

REDE TEMÁTICA URB-AL 14 SEGURANÇA NAS CIDADES

O PROTAGONISMO DO GOVERNO LOCAL COMO
ARTICULADOR NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS
DE SEGURANÇA CIDADÃ

Resultado do Processo de Encontros de Intercâmbio entre as cidades-sócias



**PREFEITURA
DE GUARULHOS**

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS

REDE TEMÁTICA URB-AL 14 SEGURANÇA NAS CIDADES

Documento final

O PROTAGONISMO DO GOVERNO LOCAL COMO ARTICULADOR NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS DE SEGURANÇA CIDADÃ

Resultado do Processo de Encontros de Intercâmbio entre as cidades-sócias

**GUARULHOS, SP
2008**

Rede Temática Urb-AI 14 - Segurança nas Cidades

Créditos Institucionais

Coordenação do Projeto Comum "O Protagonismo do Governo Local como Articulador da Integração de Políticas Participativas de Segurança Cidadã"

Prefeitura Municipal de Guarulhos, São Paulo, Brasil

Participantes do Projeto Comum

Prefeitura Municipal de Guarulhos, São Paulo, Brasil

Alcaldía Mayor de Bogotá, Colômbia

Município do Distrito Metropolitano de Quito, Equador

Município de Coronel, Chile

Comuna de Perugia, Itália

Município de Bruxelas, Bélgica

Ayuntamiento de Barcelona, Espanha

Centro Internacional de Gestão Urbana, CIGU, Equador

Organizadores

Antônio Silvestre Leite

Sandra Inez Gomes Paulino

Revisão da publicação

Marina Morais de Andrade

Diagramação

Prefeitura de Guarulhos

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
1 AS CIDADES SÓCIAS	17
1.2 AS CIDADES E SUA HETEROGENEIDADE	17
1.3 A DIVERSIDADE DOS PROBLEMAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES	19
1.4 AS EXPERIÊNCIAS DAS CIDADES SÓCIAS	20
1.5 OS GOVERNOS LOCAIS PARTICIPANTES	25
2 A CIDADE DE GUARULHOS (BRASIL)	29
3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR OS PROBLEMAS DA SEGURANÇA NAS CIDADES	63
3.1 O ENFOQUE ESPACIAL: A SEGURANÇA NO TERRITÓRIO	63
3.1.1 Segurança e planejamento: os mapas da segurança	64
3.1.2 A melhoria do espaço público	64
3.2 O ENFOQUE SOCIAL: A SEGURANÇA E A POPULAÇÃO	65
3.2.1 Os Conselhos de Segurança Cidadã	65
3.2.2 A incorporação de outros atores	66
3.2.3 Os grupos sociais vulneráveis e a segurança	66
3.2.4 A violência intrafamiliar e de gênero	67
3.2.5 Formas ativas de participação cidadã	68
3.2.6 A articulação com os grupos protagonistas	68
3.3 O ENFOQUE SETORIAL: A SEGURANÇA COMO EIXO TEMÁTICO DO TRABALHO	69
3.3.1 A institucionalização da segurança nos municípios	69
3.3.2 A segurança como tema transversal	70
3.3.3 Contribuições cidadãs para a segurança	70
3.3.4 Reformas dos marcos legais e de regulamentação	71
3.4 O ENFOQUE ESPECÍFICO: PROJETOS PONTUAIS DE SEGURANÇA	71
3.4.1 Projetos pontuais no território urbano	71
3.4.2 Projetos emblemáticos para grupos específicos	72

3.5	OUTROS ENFOQUES COMPLEMENTARES	73
3.5.1	Segurança, conhecimento e informação	73
3.5.2	Segurança e comunicação	73
3.5.3	Segurança, identidade e cidadania	74
3.5.4	O estabelecimento de parcerias estratégicas	74
4	A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS LOCAIS DE SEGURANÇA CIDADÃ	77
4.1	A AÇÃO DIRETA: PROTAGONISMO DOS GOVERNOS LOCAIS	77
4.2	A INTERVENÇÃO INDIRETA: O PAPEL ARTICULADOR	78
4.3	AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS, CONCLUSÕES E PROPOSTAS	81
5.1	SEGURANÇA, POBREZA E EXCLUSÃO	81
5.2	SEGURANÇA E GOVERNOS LOCAIS	81
5.3	O REPERTÓRIO DA SEGURANÇA CIDADÃ DOS MUNICÍPIOS	82
5.4	A PREVENÇÃO	82
5.5	A ARTICULAÇÃO	82
5.6	A VISÃO INTEGRAL	83
5.7	AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES	83
5.8	O CONHECIMENTO, A COMUNICAÇÃO E A SEGURANÇA CIDADÃ	84

APRESENTAÇÃO

É com imensa alegria que apresentamos este documento, marco de nossos esforços em prol da segurança cidadã em nossas cidades.

Neste documento estão os resultados do desenvolvimento do Projeto “O Protagonismo do Governo Local como Articulador da Integração de Políticas Participativas de Segurança Cidadã”. O Projeto foi aprovado pela Rede 14 do Programa URB-AL e coordenado pela cidade de Guarulhos, localizada no estado de São Paulo (Brasil). Possui como sócios de pleno direito os governos locais de Barcelona (Espanha), Quito (Equador), Coronel (Chile), Bogotá (Colômbia), Perugia (Itália), Guarulhos (Brasil), Bruxelas (Bélgica) e como sócios externos o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU) de Quito e o Fórum Europeu de Segurança Cidadã (FESU) de Paris (França).

O projeto teve como objetivo geral fortalecer a capacidade institucional dos governos locais na planificação e articulação de políticas participativas integradas de segurança urbana. Buscou, ainda, fortalecer a capacidade de articulação dos governos locais com atores sociais e institucionais para a integração de políticas participativas de segurança cidadã, analisando experiências inovadoras de cidades neste campo de gestão local. Também possibilitou a sistematização dos processos desenvolvidos nos municípios selecionados e a formulação de recomendações para o enriquecimento e melhoria das práticas dos sócios do projeto.

A coordenação ficou sob a responsabilidade da Prefeitura de Guarulhos, através da Coordenadoria de Relações Internacionais do município. Para facilitar o desenvolvimento do projeto, foi contratado o Instituto Brasileiro de Administração Pública (IBAP) que organizou este documento final.

O presente documento apresenta uma compilação dos estudos de caso, diagnósticos e a síntese das experiências dos sócios do projeto produzida pelo Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU).

Guarulhos, Agosto de 2008

INTRODUÇÃO



Figura 1: Participantes do projeto reunidos no Teatro Adamastor, em Guarulhos, em 2007.

Como resultado do processo de encontros entre os países foi construído um marco de recomendações sobre o papel do governo local como articulador entre atores urbanos no desenvolvimento de políticas integrais no âmbito da segurança cidadã, de modo a possibilitar o intercâmbio e a difusão de modelos de políticas de segurança urbana participativa.

O projeto previa no início a participação de oito cidades sócias: Quito (Equador), Bogotá (Colômbia), Rio Claro (Brasil), Coronel (Chile), Barcelona (Espanha), Perugia (Itália), Bruxelas (Bélgica) e Guarulhos (Brasil) - cidade coordenadora. Durante o processo, a cidade de Rio Claro retirou-se do projeto.

Para que as cidades sócias pudessem se orientar na apresentação de estudos sobre suas realidades, em fevereiro de 2006, foram elaboradas duas versões sobre a "Nota de Orientação Metodológica" pelo Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU).

A primeira versão do documento foi distribuída às cidades sócias como insumo à realização do Seminário de Abertura do projeto, realizado na cidade de Perugia nos dias 12, 13 e 14 de fevereiro de 2006. O texto foi utilizado durante o evento possibilitando a discussão do conteúdo para que se pudesse enriquecer o debate, fazer emendas e complementar com aportes propostos pelos sócios.

Após o evento foi elaborada a segunda versão do documento como resultante dos debates durante o Seminário. Para o desenvolvimento do projeto, a Orientação Metodológica em sua versão final apresentou recomendações gerais que se configuram no enfoque conceitual e metodológico comum.

Em março de 2007, fundamentado pelos estudos das cidades sócias e a partir do Seminário de Encerramento foi elaborado o Informe Final "Síntese das Experiências dos Sócios do Projeto" pelo Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU).

Assumindo que os sócios do projeto têm bases de conhecimento sobre os problemas da segurança cidadã que afligem suas cidades e, em muitos casos, experiências para diagnosticá-los e encará-los, orientou-se no sentido de fortalecer essas capacidades, gerando novos conhecimentos, documentando e sistematizando os já existentes e, ao mesmo tempo, contribuindo para o desenvolvimento de iniciativas e ações de prevenção da insegurança, de modo que se articulem os componentes de investigação e ação num mesmo esforço.

Do mesmo modo, considerando que as cidades sócias têm vontade política e com frequência experiências práticas no exercício de processos participativos, o projeto propôs que os instrumentos e critérios comuns fossem desenhados e desenvolvidos na base do planejamento e gestão participativa.

Sendo tão complexos os problemas a tratar e tão heterogêneos os contextos analisados, o projeto estabeleceu critérios comuns a serem utilizados por todas as cidades para facilitar a comparação e o intercâmbio de informação elaborados em cada caso.

Partiu-se do princípio de que para encarar os problemas da segurança cidadã, em especial, sob a ótica da prevenção, seria necessário desenvolver iniciativas amplas e inclusivas com a participação da comunidade local e suas organizações representativas, bem como de outros atores sociais específicos.

As metodologias e instrumentos propostos pelas cidades deveriam incorporar as organizações comunitárias, do setor privado e da sociedade civil, bem como outros atores institucionais e do setor público, na elaboração dos diagnósticos, na documentação, na análise das experiências e na formulação de propostas e recomendações pertinentes em cada contexto local.

O projeto também se propôs a gerar instrumentos úteis para outros governos locais e outras cidades como forma de encarar o problema da insegurança cidadã, convertendo os diagnósticos, a análise das experiências e a formulação de propostas locais em conhecimentos de utilidade geral que possam ser intercambiados.

Assim, as conclusões das cidades sócias durante o Seminário de Lançamento do Projeto ocorrido em Perugia (Itália) apresentaram várias propostas e recomendações.

Gestão da informação e do conhecimento

A gestão da informação e do conhecimento foi apresentada como elemento indispensável ao desenvolvimento do projeto. Nesse sentido, considerou-se que o tema da segurança cidadã, no geral, se constrói

sobre bases de informação limitadas e empregando indicadores que podem ter deficiências e distorções. As estatísticas oficiais não englobam a totalidade da informação relativa à segurança cidadã, já que muitos casos não chegam a ser denunciados, sendo que, de outro lado, os meios de comunicação e outros agentes também contribuem para provocar distorções na percepção da segurança cidadã.

Frente a essas circunstâncias, os participantes no Seminário de Perugia estabeleceram a importância de se utilizar indicadores adequados, que oferecessem um grau de confiabilidade e fossem consistentes, ainda que isso não seja possível em todos os casos.

Porém, o enfoque do projeto não seria o de efetuar estudos comparativos com resultados carentes de sentido, mas, o de que cada uma das equipes locais analisasse detalhadamente esta questão e incorporasse este assunto entre os temas a serem considerados no momento da formulação das propostas e recomendações em cada contexto local.

A dimensão territorial

Outro elemento sobre o qual se debateu no Seminário foi o dos limites territoriais da intervenção. Traçado inicialmente com base na dificuldade que representa para as autoridades locais abarcar a diversidade de porções do território que se encontram dentro de sua jurisdição, com toda a multiplicidade de problemas de segurança que cada uma delas possui, foram analisadas diversas alternativas que poderiam ser consideradas adequadas para lidar com essas questões, especialmente complexas nas cidades de maior tamanho.

Uma indicação importante é que a participação cidadã nos temas de segurança tem acontecido com referência no lugar que a comunidade reside, trabalha e desenvolve outras atividades. A lógica de intervenção dos governos locais necessariamente considera o território municipal em seu conjunto. Assim, poderia se passar de um processo experimental, na escala de um bairro, que envolve um grupo social específico vinculado a uma ou duas instituições, a um programa, estratégia ou política pública na escala de toda a cidade, da qual participam múltiplos grupos sociais e na qual estão envolvidas múltiplas instituições do setor público, privado, comunitário, etc.

A participação cidadã

Em relação a um dos eixos centrais do projeto, que é o da participação popular em uma área da gestão pública local, um dos quadros formulados destacou a importância de considerar o tema da segurança cidadã de maneira integral, relevando aspectos usualmente desconsiderados: os programas e inversões sociais do setor público como aportes para a segurança cidadã.

Partindo de um enfoque integral, é preciso levar em conta que as políticas de segurança abarcam um repertório de intervenções que vão desde a prevenção, a mediação e o controle do conflito social, até

o melhoramento dos sistemas de justiça, de reabilitação social e de atenção às vítimas da insegurança. Passaria ainda por processos de reformas institucionais e dos marcos legais, de desenvolvimento das capacidades institucionais e capacitação profissional dos servidores públicos que trabalham com o tema da segurança.

Nesse sentido, é evidente a importância de que se levantem os problemas existentes no nível dos diagnósticos locais, que sejam mapeadas as iniciativas e experiências significativas que possam existir e que, por outro lado, se formulem propostas e alternativas que fortaleçam os aspectos positivos ou superem as deficiências encontradas.

A partir do reconhecimento da necessidade de superação das visões convencionais que permeiam o tema, a segurança cidadã deve ser entendida como um direito fundamental e, neste sentido, a real compreensão deste tema implica a participação comunitária.

O enfoque de gênero

Um ponto de acordo que se estabeleceu como conclusão geral do Seminário de Perugia foi o compromisso de considerar e incorporar o enfoque de gênero ao longo de todo o processo de estudo, tanto nas cidades sócias como em nível geral. Isso partiu da consideração de que nem os riscos, nem as percepções, nem os resultados e efeitos da insegurança urbana são iguais para os homens e para as mulheres.

O papel dos governos locais

A partir do reconhecimento da grande complexidade e diversidade de causas, expressões e resultados; da existência de um conjunto de instituições que possuem diretas competências na gestão da problemática, como também das responsabilidades que têm os governos locais dentro da estrutura do Estado na sociedade contemporânea, refletiu-se sobre o protagonismo dos governos locais no tema da segurança.

Em relação a isso, foi ratificado que, sendo cada vez mais evidente os problemas que a insegurança pode gerar para a percepção do bem estar, deteriorando a qualidade de vida da população, caberia aos municípios se engajar com a segurança cidadã, em cumprimento de seu próprio mandato institucional e social.

Estudos de caso

Assim, partindo-se do enfoque metodológico proposto e das observações e indicações do Seminário inicial, as equipes locais formularam uma metodologia que orientou as cidades sócias na elaboração dos estudos de caso.

A elaboração dos estudos de caso que cada uma das cidades sócias realizou levou em consideração suas próprias realidades. Nos casos em que foi possível, buscou-se documentar e sistematizar as experiências que, partindo dos governos locais ou de outros atores urbanos, tratassem o tema da segurança de maneira integral, articulada e participativa.

Conforme a recomendação aprovada no seminário de lançamento, realizado em Perugia, na Itália, os estudos de caso foram concluídos no final de 2006 e, finalmente, apresentados no seminário de encerramento que ocorreu em março de 2007, na cidade de Guarulhos (Brasil).

Os estudos de caso desenvolvidos correspondem ao principal produto apresentado pelo projeto em seus resultados finais e culminaram nas recomendações de melhorias em políticas públicas de segurança cidadã.

Para o trabalho de sistematização das experiências das cidades, participaram os diferentes atores sociais, principalmente aqueles que estão envolvidos em atividades em torno da segurança cidadã e os que demonstraram interesse pelo tema, garantindo-se a incorporação dos pontos de vista.

Analisados e discutidos conjuntamente, tais estudos serviram de base para a identificação e a formulação de recomendações para o desenho, instrumentalização ou otimização de políticas e programas integrais e participativos de segurança cidadã para as cidades sócias ou outras interessadas. Esta base de estudos posteriormente foi complementada com informações estatísticas.

Agradecemos os esforços de todos na construção desses instrumentos que subsidiarão nossas ações de cidadania e segurança cidadã. Somos gratos à Rede 14 que foi sempre uma parceira eficaz e solidária.

Nesse encerramento de trabalhos reafirmamos a importância de iniciativas de trabalho em redes. Sabemos que é um processo que não se encerra, mas que se desdobra em mudanças e em outras possibilidades.

Parabéns a todos que construíram com muita dedicação a Rede 14 da URB-AL!

1

AS CIDADES SÓCIAS

As cidades sócias participantes do projeto e envolvidas no estudo, apesar de possuírem realidades socioeconômicas, condições ambientais e populacionais diversas, priorizaram o desenvolvimento de ações de prevenção da violência.

Os projetos enfatizaram a temática da segurança cidadã a partir de uma concepção democrática que compatibiliza o fortalecimento das polícias com o respeito aos direitos humanos. Tal concepção cria, necessariamente, uma agenda nova para a questão da segurança pública, uma vez que se passa a trabalhar com um conceito mais amplo, que não inclui somente a simples contenção da criminalidade. Envolve o investimento em uma relação qualificada com os movimentos sociais e populares das respectivas localidades.

As experiências municipais evidenciaram também, como elemento importante, o trabalho com as representações sociais, pois é comum a existência de zonas de exclusão que se mantêm através de preconceitos e estigmas que agudizam a segregação social e interferem diretamente nas sensações e condições de segurança/insegurança da população.

Envolver os diversos setores da sociedade na discussão da segurança se apresenta, portanto, como uma perspectiva importante para construção de um leque de boas práticas que permitem o desenvolvimento de ações integradas e de baixo custo, com grande repercussão social. Além disso, incluir os trabalhadores da área da segurança nesse processo possibilita qualificá-los e fortalecê-los para o encontro de soluções inovadoras, já que, muitas vezes, estes atores ficam encarregados apenas da execução das ações.

1.2 AS CIDADES E SUA HETEROGENEIDADE

As sete cidades que participaram como sócias deste projeto representam a diversidade urbana existente no contexto específico da Europa e América Latina. Certamente, tal contexto dificulta a possibilidade de estabelecer semelhanças entre elas e constitui um dos limites ao se buscar construir uma síntese comum de suas experiências.

A primeira distinção evidente entre as cidades é referente ao seu tamanho (como se percebe na Tabela 1). Em termos demográficos, se por um lado há Bogotá, a capital da Colômbia, com mais de sete milhões de habitantes, no outro extremo, Coronel, no Chile, tem pouco mais de cem mil habitantes.

QUADRO 1		CIDADES SÓCIAS E SUA POPULAÇÃO		
Cidade	Homens	Mulheres	Total	
Barcelona, Espanha	774.556	854.981	1.629.537	
Bogotá, Colômbia	3.372.189	3.657.739	7.029.928	
Bruxelas, Bélgica	72.276	72.508	144.784	
Coronel, Chile	52.919	51.334	104.253	
Guarulhos, Brasil	527.487	545.230	1.072.717	
Perugia, Itália	-----	-----	170.000	
Quito, Equador	737.844	747.869	1.485.713	

Fonte: elaboração própria.

É significativo que três das sete cidades sejam as capitais de seus respectivos países: Bogotá, Quito e Bruxelas, que também é a sede formal da União Europeia. Essa condição supõe que nelas as funções administrativas possuem uma especial relevância e, com isso, implicações positivas e negativas.

Note-se que tal como ocorre com essas três, outras duas cidades sócias são importantes pólos de desenvolvimento industrial e núdulos fundamentais do transporte e comércio. É o caso de Barcelona, principal porto marítimo da Espanha e um dos maiores de toda a União Europeia, e de Guarulhos, cidade na qual se encontra o aeroporto de maior tráfego da América do Sul e que também se configura como importante nó rodoviário.

Como um dos 39 municípios a compor a Região Metropolitana de São Paulo, Guarulhos é o segundo município mais populoso da região e do estado, com um índice estimado em 2006, pelo IBGE, de 1.283.253 habitantes. Trata-se de uma cidade jovem, com um ritmo de crescimento acelerado, a exemplo do que ocorre com a maioria das grandes cidades na região.

Processos de crescimento igualmente acelerados possuem também as cidades de Quito e Bogotá, que ainda compartilham em partes um semelhante passado histórico que remonta ao período colonial, como também uma geografia parecida que lhes confere características próximas de cidades localizadas em férteis planícies intra andinas numa considerável altura sobre o nível do mar.

Quanto a Perugia na Itália, sua principal característica é de ser a capital regional da Província de Umbria e constituir um importante polo produtivo e centro universitário que, assim como em outras cidades, tem um significativo desenvolvimento industrial especializado, possibilitando uma considerável prosperidade para a maioria da população.

Finalmente, Coronel, no Chile, é uma cidade intermediária e um porto comercial e pesqueiro da Região Bio-Bio. É uma localidade jovem que possui um significativo desenvolvimento industrial e comercial no sul do país, porém, caracterizada por uma situação de transição, originada na mudança de seu modelo de funcionamento econômico, anteriormente baseado na produção e comercialização do carvão, mas o qual, na atualidade, se orienta à exportação de madeira e outros recursos. Isso implicou em uma conjuntura de crise social e econômica que também se reflete em termos de segurança cidadã.

No tocante as diferenças demográficas das cidades sócias, salienta-se que essas não são apenas quantitativas. Apesar de existir em todas um ligeiro predomínio percentual da população feminina, não ocorre o mesmo na pirâmide etária, já que nas cidades da América Latina há uma predominância da população jovem e infantil.

1.3 A DIVERSIDADE DOS PROBLEMAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES

Os problemas de segurança nas cidades têm um amplo repertório que abrange desde aqueles gerados pelas condições naturais de risco até os que resultam da presença do crime organizado nacional ou internacional, que se manifestam através do tráfico de drogas, extorsão, sequestro, contrabando, etc.

Nesse sentido, o primeiro seminário reconheceu que as mulheres, as pessoas da terceira idade, os jovens e as crianças sofrem os efeitos da insegurança de maneira diferenciada e mais profunda que o restante da população. Tais grupos são, certamente, as vítimas mais frequentes da insegurança, em especial, quando a sua própria condição de gênero ou de idade se somam outros dois fatores que se articulam na mesma problemática: a pobreza e a exclusão social.

Dentre outros elementos destacados pelos sócios, se privilegiam aqueles de caráter transversal e que são de ordem social, econômica ou política, demandando estratégias integrais e articuladas dos governos locais que levem em conta:

- a. o território a ser administrado;
- b. a população e o desenvolvimento local;
- c. os marcos institucional, legal, político e administrativo que lhes são próprios;
- d. e um conjunto de recursos que têm a sua disposição.

É em cada uma dessas dimensões operacionais que se expressa, de forma diversificada, a problemática transversal da segurança cidadã.

Por outro lado, em cada uma das cidades sócias, os problemas de segurança cidadã adquirem também características próprias que são reflexos dos contextos em que estão inseridas. Nesse sentido, é evidente que a problemática da segurança nas quatro cidades da América Latina difere daquela presente nas três cidades europeias. Cidades maiores, como Bogotá, Quito, Barcelona ou Guarulhos têm problemas de segurança mais profundos e de resoluções complexas também.

Os sócios enfatizaram a complexidade adicional que envolve os problemas de segurança, devido fundamentalmente a sua própria natureza e a incidência de percepções subjetivas que a população em geral e as instituições diretamente vinculadas com o problema de modo particular têm sobre eles.

Outro elemento determinante e diferenciado dos problemas da segurança cidadã relacionado às cidades sócias refere-se à diversidade dos marcos legais e dos aparatos institucionais presentes nos países, em seus governos e nas próprias comunidades locais. Essa diversidade se expressa, por exemplo, nos múltiplos aparatos de defesa civil, de segurança e polícia, de justiça e de reabilitação social que possui o setor público; em diversas iniciativas e ações que a esse respeito desenvolvem tanto o setor privado como a sociedade civil e, finalmente, nas competências e responsabilidades que os governos locais possuem.

É importante considerar ainda o fato de que, desde a perspectiva municipal, a abordagem dos problemas da segurança – bem como de outros aspectos da gestão urbana – não é somente conceitual e quantitativa, envolvendo também a visão espacial e física do problema. Dentro da lógica municipal não interessa tão somente conhecer que tipos de problemas de segurança existem e qual a sua incidência numérica, mas também qual a sua localização dentro do território.

1.4 AS EXPERIÊNCIAS DAS CIDADES SÓCIAS

Barcelona (Espanha) – por Gemma Garcia

Espaço público e novas sociabilidades: jovens de origem latino-americana em Barcelona

A cidade de Barcelona identificou um crescimento acelerado da imigração latino-americana em seu território e buscou inicialmente dimensionar o fenômeno. A investigação apontou a necessidade de encontrar estratégias para desenvolver, dentro da rede local de serviços públicos, ações de atenção a esta população, especialmente à população jovem.

Os jovens latino-americanos foram eleitos como foco das ações do projeto a partir da constatação de um número cada vez maior de episódios pontuais de intervenções policiais junto a estes grupos. Esses episódios promoviam a construção de um imaginário social que associava a presença destes grupos de jovens à insegurança urbana.

O primeiro passo no desenvolvimento do projeto foi conhecer a expressão dos jovens de origem latino-americana que habitavam a cidade de Barcelona: seus gostos musicais, hábitos, valores, ritos de passagem, condições sociais e estilos de vida, a fim de integrá-los ao espaço público e à cultura da cidade. Foram promovidas oficinas e atividades nas quais eles puderam expressar a sua cultura e se desenvolverem. Também foi desencadeado um trabalho de re-posicionamento das equipes técnicas, frente ao fenômeno da imigração na cidade e aos consequentes conflitos advindos dessa problemática.

Através do desenvolvimento do projeto foram observados: redução do número de incidentes envolvendo jovens de origem latina; diminuição do preconceito e da estigmatização destes grupos; maior envolvimento da sociedade (entidades e associações) com a problemática da juventude latino-americana na cidade; inclusão destes jovens na rede de serviços públicos e em oficinas de habilidades pessoais.

Quito (Equador) – por Pablo Poince Cerda e Lautaro Ojeda

Políticas Públicas de Segurança Cidadã

Em Quito, há um orçamento próprio para a segurança cidadã, o que demonstra, conseqüentemente, um reconhecimento da importância desta política para o município. Vários são os programas que merecem ser destacados, tais como:

- A experiência **Meu bairro seguro e solidário** visa fortalecer a segurança dos cidadãos através de conselhos zonais. Para tanto, a instituição policial foi dotada de recursos logísticos necessários ao fortalecimento da capacidade de resposta e foram instalados noventa e sete alarmes comunitários. O fundamento deste sistema é a solidariedade. Os cidadãos não são responsáveis somente por si, mas também pelos demais, sendo este um fator determinante e chave para uma mudança de atitude frente à questão da segurança e para a construção da cidadania. Ao todo 24.475 (vinte e quatro mil, quatrocentos e setenta e cinco) famílias são atendidas.
- A experiência do **Centro Metropolitano de Equidade e Justiça** atende, desde 2003, pessoas vítimas de violência. Essa instância interinstitucional, através da desconcentração dos serviços de justiça, busca dar assistência legal, psicológica e social com o fim de prevenir, sancionar e diminuir a violência intrafamiliar de gênero e maus-tratos infantis promovendo equidade, justiça e solidariedade; bem como da capacitação e sensibilização em temas de violência.
- O **Corpo de Segurança** promove a integração do Corpo de Bombeiros à emergência médica e à polícia nacional, a fim de melhorar a capacidade de resposta às solicitações da população.
- A **Unidade Gestão de Riscos** constitui uma unidade de apoio às catástrofes naturais com mapas de riscos. Dessa forma, é possível preparar-se para as erupções vulcânicas, incêndios florestais, enchentes, etc. A Unidade também atua na melhoria de espaços públicos degradados que perderam a perspectiva de área de convivência e sociabilidade. Como, por exemplo, uma praça sem iluminação que se torna um espaço de risco à segurança. A iluminação pública é uma solução de segurança de baixo custo e grande impacto na área.
- O **Observatório Metropolitano de Segurança Cidadã** envolve os diversos atores sociais, tais como: empresas, instituições públicas, ONGs, setores da população, etc. Trabalha na linha do desenvolvimento sustentável, compatibilizando o econômico e o social. A remoção do comércio informal de uma zona de preservação histórica, que ocorreu de forma participativa, envolvendo diversos setores, foi apresentada como um trabalho que surgiu através do Observatório. A prefeitura realizou para isso mais de 380 (trezentos e oitenta) reuniões.

Bogotá (Colômbia) – por Andrés Restrepo

Intervenção Cidade Bolívar

Bogotá foi dividida em vinte regiões e para cada uma delas há um plano específico na área de segurança. A capital colombiana é uma cidade com oito milhões de habitantes e mil setecentos e quarenta

quilômetros quadrados de extensão. Cada região vive uma realidade diferente e, por isso, é necessário um plano diferente. O norte, por exemplo, é mais rico e seu maior problema está concentrado nos furtos e roubos a residências. No sul, mais pobre, os homicídios figuram entre os indicadores que mais preocupam.

“Com base nesses dados, estruturamos e tentamos atacar o problema. A violência não se coíbe apenas com a repressão, mas com programas sociais. Analisamos diariamente os dados e percebemos alterações significativas, concentramos esforços nessas regiões”, afirma Restrepo.

O projeto desenvolvido concentrou-se em uma região denominada Cidade Bolívar, marcada por homicídios, violência intrafamiliar, disputa por terra, violência escolar, etc. Como resultado da intervenção, de 2005 a 2006, houve uma redução de 50% (cinquenta por cento) no número de homicídios, enquanto que a redução observada em Bogotá como um todo, foi de 17% (dezessete por cento).

A intervenção em Cidade Bolívar teve como objetivos: controlar o delito, fortalecer a polícia local, construir redes sociais contra a violência, realizar a prevenção comunitária e o fortalecimento da justiça, manejar conflitos ambientais (por terra) e dar atenção aos riscos ambientais, bem como atuar junto à comunicação promovendo a segurança e convivência.

As estratégias utilizadas envolveram um esforço integrado e o esclarecimento do papel da polícia e dos militares. O trabalho envolveu uma perspectiva de direitos, ocorrendo uma espécie de desestigmatização.

Perúgia (Itália) – por Simona Cortona, Vincenzo Castelli, Felice di Lemia e Annalia Savini

Prostituição de Rua e Segurança Cidadã

Uma pequena cidade tem pequenos problemas? Com esta interrogação Perúgia, uma cidade medieval com cerca de 160 (cento e sessenta) mil habitantes, apresenta o seu estudo de caso abordando a prostituição de rua e a segurança na cidade. Analisa o contexto urbano através da temática do **Espaço** (áreas de fluxo, estações ferroviárias, áreas de estacionamento) e da temática da **Temporalidade** (final de semana versus dia de semana; dia versus noite, etc.).

A cidade, ao reduzir os espaços de interação social de determinação recíproca dos seus habitantes, onde se constrói a identidade coletiva, cria guetos e aumenta o risco de vulnerabilidade de pessoas e grupos. Conseqüentemente, aumenta a percepção de insegurança. A prostituição, assim como as drogas, a violência sexual, o tráfico de pessoas, entram nesse contexto como fatores que perturbam e aumentam a sensação de insegurança, por isso abordar o espaço-território-tempo mereceu foco neste estudo.

O projeto buscou criar alternativas inovadoras na abordagem do problema da prostituição de rua, uma vez que tradicionalmente a polícia retira as prostitutas das vias públicas e as liberam. Logo em seguida, elas retornam aos mesmos pontos. Na Itália, além disso, como a prostituição não é proibida, não se consegue conhecer a dimensão causal nas determinações do fenômeno na cidade. O projeto aponta para a importância de diferenciar a prostituição livre da forçada e, para esta última, prevê proteção social às vítimas, através de casas de acolhimento.

A partir das hipóteses de que o fenômeno da prostituição age nas representações sociais de segurança/ insegurança e está relacionado à imigração clandestina (na qual o senso de pertencimento à comunidade está fragilizado), o projeto desenvolvido utilizou a comunicação como elemento estratégico fundamental para enfrentar a problemática. Neste mesmo, trabalhou-se com líderes e formadores de opinião, incluíram-se também as pessoas em situação de prostituição nas políticas de comunicação, partiu-se do pressuposto de que, mais importante do que o “vai ser” comunicado é a autoridade de quem comunica e, por fim, obteve-se como produto uma carta da comunidade pela qualidade de vida na cidade.

A partir disso, concluiu-se que o projeto permitiu o envolvimento da comunidade com a temática da prostituição, sendo uma espécie de laboratório de mudança social e identificou-se que a comunicação tem papel fundamental, sendo ainda necessário incrementar o contato com a mídia. Como desafios a serem enfrentados, situam-se o processo de mudança nos valores, costumes e conceitos, sendo esse um trabalho gradual e constante.

Bruxelas (Bélgica) – por Nel Vandevannet e Thierry Hendrickx

Diagnóstico Local de Segurança

Mais do que uma experiência, Bruxelas atribuiu ao projeto desenvolvido o caráter de uma ferramenta. Uma **ferramenta** que permitiu estudar a realidade local e construir estratégias de intervenção.

Os dados levantados tiveram como origem as fontes oficiais e as informações fornecidas pela comunidade. Foram feitas várias reuniões públicas com a população, nas quais estiveram presentes professores, agentes comerciais, etc. e onde se buscou também incluir as populações mais vitimizadas pela questão da segurança. Ao todo foram 17 (dezesete) grupos e cada um produziu um relatório.

As questões surgidas estavam relacionadas aos pequenos contratempos da vida atual, questões ambientais e de segurança objetiva e subjetiva. Isso tudo inserido em um contexto no qual a cidade apresenta um rejuvenescimento da população e um cenário multicultural com a presença de muitos estrangeiros.

Problemas como a prostituição, pessoas sem teto, jovens (abandono escolar), delinquência juvenil, violência intrafamiliar, insegurança das estradas e imigração ilegal existem, apesar da boa qualidade de vida atribuída à cidade europeia. Há projetos para setores específicos: transporte público, núcleos habitacionais periféricos e comércio. Mas em Bruxelas a maior preocupação da população é com o meio ambiente e com o nível de salário, bem mais do que com a segurança em si.

A metodologia utilizada nesse levantamento envolveu o suporte cartográfico. Então, cada vez que uma preocupação ressurgia, fazia-se um novo estudo cartográfico, a fim de validar o levantamento. Cada um dos 17 (dezesete) relatórios será validado por outros grupos. O público alvo foi: missões, agentes, policiais e pessoas que trabalham na frente de prevenção.

Para desenvolver este tipo de trabalho Bruxelas recomendou:

- ter uma visão plural da realidade social;
- descobrir parceiros e envolver-se com eles;
- mobilizar os atores de cada bairro com a realização de objetivos simples.

Contatou-se como resultado exitoso da experiência, o intercâmbio ocorrido entre as mais de 350 (trezentos e cinquenta) pessoas que trabalhavam em ações de prevenção, mas que não se conheciam e passaram a se integrar gerando ações sinérgicas. Também, a realimentação constante dos dados levantados possibilitou diminuir o preconceito, não estigmatizando determinadas realidades, grupos, pessoas e contextos, assim como permitiu acompanhar a realidade, a partir de uma compreensão dinâmica.

Coronel (Chile) – por Manuel López Castillo

Diagnóstico Local de Segurança

Coronel é uma cidade portuária cujos principais produtos de exportação são madeira e peixes. Situa-se no extremo sul do Chile e sua população é de 106 (cento e seis) mil habitantes. O tema da Segurança Cidadã surge na agenda política a partir do ano 2000. A polícia estava extremamente vinculada às forças da ditadura de Pinochet. Adiciona-se a isso o fato de a cidade de Coronel estar em grande transformação devido ao crescimento acelerado.

Coronel considera sua vinculação ao projeto como uma relação de aprendizagem, pois até recentemente a prefeitura não tinha nenhum tipo de vinculação com as polícias, mas hoje a compreensão é de que a segurança é uma produção de toda a sociedade. As principais demandas da população são: trabalho, saúde e segurança. Nesse último ponto específico, há luta pelo poder devido à distribuição assimétrica dos equipamentos de segurança. A população pede equidade.

No diagnóstico realizado através do projeto foram levantados como principais problemas da cidade: medo, polícias, mineradores e seus conflitos com a polícia, roubo de residências, déficit de espaços públicos, violência intrafamiliar, aumento do consumo de drogas e exploração sexual.

Estratégia: criação de um conselho comum de segurança cidadã.

Ações: projeto com crianças e jovens para conter a evasão escolar, projeto de câmeras nas ruas e projeto Porta a Porta.

Guarulhos (Brasil) – por Guaracy Mingardi e Geraldo Janio Vendramini

Segurança cidadã e estratégias intersetoriais para a diminuição da criminalidade

Guarulhos apresentou alguns dados com relação à evolução dos índices de criminalidade. Nos últimos anos, foi apontada a queda nos índices criminais ocorrida tanto no estado de São Paulo como um todo, quanto na cidade de Guarulhos. De forma geral, pode-se citar como fatores importantes para essas quedas: a diminuição da migração, que faz com que as pessoas estejam menos desenraizadas e, conseqüentemente, apresentem melhoria nos vínculos; a queda da febre do crack; o crescimento dos efetivos policiais estaduais e políticas municipais voltadas às questões sociais.

Em Guarulhos, é possível identificar alguns elementos que contribuíram para que a cidade alcançasse a diminuição nos índices de criminalidade. O governo local investiu em 2002 na criação da Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública, integrando o trabalho das polícias civil e militar; estimulou a participação da sociedade, principalmente através dos conselhos de segurança (Conseg); articulou fóruns de segurança, etc.

Com relação às ações específicas da Secretaria de Segurança foram destacados trabalhos desenvolvidos pela própria guarda municipal como: o curso de prevenção ao uso de drogas, destinado às crianças e adolescentes e o grupo de teatro criado para divulgar a lei Maria da Penha (lei federal que apresenta mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher). Também foram citados: a Ronda Escolar, o Grupamento do Trânsito, os novos postos da Guarda Civil Metropolitana, a Ronda de Bicicleta e o Canil da Guarda Civil Metropolitana, etc.

Mais do que identificar um elemento específico para a redução da criminalidade no município é possível concluir que são um conjunto de fatores interligados que somados contribuem para o resultado na redução da criminalidade.

Guarulhos vem desenvolvendo cada vez mais parcerias entre as cidades. Compõe o Fórum de Segurança Pública de São Paulo, que é uma organização, suprapartidária, que congrega os prefeitos dos 39 (trinta e nove) municípios da Região Metropolitana de São Paulo para, juntamente com especialistas em diversas áreas, representantes da sociedade civil, do governo estadual e do governo federal, discutir, propor, avaliar e apoiar ações para a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, participa de vários acordos de intercâmbio entre cidades irmãs e compõe ativamente três das redes da URB-AL.

1.5 OS GOVERNOS LOCAIS PARTICIPANTES

Como vimos, são diversas as realidades das cidades sócias. Nesse sentido os governos locais também se diferenciam. Evidente que em todos os casos os governos têm uma estrutura similar, fundamentada em um poder executivo e um legislativo, que tem um corpo coletivo composto por um número variável de membros; contudo, podem se estabelecer distinções quanto às funções, competências e outras características das instituições.

Em Bogotá, por exemplo, existe uma prefeitura maior, de eleição popular, mas também em sua estrutura existem prefeituras menores, responsáveis pelos distritos nos quais se subdivide a cidade, tal como ocorre em Quito, e os quais a prefeitura metropolitana designa aos administradores zonais responsáveis pela administração. Em Bruxelas acontece um pouco diferente, há várias prefeituras que possuem total autonomia. O âmbito de cobertura do governo de Bruxelas abarca somente uma parte do território que tem o conglomerado urbano da cidade.

O número de vereadores que compõem o corpo legislativo das cidades também é muito diferente, o que gera implicações diretas quanto a representatividade que possuem em termos quantitativos. Nas cidades de dimensões maiores, o número de cidadãos que cada integrante do legislativo representa é elevado, o que evidencia um problema da democracia representativa, em especial nas grandes cidades da América Latina, o que se pode ver na Tabela 2.

QUADRO 2:		NÚMERO DE INTEGRANTES DO LEGISLATIVO MUNICIPAL E A REPRESENTATIVIDADE	
Cidade	Membros do legislativo	Representatividade	
Barcelona, Espanha	41	39.161	
Bogotá, Colômbia	40	175.748	
Bruxelas, Bélgica	---	---	
Coronel, Chile	6	13.904	
Guarulhos, Brasil	34	31.550	
Perugia, Italia	---	---	
Quito, Equador	15	99.047	

Fonte: elaboração própria.

São também diferentes as funções e competências dos governos locais das cidades sócias. Em todos os casos, os governos locais exercem tarefas relacionadas com a prestação de serviços básicos e a promoção do desenvolvimento sócio-econômico dentro de suas jurisdições. Em determinados casos, como em Bogotá, o município tem sob sua responsabilidade a prestação de serviços como os de saúde e educação, sendo que em outras cidades essas tarefas são atendidas pelo governo local de maneira parcial, como ocorre em Quito, ou são dependentes de outros níveis de governo. Isso tem uma incidência direta no número de servidores públicos que os governos devem manter e supõe perceptíveis variações na proporcionalidade dos servidores públicos existentes em relação a população que é atendida pelos mesmos.

Entretanto, em algumas cidades o âmbito territorial de atenção dos governos locais está quase ou totalmente restrito a espaços urbanos, noutros casos esse território tem uma amplitude maior e também cobre porções consideráveis de território rural. Esse é, por exemplo, o caso do Distrito Metropolitano de Quito, enquanto exemplos do primeiro caso se observam em Guarulhos, Barcelona e Bruxelas, cujo território é majoritariamente urbano.

Os orçamentos dos governos locais são também extremamente diversos, posto que quando estes têm sob sua responsabilidade serviços como os de saúde e educação é natural que suas atribuições sejam mais elevadas. De outro lado, é evidente que os orçamentos dos governos locais refletem o grau de prosperidade geral de cada cidade, de cada país e se projetam nas possibilidades de investimento em programas para o desenvolvimento e o bem-estar coletivo.

2 A CIDADE DE GUARULHOS (BRASIL)

Por: Guaracy Mingardi

Colaboração: Geraldo Janio Vendramini, Isabel Figueiredo, Vanderlei dos Santos, Amilcar Antonio Mesquita Risk

DIAGNÓSTICO E HISTÓRIA

Apesar de ter sido fundada no século XVI, Guarulhos só começa a tomar a forma que agora tem a partir da década de 1950, com a construção da Via Dutra, rodovia que liga São Paulo e Rio de Janeiro. Na década de 1980, com a construção do Aeroporto Internacional de Guarulhos e com o início da fuga das indústrias da região da Grande São Paulo, esse processo se acelerou, dando à cidade as características atuais. A tabela abaixo mostra o crescimento populacional do município.

QUADRO 3:		DADOS SOBRE CRESCIMENTO POPULACIONAL AO LONGO DAS DÉCADAS EM GUARULHOS	
Ano	População	Cresc. N° absolutos	TMGCA*
1940	13.439		
1950	35.522	22.083	10,21
1960	101.273	65.751	11,05
1970	237.900	136.627	8,92
1980	532.726	294.826	8,40
1991	787.866	255.140	3,62
1996	972.197	184.331	4,29
2000	1.072.717	100.520	2,49
2005	1.251.179	178.462	3,13
2006	1.283.253	32.074	2,56

Fonte: IBGE/Elaboração PMG-SDU/SDU13.

*TMGCA = Taxa média geométrica de crescimento anual

Como mostram os números, o crescimento da população foi muito grande. Até a década de 1940, a cidade possuía pouco mais de dez mil habitantes, número que cresceu muito rápido e ainda continua subindo mais do que a média paulista. A população de Guarulhos aumenta quase 3% (três por cento) ao ano, enquanto no estado de São Paulo como um todo esse índice é de apenas 1,56% (um vírgula cinquenta e seis por cento), pouco mais da metade. Na capital, o crescimento é menor ainda: a média anual dos últimos cinco anos foi estimada em cerca de 0,6% (zero vírgula seis por cento).

Atualmente, a cidade tem a segunda maior população do estado, menor apenas que a da capital. A tabela abaixo mostra outros números relativos à população e área.

QUADRO 4		TERRITÓRIO E POPULAÇÃO EM GUARULHOS	
Território e População	Ano		
Densidade demográfica (habitantes/km ²)	2005		3.684,16
População com menos de 15 anos (em %)	2005		27,40
População com mais de 60 anos (em %)	2005		6,23

Fonte: Fundação Seade.

A população da cidade não apenas cresce muito rápido como também é predominantemente jovem. O número de jovens é 4,5 (quatro vírgula cinco) vezes maior que o de pessoas da terceira idade. A densidade populacional, por sua vez, não é tão grande. Está abaixo da maioria das grandes cidades do estado e bem abaixo da capital.

Isso talvez possa ser explicado pelas condições geográficas. Boa parte da área norte do município está na Serra da Cantareira, que é área de preservação ecológica; portanto, é pouco habitada.

Existe pelo menos mais uma característica geográfica que é importante para entender a dinâmica social do município, que diz respeito a sua divisão em pelo menos três áreas distintas devido a alterações produzidas pelo homem nas últimas décadas.

Uma delas é a Via Dutra, talvez a via de acesso mais importante do país, e que foi responsável pelo primeiro surto de desenvolvimento local. Às suas margens foram construídos vários galpões que abrigaram indústrias e transportadoras de carga. As indústrias foram embora, mas as transportadoras ainda continuam. Além disso, apesar da importância econômica da rodovia, ela tornou difícil o contato entre o norte e o sul do município.

Outra obra que divide a cidade é o Aeroporto, que separa a parte mais urbanizada do município, localizada próxima à região norte da capital, e a área mais pobre de Guarulhos, que é de ocupação recente. Em Bonsucesso, São João e outros bairros próximos, a população de Guarulhos tem crescido mais nos últimos anos. Outra área de rápido crescimento e alto índice de criminalidade é a do Pimentas, que fica na área sul e cujo acesso é dificultado pela Via Dutra.

Evolução dos índices criminais

Nos últimos anos, foi registrada uma acentuada queda na maior parte dos índices criminais em todo o estado de São Paulo. Existem inúmeras explicações possíveis para esse fenômeno, mas ainda não foi possível definir exatamente a causa da queda dos índices.

Constantemente ela tem sido explicada pelas autoridades estaduais, e mesmo por algumas prefeituras, como uma prova do sucesso de suas próprias políticas de segurança. Infelizmente estas afirmações não têm sido acompanhadas de argumentos convincentes.

No caso específico de Guarulhos, a queda também foi significativa, o número de homicídios por 100 (cem) mil habitantes vem caindo desde o pico, ocorrido no ano de 1999.

Já o número de roubos teve pequena queda, porém mais consistente em Guarulhos do que nas outras regiões retratadas nos gráficos. Roubo e furto de veículos também apresentaram queda, com Guarulhos sempre abaixo dos índices estaduais, da capital ou da Região da Grande São Paulo. O único índice que continua crescendo é o de furtos, crimes de menor potencial ofensivo.

A grande questão é que não é possível, como já mencionamos antes, explicar a queda dos índices criminais por nenhuma política específica, seja do governo municipal ou estadual.

Aparentemente o que ocorreu foi uma conjunção de fatores favoráveis que permitiu a diminuição da incidência de alguns crimes, notadamente o homicídio.

Alguns fatores são demográficos, como a queda do crescimento populacional no estado de São Paulo, produto da diminuição da migração. Outro fator é o encolhimento da parcela da população de 18 a 30 anos em relação a população total. Isso significa um envelhecimento da população brasileira, mas também uma diminuição da parcela mais vulnerável, já que os jovens além de serem as maiores vítimas, também são os maiores autores de homicídio.

Entre os fatores sociais, o mais relevante seria a melhor distribuição de renda, ocorrida notadamente nos últimos três ou quatro anos. É interessante apontar quanto a isso que a melhora na distribuição provém mais de alguns programas sociais do que do aumento do emprego ou dos salários, por exemplo.

Outro fator que pode ter influenciado tais indicadores está atrelado a própria estrutura criminal: a diminuição da febre do crack, cujo consumo cresceu continuamente durante a década de 1990 e passou a declinar na virada do século. Esse processo fez com que se diminuísse também o número de homicídios ligados ao tráfico.

Já os outros fatores relevantes têm relação com as políticas públicas de segurança stricto sensu. Um deles é o crescimento dos efetivos policiais estaduais ocorrido nos últimos anos. Esse aumento provém não apenas das contratações normais, mas também da retirada de policiais militares do serviço de guarda de muralha, que ocupava parte do efetivo da Polícia Militar na guarda externa dos presídios. Com a contratação de pessoal para essa função muitos policiais foram colocados no policiamento ordinário.

Outra política estadual foi a implementação de novas tecnologias para prevenção criminal. A mais importante delas foi o geo-referenciamento dos crimes, que se tornou possível após a instalação de um sistema de boletim de ocorrência digital, em que a informação vai automaticamente para os bancos de dados digitais, podendo ser retomada via mapa das ocorrências criminais.

Quanto às políticas municipais, aparentemente estas também pesaram na diminuição dos índices de homicídios. A pesquisa realizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent (ILANUD) mostrou a importância do empenho municipal.

A análise buscou avaliar o grau de empenho das prefeituras em resolver os problemas de segurança utilizando cinco critérios:

1. Existência da guarda municipal;
2. Guarda municipal armada ou não;
3. Existência de um órgão responsável pela segurança;
4. Existência de políticas públicas voltadas para a prevenção criminal;
5. Grau de participação do prefeito ou representantes nas reuniões do Fórum Metropolitano de Segurança.

As prefeituras que preencheram quatro ou cinco desses critérios foram consideradas muito empenhadas na segurança.

A distribuição do crime nas regiões do município

Como todo comportamento humano o crime não se distribui de forma homogênea, nem no tempo nem no espaço. Não basta saber a quantidade e o tipo de crimes que ocorrem em Guarulhos. Para diminuir sua incidência é necessário entender quando, como e onde estes crimes acontecem e, mais importante ainda, porquê ocorrem.

Apesar de não conseguirmos responder a todas estas perguntas, pelo menos é possível localizar espacialmente as ocorrências criminais no município. As tabelas que se seguem mostram a distribuição de sete diferentes crimes pelos bairros de Guarulhos¹.

Média homicídio doloso no município por bairro:
40,78 vítimas de Homicídio Doloso a cada 100.000 hab.

QUADRO 5		HOMICÍDIO DOLOSO	
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)	
1	Capelinha	580,72	
2	Água Azul	204,96	
3	Várzea do Palácio	90,07	
4	Água Chata	77,72	
5	Cumbica	73,04	
6	Fortaleza	66,23	
7	Sadokim	56,12	
8	Tranquilidade	52,12	
9	Maia	43,98	
10	Centro	41,78	
11	Fátima	41,32	
12	Bom Clima	39,80	
13	Itapegica	39,53	
14	Vila Augusta	38,36	
15	Pimentas	37,52	
16	Bonsucesso	37,17	
17	Cabucu	35,37	
18	Aracília	33,46	

Obs.: Para os bairros Capelinha, Água Azul e Várzea do Palácio, devemos considerar que o índice é alto em virtude da sua baixíssima densidade demográfica, pois tivemos, respectivamente, 1, 4 e 3 vítimas de homicídio doloso em 2005.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Cumbica (74 vítimas), Pimentas (63 vítimas), Bonsucesso (33 vítimas), Cabucu (27 vítimas), São João (26 vítimas) e Taboão (22 vítimas).

Média de roubos no município por bairro:

513,20 casos de roubo a cada 100.000 hab.

QUADRO 6		ROUBOS	
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab)	
1	Centro	6051,41	
2	Porto Da Igreja	5208,33	
3	Tranquilidade	1237,75	
4	Vila Galvao	1076,68	
5	Maia	1026,17	
6	Macedo	761,10	
7	Itapegica	720,38	
8	Bom Clima	709,71	
9	Vila Augusta	498,73	
10	Cumbica	480,67	
11	Ponte Grande	407,33	
12	Sadokim	336,72	
13	Monte Carmelo	331,70	
14	Várzea do Palácio	330,26	
15	Cecap	313,36	
16	Vila Barros	309,02	
17	Aracília	301,17	
18	Presidente Dutra	292,72	

Obs.: O índice é alto no Porto da Igreja em virtude da sua baixíssima densidade demográfica, pois tivemos 5 casos registrados naquele bairro em 2005.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Centro (869 casos), Cumbica (487 casos), Vila Galvão (381 casos), Pimentas (326 casos) e Taboão (224 casos).

Média de furtos no município por bairro:

938,75 casos de furtos a cada 100.000 hab.

QUADRO 7		FURTOS
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)
1	Centro	13049,87
2	Porto da Igreja	10416,67
3	Capelinha	1742,16
4	Tranquilidade	1263,81
5	Vila Galvao	1201,02
6	Bom Clima	1154,11
7	Itapegica	1146,46
8	Maia	1026,17
9	Macedo	921,65
10	Aracília	736,20
11	Água Azul	717,36
12	Vila Augusta	694,81
13	Ponte Grande	588,91
14	Cumbica	585,29
15	Gopoúva	545,77
16	Picanço	476,99
17	Monte Carmelo	464,38
18	Várzea do Palácio	420,33

Obs.: O bairro do Porto da Igreja aparece com alto índice devido a sua baixíssima densidade demográfica, pois tivemos 10 casos registrados em 2005, entretanto, merece atenção em função da sua proximidade com o Centro.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Centro (1874 casos), Cumbica (593 casos), Vila Galvão (425 casos), Pimentas (411 casos), Taboão (365 casos) e Bonsucesso(308 casos).

Média de roubo de veículos no município por bairro:

236,26 casos de roubo de Veículo a cada 100.000 hab.

QUADRO 8		ROUBOS DE VEÍCULOS
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)
1	Porto da Igreja	2083,33
2	Centro	1350,95
3	Capelinha	1161,44
4	Ponte Grande	598,73
5	Maia	542,40
6	Agua Chata	510,71
7	Itapegica	386,55
8	Vila Galvao	381,50
9	Macedo	362,71
10	Vila Augusta	332,49
11	Bom Clima	325,01
12	Tranquilidade	273,61
13	Cumbica	257,61
14	Pimentas	177,48
15	Gopóúva	169,79
16	Aracília	167,32
17	Picanço	164,08
18	Fátima	147,58

Obs.: Os bairros Porto da Igreja e Capelinha apresentam alto índice em virtude da sua baixíssima densidade demográfica, pois tivemos apenas 2 casos em cada um deles em 2005.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Pimentas (298 casos), Cumbica (261 casos), Centro (194 casos), Vila Galvão (135 casos), Bonsucesso (125 casos) e Ponte Grande (122 casos).

Média de furto de veículo no município por bairro:

331,60 casos de furto de veículo a cada 100.000 hab.

QUADRO 9		FURTO DE VEÍCULO
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)
1	Centro	3711,62
2	Porto da Igreja	2083,33
3	Bom Clima	842,37
4	Tranquilidade	807,80
5	Vila Augusta	728,91
6	Paraventi	627,59
7	Maia	586,38
8	Macedo	558,93
9	Vila Galvao	477,58
10	Itapegica	474,40
11	Ponte Grande	471,13
12	Cecap	466,56
13	Gopoúva	357,78
14	Fátima	354,19
15	Picanço	352,97
16	Bela Vista	332,39
17	Vila Barros	296,98
18	Monte Carmelo	276,41

Obs.: O bairro Porto da Igreja apresenta alto índice em virtude da sua baixíssima densidade demográfica, pois tivemos apenas 2 casos registrados em 2005.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Centro (533 casos), Picanço (185 casos), Cumbica (176 casos), Vila Augusta (171 casos), Vila Galvão (169 casos) e Pimentas(164 casos).

Média de estupros no município por bairro:

10,78 vítimas de estupro a cada 100.000 hab.

QUADRO 10		ESTUPROS
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)
1	Várzea do Palácio	150,12
2	Sadokim	56,12
3	Cecap	34,82
4	Centro	34,82
5	Tranquilidade	26,06
6	Água Chata	22,20
7	Bonsucesso	20,28
8	São Roque	20,07
9	Macedo	17,84
10	Bela Vista	17,05
11	Pimentas	12,51
12	Invernada	10,46
13	Taboão	10,20
14	São João	10,14
15	Vila Galvao	8,48
16	Vila Barros	8,03
17	Cumbica	6,91
8	Mato Das Cobras	6,87

Obs.: Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Pimentas (21 vítimas), Bonsucesso (18 vítimas), Taboão (9 vítimas), São João (8 vítimas), Cumbica (7 vítimas).

Nos bairros Centro, CECAP e Várzea do Palácio foram registradas, em cada um deles, 5 vítimas.

Média atentado violento ao pudor no município por bairro:

7,38 vítimas de atentado violento ao pudor a cada 100.000 hab.

QUADRO 11		ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR
Ordem	Bairro	Total (por 100 mil hab.)
1	Água Azul	51,24
2	Centro	41,78
3	Bom Clima	33,16
4	Paraventi	22,15
5	Cecap	20,89
6	Presidente Dutra	19,05
7	Fortaleza	18,92
8	Bela Vista	17,05
9	Vila Barros	16,05
10	Maia	14,66
11	Vila Augusta	12,79
12	São João	12,67
13	Taboão	10,20
14	Bonsucesso	10,14
15	Itapegica	8,79
16	Macedo	5,95
17	Ponte Grande	4,91
18	Vila Rio	4,47

Obs: O bairro Água Azul apresentou apenas 1 vítima, aparecendo como o mais crítico devido à sua baixíssima densidade demográfica.

Em números absolutos os bairros mais críticos foram os seguintes: Presidente Dutra (11 vítimas), São João (10 vítimas), Taboão (9 vítimas), Bonsucesso (8 vítimas) e Pimentas (7 vítimas).

Os dados apresentados têm um problema básico de confiabilidade, já que estamos trabalhando com índices de 100 mil habitantes em populações muitas vezes bem reduzidas, o que implica que um pequeno número de ocorrências pode algumas vezes distorcer o resultado da análise. Por isso temos de utilizar o máximo de cautela nesse tipo de enfoque. Apesar disso, é uma aproximação válida, tendo em vista os objetivos propostos, ou seja, entender a dinâmica da distribuição local dos crimes em Guarulhos.

A primeira vista podemos fazer algumas poucas inferências sobre a concentração de determinados crimes no município:

1. Os crimes de furto de veículos se concentram na região centro e sudoeste da cidade;
2. O roubo de veículos é mais espalhado, embora também tenha grande concentração na área central;
3. Os crimes de estupro e atentado violento ao pudor estão distribuídos em pelos menos duas regiões distintas, separadas pelo aeroporto;
4. Os homicídios tendem a ocorrer longe da região central da cidade e se distribuem sem grandes concentrações pelas periferias;
5. Os roubos ocorrem prioritariamente nas regiões centro e sudoeste, porém, de uma forma menos concentrada do que no caso de furto de veículos.

Para entender a dinâmica criminal do município é interessante relacionar com o mapa da qualidade de vida, exclusão/inclusão social.

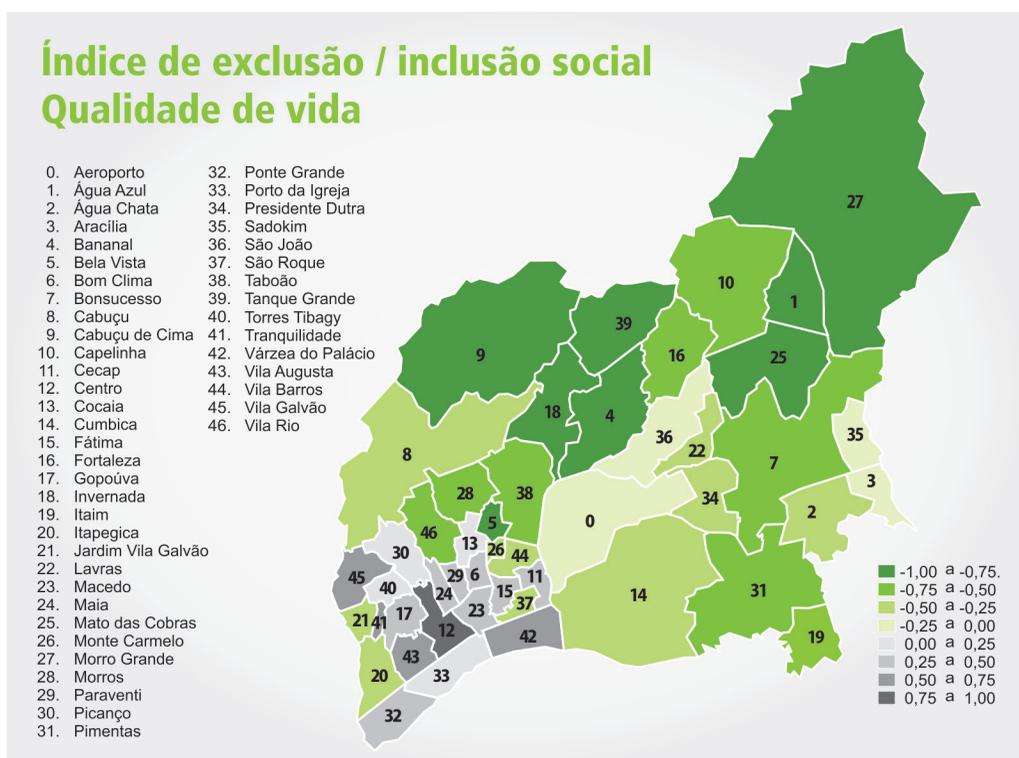


Figura 2: Índice de exclusão/inclusão social. Qualidade de vida.

As regiões periféricas, que têm maior predominância nos crimes contra a vida, são também as que apresentam os mais baixos índices sócio-econômicos. Lá se encontra o maior número de chefes de família sem rendimento, de adolescentes analfabetos, além de serem as áreas nas quais o Estado está mais ausente.

Por outro lado, nas regiões próximas ao centro da cidade e no cone sudoeste, está o maior número de chefes de família com rendimento superior a vinte salários mínimos e os maiores índices de qualidade de vida. Sendo assim é normal que se concentrem lá os crimes de furto de veículos, pois é onde se encontra a maior parte da frota e onde os melhores carros circulam ou estacionam.

Nas regiões mais pobres e desorganizadas a leste do aeroporto, predominam os crimes intra-classe e não profissionais, como o homicídio. Enquanto isso o cone sul é a área de atuação dos criminosos profissionais, cuja motivação é o lucro.

Essa é uma constatação óbvia, mas que tem que ser feita sob pena de perdermos a especificidade de cada região. Porém outro ingrediente deve ser somado a esta análise: a questão da ocupação da terra.

As áreas que têm maior incremento populacional são exatamente aquelas a leste do aeroporto. Ou seja, não são apenas as regiões mais pobres, mas também aquelas em que existem mais pessoas desenraizadas e recém-chegadas.

Talvez até haja mais solidariedade do que em outros bairros, mas também existem mais pessoas chegando e partindo, num movimento contínuo que inibe a criação de laços mais fortes, ao mesmo tempo em que provoca estranhamento entre alguns moradores que não se veem como parte do mesmo todo, inclusive por terem práticas sociais e culturais diferentes.

Contextualização da segurança pública: índices comparativos

O município de Guarulhos está inserido numa área metropolitana que compreende trinta e nove cidades, sendo São Paulo a maior delas. Para compreender melhor a situação do município temos que comparar algumas características dele às de alguns de seus vizinhos, ou mesmo cidades de outras regiões do estado de São Paulo, que têm características semelhantes. Para efetuar este estudo comparativo, escolhemos duas cidades da região metropolitana: Osasco e Diadema. Também incluímos na amostra duas cidades do interior: Campinas e Ribeirão Preto. O quadro a seguir permite efetuar algumas dessas comparações.

QUADRO 12 ÍNDICES CRIMINAIS POR 100 MIL HABITANTES				
Município	Homicídio	Furto	Roubo	Roubo e furto de veículos
Guarulhos	28,13	624,3	368,06	371,95
Campinas	15,74	1.631,95	953,71	1.011,12
Diadema	20,25	792,66	768,50	608,26
Osasco	15,36	678,49	477,50	532,24
Ribeirão Preto	7,99	2.493,64	642,34	369,49

Fonte : Secretaria de Seguranças Públicas do Governo do Estado de São Paulo.

A escolha dessas cidades se deu por motivos geográficos e políticos. Osasco e Diadema são cidades importantes da região metropolitana, cujos prefeitos tiveram destaque no Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Já Campinas e Ribeirão Preto entraram na lista por serem grandes cidades do interior paulista e com economias muito fortes. Quanto ao período, foi em 2001 que assumiram os cargos a geração de prefeitos que deu ênfase a questão de segurança. O ano imediatamente anterior foi incluído para fins comparativos.

Os números oficiais da Secretaria de Segurança Pública mostram que a evolução dos índices criminais passa por uma fase de descenso nas cidades relacionadas. Nas cinco cidades, o número de homicídios caiu, enquanto nos outros três crimes analisados a situação só piorou no caso dos furtos. Aliás, a única cidade das cinco em que houve queda nos furtos foi Osasco, nas outras quatro esse crime cresceu mais de 40% (quarenta por cento). Guarulhos, dentre as outras quatro, foi o município onde essa modalidade menos cresceu.

Entretanto, apesar da queda de 41,4% (quarenta e um vírgula quatro por cento) no número de homicídios, o município de Guarulhos ficou com a maior taxa das cinco cidades, 28,13/100.000 hab (vinte e oito vírgula treze sobre cem mil habitantes). Foi uma queda discreta, se compararmos com Ribeirão Preto e Diadema. Em compensação teve a maior queda no índice de roubos e a segunda maior no de roubos e furtos de veículos.

Na realidade, se analisarmos com mais atenção o desempenho comparativo de Guarulhos, veremos que a cidade melhorou nos índices de crimes profissionais contra o patrimônio (roubo e roubo e furto de veículos), foi razoável no crime de furto, que, apesar de também ser cometido por profissionais, tem uma boa cota de amadores, e tem o pior desempenho no crime menos profissionalizado, o homicídio.

Já Ribeirão Preto e Diadema, que tiveram um bom desempenho na contenção dos homicídios, não conseguiram manter o mesmo padrão nos crimes profissionais. Diadema foi o único município em que houve aumento nos roubos e Ribeirão Preto o único em que aumentaram os roubos e furtos de veículos.

Para tentar entender quais as diferenças entre os cinco municípios que poderiam influenciar o comportamento dos índices criminais, a tabela a seguir mostra algumas informações relevantes sobre as cinco cidades.

QUADRO 13		INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE AS CIDADES.				
Município	População	Crescimento anual da população (%)	Área	Policiais*	Habitantes por policial	Policial por km ²
Guarulhos	1.258.000	2,84	334	2279	552	6,8
Campinas	1.041.000	1,24	887	2770	376	3,1
Diadema	385.000	1,33	32	773	498	24,2
Osasco	702.000	1,29	68	1469	478	21,6
Ribeirão Preto	550.000	1,53	642	1777	310	2,8

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

* O número de policiais foi obtido através de documentos enviados pelas polícias para a Assembleia Legislativa de São Paulo, requerimento do deputado Vanderlei Siraque, e correspondem ao efetivo das duas polícias, Civil e Militar, no ano de 2004.

Com relação a Guarulhos, que é o objeto de nosso estudo, o que se nota imediatamente nos números apresentados é que o município tem dois grandes problemas, quando comparado com as outras quatro cidades:

1. **Um crescimento populacional muito maior do que os demais.** Isso implica em um crescimento acima daquele que pode ser eficazmente atendido pelos poderes públicos. Parte desse crescimento provém da migração, que implica na vinda de mais pessoas desenraizadas e aumenta as probabilidades das disputas interpessoais, de grupos étnicos ou mesmo de jovens com diferentes culturas.
2. **Um número reduzido de policiais em relação à população.** Guarulhos tem, dentre as cidades da amostra, a pior proporção de habitantes por policiais. Isso torna mais difícil ao estado impor sua política de segurança sem auxílio do município. Também é um fator que prejudica a prevenção criminal, já que coloca a polícia preventiva (Polícia Militar) no seguinte dilema: se dispender seus homens atendendo as ocorrências, não terá fôlego para fazer o trabalho de prevenção; se utilizar seu efetivo na prevenção não poderá atender a demanda dos cidadãos que já foram vítimas de crime.

Histórico da segurança municipal em Guarulhos

Com a Constituição de 1988 ficou assegurada a autonomia dos municípios e ampliadas suas competências na prestação dos serviços públicos de educação e saúde. A segurança, porém, continuou de responsabilidade eminentemente estadual. Aos municípios coube a criação de guardas municipais “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”.

Ocorre que a população dirige ao município as cobranças e insatisfações em geral, inclusive na esfera criminal. Portanto, os municípios são alvos diretos das pressões sociais resultantes da insegurança, mas não têm competência legal para tomar frente à questão. Esse cenário fez com que a segurança pública passasse a ser pauta de discursos e programas de governos apresentados pelos candidatos nas eleições municipais.

Na prática, a esfera municipal atua na segurança pública há muitos anos. Tradicionalmente, as prefeituras se encarregam de fornecer equipamentos, funcionários e estrutura física para as instalações policiais. Contudo, os governos estaduais nunca aceitaram os municípios como parceiros na gestão desses recursos. Os governos locais, em regra, não controlam a utilização dos recursos por eles fornecidos, bem como não têm acesso às estatísticas criminais. Essa situação começou a mudar em 2001 com uma nova geração de prefeitos que resolveu intervir na segurança.

A mudança na cidade de Guarulhos também iniciou nessa época. A cidade tinha aproximadamente um milhão e duzentos mil habitantes, com quase um terço deles vivendo em favelas ou ocupações

recentes, alto índice criminal e baixa arrecadação per capita. A segurança tinha sido estabelecida como uma das prioridades. Portanto, havia um projeto de segurança, embora incipiente, a ser implementado na cidade.

Esse projeto levava em conta vários fatores, sendo o principal deles a falta de verbas, que impedia, pelo menos de pronto, investimentos significativos na urbanização ou em programas sociais. Assim, o instrumento inicial deveria ser a Guarda Civil Municipal (GCM), que havia sido criada há três anos e que possuía um efetivo de trezentos guardas e dez supervisores, pelo menos no papel. A estrutura da guarda era de departamento, o que permitia contratar especialistas de fora dos quadros da prefeitura como diretores e comandantes.

Além disso, havia a seguinte equação a ser resolvida: como melhorar a segurança através de políticas urbanas e sociais sendo que até certo ponto elas estão condicionadas à existência de um patamar mínimo de segurança nos bairros que são implementadas. Ou seja, para manter escola funcionando numa comunidade com forte presença do tráfico ou amedrontada por uma gangue juvenil é necessário proteger o local, dar segurança aos funcionários e alunos, etc. Por isso foi considerado necessário levar a guarda aos bairros pobres antes de desenvolver projetos mais ambiciosos.

Um novo modelo de policiamento

A política municipal de segurança a ser implantada à época não se resumia em aumentar e melhorar as condições da Guarda Municipal, mas significava implantar um novo modelo de atuação. A filosofia adotada se baseou no conceito tão propalado, mas pouco aplicado, do policiamento comunitário. De acordo com essa orientação, o trabalho tem de ser personalizado, com a guarda atuando em parceria com a comunidade, buscando identificar e resolver os problemas, aumentando o entrosamento com a população. A questão era definir o que consideraríamos polícia comunitária, já que existem várias versões.

A mais conhecida é a norte-americana, que possui uma polícia com uma realidade histórica bem diferente da nossa, já que teve origem nos governos locais. Existem alguns problemas para a adoção deste padrão de policiamento na política municipal de segurança. O mais importante deles resulta do fato das guardas municipais terem apenas algumas prerrogativas, o que torna difícil manter uma estrutura parecida com a americana, que implica ter uma polícia que atue não apenas na prevenção, mas também na repressão. No caso das guardas, sua atribuição lhe permite, no limite, atuar em flagrante delito.

Tendo em vista essa realidade, em Guarulhos optou-se por adotar o modelo francês de policiamento comunitário, mais adaptado à realidade dos municípios brasileiros, voltados à prevenção *stricto sensu*. Tal modelo é conhecido como Polícia de Vizinhança ou de Proximidade (*Police de Proximité*) e tem algumas diferenças básicas da polícia comunitária americana:

- Levantamento das demandas da população;
- Gestão norteada por objetivos prioritários, estabelecidos em conjunto com a comunidade;
- Trabalho com a resolução de problemas;

- Identificação, estabelecimento de prioridades e resolução caso a caso;
- Avaliação periódica dos resultados e do serviço prestado por cada guarda e pela instituição como um todo;
- Contato permanente com toda a comunidade;
- Polivalência na formação dos guardas, que deve incluir primeiros socorros, combate a incêndio, trânsito, relações públicas, etc..

Além disso, tratou-se de aplicar um dos princípios fundamentais de qualquer tipo de policiamento preventivo, o de que a distribuição do efetivo deve ser norteada por três fatores determinantes: extensão da área; população, tanto flutuante quanto fixa; e índices criminais.

Seguir o modelo de Polícia de Proximidade implicou em trabalhar efetivamente na resolução de problemas, o que não é a rotina de nenhuma instituição de segurança no Brasil. Isso porque demanda planejamento e ação coordenados, dependendo tanto do guarda quanto de uma equipe de retaguarda treinada, consciente de suas obrigações, bem selecionada e remunerada.

O projeto inicial

Apesar da opção pela Guarda Municipal como principal instrumento para a realização de uma política municipal de segurança, outras linhas de ação também foram planejadas. Algumas, como a reforma urbana e a inclusão social, dificilmente poderiam ser implementadas de imediato, inclusive porque nem todos na administração estavam convencidos de que a segurança deve ser um dos fatores a se considerar na hora de estabelecer uma política de urbanização de favelas, por exemplo. Então, a ação prioritária tinha que ser a criação de uma base de negociação mais forte, tornando a segurança parte da estrutura municipal. Além disso, era preciso empreender um estudo aprofundado sobre o crime na cidade, para ter um ponto de partida de um projeto de mais fôlego. Os passos para isso foram:

- Criar a Secretaria de Segurança para coordenar a nova política e falar em pé de igualdade com os outros secretários e estabelecer, através da nova Secretaria, um caminho único para dialogar com os órgãos de segurança estaduais;
- Colocar a segurança pública na agenda da administração como prioridade;
- Apurar os índices criminais;
- Mapear a criminalidade no município;
- Criar um Conselho Municipal de Segurança, com a presença da Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, representantes da comunidade e o prefeito.

Já na esfera da Guarda Municipal, a criação de algo similar a Polícia de Vizinhança, tinha de passar pelas seguintes fases:

- Aumentar o efetivo da guarda;
- Descentralizar a guarda, levando-a para os bairros mais pobres e violentos;

- Criar uma carreira para o guarda, dando a ele uma perspectiva de futuro, ao mesmo tempo em que o profissionalizava;
- Requalificar os guardas, dando a eles o treinamento exigido para a nova forma de atuação;
- Criar a ronda escolar, para dar segurança à comunidade que frequenta as escolas municipais;
- Utilizar a guarda para fazer o chamado patrulhamento leve, lidando com as situações que normalmente não são atendidas pela Polícia Militar;
- Aumentar a presença da guarda no trânsito, para torná-la visível.

O destino de algumas dessas propostas, as mais relevantes, será exposto no item que discute os programas municipais.

Problemas

É claro que logo de início os planos esbarraram na realidade e os problemas foram aparecendo. Os dois grandes obstáculos iniciais foram políticos. Um ligado à composição da Câmara Municipal, onde o Partido dos Trabalhadores (PT), partido no governo, tinha uma bancada de apenas sete dos trinta e três vereadores. Esse era um problema que afetava a administração como um todo, não apenas a segurança, portanto, foi uma prioridade política para a administração. Até certo ponto, o Prefeito conseguiu maioria logo nos primeiros meses de governo, embora viesse a perdê-la após dois anos de mandato, só recuperando-a após a reeleição. De qualquer forma não foi a oposição o grande embaraço aos planos de segurança.

Outro problema político foi o relacionamento com as polícias. Enquanto o papel da prefeitura se resumia a pagar alugueis, fornecer funcionários, dar gasolina, etc. não havia nenhum tipo de atrito, porém quando se passou a questionar as políticas existentes e iniciar novas, houve alguns setores da polícia que se ressentiram do fato. Principalmente quanto ao novo papel da Guarda Municipal. Na Polícia Civil isso se resolveu facilmente, pois logo nos primeiros meses assumiu um delegado seccional disposto a trabalhar em conjunto. Já na Polícia Militar a situação foi diferente. Apesar de vários oficiais conseguirem trabalhar em conjunto, outros se ressentiam da intromissão da prefeitura nos assuntos policiais.

Dentro da Guarda Civil Municipal (GCM) também houve uma série de resistências. Na prática, a guarda ainda não tinha um modelo de atuação próprio, uma identidade coletiva. Parte do problema é que as guardas são quase sempre vistas, até pelas administrações municipais, como algo inferior a polícia, limitadas a executar um trabalho de segunda categoria.

Outro empecilho para a transformação da GCM num instrumento de segurança pública foi a falta de condições materiais. Desarmada, sem comunicação e sem viaturas era impossível que a GCM cumprisse o papel a ela destinada nos planos de governo.

A política e a implantação do novo sistema

Na implementação da nova política foram cometidos vários erros, sendo que o principal ocorreu logo no início, com uma escolha errada. Optou-se por realizar uma mudança de cada vez, sempre mantendo pelo menos parte da GCM funcionando dentro dos antigos padrões (vigilância) para não aumentar a resistência interna e externa. Isso impediu que se utilizasse a máxima de Maquiavel, para quem “o mal é para ser feito de uma vez, e o bem aos poucos”. Na prática, o governo, a cada nova mudança tinha de comprar uma nova briga com setores da guarda, com outras áreas da prefeitura, com a câmara, etc.

Com isso, só foi possível completar, pelo menos parcialmente, estas tarefas no final de 2003, ou seja, três anos após o início do projeto. A única grande defasagem que continua persistindo é no contingente, que ainda está distante dos mil homens e mulheres. Atualmente, existem pouco menos de seiscentos guardas municipais em Guarulhos.

Principais projetos

Como principais projetos são expostas dezesseis políticas que causam algum impacto na segurança pública. Apresentaremos aquelas mais diretamente envolvidas com o tema, via de regra desenvolvidas pela Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança.

As duas primeiras são políticas de governo e implicam em pouco espaço para participação. Apesar disso, foram desenvolvidas pensando na segurança cidadã. Já o bloco intermediário apresenta políticas desenvolvidas e pensadas pelos profissionais da Secretaria de Segurança, mas que possuem ingredientes participativos. E as últimas provêm de outros órgãos da prefeitura, não sendo, portanto, necessariamente pensadas como parte de uma estratégia voltada para a segurança. Apesar disso, podem ter forte impacto na redução da violência no município de Guarulhos.

Tendo em vista a falta de conhecimento sobre o assunto, não é possível afirmar se cada uma delas teve ou não efeito na criminalidade local e, muito menos, o tamanho da influência que podem ter. Para isso seria necessário um acompanhamento de pelo menos dois anos em cada uma delas.

1. Criação da Secretaria Municipal de Segurança

Essa foi uma das tarefas mais fáceis, pois dependeu apenas da decisão política do prefeito. Nos primeiros meses, enquanto não se votava a lei, o futuro secretário assumiu o cargo de Secretário para Assuntos Extraordinários, sendo que a Guarda Municipal e todo o sistema de vigilância da prefeitura foi colocada nessa pasta. Com a lei que criou a Secretaria para Assuntos de Segurança Pública, votada no final de 2001, foi extinto o cargo anterior e a nova Secretaria passou a possuir dotação própria.

2. Aumento do efetivo da Guarda

O aumento do efetivo da Guarda Civil municipal foi gradual e ainda está longe do objetivo final. O efetivo inicial era insuficiente para que a guarda pudesse agir da forma como era proposto no projeto de governo, como um órgão efetivo de segurança municipal. Ocorre porém que só foi possível passar na Câmara Municipal uma lei que aumentasse os efetivos em meados de 2002, após quase um ano e meio de governo.

O primeiro concurso público só ocorreu no segundo semestre desse mesmo ano, e com a demora usual do concurso, além do curso de formação dos primeiros guardas, só no início de 2003 é que ocorreu de fato o primeiro aumento de efetivo.

De lá para cá o ritmo não mudou muito, pois problemas orçamentários impedem a contratação de um grande número de guardas. Existem atualmente cerca de quinhentos e oitenta guardas municipais em serviço, embora o efetivo previsto em lei seja de mil guardas.

Parte do atual contingente foi aproveitado a partir dos antigos vigilantes da prefeitura, chamados guarda III. Entre eles foi oferecida a oportunidade aos que tivessem escolaridade e condições físicas de tentarem seguir nova carreira. Alguns optaram por essa escolha e fizeram o curso de formação, fazendo atualmente parte da Guarda Civil Municipal.

3. Descentralização da Guarda Civil Municipal

Já em 2001 foi possível iniciar a descentralização da guarda, levando-a para as regiões pobres da periferia. Atualmente, existem três Inspetorias Regionais. As áreas escolhidas para implantá-las ficam nas regiões da cidade que têm pouco policiamento por parte do estado.

Depois de instaladas as inspetorias, iniciou-se o trabalho de criar uma verdadeira polícia de vizinhança. Esse trajeto teve várias idas e vindas. É difícil mudar padrões de comportamento como, por exemplo, convencer os guardas a manterem contato permanente com a população.

A ideia por trás disso é que ninguém procura um órgão policial quando as coisas ainda estão bem, só quando ocorre algo de ruim e já seria tarde para prevenir. Portanto o guarda é que deve procurar o cidadão, tentar fazer com que este confie nele e o informe quais os problemas latentes, para que a intervenção se antecipe à crise. Uma forma de fazer isso foi instruindo os guardas a visitarem, seguindo um roteiro prévio, as casas dos moradores da região e se apresentarem, deixando um cartão com seu nome e o número de telefone da inspetoria. Isso foi feito algumas vezes, mas sempre, depois de algum tempo, o processo precisava ser interrompido. Às vezes por falta de cartões, outras por problemas telefônicos ou alguns questões de fácil resolução. Na maioria das vezes o problema era outro: a falta de estrutura para atender todas as demandas da população. A carência de estrutura do estado e da municipalidade é tão grande que seria necessário triplicar os efetivos para atender a demanda. Contudo, atualmente, este projeto está suspenso.

Apesar disso, as estatísticas que mensuram a atuação da guarda têm demonstrado que a nova orientação surtiu efeito. No ano de 2000, portanto antes do novo modelo de atuação, a GCM atendeu 282 (duzentos e oitenta e duas) ocorrências. No ano 2003, este número saltou para 4.454 (quatro mil quatrocentos e cinquenta e quatro) ocorrências atendidas. Isto significou um aumento de mais 1500% (mil e quinhentos por cento), o que está além das expectativas iniciais. Mais da metade dos casos não são ocorrências policiais, como condução de doentes ao hospital, encaminhamento de crianças perdidas, etc. Quanto às ocorrências policiais propriamente ditas, o aumento pode ser verificado através do crescimento das prisões em flagrante delito. Foram quatro no primeiro semestre de 2000, subindo para trinta e sete no primeiro semestre de 2003. Crescimento de 925% (novecentos e vinte e cinco por cento).

4. Criação de um Conselho Municipal de Segurança

A medida mais importante depois da reestruturação da guarda foi a criação do Conselho Municipal de Segurança. A ideia era fazer sentarem juntos Prefeitura, Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Municipal e população para resolver problemas. O Conselho foi formado no primeiro semestre do mandato com a seguinte composição fixa:

Prefeito - Três representantes da Secretaria de Segurança - Três representantes da Polícia Civil - Três representantes da Polícia Militar (PM) - Dois representantes da sociedade civil

Apesar de alguns embates políticos, o Conselho foi eficiente em algumas crises específicas, como as relacionadas aos camelôs (vendedores ambulantes) e perueiros ilegais, estes últimos formando grupos violentos e muitas vezes armados. Também serviu para que cada instituição informasse as demais sobre o que estava fazendo, suas intenções e planos, além de desenvolver alguns projetos cooperativos. Um deles foi a reforma da central de atendimento da PM, que foi construída pela prefeitura.

Outra possibilidade que se abriu com o Conselho foi a de discutir o empréstimo de funcionários para as polícias. Foram estabelecidos critérios mais ou menos objetivos que trouxeram resultados positivos. Por exemplo:

- A alocação de um guarda para atender o disque denúncia do Ministério Público de Guarulhos;
- Foram cedidos guardas para que o 2º distrito policial funcionasse até meia noite. Anteriormente, o local fechava às 20 horas.

5. Melhoria da apuração dos índices criminais

A proposta de melhoria da qualidade das estatísticas policiais talvez tenha sido a de mais sucesso. As estatísticas policiais de Guarulhos só passaram a ter confiabilidade após um acordo com o Delegado Seccional. Nesse acordo, feito através do Conselho Municipal, ficou decidido que os dados seriam coletados por funcionários da Guarda Municipal treinados especialmente para isso. Na prática, estes guardas trabalham no prédio da Polícia Civil, alimentando, com os Boletins de Ocorrência, os bancos de dados da própria Polícia.

Toda a coleta de dados para a formulação das estatísticas criminais é feita por alguns guardas, e foi só a partir de meados de 2001 que pudemos conseguir números relativamente confiáveis. Antes disso ocorreram, pelo menos em dois anos seguidos, manipulação dos dados por parte do aparelho policial local.

A partir do trabalho conjunto da Guarda e da Polícia Civil no tratamento das estatísticas é que elas passaram a ser apresentadas à população.

6. Mapeamento da criminalidade no município

O mapeamento do crime foi feito através do acordo com o estado que deu acesso às prefeituras da Grande São Paulo ao INFOCRIM, o sistema digital de ocorrências criminais. Como através dele se pode gerar mapas da criminalidade, o mapeamento feito pela prefeitura ficou redundante e foi extinto.

No final de 2001, foi assinado um convênio com o Governo Federal. Isso possibilitou que Guarulhos recebesse quase um milhão de reais do Fundo Nacional de Segurança Pública. Cerca de 600 mil reais serviram para aparelhar melhor a guarda com um sistema de computação integrado. Essa verba também permitiu colocar alarmes nos imóveis próprios da prefeitura, evitando a necessidade de um guarda noturno nesses locais, ou seja, diminuindo o custo de pessoal. Também foi possível comprar algumas viaturas.

Os outros quatrocentos mil reais foram cedidos para que Guarulhos comprasse o servidor que permite a todas as prefeituras da Grande São Paulo acessarem o INFOCRIM, um sistema estadual que permite visualizar no computador as ocorrências criminais. Isso foi possível graças a um acordo entre a Prefeitura de Guarulhos, o Governo Federal, o Governo Estadual e o Fórum Metropolitano de Segurança Pública.

7. Participação no Fórum Metropolitano de Segurança Pública

Na Região Metropolitana de São Paulo várias prefeituras sentiram a mesma necessidade de Guarulhos de implementar uma nova política de segurança pública. Esse novo enfoque dos municípios em relação ao tema foi um dos motores da criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, criado no início de 2001 com o objetivo de proporcionar ações coordenadas de segurança pelas prefeituras dos municípios da região.

Por meio do Fórum, os municípios passaram a participar de maneira mais efetiva na questão da segurança, seja em decorrência da discussão coletiva de assuntos comuns, seja pela ampliação da possibilidade de integração de suas próprias ações com as decorrentes da atuação estadual.

A Região Metropolitana de São Paulo, composta por trinta e nove municípios, tem cerca de dezoito milhões de habitantes e é cenário de grande parte das ocorrências policiais registradas no estado: durante o 1º semestre de 2003, ocorreram na região 66,5% (sessenta e cinco por cento) do total de homicídios, 54,2% (cinqüenta e quatro vírgula dois por cento) do total de latrocínios, 91,5% (noventa e um vírgula cinco por cento) do total de sequestros e 70,8% (setenta vírgula oito por cento) do total de roubos registrados no estado.

Tais índices demonstram por si a importância da união de esforços entre os municípios da região e o estado na área da segurança pública. O Fórum Metropolitano de Segurança Pública foi criado com o propósito de possibilitar essa união, proporcionando integração entre os governos municipais e o governo estadual, o governo federal e a sociedade civil, no processo de discussão, elaboração, implementação e monitoramento de ações com o escopo de reduzir a violência na região.

O Fórum teve como primeiro coordenador, eleito pelos demais prefeitos, o prefeito de Guarulhos, Elói Pietá, e aprovou em maio de 2002 um Plano Metropolitano para Prevenção da Violência, composto pelos seguintes objetivos:

- I. Aperfeiçoar o sistema de produção, distribuição e análise de dados estatísticos que permita o diagnóstico mais preciso do problema da violência e o monitoramento e avaliação das ações e programas de redução da violência na Região Metropolitana;
- II. Promover trabalho intersetorial envolvendo as diferentes secretarias municipais, incentivando o planejamento e execução de políticas públicas integradas para prevenção da violência;

- III. Enfatizar a necessidade do apoio dos governos estadual e federal nas ações implementadas pelos municípios;
- IV. Implantar os Fundos Municipais de Segurança Pública, geridos por conselho ou comitê gestor, com representação da prefeitura e da sociedade civil, cujos recursos possam financiar programas de prevenção da violência;
- V. Estimular a participação popular e comunitária na discussão, planejamento e concretização das ações preventivas municipais e regionais;
- VI. Realizar a troca de experiências na prevenção da violência entre os municípios e regiões;
- VII. Priorizar as ações preventivas para as seguintes áreas: infância e juventude, família, escola, abuso de álcool e drogas, inclusão social, e trânsito;
- VIII. Utilizar espaços e equipamentos públicos para a implementação de atividades que envolvam a comunidade;
- IX. Rever as políticas de planejamento espacial urbano;
- X. Promover as atividades da guarda municipal como agente social essencial à prevenção da violência.

Com a atuação dos Grupos de Trabalho (Gts), o Fórum desenvolve projetos pertinentes à uniformização da formação dos guardas, ao desenvolvimento de políticas urbanas de prevenção à violência (pertinentes a aspectos como iluminação, asfaltamento, fechamento de bares) e sociais (geração de emprego e renda, prestação de serviços públicos, assistência social, etc.); realização de campanhas para prevenção e combate à violência urbana e gerenciamento da informação, com a criação de mecanismos de levantamento de estatísticas próprias e utilização de estatísticas e dados produzidos pelo estado.

8. O Grupo Unido na Ação de Resistência às Drogas (GUARD)

O Grupo Unido na Ação de Resistência às Drogas (GUARD) é um programa de educação preventiva ao uso de drogas, que tem por objetivo evitar que as crianças e adolescentes iniciem o seu uso. O programa ensina técnicas centradas na resistência à pressão e auxílio para que se recuse as drogas.

O GUARD é um programa eminentemente preventivo, estratégico, tendo como objetivo principal orientar as crianças em seu meio natural, com o auxílio de Guardas Civis Municipais uniformizados. Dá ênfase especial em alcançar as crianças do município, mostrando-lhes os efeitos das drogas e ensinando as habilidades necessárias e motivação para se manterem longe desse mal.

O programa também busca oferecer às crianças uma chance de verem os adultos como amigos e pessoas em quem eles possam confiar. Permite às crianças ainda desenvolverem uma atitude positiva em relação às autoridades e respeito às leis.

O GUARD é aplicado em parceria com instituições e direcionado para crianças de nove a onze anos, durante 05 (cinco) dias, com 02 (duas) horas-aula ao dia.

9. Ronda Bike

O papel dos municípios é de extrema importância nas questões de Segurança Pública, através deles é possível propor ações sociais e urbanas melhorando o ambiente físico e social a níveis aceitáveis de vida.

Quanto mais próximas as instituições governamentais estiverem da comunidade, mais positivos serão os resultados alcançados, sendo que as Guardas Civis traduzem parte destas ações quantificando esses resultados.

Existem vários projetos criados por gestores que acabam suprimindo as necessidades locais do ambiente e melhorando a segurança, pois o estado passa a ser o executor da ação, inibindo iniciativas contrárias e adversas que estariam à margem da sociedade. Tudo isso representa o poder público assumindo o seu papel frente aos problemas comuns de uma sociedade.

O uso de bicicletas no policiamento ostensivo tem se tornado bastante comum nas diversas instâncias da polícia brasileira, sendo que as que mais se destacam são as esferas estaduais e municipais, pois cuidam diretamente das questões de segurança pública. É justamente neste contexto que iremos propor a utilização de bicicletas pela Guarda Civil, atuando dentro dos padrões do Policiamento Comunitário e dos conceitos de políticas públicas que poderão ser utilizados durante o programa.

Vale ressaltar que a cidade de Guarulhos possui alguns locais que permitem a utilização de bicicletas como forma de policiamento. São áreas levemente acidentadas, com pequenos aclives e declives, mas em sua maioria pontos de fácil acesso e circulação. O local escolhido para início do projeto será em nosso principal parque público, o Recanto Municipal da Árvore, mais conhecido como Bosque Maia, situado na Av. Paulo Faccini s/n - Parque Renato Maia - Guarulhos.

O projeto segue a política e as diretrizes atuais desta Secretaria, tendo como inovação somente os equipamentos e o modus operandi do novo modelo. A linha de trabalho permanece a mesma e o principal objetivo do projeto continua sendo contemplar os usuários melhorando a sensação de segurança, ocupando o espaço de maneira sistêmica e gradual e futuramente ampliando para outras áreas dentro da cidade.

Poder-se-á também:

- Prevenir crimes contra o patrimônio e a pessoa;
- Integração social da GCM com a comunidade;
- Ajudar na diminuição do alto custo dos problemas com segurança pública, prevenindo acidentes, atropelamentos, brigas, furtos e tentativas de homicídios;
- Visão geral das instalações e de seus frequentadores.

Com as ações acima, obteremos um melhor aproveitamento da infra-estrutura existente, um aumento da capacidade operacional, maior agilidade em relação ao policiamento a pé e também maior satisfação da comunidade.

10. Amparo às vítimas de violência sexual no município de Guarulhos

O atendimento inicia-se com o acolhimento das mulheres nos Prontos Atendimentos Municipais (PA

Paraíso, PA São João, PA Bonsucesso, PA Alvorada, PA Maria Dirce, Ambulatório de especialidades Jardim Dona Luiza, Hospital Municipal de Urgências Bom Clima) que realizam a prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, HIV, hepatite e gravidez indesejada.

Caso a mulher opte por realizar o Boletim de Ocorrência denunciando o agressor, a mesma é encaminhada e acompanhada pela Guarda Feminina Municipal, em viatura própria, ao Hospital Pérola Byington para realizar o exame de corpo delito, que é responsabilidade da Secretaria Estadual de Segurança, uma vez que este é o único posto disponível para os municípios da grande São Paulo. Nesse cenário, o atendimento da GCM a casos de estupro representou 84% (oitenta e quatro por cento) do total registrado no município.

A constatação é imprescindível para que seja instaurado inquérito pela autoridade policial e deve ser providenciada por um agente policial ou da Guarda Civil Municipal. Após este primeiro procedimento, a mulher é encaminhada aos serviços existentes no município para dar continuidade ao seu acompanhamento.

A presença de uma agente feminina evita a exposição da vítima a mais uma situação de constrangimento, tanto pela condição de gênero quanto pelo trâmite no hospital que é realizado por essa GCM Feminina.

Abaixo, segue a estatística apurada pela Divisão de Informações da GCM no período de setembro de 2003 a agosto de 2006, dos casos ocorridos em residências e de autoria conhecida.

- **Estupro:** Nesses 3 (três) anos foram atendidas pela GCM 343 (trezentas e quarenta e três) vítimas de estupro. Dentre elas, 100 (cem) ou 29% (vinte e nove por cento) foram vitimadas em sua própria residência e tinham algum vínculo com o autor.

Os números indicam que a maioria dessas vítimas é composta por crianças e apresenta condição desfavorável em relação ao autor do crime. A maioria dos casos ocorre na parte da tarde tendo como autor um vizinho, o que demonstra que essas vítimas geralmente são crianças sozinhas em casa enquanto os pais trabalham, sendo esse vizinho uma pessoa que aparentemente não desperta desconfiança da vítima e que tem acesso à residência da mesma. A maior parte dos outros casos tem o próprio pai ou o padrasto como autor. Quanto à cor ou raça, pouco mais de 40% (quarenta por cento) das vítimas se declaram negras e quase 60% (sessenta por cento), brancas.

- **Atentado Violento ao Pudor:** Foram 133 (cento e trinta e três) vítimas de atentado violento ao pudor ao longo dos 3 (três) anos apurados. Dessas, 79 (setenta e nove) foram vitimadas em sua própria residência havendo algum vínculo com o autor.

Com base nos dados apurados pela GCM, verifica-se que a característica desses atentados é muito parecida com o que se apresenta no caso dos estupros. Entretanto, neste caso, a quantidade de crianças é muito maior. Além disso, os atentados que ocorrem na residência e de autoria conhecida da vítima representam mais de 57% (cinquenta e sete por cento) do total, contra cerca de 30% (trinta por cento) no caso dos estupros.

A maioria dos casos ocorre também na parte da tarde e o vizinho é o principal autor, seguido das figuras do pai e do padrasto. Um quarto das vítimas é do sexo masculino e pouco mais de um terço se declara negra.

11. Lei Maria da Penha – Criação de Peça Teatral sobre a lei

A ideia da montagem surgiu em um curso da Pontifícia Universidade Católica (PUC) onde os guardas municipais discutiam a Lei Maria da Penha. Essa lei surgiu para aumentar a proteção da mulher vítima de maus tratos e o principal objetivo da peça é exatamente transmitir o conhecimento da lei. A montagem relata o cotidiano de uma nordestina, Maria, vítima de maus tratos de um marido violento, trabalhador e alcoólatra. Ela possuía uma amiga que estava indignada com aquela situação e começou a ensiná-la como se defender do marido, de forma que tanto Maria quanto o público acabam por entender melhor o funcionamento dessa nova lei.

O grupo de atores, constituído por guardas municipais, consegue, dessa maneira, passar ao público os tópicos principais da lei com bastante êxito e sucesso. O drama é amenizado por pequenas doses de humor dos demais personagens ensinando ao público como se defender da violência doméstica e familiar contra a mulher, através da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006).

Participam do elenco oito guardas, três homens e cinco mulheres. O diretor e autor da peça é o Guarda Municipal Mário Aprígio Cotrim.

12. Viva Construindo a Paz: Ações Integradas sobre a Violência

As transformações sociais e econômicas que vêm ocorrendo nas últimas décadas geram mudanças importantes no perfil das doenças que acometem a população brasileira, uma vez que os processos de transformação da sociedade incidem diretamente sobre os problemas sanitários, sobre os processos de saúde e doença e sobre a qualidade de vida das pessoas. Há algumas décadas, as Doenças Infecciosas Transmissíveis eram as responsáveis mais frequentes pelas causas de morte. A partir dos anos 1960, as Doenças e Agravos Não Transmissíveis (DANT) passaram a ocupar, gradativamente, esse lugar.

Os acidentes e as violências constituem as chamadas causas externas de morbimortalidade e representam hoje modernas epidemias que assolam países do mundo inteiro, configurando um conjunto de agravos à saúde. No rol dos acidentes e das violências estão incluídas as causas ditas acidentais, como as relacionadas ao trânsito, trabalho, as quedas, os envenenamentos, afogamentos e outros tipos de acidentes, mas também as causas intencionais, como as agressões e as lesões autoprovocadas.

A incidência de morbimortalidade por causas violentas, muitas vezes, está associada a atitudes e posturas que levam determinadas comunidades a estarem mais expostas aos riscos de acidentes e violência. Tal fato constitui-se em um problema de saúde pública de grande magnitude, exigindo esforços dos poderes públicos locais no sentido do desenvolvimento de ações preventivas que busquem impedir a sua ocorrência.

Para enfrentar essa situação, em 2005, o município de Guarulhos, através de um convênio firmado com o Ministério da Saúde, implementou o Projeto de Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas. Tal projeto foi denominado de “Viva construindo a paz: ações integradas sobre a violência” e este projeto foi articulado ao lado de um movimento anterior existente na cidade: a Rede de não violência à mulher.

O projeto “Viva construindo a paz” criou um movimento que envolveu os vários setores da sociedade civil e o poder público municipal na promoção de estratégias de enfrentamento às diversas formas de violência que ocorrem na cidade. Além disso, iniciou-se a construção de um banco de dados, a fim de

unificar os registros e notificações sobre estes eventos. O objetivo do banco de dados foi o de criar indicadores para o desenvolvimento e o monitoramento das políticas públicas municipais.

Em 2006, para dar seguimento ao trabalho desenvolvido, visto que este é um processo de permanente mobilização, a Secretaria Municipal da Saúde realizou oficinas com as equipes de saúde da família (quinhentos e cinquenta agentes comunitários de saúde e noventa e seis técnicos) para identificar os problemas relativos à notificação destes eventos nas unidades de saúde. Além disso, foi iniciado um processo de revisão dos protocolos de atendimento às mulheres vítimas de violência sexual no município, para a futura capacitação dos profissionais da rede de assistência, nos hospitais e pronto atendimento da cidade. Também em 2006, Guarulhos aderiu ao projeto de "Vigilância de Violências e Acidentes em Serviço Sentinela (VIVA)" da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde.

Todas essas ações, que já vêm sendo desenvolvidas no município, buscam incentivar agendas inter-setoriais em rede, com vistas a manter permanentemente a mobilização social frente às questões das violências e acidentes para a promoção da saúde, através da adoção de comportamentos e ambientes saudáveis e de uma cultura de paz.

No quadro geral dos dados relativos à morbimortalidade por causas externas, os acidentes de trânsito ocupam lugar de destaque expressando, dessa forma, a relevância epidemiológica e social do problema. Além de altos custos hospitalares, devido a um elevado percentual de internação, há perdas materiais, despesas previdenciárias e grande sofrimento para as vítimas e seus familiares. Nesse sentido, constata-se a necessidade de uma articulação intersetorial específica para abordar a questão, através da sensibilização das áreas de saúde e trânsito, bem como da mobilização da sociedade em geral.

A execução de políticas públicas integradas é uma meta das ações de saúde no município de Guarulhos. Nesse sentido, a permanente construção de redes locais de articulação entre os diversos setores da sociedade e Secretarias municipais caracteriza os projetos de intervenção que vêm sendo desenvolvidos na cidade. O município também se integra às redes Nacional e Estadual de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde. Embora estas redes não garantam por si só, e de forma imediata, a solução dos problemas, especialmente das questões relativas às violências e acidentes, essas contribuem diretamente para o aperfeiçoamento das estratégias de enfrentamento destes eventos.

As diversas ações desencadeadas na cidade mostram a disposição do gestor local e da capacidade técnica e operacional para a manutenção do Núcleo de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde no município, em conformidade com a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências e a Política Nacional de Promoção da Saúde.

No escopo do presente trabalho, pretende-se continuar as ações de enfrentamento às violências e acidentes, enfocando as ações educativas, com ênfase na prevenção dos acidentes de trânsito. Este trabalho se dará através da articulação das Secretarias da Saúde (Programa Saúde da Família), de Relações do Trabalho (Programa Oportunidade ao Jovem) e de Transporte e Trânsito (Educação para o Trânsito).

13. Casa das Rosas, Margaridas e Beths: Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica

O Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, a Casa das Rosas, Margaridas e Beths, oferece atendimento social, psicológico e jurídico.

O Fundo Social de Solidariedade da Prefeitura do Município de Guarulhos inaugurou em 08 de março de 2001 a Casa da Mulher Clara Maria com o objetivo de fornecer às mulheres subsídios no sentido de propiciar o pleno exercício da cidadania e a garantia de seus direitos, através do atendimento psicossocial a gestantes, nutrizes e mulheres em situação de violência doméstica. Além disso, busca oferecer a todas as mulheres guarulhenses diferentes tipos de atividades culturais, informativas, de geração de renda e de lazer. No entanto, com o decorrer dos atendimentos foi percebido que era inviável atender em um mesmo espaço demandas tão distintas. Pensando nisso o Fundo Social de Solidariedade, sensibilizado com a questão da violência doméstica, convidou o poder público e ONGs para debater a questão e propor políticas de atendimento.

Desde 08 de outubro de 2002, o município de Guarulhos possui um Fórum Guarulhense de Não Violência Contra a Mulher, o qual se iniciou com encontros semanais com representantes de várias Secretarias e instituições de apoio às mulheres em situação de violência (Faculdades de Guarulhos, Secretaria de Assuntos Jurídicos, OAB - Comissão da Mulher Advogada, Secretaria de Saúde, Secretaria de Habitação, Secretaria de Educação, Guarda Civil Municipal, Delegacia de Defesa da Mulher, Secretaria de Comunicação, ASBRAD). Assim sendo, como resultado destes encontros, em 25 de novembro de 2002, através da portaria 2168/2002 GP, o prefeito Elói Pietá constituiu o grupo de trabalho formado por representantes das instituições citadas. Na mesma data, o Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, Casa das Rosas, Margaridas e Beths foi inaugurado.

O município de Guarulhos na época figurava em segundo lugar em números de casos de violência sexual entre os municípios da Grande São Paulo. Historicamente os atendimentos eram realizados no município de São Paulo agravando a situação vivida por estas mulheres.

Atento a esta questão o governo municipal, através do Fundo Social de Solidariedade, constituiu uma rede de serviços, já implementados quanto ao tema, com a finalidade de estruturar a atenção a estas mulheres. Apesar dos avanços aqui demonstrados, esta rede ainda tem muito o que avançar. Como prioridade temos:

- Implantação do serviço de sexologia no nosso Instituto Médico Legal, em local adequado para este fim com equipe especializada;
- Viabilizar o aluguel social de modo que possibilite às mulheres que denunciaram o agressor manter-se, juntamente com seus filhos, longe da situação de violência;
- Ampliar a rede de divulgação dos serviços, conscientizando as mulheres da importância da denúncia e do atendimento médico preventivo;
- Propor um Fórum amplo de discussões de todas as formas de violência enfrentadas pela população de nosso município;
- Um banco de dados unificado sobre a violência no município.

O número de mulheres atendidas desde a inauguração da Casa das Rosas, Margaridas e Beths foi de 224 (duzentos e vinte e quatro) no período de novembro de 2002 a fevereiro de 2006.

14. Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas

Implantação do serviço há cinco anos (junho de 2002 – Ofício 86/02 – Secretaria de Estado da Saúde, Portaria MS-336/01).

Escala de intervenção: cidade de Guarulhos.

Tipo de Experiência: política pública para área estratégica do cuidado em Saúde Mental a populações mais vulneráveis.

QUADRO 14:	QUANTIDADE DE POPULAÇÃO BENEFICIADA DIRETAMENTE:
Nº de clientes matriculados até presente data.	4.713
População esperada no município (Parâmetro MS- 8% da população com agravos decorrentes).	68.955 hab.

Obs: Para o cálculo da população esperada, utilizamos os parâmetros do Ministério da Saúde, que estima em 8% a população com quadro de uso abusivo e/ou dependência química do álcool e de outras drogas e que necessitarão de assistência em saúde. Aplicado tal porcentagem sobre o nº total de habitantes (SENSO 2000 - projeção 2005 - IBGE), com faixa etária de 18 a 70 anos, intervalo etário atendido pelo CAPS ad.

Ator principal: Secretário Municipal da Saúde.

Atores secundários: Departamento Regional de Saúde.

Financiamento e manutenção: Responsabilidade de manutenção.

QUADRO 15	
Municipalidade	Federal - MS
Estrutura física (aluguel + manutenção predial)	Financeiro (Repasse do valor de APAC)
Mobiliário	Curso de especialização
Insumos, medicações, exames, materiais e alimentação	
Materiais de almoxarifado geral	
Recursos humanos e encargos sociais	

Fonte de financiamento: Erário Público Municipal.

Avaliação quantitativa:

- Nº de clientes reinseridos socialmente;
- Nº de clientes em alta.

Avaliação Qualitativa:

- Melhoras na saúde e qualidade de vida do cliente;
- Melhoras nas relações sociais e afetivas, com diminuição da violência nas relações interpessoais;
- Prevenção ao uso em ambiente familiar, minimizando risco em pessoas mais expostas (cônjuge e filhos);
- Retorno ao trabalho, formal ou informal;
- Maior acesso à renda.

Metodologia utilizada:

Processo de humanização do serviço, escuta qualificada, acolhimento diferenciado, estratégias de remoção de barreiras para o acesso do usuário e seu familiar, estratégias e tecnologias específicas em saúde mental (consultas médicas e procedimentos clínicos, consulta de enfermagem, procedimentos de enfermagem, triagem, anamnese, emissão de laudos e relatórios, exames de apoio diagnóstico, psicoterapias, grupos operativos, oficinas terapêuticas, assembleias, reuniões de equipe ampliada e setoriais, reuniões com controle social, atividades extramuros, etc.).

15. Projeto Violinos nas Escolas Municipais e Orquestra Experimental de Educação Pimentinhas

O investimento no ser humano pode ser um grande diferencial na construção de nossa sociedade. A utilização de diferentes linguagens artísticas contribui significativamente para a formação integral do ser humano, pois a convivência com práticas culturais proporciona a construção da vida com muito mais qualidade. No ambiente escolar, a introdução de atividades artísticas poderá, dentro de um processo, demonstrar sua relevância e, principalmente, sua irreversibilidade, atingindo dimensões de participação e envolvimento, que superam expectativas e ampliam os limites quantitativos e qualitativos das relações interpessoais e intrapessoais.

Visando à possibilidade de formação e difusão cultural, o Projeto Violinos nas Escolas Municipais, pela prática do ensino coletivo e trazendo para a comunidade uma proposta acessível, voltada para a prática cultural e social, possibilita novas oportunidades, dentro de um novo universo a ser apresentado ao participante.

Sua finalidade não é mero ensino-aprendizagem de uma expressão artística. O projeto tem como premissa introduzir elementos que transpõem a questão musical, em que outros aspectos como sensibilização, socialização e valorização da autoestima, caminham juntos na formação musical do educando.

Com a prática coletiva no processo ensino-aprendizagem, proposta pelo projeto, os resultados são visivelmente mais dinâmicos, pois, contrariando o ensino formal de música que é, em geral, extremamente individualista, aqui as ações são coletivas. Neste projeto, toda atividade é construída como uma atividade orquestral, tornando-se uma prática mais estimulante e envolvente, pois respeita a individualidade de cada educando.

O projeto visa formar e difundir a linguagem musical pela prática coletiva no processo ensino-aprendizagem, visando à montagem de orquestras de cordas e proporcionando ao educando outras propostas de ocupação de seu tempo, abrindo assim novos horizontes em seu cotidiano e possibilitando o desenvolvimento de cidadãos críticos e sensíveis.

Também espera-se proporcionar à comunidade os benefícios oferecidos pelo projeto, com atividades abertas [concertos e apresentações] em locais públicos do próprio bairro, integrando a proposta de socialização com a comunidade.

A linguagem musical, historicamente sempre foi um privilégio das classes mais abastadas, sendo dificultado ou mesmo negado o seu acesso às comunidades menos favorecidas socialmente. Contudo, o desenvolvimento da linguagem artística como instrumento potencializado dentro do universo escolar é um campo fértil e desafiador. A implementação de novas linguagens, principalmente as estigmatizadas, como o violino e os instrumentos de sopro, garante, viabiliza e oportuniza o acesso aos bens culturais resgatando a autoestima da comunidade, fazendo com que a proposta transponha o mundo-escola, refletindo seu entorno.

O projeto é voltado para crianças que deixaram a escola municipal onde tinham iniciado aprendizado de violino. Atende um total de 130 (cento e trinta) alunos de 11 a 12 anos.

A região atendida é a de Pimentas, um dos bairros mais violentos de Guarulhos. O programa não foi, evidentemente, pensado como uma política de segurança, apesar de causar impactos nela.

16. Pontos de Cultura

O programa da Secretaria de Cultura intitulado Pontos de Cultura tem como alvo os cidadãos como um todo, não somente com foco no âmbito dos programas de segurança.

Cada ponto de cultura é na prática um amplificador das expressões culturais de sua comunidade. Sem pretender impor novos hábitos, o programa foi idealizado de forma a amplificar as experiências culturais de cada comunidade. Isso significa que pode ser implementado um estúdio de som, para trabalhar com vídeo, cinema ou televisão comunitária. E assim ocorre em outras áreas como a dança, teatro, leitura, artes visuais, enfim, o que a comunidade quiser e tiver interesse em ampliar.

O programa foi financiado através de um convênio firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Guarulhos visando a realização de atividades culturais diversas.

Sua influência no controle da criminalidade e da violência ocorre na medida em que proporciona experiências culturais mais próximas da realidade do adolescente do que as proporcionadas pela cultura de massa. Dessa forma, o programa ajuda a combater a marginalização, que é um dos principais motores de comportamentos como a utilização de drogas e o ingresso em grupos de delinquentes.

Dentre os dezessete pontos espalhados no município, apenas cinco estão em áreas ocupadas por parcelas ricas ou de classe média da sociedade. Os outros doze se situam em áreas predominantemente pobres e com altos índices de criminalidade.

Conclusões e reflexões

O maior revés sofrido na tentativa de alterar a política de segurança foi o status de baixa prioridade. Apesar da criação da Secretaria e de todas as mudanças feitas, poucos na administração veem essa função como prioritária. A grande exceção é o prefeito, que apoiou a maioria das medidas, exatamente por ter experiência na área.

Além disso, sincronizar esforços com outras secretarias sempre foi problemático. Por exemplo, os responsáveis pela área do trânsito advogam a criação de um corpo de agentes próprio (os "marronzinhos"). Não foi possível fazê-los compreender que isso tiraria o guarda das esquinas, onde ele cumpre a dupla função de gerir o trânsito e impedir delitos. Da mesma forma, a questão de segurança pública raramente foi levada em conta quando se discutia iluminação ou asfaltamento.

Como vimos na apresentação dos principais programas, poucos foram aqueles criados fora do âmbito da Secretaria de Segurança que tiveram como enfoque principal a segurança cidadã.

Quanto à parceria com o governo estadual, essa nunca se concretizou de fato. A mudança ocorrida na Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo, no início de 2002, afastou qualquer possibilidade de negociação. Durante quase cinco anos, pouco se fez para entrosar as políticas municipais e estaduais, principalmente devido a postura intransigente dos dirigentes da Secretaria Estadual do período.

Apesar de não ter sido possível obter entrosamento dentro da prefeitura e o parceiro natural, a segurança estadual, não ter correspondido ao esperado, ainda foi possível desenvolver uma política de segurança baseada nos princípios do respeito a cidadania. Isso ocorreu devido a dois fatores: vontade política e entrosamento tanto com a esfera federal quanto com os outros municípios.

3 MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR OS PROBLEMAS DA SEGURANÇA NAS CIDADES

3.1 O ENFOQUE ESPACIAL: A SEGURANÇA NO TERRITÓRIO

Uma primeira forma de abordagem que os municípios participantes desenvolveram para enfrentar os problemas da segurança cidadã está ligada à forma direta da gestão do espaço físico dentro de sua jurisdição.

Essa aproximação supõe, primeiramente, uma distinção importante, proposta pela cidade de Quito, entre a insegurança gerada por fatores de riscos naturais e fatores gerados pelos seres humanos. Entre os primeiros fatores, incluem-se fenômenos tais como as inundações, deslizamentos, avalanches, secas devido a fenômenos climáticos e outros tipos de desastres ocasionados por problemas tectônicos, como os terremotos, erupções vulcânicas, etc.

Nesse sentido, Bogotá, Quito e Coronel são cidades andinas, onde potencialmente podem ocorrer terremotos e mudanças severas do clima ocasionadas pelas alterações da corrente marítima “El Niño”.

Quito, por exemplo, experimentou nos anos recentes o impacto de várias erupções vulcânicas, enquanto Coronel possui o risco dos tsunamis que ocasionalmente se produzem no Oceano Pacífico do Sul.

Paralelamente, as três cidades europeias compartilham os mesmos problemas que geram os severos verões e os fortes invernos produzidos nesse continente e que tendem a piorar, como resultado do aquecimento global, afetando não só o funcionamento e as atividades das cidades, como também colocando em risco a integridade das pessoas e seus bens materiais. Algo similar acontece em Guarulhos, cidade que se encontra afetada por severas inundações, resultado do crescimento de construções dentro de seu território.

No que se refere aos riscos gerados pelos seres humanos, esses podem comprometer o desenvolvimento de atividades e funções urbanas que levam a um perigo potencial para os indivíduos, o entorno natural ou o construído.

A construção de moradias e edifícios em áreas de risco potencial (zonas de inclinações pronunciadas, áreas passíveis de inundação, etc.), bem como o funcionamento de indústrias e outras atividades, podem ocasionar riscos para aqueles que se encontram em suas imediações, para as atividades urbanas, como o transporte, a mobilidade ou inclusive o oferecimento de serviços básicos e outras funções similares. Diante disso, compete aos governos locais agir no território, efetuando trabalhos de prevenção, regulação e de controle para minimizar e procurar eliminar tais riscos.

Nesse sentido, existem pelo menos dois elementos que devem ser destacados como contribuições importantes dos governos locais participantes. O primeiro deles incorpora a questão da segurança como componente dos processos de planejamento urbano, especialmente em termos de ordenamento territorial, e o segundo corresponde às intervenções diretas sobre o território na procura de melhorar as condições de segurança nos espaços públicos.

3.1.1 Segurança e planejamento: os mapas da segurança

Levando em consideração que o espaço urbano não é homogêneo e que inclusive nas várias cidades sócias os espaços de suas municipalidades incluem consideráveis áreas de território rural, os riscos, naturais ou gerados pelos seres humanos, não se encontram distribuídos de maneira uniforme. É por isso que a identificação e o tratamento diferenciado das áreas que tendem a ser afetadas por fatores que geram a insegurança e o risco é uma das tarefas que os municípios devem abordar.

Nesse sentido, a construção de mapas de segurança são instrumentos importantes para a prevenção, o monitoramento e o tratamento diferenciado das áreas urbanas que são consideradas inseguras. Para isso, a implantação de tecnologias digitais combinadas com sistemas GPS, por exemplo, permite manter uma supervisão e um fluxo de informação contínuo e atualizado dos fenômenos de risco existentes no território. Por exemplo, a cidade de Quito, conta com um mapa de riscos que combina todos os fatores naturais que podem afetar o território urbano, incluindo as zonas proclives, deslizamentos e avalanches, as que podem ser afetadas por falhas geológicas profundas e as que podem encontrar-se em risco por erupções vulcânicas, etc.

Mapas desse tipo são valiosos insumos para a definição das regulações urbanas e para o exercício do controle sobre o território. Servem também para o estabelecimento de sistemas de monitoramento e podem ser extremamente úteis nas situações de emergência. É por isso que todas as cidades sócias do projeto desenvolveram e implementaram mapas que permitem estabelecer a localização física dos problemas de segurança registrados estatisticamente dentro de seus territórios, a partir do qual é possível identificar as áreas que, por exemplo, possuem maiores índices de violência e, tendo isso em vista, realizar ações direcionadas a essas.

Sobre esse mesmo aspecto, vale destacar os esforços que várias das cidades têm realizado para articular o contexto institucional relacionado com a segurança do território, envolvendo as entidades responsáveis por monitorar os fenômenos naturais e climáticos (observatórios, estações de monitoramento, corpos de bombeiros, Cruz Vermelha, Defesa Civil, corpos de polícia, etc.), e dar resposta às emergências.

3.1.2 A melhoria do espaço público

Outro tipo de iniciativa das cidades sócias para a melhoria da segurança no território foi o de se empenhar para que os espaços públicos possuam condições de segurança ou, em outros termos, reduzir os fatores de risco que neles possam existir. No repertório de tais intervenções, é possível se vislumbrar desde a iniciativa para melhorar o trânsito e procurar a segurança dos usuários de vias públicas – motoristas, passageiros, pedestres, etc – até as intervenções para que os parques, praças, áreas de recreação e equipamentos dos cidadãos tenham condições de iluminação, acessibilidade e controle, protegendo a integridade daqueles que utilizam essas instalações.

Deve-se destacar ainda os esforços que várias das cidades estão fazendo para buscar a recuperação de espaços que estão submetidos a usos excessivos e/ou inadequados, tornando-os deteriorados e

degradados a ponto de inutilizar o seu uso por parte dos cidadãos. Dentre os bons exemplos de tais intervenções estão as cidades de Barcelona, Bruxelas, Bogotá e Quito.

Como será analisado mais adiante, algumas destas intervenções de recuperação empreendidas em várias das cidades sócias do projeto têm um caráter emblemático e, por sua magnitude e importância, possuem impactos extremamente importantes em toda a cidade.

3.2 O ENFOQUE SOCIAL: A SEGURANÇA E A POPULAÇÃO

Outra abordagem da temática da segurança desenvolvida pelos sócios está ligada de maneira direta com a população e, dentro dela, com determinados setores sociais que por razões específicas estão envolvidos com os problemas da segurança. Os fundamentos de tais intervenções são, em primeiro lugar, o reconhecimento de que esses problemas não podem ser de competência exclusiva da instância municipal e tampouco de responsabilidade de um conjunto de entidades públicas, mas que se deve envolver o conjunto da sociedade. Em segundo lugar, admite-se também que os impactos da insegurança são diferenciados tanto em termos sociais como em termos físicos.

Nesse sentido, destacam-se as iniciativas realizadas para a criação de conselhos de segurança cidadã que tratam dos problemas de segurança, especialmente os críticos que afetam a certos grupos específicos da sociedade e os esforços para aproximar a gestão local de alguns dos protagonistas da insegurança.

3.2.1 Os Conselhos de Segurança Cidadã

Um recurso importante para articular o enfoque social da segurança tem sido a constituição de Conselhos de Segurança Cidadã. Como em outros eixos temáticos setoriais, tais conselhos são espaços de articulação e diálogo que possibilitam a ação coordenada das diversas instituições e dependências municipais que estão vinculadas à questão da segurança na cidade.

A estrutura dos Conselhos nas cidades sócias difere no número e na composição de seus integrantes, mas em geral envolvem a polícia e os órgãos responsáveis por atender emergências e prestação de socorros (corpos de bombeiros, assistência médica imediata, defesa civil, etc.). Em vários casos envolvem as entidades de justiça e reabilitação social, assim como as unidades municipais de serviços públicos e de atenção à comunidade.

Uma inovação importante que algumas das cidades sócias introduziram é a possibilidade de os Conselhos de Segurança terem também representação das organizações empresariais e das organizações da sociedade civil de base territorial (associações de vizinhos, entidades de bairro, etc.), além de outras entidades que serão mencionadas no capítulo seguinte. Tanto o Executivo como o Legislativo do município encontram-se presentes nos Conselhos e usualmente sua presidência é exercida por uma autoridade municipal.

Decisões relacionadas à coordenação dos serviços de assistência, de segurança e emergências, a exemplo do estabelecimento de um sistema único de atenção telefônica e de resposta integral e coordenada, são algumas das realizações que em geral se alcançam graças à existência deste tipo de espaço. Em casos de catástrofe ou desastres de certa magnitude, seu funcionamento pode chegar a ser crucial, ao possibilitar a assistência eficiente e oportuna das imprevistas demandas que estas circunstâncias produzem.

Acrescenta-se que os Conselhos de Segurança têm geralmente um papel importante como espaço de debate e consulta entre os atores urbanos para a definição de estratégias relacionadas à segurança cidadã e podem incidir positivamente no estabelecimento de novos marcos legais, de regulação e de outras determinações institucionais.

3.2.2 A incorporação de outros atores

Um aspecto que merece destaque no âmbito da constituição dos vários Conselhos de Segurança Cidadã existentes em algumas cidades sócias é que estes incluem representantes de entidades e organizações que tradicionalmente não são consideradas. Por exemplo, em vários casos se conta com a presença de delegados das organizações de direitos humanos, de organismos não governamentais que trabalham com determinados grupos sociais e de outras organizações comunitárias que representam determinados grupos sociais.

Essa presença é interessante no sentido de conferir uma visão de múltiplos atores ao enfoque dos Conselhos, sendo especialmente importante quando se trata de estabelecer políticas e definir estratégias que sejam verdadeiramente inclusivas e participativas, o que coincide com o enfoque teórico e conceitual que este projeto assumiu. Por essa razão, se reconhece que a existência dos Conselhos de Segurança Cidadã e de outras instâncias é um dos elementos que permite a estruturação de políticas participativas de segurança cidadã e cria as condições para que sua implementação leve em consideração os pontos de vista de todos os atores urbanos envolvidos.

Reconhece-se que esses Conselhos são os canais mais adequados para que os governos locais possam assumir o papel de articulação e liderança dos processos de construção de políticas participativas sobre essa questão.

3.2.3 Os grupos sociais vulneráveis e a segurança

Uma das questões em torno da qual há uma preocupação partilhada por todos os governos locais sócios do projeto está relacionada aos problemas específicos que enfrentam determinados grupos sociais devido à sua condição física, idade ou gênero, considerados mais vulneráveis dentro do conjunto do conglomerado social. Normalmente, entre os chamados grupos vulneráveis incluem-se as pessoas da terceira idade, crianças, jovens, pessoas com deficiência, mulheres, particularmente as gestantes

ou arrimo de família, membros de minorias étnicas, culturais e sexuais. Também estão incluídas entre os chamados grupos vulneráveis as pessoas que vivem na mendicância e/ou nas ruas, alguns grupos informais, como os catadores, pessoas que exercem a prostituição, que consomem substâncias psicotrópicas, a população prisional, etc.

Um aporte importante a este respeito, realizado pelos diversos sócios do projeto, é ter incorporado no interior desses grupos setores afetados pela nova exclusão social no contexto da globalização, como os migrantes do campo para a cidade que se encontram nas grandes cidades da América Latina, tais como Bogotá, Quito ou Guarulhos, os imigrantes internacionais, sobretudo presentes nas três cidades europeias ou as pessoas removidas pela violência, que são especialmente visíveis no caso de Bogotá. Uma característica interessante traz a localidade de Coronel, que demonstra a presença de grupos sociais que podem ser considerados vulneráveis, recém-chegados na cidade e afetados pela reestruturação econômica.

Nesse sentido, todos os municípios possuem no interior de suas estruturas institucionais unidades ou departamentos que desenvolvem programas, projetos ou atividades destinados a atender as demandas específicas desses grupos, a garantir os seus direitos e promover o seu desenvolvimento integral.

É importante considerar que esses grupos são as vítimas mais frequentes da violência, crimes e outras situações de insegurança. As intervenções visam gerar consciência acerca desses problemas, tanto no interior dos grupos, quanto no entorno social; informar sobre os riscos que estão submetidos e orientar sobre os mecanismos para evitá-los, dar atenção preferencial e imediata às vítimas e estabelecer procedimentos para garantir a segurança dos membros desses grupos.

A atenção preferencial às pessoas da terceira idade, jovens, crianças, mulheres grávidas ou pessoas com deficiência no transporte e unidades de assistência à cidadania, a remoção de barreiras arquitetônicas para facilitar a mobilidade das pessoas com limitações físicas e a implementação de programas de reintegração social para determinados grupos excluídos, são apenas alguns dos exemplos das ações desenvolvidas pelos municípios para solucionar os problemas que em geral esses grupos enfrentam e que de forma direta são expressos em termos da sua segurança.

3.2.4 A violência intrafamiliar e de gênero

Também é comum a todos os governos locais participantes a preocupação pela existência de um dos problemas de segurança mais frequentes e mais difíceis de combater que se encontra, infelizmente, em todos os setores sociais e em todos os contextos: a violência intrafamiliar e de gênero. Nesse sentido, os municípios desenvolvem ações através de campanhas de prevenção à violência infantil e violência contra mulheres, de assistência imediata às vítimas da agressão e de apoio à investigação, à reabilitação e eventual punição dos culpados. Vários dos municípios possuem sistemas de informação, abrigos para as vítimas de violência intrafamiliar e outras iniciativas destinadas a apoiar ativamente o funcionamento das estruturas legais estabelecidas de forma específica para o exercício da justiça e promoção da equidade no contexto familiar.

3.2.5 Formas ativas de participação cidadã

Algumas iniciativas locais relacionadas à segurança conferem à cidadania um papel ativo no seio do sistema para a resolução desses problemas. Embora o ponto de partida seja o reconhecimento de que pela sua própria natureza, a insegurança deve ser necessariamente enfrentada mediante aparatos e recursos especializados e devidamente qualificados, supõe-se que todos os cidadãos não podem e não devem tomar uma posição passiva. Esses, portanto, devem ser formados para que possam se prevenir e agir devidamente em relação aos problemas de insegurança que possam eventualmente enfrentar.

As campanhas de prevenção de riscos que os municípios têm desenvolvido possuem esse propósito básico, proporcionando aos cidadãos orientações para evitar riscos desnecessários e assumir uma cultura de prevenção da insegurança nas moradias, locais de trabalho, nas estradas, espaços públicos, nas escolas, etc.. Outro aspecto dessas campanhas é o de estabelecer normas de conduta em caso de acidentes e catástrofes naturais, como no caso de incêndios, inundações, erupções vulcânicas, terremotos, etc.

Outro instrumento utilizado por algumas das cidades sócias para enfrentar os problemas de insegurança é a criação de mecanismos de solidariedade coletiva. Nesse sentido, são particularmente interessantes as ações desenvolvidas pelos municípios para construir e fortalecer os laços sociais nos bairros e comunidades, recorrendo às organizações de bases territoriais, tais como associações de bairros, de vizinhos, comunitárias e outros grupos semelhantes, para estabelecer mecanismos de prevenção da criminalidade e de colaboração com os serviços de segurança por meio da criação dos "alarmes comunitários", como os que funcionam nos bairros da cidade de Quito.

Outras iniciativas interessantes visam alterar ou constituir a percepção dos cidadãos sobre certas questões relacionadas à segurança. São bons exemplos desse tipo de iniciativas os esforços feitos em Perugia na sensibilização dos cidadãos para o problema da prostituição de rua ou o que foi realizado em Barcelona e Bruxelas para que as populações dessas cidades tenham uma melhor compreensão das diferenças culturais sobre a população imigrante.

3.2.6 A articulação com os grupos protagonistas

Outra solução buscada por algumas das cidades sócias para criar melhores condições de segurança cidadã foi procurar a aproximação com os grupos e os setores que são considerados protagonistas da insegurança, quer seja pelas evidências concretas demonstradas ou pela percepção subjetiva dos cidadãos.

Nesse sentido, a iniciativa da cidade de Barcelona em relação aos jovens imigrantes é considerada exemplar. Ao realizar essa aproximação com esses grupos, o governo local procurou conhecer de uma forma objetiva o problema e identificar os meios mais adequados para enfrentá-lo, ao mesmo tempo em que buscou formas de incorporar no processo os integrantes dos grupos de jovens imigrantes, desmistificando a percepção equivocadamente construída sobre eles no imaginário social e construir, a partir disso, pontes para permitir a sua melhor integração no contexto social.

Esforços semelhantes foram desenvolvidos em outras cidades frente a outros grupos que são considerados agentes protagonistas envolvidos com os problemas de segurança, já que a sua relação com os problemas é gerada pelas condições de exclusão social a que estão submetidos. Por exemplo, as crianças de rua, os consumidores de substâncias psicotrópicas, pessoas em situação de rua e alguns setores que sobrevivem por meio de atividades informais, com os quais vários governos locais participantes deste projeto conseguiram estabelecer relações. O trabalho que foi desenvolvido em Perugia em relação às mulheres que exercem a prostituição na periferia da cidade também é considerado um bom exemplo, já que se trata de imigrantes do Leste Europeu e de outras regiões, socialmente excluídas por uma multiplicidade de razões.

3.3 O ENFOQUE SETORIAL: A SEGURANÇA COMO EIXO TEMÁTICO DO TRABALHO

Entre as estratégias adotadas pelas cidades em relação à insegurança, é comum a criação de unidades específicas que, dentro da estrutura institucional do governo local, têm como responsabilidade direta prover assistência para esses problemas por meio da implantação de mecanismos de articulação com outras instâncias, dentro da mesma estrutura municipal e também fora dela e, além disso, prever os recursos necessários ao seu funcionamento e o desenvolvimento de instrumentos específicos da legislação e da administração para a regulamentação de suas atividades.

3.3.1 A institucionalização da segurança nos municípios

A incorporação da questão da segurança como responsabilidade dos governos locais é, na maioria dos casos, relativamente recente, embora na América Latina colonial a função de polícia e segurança tenha sido de responsabilidade dos governos locais. No entanto, a consolidação dos Estados Nacionais transferiu essa competência para outras esferas de governo, deixando sob responsabilidade dos governos locais apenas determinadas tarefas, tais como as relativas ao cuidado do espaço público, o acompanhamento do bom funcionamento das atividades urbanas e, eventualmente, a organização e regularização do trânsito. Por esse motivo, os governos locais, pelo menos nas cidades de maior hierarquia, mantiveram órgãos auxiliares da polícia municipal, sob o executivo do seu governo.

Frente ao aprofundamento dos problemas de segurança no período mais recente, tem sido usual que os governos locais criem entidades, como secretarias de segurança pública, para enfrentar de forma mais eficaz este problema. Estas unidades foram dotadas de recursos humanos e materiais, eventualmente fortalecendo também os órgãos policiais do município, através da disponibilização de maiores recursos e da assimilação de competências adicionais.

Isto é particularmente importante em cidades como Guarulhos, onde a polícia municipal coexiste com a polícia estadual e federal, ou em Coronel, onde a colaboração entre o Corpo dos Carabinieri e o governo local tem sido inexistente em um passado recente. Por outro lado, é consideravelmente diferente o caso de Bruxelas, já que na Bélgica o processo de descentralização envolve também os serviços de polícia, que determina que cada governo local tenha competência direta sobre questões de segurança, o que não ocorre com as outras cidades associadas ao projeto.

3.3.2 A segurança como tema transversal

A instalação de unidades operacionais para a segurança dentro da estrutura dos municípios implicou também numa mudança de enfoque e orientação. Se, anteriormente, predominava uma visão de estrita regulamentação e controle do território, atualmente predomina uma perspectiva transversal que aborda os problemas da segurança cidadã a partir de várias vertentes e obriga o desenvolvimento de iniciativas coordenadas.

O planejamento físico e gestão do território apontam o manejo espacial de segurança, as dependências do governo provêm o suporte político e as unidades de saúde, educação, meio ambiente, transporte e outros aportam suas abordagens setoriais específicas.

É particularmente relevante para o conteúdo deste projeto a articulação do eixo temático da segurança com as áreas responsáveis pela gestão do desenvolvimento social, a promoção da economia local, o bem-estar dos cidadãos, participação cidadã e outras instâncias que possuem diálogo direto e permanente com a população, uma vez que é através desses canais que se torna possível a construção de processos de participação ativa dos cidadãos no âmbito da segurança.

O ponto-chave do enfoque transversal da segurança é que este amplia ou elimina a tendência de a segurança ser compreendida apenas a partir da perspectiva policial, do combate ao crime e da identificação e sanção dos infratores. Graças à incorporação de outros pontos de vista, as estratégias de prevenção foram fortalecidas e apontam para a identificação, eliminação das causas da insegurança e erradicação dos fatores que contribuem para o seu aumento. Isso é perceptível na maioria das experiências apresentadas pelas cidades sócias.

3.3.3 Contribuições cidadãs para a segurança

Um aspecto que deve ser observado no contexto da institucionalização da questão da segurança como competência do governo local é que, em muitos casos, a disponibilidade de recursos para essa finalidade é limitada, uma vez que grande parte das transferências de orçamento de outras esferas do governo já estão pré-determinadas com antecedência e, geralmente, não podem ser utilizados para outros fins, como é o exemplo das dotações orçamentárias destinadas a saúde e educação. Além disso, o orçamento próprio dos governos locais muitas vezes é destinado ao atendimento de outras prioridades.

É por isso que para o financiamento de equipamentos e programas institucionais de segurança recorre-se em vários casos a contribuições adicionais do setor privado ou dos cidadãos em geral. A lógica subjacente a estas decisões é que os custos compartilhados socialmente são sempre menores do que se forem assumidos de forma individual. Em outros termos, coloca-se que a despesa que devem fazer as famílias e as empresas para preservar a segurança é extremamente elevada.

Nesse sentido, algumas das cidades têm discutido a instalação de sistemas de segurança contra riscos que poderiam beneficiar toda a comunidade. De fato, o seguro obrigatório contra incêndios que

algumas cidades exigem dos proprietários de imóveis e dos proprietários de veículos contra os acidentes de trânsito tem a mesma orientação e poderiam ser geridos por entidades intermunicipais, como os sistemas de seguros de saúde, ampliando sua cobertura para atender.

3.3.4 Reformas dos marcos legais e de regulamentação

Finalmente, no bojo dos processos de institucionalização da questão da segurança, deve-se também destacar o conjunto de adequações e reformas no marco jurídico e regulamentos dos governos locais que têm sido criadas para fornecer a sustentação jurídica e legal para as intervenções dos governos locais no âmbito específico da segurança cidadã.

Sobre isso, são especialmente importantes os marcos regulatórios que permitem a criação de coordenação interinstitucional para melhorar a eficiência e a eficácia da resposta à insegurança.

3.4 O ENFOQUE ESPECÍFICO: PROJETOS PONTUAIS DE SEGURANÇA

Outra estratégia adotada pelo município para enfrentar a insegurança tem sido a implementação de programas e projetos específicos, quer seja devido a causa do problema abordado, ou porque na concepção dos cidadãos possui uma conotação especialmente preocupante. Tais intervenções tendem a assumir um caráter emblemático pela possibilidade de gerar efeitos que são transmitidos para toda a comunidade local, tanto em termos do espaço quanto na questão social.

3.4.1 Projetos pontuais no território urbano

A criação de “espaços seguros” dentro do conjunto do espaço urbano, com a aplicação de diversos recursos para melhorar a situação de segurança em áreas de elevada concentração de pessoas (áreas administrativa, comercial e bancárias, aeroportos, terminais e corredores de transportes públicos, mercados e eventos esportivos, zonas tolerância, etc.) é um exemplo deste tipo de intervenções que têm sido realizadas com consideráveis resultados positivos na maioria das cidades sócias do projeto.

As intervenções realizadas nesse tipo de espaço geralmente são destinadas à prevenção da criminalidade através da modificação da utilização do solo, melhoria da infra-estrutura, equipamentos e mobiliário urbano, melhoria dos sistemas de controle e vigilância, etc.. Em alguns casos, geram uma noção de “recuperação” de espaços que anteriormente já foram identificados como perigosos no imaginário social e reconhecidos por serem centros de atividades ilegais e de frequentes ocorrências de atos criminosos.

Embora essas intervenções não abranjam a totalidade do território urbano e não eliminem totalmente a insegurança, essas trazem um interessante efeito de “irradiação” para os espaços contíguos e, em última instância, para o conjunto da cidade. Em geral, tais intervenções levam a prevenção e a modificação da percepção subjetiva dos riscos e problemas de segurança.

No entanto, uma das críticas que se faz a este tipo de intervenção é que essas ocasionam, inevitavelmente, o deslocamento dos fatores de insegurança para outras áreas do próprio município ou, em última instância, para outras cidades ou regiões. Em contrapartida, destaca-se o fato de tais ações, muitas vezes, possuírem o empenho e a participação ativa dos setores que de alguma forma foram afetados pela insegurança nestas áreas antes destas intervenções: moradores, vizinhos, usuários, comerciantes, e assim por diante.

Em muitos casos, estas intervenções possuem uma orientação específica diferente, que alcançam resultados importantes na questão da segurança. Por exemplo, a construção de centros culturais nas áreas periféricas, pobres e perigosas de Guarulhos ou o processo de reintegrar o comércio informal no centro histórico de Quito tem produzido tais resultados.

3.4.2 Projetos emblemáticos para grupos específicos

A assistência prevista para os grupos sociais que, de uma forma ou de outra, são socialmente excluídos, como os usuários de drogas em Coronel, os jovens imigrantes em Barcelona ou as prostitutas em Perugia, são exemplos de intervenções prioritárias orientadas para determinados segmentos do conglomerado social. Trata-se, nestes e em outros casos, de ações destinadas a grupos que se encontram em situação extremas de risco e próximos ao contexto da criminalidade, o que acentua a exclusão.

As intervenções que podem ser desenvolvidas com estes grupos eventualmente, graças ao apoio prestado pelos grupos voluntários ou por programas de assistência e reinserção social, são mais eficazes quando articulados por iniciativa dos governos locais, e possuem também um efeito de “irradiação” positiva em direção a outros setores da cidade, ajudando a criar ambientes que são percebidos como mais seguros, especialmente em áreas nas quais esses grupos tendem a se concentrar: zonas de tolerância, áreas deterioradas de centros urbanos, locais de concentração de atividades, etc..

A partir de outra perspectiva, a experiência que aporta Bogotá no tratamento do problema de segurança em uma das regiões socialmente mais complexas da cidade, conhecida como Cidade Bolívar, mostra que tais ações não têm necessariamente que ser direcionadas para um determinado grupo social, mas que podem ser feitas a partir de uma perspectiva territorial, envolvendo todos os habitantes de uma determinada área urbana.

3.5 OUTROS ENFOQUES COMPLEMENTARES

As ações desenvolvidas pelas cidades sócias no enfrentamento à insegurança não se limitam exclusivamente ao âmbito específico desta problemática, nem as suas manifestações sociais e evidências espaciais. Pelo contrário, essas abordaram outros aspectos que possuem relação indireta com o problema e importância significativa para tratá-lo.

3.5.1 Segurança, conhecimento e informação

Entre estas questões aparecem, em primeiro lugar, a questão da informação. O impulso dado atualmente pelos governos locais para a implantação e operação de sistemas independentes de rastreamento e monitoramento de segurança cidadã é extremamente importante no sentido de determinar a verdadeira magnitude do problema, suas características, implicações e impactos reais. Com isso, permite-se a criação de estratégias mais consistentes, além de tornar possível a correção das percepções distorcidas e subjetivas dos atores urbanos em relação ao problema.

Nesse sentido, é importante a criação de observatórios permanentes de segurança em várias cidades, os quais ficariam, em alguns casos, sob responsabilidade de entidades acadêmicas independentes. Esta seria uma garantia de que os indicadores, os seus métodos de coleta e os critérios de análise possuem uma sustentação científica, o que permitiria obter informações seriadas, efetuar análises sobre a evolução dos problemas no tempo e limitar os vieses institucionais que podem distorcer as políticas de segurança pública.

Tal como foi salientado anteriormente, os observatórios de segurança apresentam uma importante contribuição para a territorialização dos problemas e para a construção dos mapas de segurança, através dos quais é possível determinar com precisão as variações em termos não só temporais, mas também físico-espaciais.

3.5.2 Segurança e comunicação

Um complemento importante a este tipo de intervenção são os canais de comunicação entre os cidadãos e as entidades responsáveis pela segurança que os governos locais têm procurado construir. Muitos governos implementaram em suas cidades sistemas únicos, com chamadas telefônicas para emergências e outros mecanismos destinados a assegurar que a comunicação seja mais fluída, com respostas mais rápidas e integrais.

Outro aspecto importante da ação dos governos locais é o de orientar adequadamente os meios de comunicação locais, fornecendo informações com base nos dados públicos, na tentativa de controlar a tendência de tratar a questão da segurança de forma subjetiva e sensacionalista, pois isso contribui para distorcer a percepção do problema por parte dos cidadãos.

Além disso, em várias cidades, recorreu-se a programas de rádio ou de televisão, segmentos permanentes da imprensa escrita e outros meios alternativos de comunicação para aperfeiçoar a comunicação sobre a questão da segurança e, em alguns casos, estabelecer um canal de mão dupla em que o público também possa se manifestar. Nesse sentido, pequenas cidades, como Bruxelas, Coronel ou Perugia, desenvolveram processos de diálogo e de comunicação direta com a população a fim de mobilizá-la a enfrentar os problemas existentes e, por outro lado, grandes cidades também têm sido capazes de estabelecer tais mecanismos, como as experiências de Bogotá, Quito e Barcelona.

3.5.3 Segurança, identidade e cidadania

Entre as iniciativas mais destacadas que as cidades sócias têm desenvolvido, inclui-se uma que aparentemente não tem qualquer relação direta com os problemas de segurança. Trata-se da tentativa de promover e fortalecer a identidade e cidadania dos habitantes na cidade, criando o que Bogotá denominou de "cultura cidadã".

Tal cultura diz respeito às iniciativas municipais que visam orientar e sensibilizar a população para os perigos que existem na cidade e as formas de evitá-los. Campanhas para a melhoria do comportamento nas estradas e espaços públicos, mecanismos para promover a solidariedade e o sentimento de pertencimento à comunidade são importantes, uma vez que buscam constituir o tecido social, construindo vínculos de respeito e cooperação entre os cidadãos, as autoridades e as instituições responsáveis pela segurança, assim como, entre os habitantes da cidade e seus arredores.

Dessa forma, são criadas as bases para resolver a insegurança, reduzir os efeitos da violência e da criminalidade a partir da própria comunidade que se torna um agente ativo de segurança em sua localidade.

3.5.4 O estabelecimento de parcerias estratégicas

Outro recurso que as cidades implementaram para enfrentar a insegurança foi a criação de parcerias estratégicas com outros atores urbanos. A esse respeito são usuais os mecanismos de cooperação interinstitucional, através dos quais operam procedimentos de rotina de coordenação, intercâmbio e apoio mútuo com a polícia e as entidades responsáveis pelas situações de emergência, o sistema judiciário, o sistema de reabilitação social e outras instâncias relacionadas com a questão da segurança nos governos nacionais. Nesse sentido, existem acordos de cooperação intermunicipal, de intercâmbio e apoio mútuo entre os municípios de países vizinhos e até mesmo entre países distantes.

Por outro lado, no entanto, são particularmente relevantes também as parcerias que os governos locais têm sido capazes de estabelecer com o setor privado e a sociedade civil para articular esforços de combate aos problemas de segurança. Nesse sentido, os governos valeram-se do interesse que as organizações empresariais e outras entidades do setor privado possuem pela melhoria das condições

gerais do ambiente em que seus negócios estão inseridos, reduzindo as suas próprias despesas de segurança, como relacionadas a vigilância, sistemas de monitoramento e, em especial, ao setor de seguros.

Além disso, muitas organizações da sociedade civil, organizações não-governamentais, centros acadêmicos, de pesquisa social e grupos profissionais trabalham com setores sociais específicos que são importantes aliados no desenvolvimento de projetos e programas de melhoria da segurança urbana. A este respeito, são particularmente valiosas as contribuições que esses grupos podem fazer do ponto de vista metodológico e conceitual para elaboração de políticas públicas no que se refere aos problemas de segurança das crianças, idosos, deficientes, mulheres e grupos socialmente excluídos.

Em um sentido mais amplo, tais parcerias envolvem também outros importantes atores urbanos, como os sistemas de educação e saúde, meios de comunicação, igrejas e outras organizações religiosas, sociais ou de atividades esportivas, organizações comunitárias, associações de bairro, vizinhos, etc..

Através de parcerias desta natureza, é possível avançar em direção a noção de que a segurança cidadã é um problema de todos e que é necessário contar com a participação ativa dos atores urbanos. Nessa perspectiva, o papel adotado pelos municípios tem sido não só o de articulador, mas também o de liderança.

4 A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS LOCAIS DE SEGURANÇA CIDADÃ

Do conjunto de processos desenvolvidos pelos governos locais sócios do projeto, de seus esforços para resolver os problemas da segurança cidadã, das intervenções práticas implementadas, dos planos, programas e projetos realizados, pode-se concluir que existem duas vertentes de estratégias locais sobre o assunto, que não são necessariamente excludentes entre si, uma vez que na maioria dos casos percebe-se que estão combinadas.

A primeira dessas duas vertentes orienta os municípios a intervir diretamente sobre os problemas de segurança, assumindo um papel mais protagonista no seu enfrentamento. A segunda, por sua vez, leva os municípios a assumirem um papel de articulador, adotando formas de intervenções mais indiretas.

4.1 A AÇÃO DIRETA: PROTAGONISMO DOS GOVERNOS LOCAIS

Vários governos locais possuem dentre suas competências e responsabilidades assumidas a prestação de alguns serviços de segurança cidadã, como o corpo de bombeiros e os de assistência imediata para emergências médicas. No caso de Bruxelas, o governo local assumiu também de modo direto a gestão do sistema policial, embora a tendência geral seja a de contar com os órgãos auxiliares da polícia local que possuem raios de ação restrita e não se envolvem com os processos de combate direto ao crime. Essas formas restritas de ação policial tendem a abranger aspectos complementares do trabalho da polícia, tais como cuidados de ordem pública e da organização dos sistemas de trânsito e transporte.

Como ficou demonstrado pela experiência de Quito, a implementação de sistemas únicos de assistência integral e imediata a situações de emergência, o desenvolvimento de planos e os programas voltados para as situações de catástrofe também são processos que fazem parte da mesma linha de política que visa a ação institucional sobre as questões de segurança. Isso significa, naturalmente, a necessidade de dispor de meios, materiais, recursos humanos e financeiros viáveis para esse fim.

Intervenções deste tipo são possíveis e explicadas no contexto da descentralização das funções do Estado pela qual passam muitos países da América Latina e, mais profundamente, da Europa. Contudo, existe um limite que aparece ao se realizar a seguinte pergunta: até que ponto os serviços de Segurança Pública podem ser descentralizados? Embora haja respostas diferentes de uma região para outra e de um país para outro, o fato é que em todos os casos se reconhece que determinadas funções relacionadas a segurança são de atribuição exclusiva dos Estados Nacionais e não podem ser deslocadas para as instâncias locais sem colocar em perigo a estabilidade do Estado.

4.2 A INTERVENÇÃO INDIRETA: O PAPEL ARTICULADOR

Possuem resultados mais evidentes e claros as ações exercidas de maneira indireta pelos governos locais em relação à segurança cidadã. Dentre elas, podem ser identificadas aquelas que se propõem a criar no território condições mais adequadas para a segurança, quer seja por meio da realização de melhorias no espaço público, projetos estruturantes para a recuperação de áreas urbanas degradadas ou por iniciativas similares, incluindo aquelas que melhoram a mobilidade, o transporte urbano e o trânsito. Nesse sentido, situam-se também intervenções que visam melhorar a cultura de segurança da população e preservar a segurança dos grupos sociais mais vulneráveis.

A articulação de todas as instituições ligadas à segurança no contexto local, a mobilização da comunidade para aumentar o seu nível de participação e de apoio de voluntários a iniciativas que visem a melhoria da segurança, o estabelecimento de parcerias estratégicas para desenvolver temas específicos ou a execução de projetos de segurança estruturantes, com efeitos demonstrativos, complementares ou de mudança geral da comunidade e do território urbano, são algumas das iniciativas desenvolvidas pelas cidades sócias para incidir de maneira indireta sobre o problema da segurança.

Uma constante desses tipos de intervenção é que pela sua natureza, orientam-se mais para a prevenção e o estabelecimento de condições gerais de segurança no contexto urbano. Além disso, outro eixo de ação importante que pode ser incorporado nessa linha é a produção de conhecimento, sistemas de informação e canais de comunicação relacionados com a segurança. Esses instrumentos contribuiriam para fortalecer as capacidades de prevenção da insegurança e, por outro lado, destinar-se-iam à ressignificação das percepções subjetivas do problema, esclarecendo sua verdadeira dimensão e significado, o que poderá resultar em medidas mais eficazes e eficientes para a sua superação.

4.3 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES

Examinando a lógica subjacente à adoção dos dois tipos de estratégia analisados na seção anterior é possível assinalar a existência de três vertentes político-administrativas sob as quais estão fundamentados.

A primeira orientação é a mais convencional e remete à necessidade de se estabelecer as condições gerais da boa governança nos contextos locais que, naturalmente, implica na abordagem da questão da segurança pública. Recorre-se à noção do Estado como ente gestor do funcionamento da sociedade e do governo local como prestador de serviços básicos, além de se compreender os habitantes da cidade como usuários de tais serviços. Portanto, nessa visão, a segurança é uma das obrigações do Estado e a gestão é de sua exclusiva responsabilidade e competência.

A segunda orientação política parte de uma visão neoliberal que promove uma ação fundamentalmente privada da gestão pública e supõe a existência de um nível adequado de segurança para o funcionamento das atividades econômicas e produtivas nas cidades. Nesta orientação, o papel do Estado é o de regulação e o do governo local é o de promover o desenvolvimento econômico local. A partir disso, as entidades públicas adotam formas de organização empresarial e tratam os habitantes

da cidade como clientes, cujas opiniões são identificadas por meio de pesquisas e outros instrumentos da administração empresarial, incluindo as sondagens de opinião, grupos focais, etc.. Nessa lógica, a questão da segurança permanece nas mãos das entidades governamentais, mas realizam-se consultas aos agentes econômicos e aos cidadãos.

Na terceira vertente, a noção de gestão pública segue uma linha de inovação da democracia, que propõe formas de cidadania mais ativa e participativa. Nela, o papel do Estado tem como prioridade o desenvolvimento social, substituindo o mercado pelo ser humano como eixo central do desenvolvimento. Isto implica que o Estado assuma um papel decisivo no desenvolvimento integral e que os governos locais sejam articuladores em seu próprio território. Nesta vertente, os habitantes das cidades são vistos como cidadãos e os governos locais devem assumir um diálogo permanente com eles, o que aponta para a devolução do poder de decisão à sociedade. Dentro dessa perspectiva, a segurança é assumida como sendo um problema social, que envolve a todos os setores e deve ser resolvida através da participação de todos os atores urbanos, incluindo aqueles que são de uma maneira ou de outra parte do problema.

Em grande medida, compete às autoridades locais a decisão sobre quais podem ser as estratégias mais apropriadas para lidar com a segurança dentro de suas comunidades. Embora o contexto institucional e jurídico de cada país seja determinante, é evidente que os governos locais têm assumido, eventualmente, contra a sua própria vontade ou como uma resposta às omissões e aos vazios deixados por outras instâncias, um papel cada vez mais importante na resolução dos problemas de segurança cidadã. Mas, em última instância, será sempre a comunidade como um todo que determinará, mais cedo ou mais tarde, o sentido e a natureza das políticas e estratégias de segurança, as competências das instituições e o papel correspondente de cada indivíduo e de cada setor social para que o funcionamento da comunidade possa se ver livre das ameaças que comprometem o seu futuro.

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS, CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Várias conclusões podem ser propostas como resultado do desenvolvimento deste projeto comum da URB-AL 14:

5.1 SEGURANÇA, POBREZA E EXCLUSÃO

Os problemas de segurança cidadã são crescentes e tendem a aumentar por muitas razões, dentre os quais, a pobreza e a exclusão são algumas das suas causas fundamentais. Como é demonstrado pela experiência apresentada pelo município de Coronel, no Chile, a deterioração da estrutura social e econômica, muitas vezes na esfera nacional ou internacional, tem um impacto direto sobre a segurança cidadã e sobre a percepção que a comunidade possui sobre a existência de problemas que estão vinculados a ela.

Uma recomendação que desta conclusão se deriva é que os governos locais devem permanecer atentos às mudanças produzidas no contexto social e econômico das suas comunidades. Mas, independentemente disso, outra recomendação é que a luta contra a pobreza e a exclusão social sejam componentes essenciais de qualquer política de segurança cidadã impulsionada a partir das cidades.

5.2 SEGURANÇA E GOVERNOS LOCAIS

A intervenção dos governos locais frente aos problemas da segurança cidadã é relativamente recente, embora existam antecedentes históricos em todos os casos.

Por esse motivo, muitas das intervenções e das experiências apresentadas pelos sócios possuem um caráter experimental e profundamente inovador, que incide sobre as comunidades mas também sobre as estruturas e práticas de gestão dos seus próprios municípios.

A recomendação que resulta disto é que os municípios devem ter abertura e vontade política para introduzir as alterações necessárias em sua própria agenda e em sua própria estrutura de funcionamento, adaptando-se às realidades de suas comunidades. Nesse sentido, devem ter suficiente flexibilidade e capacidade de renovação para desenvolver processos de experimentação e inovação que permitam aperfeiçoar a qualidade e a disponibilidade dos serviços que oferecem. Se isso já é importante nos âmbitos convencionais da intervenção municipal, sua essencialidade é ainda maior em temáticas nas quais os governos locais não dispõem muitas vezes de referencial teórico, metodológico, jurídico e regulatório, como é o caso da segurança cidadã.

5.3 O REPERTÓRIO DA SEGURANÇA CIDADÃ DOS MUNICÍPIOS

O repertório de ações abrange intervenções no território e em toda a sociedade local com ênfase em determinados setores mais vulneráveis à insegurança. Também inclui iniciativas destinadas, por um lado, à institucionalização da questão como parte das competências municipais, desenvolvendo propostas estruturantes ou emblemáticas de amplo impacto na comunidade e, por outro lado, iniciativas complementares para o desenvolvimento do conhecimento, informação e comunicação relativos à segurança.

As experiências de Barcelona e Perugia, ao abordar diretamente o problema da segurança com os grupos sociais que são os potenciais geradores da própria insegurança, demonstram que a ação do governo local não possui como único propósito reprimir e combater a insegurança, mas também o de abordar as suas causas e buscar mecanismos para resolver as raízes dos problemas.

É, portanto, recomendável que os governos locais tenham suficientes competências e recursos (humanos, materiais, conhecimentos, etc.) para que suas intervenções na questão da segurança sejam pertinentes e adequadas. Como em outras áreas, um planejamento adequado, baseado em um conhecimento aprofundado da realidade, permitirá que as ações sejam mais consistentes e adequadas para a resolução dos problemas.

5.4 A PREVENÇÃO

Nesse sentido, a principal característica das ações dos governos locais em relação à segurança cidadã é a prevenção, diferenciando-se consideravelmente daqueles que desenvolvem as ações de repressão. Dessa forma, é particularmente interessante a experiência de Guarulhos, no Brasil, onde os serviços de segurança do município coexistem com as forças de segurança, estadual e federal, o que requer um esforço adicional para coordenar as ações e evitar a sobreposição de suas funções.

Para isso, deve-se recomendar que todo município interessado em enfrentar os problemas da segurança pública tenham como principal eixo de suas intervenções a prevenção.

5.5 A ARTICULAÇÃO

Outra característica que distingue a intervenção dos governos locais é a capacidade de liderarem o processo de articulação e coordenação dentro do próprio governo com várias outras instituições do setor público e outros setores da sociedade, estabelecendo convênios e parcerias para enfrentar os problemas de forma mais eficiente. As experiências de Bruxelas e Bogotá são bons exemplos desse tipo de intervenção, em contextos marcados, no primeiro caso, por conflitos devido a diversidade cultural e étnica, que caracteriza a capital da Bélgica, e no segundo caso, pela situação de violência na sociedade da Colômbia.

A construção de uma cultura cidadã baseada no diálogo e na participação de todos os atores urbanos sob a liderança do governo local é, nesse sentido, uma recomendação que nasce de todas as experiências das cidades participantes neste projeto.

5.6 A VISÃO INTEGRAL

Outro aspecto que caracteriza as ações realizadas pelos governos locais na área da segurança é a sua abordagem integral, que busca abranger várias dimensões dos problemas de forma simultânea, incluindo aquelas decorrentes das características do ambiente natural das comunidades locais. Isso faz com que a maior parte das ações sejam mais eficazes, uma vez que enfrentam os problemas a partir de múltiplos pontos de vista conceituais, através de vários canais e com uma ancoragem na realidade, ou seja, no território, tal como expressa claramente a experiência de Quito, no Equador.

Embora nem todas as cidades tenham adotado políticas de segurança cidadã que envolvam todos os aspectos desta problemática, a tendência geral aponta para uma visão integral e integrada a realidade.

5.7 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NAS CIDADES

É importante lembrar os tipos de ação do governo local mencionados anteriormente: o primeiro se orienta pela intervenção direta na questão para complementar ou, em alguns casos, para substituir a intervenção de outras instâncias do setor público que têm diversas limitações para agir de forma eficiente nas localidades; a outra vertente, vista como dominante, aponta para o desenvolvimento das intervenções no território ou na comunidade que, de modo indireto reforçam a segurança, geralmente criando condições para a prevenção dos riscos e perigos antes de sua ocorrência.

Pelo visto, o protagonismo dos governos locais na questão da segurança é resultado das determinações gerais adotadas em cada país, como no caso de Bruxelas, ou das deficiências do sistema, como ocorre nas cidades de Quito e Bogotá. No entanto, parece que em princípio, este papel de protagonismo não é precisamente demandado e requerido pelos governos locais, mas muito mais como algo imposto pelas circunstâncias.

Entretanto, o papel de articulação, liderança e intervenção indireta é pelo visto muito mais compatível com a lógica da gestão e agenda dos governos locais. Nesse sentido, foi demonstrado que é nesse âmbito onde as suas ações são mais oportunas e eficazes, em grande medida devido a interface do diálogo e do contato direto entre o setor público e os cidadãos em geral.

As circunstâncias existentes em cada localidade e em cada país determinarão, em última instância, a preponderância que os governos locais devem proporcionar a estas funções. Mas o que em todos os casos é possível recomendar é que a questão da segurança cidadã seja incorporada na agenda local e seja tratada como uma atitude institucional pró-ativa.

5.8 O CONHECIMENTO, A COMUNICAÇÃO E A SEGURANÇA CIDADÃ

Um elemento chave da intervenção municipal no assunto é a geração, desenvolvimento e difusão de conhecimentos sobre segurança cidadã. É graças ao funcionamento dos observatórios de segurança e outros mecanismos de monitoramento da segurança, apoiados pelos governos locais, mas com independência de funcionamento, que se pode contar com indicadores para medir os progressos ou retrocessos que ocorrem na realidade, tomar decisões e definir políticas mais adequadas para o seu tratamento.

Esse conhecimento, transferido para a coletividade através de diversos canais, incluindo os meios de comunicação de massa, tornam-se importantes recursos a fim de evitar distorções e construir uma consciência e cultura de segurança na população. Ao fazê-lo, conseguimos dar um passo fundamental que é o de envolver os cidadãos como agentes ativos de sua própria segurança e a de seus vizinhos.

Conhecer o verdadeiro significado dos problemas e suas características específicas é, sem dúvida, o primeiro passo para que as comunidades locais possam vencê-los.

É por isso que a última recomendação que este projeto produz é a de que os municípios devem resolver a questão da segurança com ferramentas e instrumentos que lhes permitam partir do conhecimento objetivo da realidade para desenvolver experiências concretas, permitindo mobilizar os atores urbanos e a população para a construção de estratégias e políticas que produzam mudanças consistentes e duradouras na realidade de suas comunidades ao longo do tempo.

