VIOLÊNCIA E SEGURANÇA URBANA: O PAPEL DO MUNICÍPIO E DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO

Paulo Lucio dos Santos¹

RESUMO: O presente trabalho visa discutir os efeitos negativos provocados pela violência e criminalidade urbana na contemporaneidade e suas implicações para o restabelecimento da ordem social com vista a desenvolver um campo de referência para o estudo de políticas públicas da segurança demandadas pela sociedade, tendo em conta a consolidação de um Estado Democrático de Direito. Para este fim, analisa o caráter interdisciplinar e comunitário na problemática da segurança e advoga a articulação da sociedade civil, polícia e Estado em projetos que tenham o objetivo de quebrar o ciclo perverso da violência .

PALAVRAS CHAVES: Violência. Segurança Publica. Comunidade. Prevenção. Polícia

1. INTRODUÇÃO

As transformações socioeconômicas que vêm ocorrendo nas últimas décadas, em especial as decorrentes da globalização e da urbanização generalizada, alteraram a configuração e dinâmica territorial das metrópoles e aglomerações urbanas. Mudança de profundidade, de natureza estrutural, que mexeu com todas as dimensões da vida coletiva: social, econômica, cultural e política.

Esse ambiente social, caracterizado por um processo de mudança rápida e profunda, constitui um ambiente propício à emergência da violência e da criminalidade que vem se acentuando no mundo contemporâneo. Sobretudo porque essa mudança tem um forte componente urbano – a urbanização avançou muito aceleradamente nos últimos dez anos – e veio associada a sucessivos ciclos de crise socioeconômica. Como resultado negativo, pode-se dizer que essa mudança não eliminou a pobreza, nem reduziu os graus de concentração de renda, riqueza e de desigualdade social. Outra consequência do quadro descrito acima se refere ao forte sentimento de privação relativa, exacerbado pela redução das oportunidades de

¹ Mestrando no programa de pos graduação em Ciências Sociais da UNESP, pesquisador do GUTO/Unesp – Grupo de Pesquisa e de Gestão Urbana de Trabalho Organizado e do LEVS/Unesp- Laboratório de Estudos da Violência e Segurança da Unesp.

mobilidade social nas duas últimas décadas, o que, para os menos favorecidos, pode elevar à tensão urbana e o grau de ressentimento social das camadas mais pobres da população, sendo estes elementos propiciadores da violência e da criminalidade.

Nesse contexto, a violência e a criminalidade tem sido uma das principais preocupações dos habitantes no cotidiano das cidades, sejam elas, grandes, médias ou mesmo de pequeno porte. Os dados estatísticos de crimes convertidos em cifras da violência e a divulgação de cenas e fatos violentos parecem confirmar o crescente sentimento de insegurança, ocupando um lugar privilegiado na vida e no imaginário de todo cidadão.

Nos últimos anos, o problema da violência e criminalidade não apenas se manteve como assunto valorizado pelos meios de comunicação e autoridades, mas incorporou-se ao discurso político e modificou o “modus vivendi” da população. Esta mudança de comportamento inclui desde a escolha de bairros residenciais considerados mais seguros, até cuidados pessoais com horários, trajetos, meios de locomoção e locais frequentados.

Nessa direção, os condomínios fechados (murados) proliferam em quase todas as cidades. A idéia é o auto-isolamento de setores sociais, que podem e querem viver com conforto, com segurança etc. São instalados em geral, em descontinuidade com o tecido urbano, criando-se áreas urbanas isoladas. Cabe ressaltar que os condomínios fechados aumentam a segregação socioespacial e criam o auto-isolamento de grupos (CALDEIRA, 2000). Para Ribeiro (2007, p.22), “os territórios da urbanização generalizada seriam organizados por comunidades divididas entre os de dentro e os de fora das cidades, uns e outros incapazes de construir comunidades coesas”.

Como consequência, além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em “cidades fortificadas” – conhecidas como condomínios fechados, verificamos a formação de territórios concentrando uma população vivendo o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para a tendência à reprodução da pobreza e das desigualdades. São bairros periféricos e favelas que concentram pessoas com laços instáveis com o mercado de trabalho e vivendo sob condições de fragilização do universo familiar.

Em outras palavras, no bairro popular a violência sempre esteve presente, mas não produzia os efeitos desorganizadores como hoje, a violência associada ao tráfico de drogas e de armas, fato que atinge mais diretamente a população jovem.

Como bem nos assinala Ribeiro (2007, p. 40),

a principal consequência da presença da violência associada ao tráfico de drogas e de armas nos bairros estimula a construção de percepções coletivas estigmatizadoras e segregadoras dos trabalhadores pobres e de seus territórios, promovendo imagens negativas das comunidades dos bairros populares, que passam a ser vistos como fontes da desordem urbana. Essas imagens inspiram e reforçam práticas discriminatórias da sociedade como um todo em relação às favelas e aos bairros populares, sobre os quais passam a vigorar concepções e discursos estigmatizadores..

As comunidades dos bairros pobres e periféricos são acusadas pela sua própria condição de miséria, pois suas formas de vida, trabalho e de moradia parecem refletir e causar toda a desordem social. E, sob esse aspecto, a violência urbana tem sido muito discutida na sua dimensão cotidiana, associada às situações de pobreza e a outros problemas sociais, como o desemprego, a precarização do trabalho, a segregação espacial nas regiões mais pobres das grandes cidades, as habitações precárias, o difícil acesso aos serviços de infra-estrutura urbana e demais recursos sociais.

Pensando nesses termos, faz parte desse processo situações que remontam à formação sócio-histórica de nossa sociedade, marcada por hierarquizações, estigmatizações e uma imbricada rede de relações e práticas sociais que permeiam o cotidiano das camadas pobres da sociedade, o que implica compreendê-la num quadro de vulnerabilidade composto de dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais.

Para outros estudiosos da temática, a violência e a criminalidade estão associadas à tensão urbana, às contradições socioeconômicas, transgressão de regras, dos valores morais e no rompimento das relações de convivência. Para estes, várias situações de anomia surgem e se avoluma, à medida que as cidades crescem e se tornam mais complexas, mais dominadas pela multidão, produzindo mais solidão, mais anonimato, associada a patologias urbanas mais graves, como os sentimentos de alienação e a anomia, em que se encontram amplas parcelas da sociedade e não apenas as comunidades carentes, mas também muitos setores da classe média, atingidos por essas mudanças..

Segundo Santos (1986), as noções de solidariedade social, consciência coletiva, crime e anomia fornecem um ponto de partida para o estudo da violência e, assim como ressalta Durkheim (in SANTOS 1986, p 288), a violência seria definida como “um estado de fratura nas relações de solidariedade social e em relação às normas sociais e jurídicas vigentes em dada sociedade”.

Para Felix, (1996), a falta de progresso pessoal de maneira isolada não estimula o crime. Ocorre que, a miséria de alguns em contraste com o progresso de outros, estimularia o crime em busca de um re-equilíbrio daqueles que se sentem inferiorizados. Nesse momento, o crime seria uma solução de emergência dos que se percebem mais pobres frente às desigualdades sociais, sendo o meio urbano um cenário propício, visto que os desiguais convivem próximos. Nesse sentido, ressalta ainda, que a violência e a criminalidade embora, em muitos casos, possa aparecer associada à pobreza, não é uma consequência direta desta, devendo para análise da ação criminosa e da criminalidade, levar em consideração outros fatores sociais do meio urbano como: o processo de segregação espacial presente na vida urbana, a expansão urbana desigual com a criação de bairros periféricos sem condições de proporcionar vida digna aos seus moradores, a desintegração dos laços sociais provocada pelo egocentrismo próprio de uma sociedade competitiva, pela instabilidade da vida moderna, pela agressividade e pela indiferença afetiva própria da ausência de raízes sociais.

A partir dessas considerações, podemos dizer que uma combinação explosiva de modernização e urbanização aceleradas, desigualdade social, padrões de consumo exacerbados, ausência de freios morais parecem ser os maiores responsáveis pelo fenômeno da violência crescente, ao lado do tráfico de drogas e dos riscos de exclusão social devido a um conjunto de desequilíbrios provenientes do mercado de trabalho. Sabe-se, também, que a criminalidade urbana está ligada, estreitamente, a preferização das grandes cidades, ao intenso processo migratório sofrido pelo país nas últimas décadas e ao crescimento rápido e desordenado dessas áreas com fortes carências infra-estruturais.

2. SEGURANÇA PÚBLICA: políticas de prevenção a partir do município e a importância da participação da sociedade civil

Desde o fim do regime militar, ocorrido em 1984, o Brasil avança no caminho da democratização, um processo multifacetado composto por eleições livres e periódicas,

liberdade de pensamento e dos meios de comunicação, maior participação dos cidadãos nas decisões do governo, independência dos poderes e igualdade dos cidadãos perante a lei.

A Constituição Federativa do Brasil de 1988, que trouxe a proposta de descentralização e participação da sociedade civil na coisa pública, previu a existência de instâncias a serem instituídas como canais de integração e participação da sociedade no processo de decisão e controle da ação do poder público. Os Conselhos, criados em vários níveis do Poder Público – Federal, Estadual e Municipal - constituem uma forma legítima de participação dos cidadãos nas diferentes áreas de atuação da política pública e, em especial, da política social.

Nesse sentido, a crescente participação da sociedade na esfera pública implica a redefinição do papel do Estado, especialmente da gestão das políticas sociais, que, vale lembrar, são as que procuram atender os direitos sociais dos cidadãos. A participação tem evoluído bastante, a tal ponto que, hoje, a população pode influir na definição de políticas a serem implementadas. Na área social e em todos os níveis de governo, a formação dos Conselhos que, paralelo a outras formas de participação, têm competência legal para definir diretrizes e ações e fiscalizar seu cumprimento.

No que tange a segurança pública, a mesma Constituição de 1988, em seu art. 144, diz que a segurança pública é um dever do Estado, um direito e uma responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Desde então, a segurança pública vem deixando progressivamente de ser uma atividade predominantemente estadual, dividindo com outros níveis e instâncias governamentais a sua responsabilidade. A crescente participação do governo federal e dos municípios, além das iniciativas privadas da indústria da segurança e da mobilização comunitária, são reflexos do aumento do medo e da insegurança e da falta de confiança no poder de resolução por parte do estado

Tradicionalmente, no Brasil, a segurança pública é entendida como uma questão de justiça criminal - polícia, sistema judiciário e sistema carcerário, cabendo a maior parte dessas tarefas ao poder público estadual. Com efeito, a Constituição atribui aos estados federativos a

responsabilidade pela gestão da segurança, cabendo ao governo municipal uma pequena parcela dessa responsabilidade.

Entretanto, o município tem em suas mãos importantes instrumentos para colaborar com a a segurança, podendo atuar na prevenção primária (atendimento às necessidades básicas, como: moradia, saúde, educação, emprego, destruição ambiental etc) e secundária (reestruturação, revitalização e conservação de espaços públicos propícios a práticas de crime).

Nesta perspectiva, Dias Neto, 2005 ao descrever as experiências de diversos países e o potencial do município em atuar como força motriz de transformações, explicita:

por ser o lugar onde os problemas se manifestam de forma mais latente na vida das pessoas, o espaço político local é base potencial para a construção de soluções integradas a partir de novos arranjos institucionais entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado. Assim, por ser o espaço onde os problemas se manifestam de forma mais direta na vida das pessoas, a dimensão local pode ser ponto de partida para mobilizações políticas de base visando ao tratamento das conseqüências sociais destes problemas". (NETO, 2005, p 131-132)

Assim este processo de valorização do espaço político local é bastante perceptível no campo da prevenção criminal. Em contraposição ao modelo tradicional de segurança pública, centrado no controle repressivo penal do crime, emergem novas propostas que apresentam uma abordagem alternativa, enfatizando o caráter interdisciplinar e comunitário na problemática da segurança. Esse modelo alternativo compartilha a visão de que segurança deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de abordar condutas anti-sociais.

De todas as esferas de governo, o poder local é o que está mais próximo da população, podendo mobilizar a iniciativa privada, organizações não governamentais, associações de bairro, igrejas e todas as forças vivas da comunidade para tarefa conjunta de prevenir o crime e, por extensão, promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida da população. Da mesma forma, a comunidade em conjunto com o poder público municipal pode participar tanto o planejamento como da execução de programas preventivos.

3. CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA: policiamento comunitário

As instituições democráticas que começam a existir verdadeiramente a partir do final da década de 1980, têm na promulgação da Constituição Federal (1988) o marco da visibilidade das discussões democráticas nos diversos setores sociais no Brasil.

A segurança pública é tratada no capítulo III e no art. 144 da Constituição e entre as inovações por ela trazidas, estabelece as normas básicas para a formulação e a implementação de algumas políticas. Em seu art. 144, a Magna Carta estabelece: que a segurança pública é um dever do Estado, um direito e uma responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares. No parágrafo quinto desse artigo estabelece que cabem às polícias militares a vigilância ostensiva e a preservação da ordem pública.

Neste mesmo clima de democracia e participação popular, na lógica de conceder maior responsabilidade aos poderes locais no que tange a gestão e implementação de políticas públicas de caráter social, surgem os Conselhos Comunitários de Segurança, seguindo o mesmo objetivo dos conselhos municipais destinados a outras áreas de atuação do poder público como da saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

Segundo determinação do governo estadual, caberia aos Conselhos de Segurança uma aproximação entre as polícias estaduais e representantes da sociedade civil, proporcionando os meios necessários para que os órgãos de segurança pudessem atuar cooperativamente com seus beneficiários, visando aumentar o grau de envolvimento da sociedade civil nos difíceis e delicados processos de decisão que envolve a atividade policial e que as comunidades, através de seus representantes, participassem da formulação de diagnósticos e de estratégias orientadas para a melhoria do desempenho das polícias.

A despeito do debate sobre o policiamento comunitário, é importante observar que no Brasil não houve estudos ou reflexões acadêmicas sobre o policiamento comunitário anteriores à sua aplicação pelas polícias. A pouca literatura sobre o assunto, sendo originalmente tratado basicamente pelos policiais, que encontraram a sua fonte de inspiração na experiência norte-americana. Só agora, recentemente, é que os meios políticos e acadêmicos começam a se interessar por esse novo modelo de policiamento.

Como não há uma definição oficial brasileira para a polícia comunitária, adotaremos a proposta de Trojanowicz (1994, p. 5): “policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia”. E para complementar essa definição é necessário conhecer o objetivo dessa nova parceria, que, segundo o mesmo autor, é a seguinte:

polícia e comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área (TROJANOWICZ, 1994, p.5).

Em outras palavras, pode-se dizer que esse enfoque baseia-se na crença de que os problemas sociais, condicionantes da criminalidade, terão soluções efetivas à medida que houver participação das comunidades na sua identificação, análise, proposta, e implementação de ações conjuntas para busca de soluções.

Beato (2002) vê, na implementação dos conselhos de segurança a expressão de um sentimento das autoridades de que é preciso modificar profundamente as polícias. Para esse autor, de fato, as polícias precisam ser reinventadas na direção de um modelo mais voltado para a manutenção da ordem e o controle da criminalidade.

Segundo Bayley, (2006), esse modelo de policiamento introduz um tipo de relação interativo-comunitária que satisfaz uma das principais exigências da segurança pública nas grandes metrópoles: a descentralização das atividades operacionais da polícia associada a uma participação efetiva do policiamento no reconhecimento da área a ser protegida, reconhecimento que leva em consideração as especificidades temporais e geográficas da comunidade.

Os objetivos mais imediatos do policiamento comunitário são aumentar a sensação de segurança subjetiva da população, incrementar a confiança em relação à polícia e contribuir para o controle da criminalidade. Isso se dá pelo desenvolvimento de estratégias que visem aumentar o grau de envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão dos policiais, tais como a criação de mecanismos de consulta comunitária e o uso de técnicas de solução de problemas. O papel da polícia como agente de controle é mais efetivo na medida

em que toma como base para sua atuação as normas informais da própria comunidade onde está inserida e para a qual presta serviços.

É nesse contexto, como instrumentos de apoio à implantação e consolidação de um modelo de policiamento comunitário, que os Conselhos de Segurança devem ser observados, acompanhados e analisados. Eles foram criados, na realidade, como uma estratégia da polícia de consulta comunitária, visando aumentar o grau de envolvimento da sociedade civil nos difíceis e delicados processos de decisão que envolvem a atividade dos policiais nas estratégias para promoção de sua própria segurança.

Para o cidadão comum, participar desses conselhos, pode ser uma experiência cívica importante, pois as discussões transcendem os pontos de vista particulares, tornando-se necessário considerar vários aspectos de uma dada situação e as alternativas disponíveis. Para a construção da sua gestão, pode até ser mais importante a transparência do processo decisório e o compartilhamento das informações – a fim de que os envolvidos tomem conhecimento das dificuldades e limites a serem vencidos – do que o atendimento de todas as demandas. Assim, mesmo que suas demandas não sejam aceitas num primeiro momento, as organizações passam a compreender melhor a dinâmica do processo político de decisão, o que pode aumentar o grau de confiança na polícia.

No campo da segurança pública e do controle social, o conjunto, mais ou menos diversificado, de atores que atuam nos Conselhos de Segurança (oficiais, policiais civis e militares, cidadãos comuns, lideranças de bairros, comerciantes etc.), forma uma rede de trocas de informação, que pode envolver também escolas, igrejas, empresas, etc. Na medida em que representa uma comunidade, o Conselho de Segurança deve dizer algo da perspectiva das múltiplas experiências dos diferentes representantes e, assim, produzir sentido, não só para a comunidade que representa, mas também para seus interlocutores.

A busca de sinergia entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, o desempenho adequado das funções de cada um, contribuindo para o funcionamento do todo é uma necessidade imediata e uma exigência do sistema de gestão de políticas públicas, baseado em um novo paradigma de relação Estado-sociedade, que prevê a articulação entre os diversos setores públicos, a descentralização, a parceria, a transparência, o controle e a participação da sociedade civil na coisa pública. .

REFERENCIAS

- BAYLEY, H. David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006
- BEATO, Cláudio. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/reinventando.htm>; em São Paulo. Acessado em: março de 2007.
- BRASIL, Constituição (1988) *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988
- CALDEIRA, Teresa Pires. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora Edusp, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.
- FELIX, Sueli Andruccioli. *A “geografia do crime” urbano: aspectos teóricos e o caso de Marília-SP*. 322 f. (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista: Rio Claro, 1996.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: FGV, 2005.
- PERALVA, Angelina. *Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PIRES, Cecília. *A violência no Brasil*. São Paulo: Ed. Moderna, 1985.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz.. *Metrópoles, Reforma Urbana e Desenvolvimento Nacional*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrópoles e a questão social brasileira* (Orgs). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- Tavares dos Santos, J. V. A violência como dispositivo de excesso de poder. *Revista Sociedade & Estado*. Brasília, UnB, V. 10, n. 2, julho-dezembro 1995, p. 281-98
- SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- WACQUAN, Loic. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. 2 edição. Rio de Janeiro:Revan; FASE, 2005
- TROJANOWICZ, R; BUCQUEROUX.B *Policiamento Comunitário:.. Como Começar*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: POLICIALERJ, 1994