



Artigo

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA PREVENÇÃO DO CRIME NA AMÉRICA LATINA DE QUE PARTICIPAÇÃO FALAMOS?¹

Lucía Dammert*

I. INTRODUÇÃO

A participação comunitária na prevenção do crime ocupou um lugar central nas políticas públicas de segurança na América Latina. Esta situação configurou-se, principalmente, pela forte tendência de crescimento dos crimes denunciados, da violência neles utilizada, do medo do cidadão, e da aparente dificuldade governamental para enfrentar tais problemáticas. Neste sentido, as políticas de participação buscam estimular o apoio do cidadão e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção da criminalidade.

Neste contexto, reformularam-se os pilares das políticas públicas dirigidas a reduzir o crime, os quais certamente incluem a relação entre a polícia e a comunidade. Assim sendo, a comunidade adquiriu um papel mais relevante nas políticas voltadas a diminuir a violência e a criminalidade. Como conseqüência disso, apresentou-se no plano discursivo uma mudança do paradigma da segurança pública, para a segurança democrática ou segurança cidadã, o que na prática se traduziu na busca de uma maior participação comunitária nas políticas de segurança e de uma melhor relação com a polícia. Naturalmente, a seriedade destes esforços apresenta diversos matizes nacionais. Em alguns casos, a importância da participação ficou na retórica de políticos e administradores públicos, enquanto que em outros casos formularam-se estratégias de participação que efetivamente buscam envolver a população. Um exemplo recente é o Plano Nacional de Prevenção do Crime, da Argentina, que conseguiu estabelecer uma estratégia de participação da comunidade local nas áreas onde foi implementado.

Assim, partimos da hipótese que as políticas de participação cidadã possuem três objetivos específicos: em primeiro lugar, melhorar a normalmente desgastada relação entre a comunidade e a polícia, com a esperança de consolidar um vínculo de trabalho comum, onde a comunidade participe da prevenção da criminalidade e respalde a ação

¹Diretora do Programa Segurança e Cidadania - FLACSO Chile

policial. Em segundo lugar, se pretende fortalecer as redes sociais existentes sob a presunção de que isto permitirá o desenvolvimento e a consolidação do capital social. Embora existam diversas interpretações do conceito de capital social, neste artigo tomamos a definição emitida por Putnam (1993), quando estabelece o que é capital social² local, o que se transformaria em uma estratégia central de prevenção da violência. Finalmente, essas políticas de participação tendem a consolidar um processo de descentralização que atribui aos municípios um papel cada vez mais ativo na formulação e implementação das ditas estratégias.

O objetivo deste artigo é analisar as políticas públicas de prevenção comunitária do crime, ou seja, aquelas experiências de participação comunitária que são geradas pelo governo. Enfocamos, principalmente, os desafios e problemas que interferem no seu desenvolvimento para a obtenção dos objetivos específicos anteriormente mencionados. Especificamente, procura-se delinear a estreita relação existente entre as políticas de participação comunitária e as instituições policiais, bem como a potencialidade de tais políticas na consolidação e, inclusive, na criação de capital social. Desta maneira, analisa-se o papel do poder público na definição de novas estratégias frente à insegurança, baseadas na participação comunitária.³

O presente artigo divide-se em três seções. Em primeiro lugar são apresentados os principais conceitos, temas e problemas da participação comunitária na prevenção do crime. Dessa análise se depreendem os questionamentos e os desafios principais a este tipo de iniciativa. A segunda seção apresenta uma análise comparativa de três casos, nos quais se procura dar resposta à problemática local da falta de segurança. No primeiro caso, em Córdoba, na Argentina, o governo estadual aprovou uma importante reforma policial que foi unida à estratégia de organização de JUNTAS DE VIZINHOS. Por outro lado, em São Paulo, a Polícia Militar adotou a filosofia da polícia comunitária e, paralelamente, impulsionou a organização de CONSELHOS DE SEGURANÇA municipais ou de bairro. No terceiro caso, aborda-se a experiência do Chile, onde o governo encontra-se implementando uma política de organização de CONSELHOS COMUNAIS DE SEGURANÇA, sendo a participação da polícia ainda limitada. Finalmente, a última parte deste artigo apresenta algumas

conclusões, fruto das experiências analisadas.

2. CONCEITOS, TEMAS E PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Nas últimas décadas se evidenciou uma notável mudança na forma como se aborda a prevenção do crime no mundo. Atualmente o controle do crime não é mais visto como uma tarefa única e exclusiva das instituições públicas, transformando-se em mais uma tarefa difusa e fragmentada em mãos de diversas instituições públicas, de organizações não-governamentais e da comunidade em geral. Desta maneira, a responsabilidade pelo problema do crime trasladou-se da esfera governamental para a pública.

No centro desta mudança de paradigma, Crawford (1997) vislumbra três conceitos sobre os quais as principais políticas públicas foram construídas: prevenção, comunidade e parceria (partnerships). Estes conceitos são também centrais na definição das políticas de segurança na América Latina e, apesar de sua importância, carecem de uma definição conceitual clara que permita sua utilização em estratégias que envolvam perspectivas sociais e ideológicas diferentes. A seguir, será apresentado um breve debate sobre as características principais destes conceitos em políticas públicas de prevenção do crime.

Em primeiro lugar, a prevenção, definida como “as políticas, medidas e técnicas, fora dos limites de sistema de justiça penal, dirigidas à redução das diversas classes de danos produzidos por atos definidos pelo Estado” (Van Dijk, 1990), se consolidou como uma estratégia eficaz e eficiente na diminuição do crime. O reconhecimento da importância da prevenção foi concomitante ao desenvolvimento de interpretações da criminalidade que enfatizam os fatores de risco (Dammert 2001; De Roux, 1994; Crawford, 1997). Desta maneira, as medidas que buscam prevenir o aumento de tais fatores (por exemplo, o consumo de álcool e o porte de armas) são consideradas centrais na diminuição não só dos delitos, mas também da sensação de insegurança do cidadão.

Por sua vez, o conceito de comunidade transformou-se em um dos mais utilizados em política pública. Especialmente na área da prevenção do crime, o interesse pela comunidade pode ser explicado a partir das diversas posturas que explicam a relação entre crime e comunidade. Assim, por exemplo, a consolidação da comunidade é vista como um processo

ligado à diminuição do crime e das oportunidades para cometer delitos, à defesa frente a outros grupos ou à formação de um espaço social homogêneo e, portanto, seguro. Apesar da amplitude de sua conceitualização, é impossível desprezar sua importância e centralidade nas políticas públicas, assim como sua profunda vinculação com a prevenção do crime.

Finalmente, a parceria apresenta-se como uma estratégia de ação necessária para enfrentar o crime. A bibliografia põe ênfase na formação de associações entre diversas agências estatais (Crawford, 1997) e as funções que esta parceria pode ter, assim como suas conseqüências sobre o crime. Além disso, é também relevante analisar a parceria entre a comunidade e os organismos públicos na busca de melhorias para o problema criminal, pois, desta forma, a comunidade é envolvida diretamente na concepção e desenvolvimento das iniciativas preventivas.

Este chamado à participação da comunidade em tarefas de prevenção e na formação de parcerias evidenciou-se, particularmente, em duas estratégias governamentais: reforma policial e consolidação de espaços de participação comunitária.

Reforma policial e polícia comunitária: características de um processo complexo

A polícia comunitária é uma das estratégias de mudança policial que foi implementada majoritariamente no mundo com o claro objetivo de “responder aos abusos de poder, à falta de efetividade, à baixa confiança da população e às dúvidas sobre a legitimidade da polícia” (Crawford, 1997). Os programas de polícia comunitária distinguem-se por três características principais: vigilância a pé e a definição de pessoal dedicado a determinadas áreas geográficas, o estabelecimento de parcerias na prevenção do crime e o desenvolvimento de mecanismos de consulta cidadã sobre os problemas locais mais importantes (Trojanowicz e Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Esta ampla caracterização da polícia comunitária ocasionou a implementação de programas de diversas índoles, sob o mesmo rótulo. Desta maneira, nos encontramos com experiências que ficam em um extremo caracterizado pela geração de uma mudança brusca e rápida, como a reforma da polícia de Buenos Aires, que gerou controvérsias e

resistências internas às transformações propostas. No outro extremo estão os casos onde, por diversos motivos, entre os quais se destacam a inércia, a falta de compreensão de seus princípios básicos e a reação institucional frente às mudanças, se adota a retórica da polícia comunitária, sem gerar nenhuma mudança significativa (Trojanowicz e Bucqueroux, 1998). Desta forma, é evidente que o termo polícia comunitária perdeu seu conteúdo inicial e transformou-se em uma categoria de um valor principalmente simbólico.

Na América Latina, a partir da década de 1980, teve início um debate geral sobre o papel da polícia e da comunidade na prevenção da criminalidade. O retorno à democracia em países como Argentina, Brasil e Chile, fez transparecer a necessidade das polícias experimentarem transformações que lhes inserissem nesse regime político (Frühling, 2001a; González, 1998; Oliveira e Tiscornia, 1998). A necessidade de reforma se fez mais evidente devido à constatação de uma atuação corrupta e violenta de membros da instituição policial, especialmente na Argentina e no Brasil, que não apenas envolvia cobranças indevidas por parte dos agentes policiais, mas também o envolvimento com outros delitos. Além disso, o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança gerou uma reflexão sobre a necessidade de aumentar a eficácia policial.

Perante as demandas dos cidadãos, as instituições policiais colocaram como principal tema a carência de infra-estrutura e do pessoal necessário para controlar a delinquência. No entanto, a última década demonstra um aumento no investimento público em infra-estrutura policial em praticamente todos os países da região. Assim, por exemplo, no período 1990-96 os recursos destinados aos Carabineiros e à Polícia de Investigações do Chile cresceram 93.3% (Oviedo, 2000). Da mesma forma, a despesa total da Polícia Federal da Argentina passou de 488 milhões de dólares em 1993 para 734 milhões em 2000⁴.

Essa situação demonstrou claramente a necessidade de processos de reforma da polícia, os quais, em alguns casos, recebem a denominação de polícia comunitária. Nesses processos, identifica-se a incidência das três características principais da polícia comunitária, analisadas anteriormente. Verifica-se a presença de um claro discurso dirigido para a consolidação da prevenção como estratégia central da atuação policial. Da mesma forma, é ressaltada a relevância da intensificação da participação comunitária, destacando a centralidade de seu papel na diminuição do

crime e da sensação de insegurança. Por sua vez, observa-se também o enfoque dado ao estabelecimento de parcerias entre a polícia e a comunidade.

Participação comunitária em prevenção

A participação comunitária em temas de segurança está ligada a dois tipos de iniciativas. A primeira refere-se às que nascem por iniciativa do governo e da instituição policial, que se aproximam da população como estratégia para melhorar sua imagem, bem como para estabelecer esferas de cooperação na prevenção do crime. Um exemplo deste tipo de organização são os Comitês de Proteção Cidadã do Chile, que se desenvolvem a partir de uma política expressa de criação de espaços comunitários de avaliação, proposta e implementação de programas de prevenção (Araya Moya, 1999; Paz Cidadã).

Por outro lado, há associações comunitárias que nascem da preocupação dos próprios cidadãos que, carentes de resposta dos organismos públicos, decidem se organizar de forma independente. Exemplo deste tipo de organização é o Plano Vizinhos Unidos do bairro de Saavedra, em Buenos Aires (Smulovitz, 2001). Embora estes tipos ideais sirvam para explicar o fenômeno da participação comunitária, raramente se apresentam na sua versão pura, configurando-se, normalmente, em casos intermédios, onde as duas formas de iniciativas aparecem mescladas.

Sobretudo na América Latina, as iniciativas governamentais para intensificar a participação comunitária na prevenção do crime estiveram ligadas a mudanças nas instituições policiais e à criação de organismos dedicados à sua organização. Neste sentido, a análise dos casos propostos permite identificar as características centrais das políticas de participação comunitária na América Latina, assim como suas limitações e desafios.

3. ANÁLISE COMPARATIVA

Esta análise comparativa pretende ressaltar as contribuições destas experiências e a relação destas com as políticas de participação comunitária na prevenção do crime na América Latina.

Retomando o debate conceitual exposto na segunda seção, os casos estudados apresentam variações na forma como se encaram os três conceitos centrais: prevenção, parceria e comunidade. Uma primeira

característica comum aos casos analisados é o interesse dos funcionários governamentais e da direção das instituições policiais por uma mudança na forma tradicional de aplicação das políticas de segurança. Como observamos, esta preocupação tem suas raízes no aumento do crime e da sensação de insegurança em todos os contextos, apesar da significativa variação entre eles.

Desta maneira, o conceito prevenção é posto no primeiro plano da discussão política, como uma forma de enfrentar estas problemáticas e, sobretudo, de diminuir a constante cobrança do cidadão por medidas efetivas contra o crime. Neste sentido, a prevenção aparece como uma forma de envolver a comunidade nos problemas de segurança, aos quais se confere uma multiplicidade de causas.

Esta situação torna-se evidente nos casos estudados, já que todas as instituições policiais estabelecem como objetivo central a prevenção do crime e a relação com a comunidade, mesmo quando a capacitação relacionada a estes temas é escassa (ver tabela 1). As instituições policiais dos três casos compartilham características comuns. A partir da década de 1990, enfrentaram a problemática da segurança do cidadão com um discurso que, por um lado, põe ênfase na prevenção e na participação comunitária, e, por outro, no aumento de pessoal e na aquisição de tecnologia. Outro aspecto a ser considerado, nos casos de São Paulo e Córdoba, é a grande desconfiança do cidadão em relação aos policiais, assim como seu passado repressor e autoritário, que inclui um ingrediente importante à análise desta preocupação com a relação com a comunidade, o que se configura diferente no Chile, onde os Carabineiros contam com um maior apoio e confiança da população.

Por outro lado, observa-se que em todos os casos diversas estratégias de comunicação foram iniciadas para transmitir a mensagem de uma polícia mais próxima da comunidade. No caso de São Paulo, isto é evidente até mesmo no nome proposto para a reforma policial. Por sua vez, em Córdoba e no Chile, embora não se tenha adotado uma política de Polícia Comunitária, foram propostas no primeiro caso mudanças institucionais relacionadas a este tipo de estratégia, e desenvolveu-se, no segundo uma intensa campanha na mídia sobre novas estratégias operacionais, que estabelecem um vínculo maior entre Carabineiros e a comunidade (ver tabela 2).

Esta mudança no discurso público das polícias, que incorpora a participação do cidadão, tem como causa principal a necessidade de repensar estratégias preventivas que respondam à demanda cidadã e lhe outorguem legitimidade institucional (no caso de Brasil e Argentina). No entanto, a definição do vínculo da polícia com os grupos de vizinhos ainda não está clara, o que apresenta um grave risco: as expectativas criadas na comunidade podem exceder os objetivos policiais e, portanto, aumentar a lacuna entre ambos os grupos.

Nos três casos analisados se introduz um discurso público próximo ao da polícia comunitária. Mas Córdoba⁵ é a única experiência onde se evidencia uma mudança estrutural da instituição. Os outros dois casos mantêm instituições militarizadas, hierárquicas e com altos níveis de autonomia em relação a outros atores institucionais e sociais. Cabe fazer a ressalva que em São Paulo o plano de polícia comunitária envolve treinamento e capacitação específicos para toda a instituição.

Paralelamente à colocação em prática de mudanças institucionais ou operacionais que buscam vincular a polícia à comunidade, foram impulsionadas políticas que têm como principal objetivo estabelecer relações entre a comunidade e as instituições governamentais de controle. Desta forma, as políticas de participação comunitária na prevenção do crime tomaram especial relevância na última década na área das organizações sociais. No entanto, coincidimos com Crawford (1997), quando coloca em dúvida as possibilidades de longo prazo deste tipo de estratégia, ao explicitar que “o crime por si mesmo pode não ser o foco mais apropriado sobre o qual organizar comunidades abertas, tolerantes e inclusivas. Pelo contrário, é mais provável que gere maior resistência e exclusão. A configuração de comunidades tolerantes, de suas instituições e de suas estruturas deve ser conduzida sob discussões e focos que sejam realmente integradores” (Crawford, 1997).

Apesar do reconhecimento das limitações da organização comunitária na prevenção do crime, é preciso ressaltar alguns dos seus aspectos positivos. Em primeiro lugar, nas experiências analisadas apresenta-se uma clara presença do cidadão nas reuniões dos conselhos propostos, embora tal participação tenda a diminuir, o que não exclui o interesse e o envolvimento de um setor da população nestas iniciativas. Da mesma forma, ainda que no caso de São Paulo a participação direcione-

se quase que exclusivamente para temas de segurança, em Córdoba as reuniões dos conselhos permitiram o desenvolvimento de campanhas de educação sobre violência familiar, consumo de álcool etc. No Chile, ainda não é possível avaliar os resultados, já que o processo encontra-se em fase de desenvolvimento dos diagnósticos locais.

Neste sentido, talvez um dos principais achados desta análise seja a definição de participação comunitária que se evidencia nas políticas implementadas. Todas envolvem um ator (polícia ou governo) que organiza, convoca e constitui um núcleo cidadão de participação. No caso de São Paulo e Chile, os membros dos CONSEG e dos Conselhos Comunais são convidados a participarem de acordo com a “representatividade” e “interesse” que possuem na comunidade, constituindo um *board* ou diretório de vizinhos, que se reúne periodicamente para avaliar a problemática do bairro ou do município, o que é apresentado como uma política de verdadeira participação. Trata-se de uma participação cidadã com tarefas definidas (destacar os principais problemas, apoiar as ações policiais), que deixa um espaço pequeno para as iniciativas que poderiam ser apresentadas pelos vizinhos.

Tais medidas mostram, então, que a participação cidadã é compreendida como a administração de projetos de investimento (no caso do Chile), a geração de diagnósticos e a avaliação de ações públicas, não incluindo um papel ativo do cidadão na proposta, na concepção e na colocação em prática de políticas, programas e projetos comunitários. Mesmo que em todos os casos esteja presente a vontade política de ouvir a voz do cidadão, os mecanismos pelos quais esta demanda popular é canalizada não estão claramente definidos.

Face ao exposto, argumentamos que é necessário refletir sobre a necessidade de dar um novo significado à participação e de ampliar o papel do cidadão. Quando este se vê restringido e as propostas e reclamações do público não são canalizadas adequadamente, a presença comunitária diminui e, portanto, limitam-se as possibilidades de sucesso das políticas de prevenção. Por isso, a etapa de concepção destas políticas é fundamental para não “desgastar” o interesse do cidadão. Neste sentido, o fortalecimento do conceito de parceria é indispensável na redefinição destas políticas. Isto é, reconsiderar o processo de participação comunitária na prevenção do crime, outorgando um papel central às necessidades

comunitárias e entender que a preocupação pelo tema criminal deve ser um tema importante na agenda de trabalho, mas não excludente, para desta maneira não transformar a participação em formas de conseguir segurança privada e melhorar o espaço local, mas sim como espaço para que sejam abordadas questões mais amplas e igualmente relacionadas com as problemáticas sociais, como a violência na família e a toxicomania, entre outras.

Finalmente, é preciso ressaltar que o desenvolvimento destas políticas marca um momento importante na definição das políticas de segurança e do papel da comunidade neste processo. Por isso, é preciso manter uma postura de constante revisão das estratégias de ação, com o fim de gerar uma experiência bem-sucedida de participação comunitária na prevenção do crime, que colabore em consolidar a construção da cidadania nos países do Cone Sul.

Tabela I. Caracterização da instituição policial

	São Paulo	Santiago	Córdoba
Divisão entre oficiais e tropa	Sim	Sim	Não
Existência de polícia comunitária	Sim	Não	Sim
Tarefas que desempenha	Prevenção	Prevenção	Prevenção e investigação
Existência de centro de análise de informação	Sim	Sim	Não
Dependência governamental	Governador do Estado	Ministério da Defesa	Ministério de Governo
Números de membros (aprox.)	80.000	35.000	11.000
Área de atuação	Nacional	Nacional	Provincial
Capacitação em trabalho com a comunidade	Sim	Pouca	Mínima
Existência de um centro de análise sobre o tema	Sim	Sim	Não

Fonte: *Elaboração própria, 2001.*

Tabela 2. Caracterização dos processos de mudança institucional policial

	São Paulo	Santiago ^(a)	Córdoba
Ano de início	1995	2000	1999
Inclui participação comunitária	Sim	Não	Sim
Modificação da estrutura policial	Não	Não	Sim
Inclui polícia comunitária	Sim	Não	Sim
Melhoria da base de informação estatística	Sim	Sim	Não
Autor do programa	Polícia	Polícia	Polícia/Governo
Patrulha a pé	Sim	Não	Sim
Coordenação com políticas de participação comunitária	Sim	Sim	Não
Existência de controle externo	Sim	Em processo	Não
Avaliações desenvolvidas	Sim	Não	Não

^(a) Faz referência ao plano quadrante

Fonte: *Elaboração própria, 2001.*

Tabela 3. Caracterização de políticas de participação comunitária

	São Paulo	Santiago	Córdoba
Organismo encarregado	Polícia Militar	Ministério do Interior	Ministério de Governo
Organismo encarregado do setor	Polícia Militar	Prefeitura e Ministério do Interior	Ministério de Governo
Coordenação com a polícia	Sim	Sim	Pouca
Área de influência	Estadual	Nacional	Provincial
Formação de associações de vizinhos	Sim	Sim	Sim
Avaliações desenvolvidas	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento de campanhas educativas	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento de suporte técnico para as políticas	Sim	Sim	Não
Desenvolvimento de indicadores para o monitoramento das políticas	Não	Sim	Não
Convocatória aberta à comunidade	Não	Não	Sim
Existe avaliação	Sim	Não	Não

Fonte: *Elaboração própria, 2001.*

4. CONCLUSÕES

O objetivo central deste artigo foi apresentar e analisar três políticas de prevenção comunitária do crime na Argentina, no Brasil e no Chile. Nestes países, o crescimento das taxas de crimes registrados e a sensação de insegurança, assim como as limitações dos atores estatais para solucionar o problema, colocou em primeiro plano a estratégia de participação comunitária como resposta alternativa a esta situação. Em todos os casos, as políticas são destinadas, principalmente, a melhorar a

relação entre a polícia e a comunidade, a consolidar ou criar redes sociais e a diminuir a sensação pública de insegurança.

É necessário ressaltar que as políticas analisadas fazem parte de uma primeira geração de políticas sociais relacionadas com a segurança, cujo ator principal não é a polícia. Neste sentido, sua importância central é evidente no dimensionamento do papel da comunidade em temas como a segurança, o crime e a prevenção. Apesar desta notável característica, estas políticas apresentam também uma série de limitações e desafios que superam suas realidades locais. Portanto, sua análise e debate são de grande utilidade na hora de formular e avaliar o que ocorre em outros países da região e o que pode ser realizado futuramente.

As políticas de prevenção comunitária do crime são imprescindíveis para gerar um rompimento com a tendência crítica atual. No entanto, diversas mudanças devem ser previamente efetivadas para que seja alcançado sucesso nesse caminho. Em linhas gerais, há quatro grandes temáticas que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, uma mudança na estrutura policial que acompanhe o crescente papel da comunidade na prevenção. Depois, a necessidade de uma maior integração e coordenação entre os organismos públicos dedicados ao tema, assim como com aqueles que estão envolvidos em questões afins. Em terceiro lugar, é imperativo ampliar o papel da comunidade, convertendo-a em parte central das ações preventivas locais e, portanto, atribuindo-lhe poder para propor alternativas de solução a temáticas específicas. Finalmente, os pontos anteriores só poderão ser alcançados caso se consolide o papel ativo do governo local.

Participação e estrutura policial

A probabilidade de sucesso das políticas de participação para a prevenção tem uma estreita relação com o papel da polícia em tais estratégias. A realização de mudanças institucionais é central para alcançar uma maior independência na tomada de decisões dos comandos locais: independência que pode incentivar os chefes de delegacias a implementar propostas locais, já que evita trâmites burocráticos lentos e complicados. Em uma instituição hierárquica, muitas vezes autoritária, como a polícia, a mudança costuma ser um processo de longo prazo, onde se requer um bom planejamento das áreas envolvidas, assim como dos objetivos que se deseja alcançar.

A mudança da cultura institucional deve estar entre as primeiras prioridades, já que a bibliografia analisada em países desenvolvidos conclui que a resistência da polícia à mudança e que a cultura institucional (hierárquica, militarizada e autônoma) são os principais obstáculos para alcançar políticas bem-sucedidas de prevenção e participação. Além disso, é necessário implementar um currículo de capacitação dos membros da polícia que inclua trabalho com a comunidade, solução de problemas, mediação de conflitos e desenvolvimento de projetos, para dar resposta a um maior número de situações críticas.

Além disso, é necessário definir a relação que a polícia estabelece com as organizações comunitárias. A implementação de estratégias policiais com ênfase na participação comunitária colocou em evidência a carência de um padrão de ação entre os membros do binômio polícia-comunidade.

Integração e coordenação interinstitucional

Um dos maiores riscos que estas políticas enfrentam é o desânimo e a desconfiança da população, que pode não estar disposta a participar em um esforço sem ver uma pronta solução de seus problemas comunitários. Igualmente, a falta de compromisso real das instituições públicas para apoiar estas estratégias gera uma diminuição da participação e desconfiança quanto às iniciativas do setor público. Neste sentido, é prioritário gerar uma rede interinstitucional de coordenação destas políticas, que diminua a duplicação de atividades e coordene as ações de diversos organismos públicos no tema. Caso não seja realizada uma verdadeira transformação dos serviços por parte do Estado, o que neste caso significa uma melhora palpável na atenção ao cidadão nas delegacias, tribunais e demais organismos relacionados com a segurança, será muito difícil alcançar o compromisso da comunidade, freqüentemente debilitado por deficientes experiências de participação.

Ampliação do papel do cidadão

As iniciativas analisadas são um excelente ponto de partida para impulsionar a participação do cidadão em uma variedade de temas que envolvem a segurança: o uso dos espaços públicos, as redes de contenção para jovens, a gestão de projetos e a formulação de políticas públicas. É necessário aprofundar a participação nestas, permitindo a somatória de atores e líderes comunitários de diversos âmbitos e a comunidade em

geral. Esta abertura deve estar ligada a uma flexibilização dos regulamentos estabelecidos para cada uma das experiências de participação. Evidentemente, a busca de financiamento próprio soma um notável problema naquelas comunidades empobrecidas nas quais seus habitantes colaboram com seu tempo como recurso principal. Desta maneira, o Estado deve garantir os fundos necessários para que estas iniciativas tenham assegurado seu desenvolvimento no tempo. Finalmente, é preciso desestimular a estigmatização do “outro”, do “delinqüente”, do “esquisito”, já que o problema da segurança cidadã é um tema que envolve a todos e onde não é possível estimular a divisão e a estigmatização social. Desta maneira, é importante encorajar a participação do cidadão considerado diferente, cuja visão das necessidades e problemas da comunidade é essencial para a definição de políticas públicas bem-sucedidas.

Em resumo, as associações comunitárias necessitam assegurar sua representatividade ao incorporar organizações e indivíduos interessados na temática. Neste sentido, transforma-se em ação central o desenvolvimento de estruturas e processos que assegurem a participação total da comunidade.

Gestão local e prevenção comunitária

A particularidade da temática da segurança cidadã permite e requer uma ênfase local na formulação e implementação de políticas comunitárias. Embora os contextos de aumento da criminalidade e de sensação de insegurança sejam similares em diversos países, é evidente que os motivos desta situação são diversos e multidimensionais em cada cidade ou bairro. Desta maneira, os governos locais devem assumir um papel de protagonista, não só nas políticas nacionais ou estaduais de prevenção, mas também na própria formulação de políticas locais. Esta estratégia tem o potencial para influir diretamente sobre os problemas locais, assim como para captar maior atenção da comunidade, que se sente parte do problema e de suas soluções.

Referências Bibliográficas

Araya Moya, J. (1999), “Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Exitos y dificultades”. *Cadernos CED*, N. 30, CED, Santiago.

Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford.

Dammert, L. (2001), *La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas*. Artigo apresentado no VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de

Participação comunitária na prevenção do crime na América Latina

Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.

Dammert, L e Malone, M. (2001), "Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.

Dammert, L. (2000) "Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina." Serie Políticas Sociales N.43. CEPAL, Santiago de Chile

De Roux, G. (1994), " Ciudad y violencia en América Latina" Em: Ciudad y violencias en América Latina. Programa de Gestión Urbana, Quito.

Durston, J. (2000), *¿Qué es capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales N. 38. CEPAL, Santiago.

Fajnzylber, P. (1997), *What causes crime and violence?* Banco Mundial, Washington, DC.

Frühling, H. (2001a), *Police and Society in transitional countries: the case of Latin America.* Artigo apresentado no Workshop Internacional organizado pelo Danish Centre for Human Rights. (mimeo)

Goldstein, H. (1998) *Problem Oriented Policing.* Ac Graw Hill, Nueva York.

Moser, C. e Holland R. (1997), *Urban poverty and violence in Jamaica.* BID. Washington DC.

Olivera A. e Tiscornia S. (1998), "Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad". Em: Frühling H. (edit), *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad.* Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago.

Oviedo, E. (2000), "Santiago, violencia, delitos e inseguridad". SUR, (mimeo)

Paz Ciudadana (2000a), "Plan Comuna Segura". Em: *Hechos.* Fundación Paz Ciudadana, Santiago.

Putnam, R. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy.* Princeton University Press, Princeton.

Smulovitz, C. (2001), "Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente". Apresentado ao Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana do Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Trojanowicz, R. e Bucqueroux, B. (1998), *Community Policing: How to get Started.* Anderson, Ohio.

Van Dijk, J. (1999), "Crime Prevention Policy: current state and prospects" Em: Kaiser, G y Albrecht H. *Crime and criminal policy in Europe. Criminological research report, vol. 43.* Freiburg.

Notas

¹ O presente artigo é uma versão resumida do texto de mesmo título, publicado pelo Centro de Estudos do Desenvolvimento, Santiago (2003). www.policiaysociedad.org

² São as instituições, relações e normas que dão corpo à qualidade e à quantidade de interações sociais. Diversos estudos enfatizaram este conceito e sua relação com o crime. Assim, por exemplo, um recente estudo concluiu que "as comunidades com pouco ou deficiente capital social deveriam ser mais suscetíveis à violência" (BID, 1999). Para maiores detalhes, ver: Durston, 2000; Fajnzylber, 1997.

³ É importante mencionar a existência de experiências de participação em prevenção do crime que foram impulsionadas pela comunidade, sem participação governamental. Para maiores detalhes, ver: Smulovitz, 2001.

⁴ Informação da Secretaria de Justiça e Segurança Cidadã, Cidade de Buenos Aires, Argentina.

⁵ As mudanças institucionais aprovadas em janeiro de 2001 ainda não foram implementadas na sua totalidade, motivo pelo qual não é possível avaliar o sucesso desta política.