fenômeno da violência urbana, com estatísticas oficiais, com pesquisas e análises da academia de polícia e de organizações sociais e privadas, o fortalecimento da polícia para desenvolver atividades de tipo preventivo e próximo à comunidade e a prevenção de situações são as lições mais importantes proporcionadas pelas cidades chilenas.

Na América Central, há um amplo conhecimento do tema da violência juvenil, criado a partir da necessidade de se desenvolverem políticas para atender o fenômeno das gangues ou *maras* que chegaram a congregar milhares de jovens em todos os países da área. Os governos nacionais persistiram nas medidas de controle e de enrijecimento das penas, enquanto que governos locais e organizações sociais, assim como organismos internacionais, fizeram significativas contribuições para o entendimento do problema e a formulação de políticas para a prevenção e redução do conflito gerado.

Enfim, são muitas as lições aprendidas. Não obstante, os resultados ainda não são satisfatórios e tampouco o conhecimento está adequadamente sistematizado. O desenho, a execução e o monitoramento técnico de uma política de caráter integral contribuem para melhorar a gestão da segurança e impor medidas preventivas e de controle eficazes, que têm impacto positivo na redução dos índices de violência e na criminalidade da região.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, Irma. Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la Cepal*, 70, abr 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *El contexto y los costos de la violencia doméstica*. En: La violencia en las Américas del BID.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Psicología de la conducta criminal*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social.

BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew; SHIFTER, Michael. *La violencia de las Américas: marco de acción*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CARRIÓN, Fernando. De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En: EASTMAN, A. Concha; COBO, G. (Ed.). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: PGU, 1994.

DIAS JÚNIOR, Cláudio Santiago. *Capital social e violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte*. Universidade Federal de Minas Gerais.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO EN PREVENCIÓN DE VIOLENCIA Y PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA SOCIAL (Cisalva). Universidad del Valle. Facultad de Salud. Documentos de trabajo de la Red de Centros. R 339, 1998.

LUNGO, Mario; MARTEL, Roxana. Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas. En: Experiencias territoriales Nelia Tello, Carlos Garza, La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad. *Revista Este País*, n. 116, nov. 2000, p. 34. Myriam Jimeno, Departamento de Antropología, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia Cultura y Violencia.

MOCKUS, Antanas. Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997* Peñalosa, Enrique. Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo.

MOCKUS, Antanas; BROMBERG, Paul; LONDOÑO, Rocío; PEÑARANDA, Claudia; CASTRO, Carolina; SÁNCHEZ, Efraín. *Guía práctica de cultura ciudadana*. Universidad Nacional de Colombia–PNUD, jun. 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004.

SOBRE EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES. Declaración final. (*Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes*, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para Prevención de Delito y Tratamiento del Delincuente – Ilanud), San José de Costa Rica, 9-13 oct. 1995.