



Comunicação

UMA POLÍTICA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Helena Bonumá* e Luiz Antônio Brenner Guimarães**

“...paz sem voz não é paz, é medo...” (Rappa)

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente texto visa subsidiar o Curso de Liderança Policial para o Desenvolvimento Institucional do Projeto ‘Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina’ e trata da problemática da participação social na construção e no controle de políticas de prevenção e enfrentamento à violência e à criminalidade, tanto no que se refere a uma abordagem das políticas de atuação da polícia, *strito sensu*, quanto de políticas de maior amplitude que contemplem uma intervenção mais estrutural.

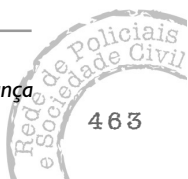
A problemática central é a relevância de mecanismos de participação social no contexto da segurança pública, respondendo aos questionamentos da necessidade, importância, oportunidade do envolvimento da comunidade, tanto na definição de prioridades, quanto na construção e controle das políticas públicas nesta área.

As temáticas propostas pelo texto serão desenvolvidas a partir do debate teórico realizado no Núcleo Violência, Segurança e Direitos Humanos da Guayí¹ e da experiência vivida na Administração Popular de Porto Alegre no último mandato, particularmente na gestão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (2003/2004) e no acompanhamento sistemático do Conselho Municipal e dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (2004/2007).

O texto se propõe a tratar o tema em seis momentos. O primeiro aborda a transformação da violência e da criminalidade nos dias de hoje. O segundo analisa as políticas de segurança implementadas pelos governos do ponto de vista de sua concepção e prática e a sua crise atual pela incapacidade de enfrentar o problema. O terceiro formula, a partir de uma análise mais de fundo do crescimento da violência e da criminalidade,

* Socióloga - Coordenadora da Guayí

** Oficial Superior da Reserva da Brigada Militar/RS - coordenador do Núcleo Violência, Segurança e Direitos Humanos da Guayí



a necessidade de políticas mais abrangentes de prevenção e enfrentamento da violência, que sejam articuladas e que dêem conta da totalidade e da complexidade do problema. No quarto momento recuperamos a experiência do processo participativo em Porto Alegre do ponto de vista de sua importância teórica, política e programática e de sua prática social concreta, seu significado, avanço e limites. No quinto, a partir da recuperação da realização de duas experiências, buscamos verificar em que medida o processo de participação contribuiu com a efetivação de políticas de prevenção e enfrentamento da violência na cidade de Porto Alegre. Por fim, no sexto momento, avaliamos os limites, alcance, resistências, obstáculos e avanços efetivos constatados na realização destas experiências.

2. O CONTEXTO ATUAL DA VIOLÊNCIA

Nos dias de hoje, o crime está disseminado, presente na normalidade da vida cotidiana de qualquer segmento e em qualquer espaço, realizado, em geral, sem planejamento, a qualquer hora, de acordo com a oportunidade que aparece e, cada vez mais, com emprego da violência física, do uso da arma de fogo e freqüente requinte de crueldade. O assassinato, o tráfico de drogas, roubo à mão armada e suas variáveis, como o seqüestro relâmpago, estão no centro da criminalidade, cujos autores e as vítimas são predominantemente jovens. Se há criminosos profissionais, há também um contingente de jovens que, a partir de uma dada circunstância e oportunidade, buscando uma perspectiva de vida, resolvem praticar o crime.

Na raiz do problema, como grandes impulsionadores deste processo, estão os empreendimentos criminosos, organizados em escala internacional, reproduzindo (ou sustentando) um pequeno número de grandes cartéis criminosos dominando todo o processo de acumulação de capital ilegal e, para tanto, organizado em nível mundial, operando localmente, estruturado em macro atacado, atacado e varejo e utilizando, nas diversas etapas de execução (varejo), pequenos grupos locais. A realização destes negócios se dá numa grande rede de varejo que opera em nossas cidades, muitas vezes se desdobrando e/ou sustentando outras atividades ilícitas, mas principalmente disseminando armas e uma cultura de violência que passam a agravar os crimes de menor potencial ofensivo bem como os conflitos pessoais e de grupos.

Nos países com grande desigualdade social e pobreza, como o nosso, essa rede encontra solo fértil para estruturação de seus negócios a partir do aliciamento barato de seguimentos “descartáveis” da população – uma espécie de exército de reserva do crime que tem na adesão a este uma estratégia de sobrevivência. A omissão histórica do Estado e a exclusão de parcelas crescentes da população, situação histórica e estrutural em países como o Brasil, que se agrava muito com o modelo neoliberal, implantado na década de 90 passada, criam as condições para que o crime prospere como forma de sobrevivência, de ascensão social (mesmo que para muito poucos) e como uma alternativa de vida (e de morte).

Não se trata, portanto, apenas de um processo de dimensões (e com conseqüências) materiais, mas também da construção de valores e de identidades, da constituição de regras e de esferas de poder, de uma dimensão social mais profunda. No mundo do mercado em que tudo, inclusive a força do trabalho, se transforma em mercadoria e onde às pessoas são reduzidas à condição de consumidoras (e, em algumas circunstâncias, a objeto do consumo) vale quem tem capacidade de consumir, o que descarta uma parcela considerável da população. No entanto, o mundo do mercado e seus meios de comunicação transmitem no cotidiano o apelo de uma sociedade que não é real para a grande maioria e que, permanentemente, desperta desejos de consumo e de inclusão que não têm forma de se realizar, alimentando a frustração e reproduzindo a exclusão de amplos segmentos, principalmente os jovens, muitos dos quais, vão aderir às redes do crime como busca de uma alternativa não apenas de renda e de consumo, mas de pertencimento, de inclusão e de reconhecimento (mesmo pela negativa).

Este quadro se insere na realidade de *apartheid* social existente em nosso país, onde os problemas de violência, miséria e insegurança são endêmicos e fazem parte, juntamente com a fragmentação e a desarticulação social, de uma estratégia de dominação e reprodução do modelo existente, onde também o Estado, ao longo da nossa história, tem sido violador de direitos.

Além disto, o Estado, como detentor do monopólio da violência, muitas vezes demonstra não ter o controle da violência, da corrupção e da impunidade dentro de suas próprias esferas, não conseguindo, através de suas diversas instituições com competência nesta área, incidir mais

efetivamente no combate e na prevenção à violência junto à sociedade, o que evidencia a necessidade de mecanismos de controle e de prevenção da violência do Estado pela própria sociedade.

O que temos visto é que o Estado tem sido incapaz de combater o crime organizado de forma mais efetiva. Em algumas situações, torna-se seu refém ou sócio quando a rede do crime se estabelece com relações com segmentos da elite política e/ou econômica. Em outras, torna-se impotente e despotencializado para o combate ao crime (mesmo o do varejo) devido à adesão a este de segmentos das polícias e/ou outras instituições, invertendo assim a lógica de ação dos agentes públicos. Esta situação, em seu conjunto, gera uma lógica de impunidade, que estimula e reforça o crime, perpetuando e agravando a incapacidade do Estado de combatê-lo, seja no atacado ou no varejo. Também gera uma insegurança que se agrava no conjunto da sociedade, bem como favorece o sentido de falta de alternativa para os segmentos que vivem e/ou sobrevivem na relação com o crime, facilitando a adesão a estes, ou gerando um sentimento de conformismo e adaptação ou ainda, no outro extremo, justificando a “justiça com as próprias mãos”.

Neste contexto, a violência passa a ser uma escolha, não só na relação com o crime, mas também na vivência do cotidiano, na resolução das diferenças e dos conflitos que são normais e acontecem em todos os níveis das relações sociais (trânsito, trabalho, lazer, família, vizinhança).

3. POLÍTICAS DE SEGURANÇA: CONCEPÇÃO TRADICIONAL

A percepção tradicional da segurança pública representa um obstáculo para obtermos resultados mais satisfatórios em relação ao problema, limitando a discussão do mesmo às esferas da justiça e da polícia, passando despercebidas ou desconsideradas as demais dimensões deste grave problema social.

Historicamente, a escolha da criminalidade e da violência tem sido atribuída, fundamentalmente, à dimensão individual, como desvio comportamental e desajuste social, tendo como solução o condicionamento do comportamento, através de ações repressivas. Se isto era suficiente, em uma época em que o crime era pontual e uma exceção, na atualidade, com a massificação e banalização da violência e o crescimento significativo

e desordenado da criminalidade, esta estratégica é inoperante e incapaz de enfrentar o problema.

Na prática, as conseqüências - condutas criminosas e violentas - são consideradas como responsáveis pelo problema. Desta maneira, sem preocupação de refletir sobre o motivo que faz com que um número cada vez maior de pessoas pratique delitos e agressões aos seus semelhantes, o único caminho visualizado é o sistema de justiça e polícia, com o fortalecimento da vigilância e da punição.

Essa percepção traz três decorrências para a visualização e o enfrentamento da problemática da violência em sua totalidade. A primeira, é que os organismos da justiça e polícia responsáveis pelo problema, têm a compreensão de que as soluções nessa área são de sua responsabilidade exclusiva, sendo os cidadãos receptores passivos dos serviços. A segunda, é que a prevenção somente é concebida a partir do condicionamento do comportamento pela ação da justiça e da polícia, sem considerar a relação com outras políticas públicas. E, a terceira, é que a sociedade pouco ou nada se apropriou do tema, que sempre foi responsabilidade das autoridades especializadas, dificultando qualquer forma de participação, avaliação e cobrança, resultando no afastamento da comunidade da discussão das políticas de segurança e da interação com os organismos responsáveis pela prestação de serviço nessa área, pois, com esta percepção, o assunto deve se restringir aos profissionais de polícia e justiça, sendo meramente uma intervenção técnica.

Neste contexto, qualquer reflexão sobre o sistema de justiça e polícia mostra que o mesmo é uma caricatura daquilo que é descrito na nossa legislação. Na prática funciona com muita fragilidade, com cada organismo atuando quase que isoladamente, estabelecendo intervenções fragmentadas e com um baixo nível de auxílio mútuo, além de distanciado da realidade das comunidades. Entre as evidências da situação, pode-se citar a inexistência de uma base de dados única, a falta de coincidência entre as áreas de atuação dos órgãos, bem como com a divisão administrativa dos municípios, e a ausência de coordenação do sistema. Sua atuação traz evidências da violência, arbitrariedade, corrupção, amadorismo e de uma seletividade dominada pelos estigmas e pelos preconceitos. Sua baixa capacidade de respostas às demandas do cotidiano que, no Rio Grande do Sul, está representada por 1,4 milhões de inquéritos policiais parados nas Delegacias de Polícia; por 20 mil mandados de prisão

a serem cumpridos; pela remessa de somente 42% dos inquéritos policiais abertos em um ano à justiça; pelas 3,6 mil perícias aguardando solução por mais de ano e inviabilizando o processo penal; pela manifestação do Ministério Público de que, por ano, somente consegue denunciar 17% dos inquéritos analisados, estimulando assim todo um processo de impunidade, além de mostrar com muita clareza a defasagem do sistema.

4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA: CONCEPÇÃO ALTERNATIVA

A construção de formas alternativas para o tratamento da problemática da violência e da criminalidade passa pela necessidade de percebê-la diferentemente do que tem sido a compreensão tradicional, analisando a mesma no seu conjunto e com todos os elementos que a compõem. Assim, uma política alternativa de segurança precisa ser composta, no mínimo, por três elementos estruturantes.

O primeiro deles é a construção de um outro patamar de funcionamento do sistema de justiça e polícia, qualificado, respeitoso, adequado, integrado, complementar, e submetido à participação e controle da comunidade, contemplando suas duas dimensões – tanto individual de cada ente, quanto coletiva como sistema.

Na dimensão específica de cada ente, por desenvolver capacidade técnica apurada, gestão qualificada, incorporação de tecnologia e boas condições de trabalho, e, além disso, possibilitar, em todas as etapas da intervenção, reconhecimento das diferenças e das diversidades sociais, garantindo os direitos individuais e o respeito à dignidade das pessoas, reagindo contra os preconceitos e os estigmas, colocando no centro da atuação a atenção aos cidadãos (ãs) e que o uso da força e da violência legal, seja judicioso, necessário, legítimo, não reproduzindo a violência criminosa. Nesta dimensão, ainda é necessária uma adequação mais rigorosa às finalidades de cada instituição, potencializando sua ação, superando a impotência e a impunidade que deriva da incapacidade de resposta.

Na dimensão coletiva do sistema, deve-se considerar pelo menos três aspectos. 1) Mesmo no âmbito da intervenção de cada ente, o funcionamento como sistema potencializa a capacidade individual de resposta a partir do compartilhamento de informações, da elaboração de diagnósticos conjuntos, da sintonia das ações, atribuindo mais qualidade ao processo como um todo. 2) O nosso sistema jurídico-institucional

tem um desenho onde os entes possuem funções complementares que, mesmo tendo limitações, devem funcionar de forma integrada, com alto grau de complementaridade entre as atividades planejadas e os serviços cotidianos prestados, com áreas geográficas de atuação coincidentes, banco de dados único, inteligência e formação básica unificada, com sincronia entre as ações e os processos desenvolvidos, considerando todos os níveis públicos e comunitários. 3) Além da intervenção específica de cada ente deve-se considerar que, para o enfrentamento de alguns problemas, são necessárias intervenções em conjunto, desenvolvidas a partir da elaboração de diagnósticos específicos para cada situação (espacial, temporal ou temática), orientadas em uma metodologia que contemple um planejamento sustentado no exercício de inteligência estratégica, voltado para o tratamento das incidências recorrentes e executado de forma integrada e complementar.

Os outros dois elementos estruturantes de uma política alternativa de segurança decorrem da constatação de que, se a escolha da violência e da criminalidade tem uma dimensão individual, atualmente, pela sua disseminação e recorrência, torna-se um problema social grave, não podendo mais ser tratado com a lógica anterior, apenas no âmbito das ações de polícia e justiça. É necessário o reconhecimento da sua dimensão social, do contexto em que está inserida, passando a ser compreendida como um problema bem mais complexo que envolve socialização, formação de subjetividade, pertencimento, reconhecimento, oportunidades e inclusão. Neste âmbito a estratégia central é a articulação de políticas de prevenção.

Assim, o segundo elemento estruturante desta política alternativa de segurança - ações e políticas sociais -, deve ser considerado em uma dimensão geográfica e comunitária específica, relacionada a diagnósticos detalhados do espaço a ser considerado, contemplando um processo coordenado, focado e sincronizado, caracterizado pela participação de todos os segmentos, buscando trabalhar os problemas específicos identificados. Este método deve ter uma capacidade de construir uma intervenção integrada, permeando a execução das diferentes políticas sociais com a prevenção e o enfrentamento do problema, possibilitando resultados concretos no campo da inclusão material e social, da promoção de oportunidades legítimas, melhorias das condições ambientais e de vida. Além do que, o método deve potencializar os pontos críticos da execução das políticas públicas universais, como o abandono da infância, a evasão

escolar, a gravidez na adolescência, a drogadição, as medidas sócio-educativas, a violência doméstica, a progressão da pena e a reincidência.

O terceiro elemento estruturante de uma política alternativa de segurança consiste na participação social, representada, tanto pelo envolvimento e organização coletivas para discutir problemas locais e encaminhar lutas e interesses comuns, romper com o isolamento e ocupar coletivamente espaços públicos, estimular a coesão e a construção de pactos de convivência, definir estratégias de resolução de conflitos e das insatisfações através de meios não-violentos, quanto também, pela participação na construção de diagnósticos, definição de prioridades, monitoramento e avaliação dos projetos da segurança pública e no controle social.

Assim, uma forma alternativa de tratar a segurança passa pela compreensão ampliada da idéia de prevenção, onde somamos as ações repressivas da justiça e da polícia, que queremos adequadas e qualificadas, com as ações preventivas - políticas sociais, urbanas e comunitárias, voltadas para a harmonia e fortalecimento da coletividade. O desafio aqui tem outra lógica: quais as políticas que uma sociedade deve adotar para diminuir o número de pessoas a fazerem escolhas pelas condutas criminosas e/ou violentas. Neste sentido, uma política alternativa de segurança precisa contemplar, no mínimo, estes três elementos estruturantes: ações de polícia e justiça, articulação e integração de políticas públicas e as ações de envolvimento da comunidade, a partir de uma intervenção focalizada, integrada, sincrônica e coordenada.

5. PORTO ALEGRE: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Em Porto Alegre, no período de 1989-2004, durante as gestões da Administração Popular, se desenvolveu um processo de participação social, fruto do acúmulo dos movimentos sociais e comunitários e do compromisso do governo. Esta experiência foi gestada a partir da discussão do orçamento público e das prioridades de investimentos do município, avançando para a estruturação do Orçamento Participativo, com ciclo anual e permanente de funcionamento, de 32 Conselhos Municipais Setoriais, Conferências Municipais Temáticas e Congressos da Cidade.

O desenvolvimento e a estruturação deste sistema de democracia participativa significaram efetivamente um processo de socialização da

política, com a superação das distâncias entre governantes e governados, com a criação dos espaços democráticos de participação e de decisão, consolidação de uma nova esfera pública não governamental, de elaboração de políticas, de decisão, de fiscalização e controle do orçamento e da gestão. Uma experiência de democracia que, mais além dos mecanismos formais herdados do liberalismo, promoveu formas participativas e diretas, mais amplas, mais profundas e mais autênticas, mais do que uma mera representação, tendo uma dimensão de participação direta e de deliberação, onde o sistema político abre mão das suas prerrogativas de decisão em favor da afirmação da participação popular. Este processo teve o mérito de romper com a lógica da relação do Estado com a população no Brasil, via de regra, caracterizada pelo afastamento e autoritarismo, bem como pelo paternalismo, populismo e a instrumentalização da participação popular.

Por outro lado, esta experiência fomentou a auto-organização social como elemento fundamental de socialização da política, numa participação ativa e deliberação coletiva na construção de um novo poder, onde os excluídos passam a ser sujeitos de sua própria história. Este processo formou uma geração de lideranças comunitárias e sociais nesta nova perspectiva, capilarizou iniciativas de organização e ações comunitárias, integrou segmentos e regiões, constituindo identidades, enraizamento e solidariedade.

Outra dimensão importante desta experiência democrática é que o impacto do orçamento participativo na redistribuição dos recursos públicos a favor dos grupos sociais mais carentes e no estabelecimento de novos critérios de justiça na distribuição dos investimentos, bem como os processos de elaboração das políticas públicas nas mais diferentes áreas, mudaram a face da cidade, num movimento criativo de superação da lógica de exclusão social e política, na construção de direitos, de políticas compensatórias e afirmativas, enfrentando o preconceito e a discriminação, contemplando a diversidade, o respeito às diferenças, a solidariedade, e a exigência de igualdade e de justiça social com pluralismo político e cultural.

Por fim, salientamos como um dos resultados desta experiência, o acúmulo no sentido da construção de uma nova hegemonia política. A ampliação e o aprofundamento do processo participativo produziram novas práticas e novas relações que mudaram a vida da cidade e dos cidadãos. Produziram também novos valores e novas sínteses, numa dinâmica que se renovou e se enriqueceu, afirmando mecanismos políticos que

garantiram a participação, o diálogo, a formação, a partilha, a socialização da informação e dos investimentos, a apropriação e a construção de conhecimento, o controle crescente do poder. Com certeza, um processo curto do ponto de vista histórico, com contradições e limites. Mas uma experiência corajosa, alternativa e radical, como semente de uma nova sociedade baseada na participação, na solidariedade e na justiça social. Uma democracia conscientizadora e transformadora de si mesma, uma mostra de que um outro mundo é possível.

6. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A SEGURANÇA EM PORTO ALEGRE

É na seqüência desta história que, a partir de 2001, no início da quarta gestão da administração popular, o tema da segurança passou a ser incorporado como uma política a ser desenvolvida também como responsabilidade do município, o que resultou em um diagnóstico e articulações iniciais, bem como algumas ações. Ao final de 2002 foi criada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), fruto de duas Conferências Municipais de Direitos Humanos e da experiência acumulada no município no tratamento do tema da violência.

Dando conseqüência ao processo participativo na apropriação e no desenvolvimento de uma política de prevenção da violência, durante o ano de 2003, foi realizado um roteiro de seminários e plenárias nas 16 regiões do Orçamento Participativo, culminando com a elaboração do Plano Municipal de Segurança Urbana e a formulação e estruturação de um Sistema Municipal de Proteção Social, constituído do Conselho Municipal e sua rede, com os 16 Fóruns Regionais e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, nas regiões da cidade.

Duas ações realizadas a partir do Plano Municipal são objetos deste texto, pois tratam especificamente do tema da participação social em um projeto de prevenção à violência e segurança – o Conselho Municipal de Justiça e Segurança e sua rede - e a intervenção localizada junto à comunidade do Loteamento Cavalhada. Cada experiência está relatada separadamente, sem, contudo, obedecer à ordem cronológica.

O Sistema Municipal de Proteção Social

O Conselho Municipal, os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários foram criados por lei municipal em janeiro

de 2003 (Lei 487, 14Jan03), como espaços de articulação dos órgãos públicos e comunitários na análise da temática, elaboração de diagnósticos, e na busca das soluções mais adequadas para o enfrentamento e a prevenção à violência, nos níveis municipal, regional e local, na perspectiva de uma metodologia de resolução de problemas. Sua estrutura e organização foram posteriormente definidas a partir de um processo de discussão com a comunidade. Este debate ocorreu durante o ano de 2003 e definiu a regulamentação da Lei, sendo concluído em março de 2004, quando foi instalado o Conselho Municipal e sua rede dos 16 Fóruns Regionais.

Do ponto de vista da distribuição geográfica, o Sistema Municipal de Proteção social busca estabelecer uma capilaridade em toda a cidade, através do Conselho Municipal de Justiça e Segurança e sua rede que é composta por 16 Fóruns Regionais, um em cada região do Orçamento Participativo e, ainda nestas regiões, a disseminação dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança.

A finalidade básica do Conselho é constituir-se em um espaço que:

- a) estimule a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no município;
- b) represente um espaço permanente de debate, fiscalização e avaliação das questões referentes ao tema;
- c) garanta a participação comunitária para encaminhar problemas, solicitações, sugestões, avaliação de projetos públicos e prestação de contas;
- e, d) sirva de canal de comunicação com os órgãos públicos para demandar serviços e providências. Sua composição tem um representante comunitário de cada Fórum Regional, representantes dos órgãos municipais, dos órgãos estaduais, da Polícia Federal, do Ministério Público, de organizações não-governamentais. Os Fóruns Regionais consistem em uma extensão regionalizada do Conselho tendo uma composição semelhante, sendo integrado por 13 representantes comunitários da região, eleitos em assembléias, realizadas a cada dois anos, sendo um dos 13 indicados como representante no Conselho Municipal.

A participação dos organismos públicos do estado, da união e dos demais poderes e das organizações não-governamentais decorreu de um processo de articulação e negociação organizado pelo governo municipal, culminando com a assinatura de um protocolo formalizando a adesão. Nesta articulação, duas instâncias não aceitaram participar, o Poder Judiciário, que alegou incompatibilidade com a lei da magistratura e a

Defensoria Pública do Estado que, mesmo reconhecendo o mérito e importância da política, alegou deficiência de quadros.

Este período inicial de construção do Sistema é dividido em duas fases distintas. A primeira delas, durante 2003 e 2004, foi de implantação através de intensos movimentos de articulação e mobilização, tantos dos órgãos públicos, como da comunidade, na estruturação de cada instância, trazendo como resultado, ao final de 2004, o funcionamento ordinário mensal do Conselho Municipal e de seus Fóruns Regionais. Este esforço foi coordenado e impulsionado pela SMDHSU, conformando aos poucos o que deve ser o papel do município na segurança urbana, num processo de construção coletiva com participação institucional e comunitária, considerando pesquisas, diagnósticos, produções teóricas e acadêmicas, em sintonia com o debate nacional dos municípios sobre esta problemática, com as iniciativas do governo Lula, e com acompanhamento de experiências internacionais. Portanto, existiu uma deliberação, uma intencionalidade do governo da Administração Popular em, ao assumir a problemática da segurança como responsabilidade sua, fazê-lo de forma a romper com os limites da política tradicional, buscando a construção de um novo paradigma que, integrando todos os responsáveis pela questão que exercem suas atribuições no município, com a participação da comunidade, sustentasse um processo de construção de uma política alternativa que superasse os limites e os estrangulamentos atuais das políticas de segurança. Para isto, contávamos com a extraordinária experiência participativa de Porto Alegre na elaboração de políticas públicas e com o acúmulo produzido na área da segurança pelo governo popular no Rio Grande do Sul, de 1999 a 2002.

A partir de janeiro de 2005, com uma nova gestão na administração municipal, eleita no ano anterior, esta política ingressa numa segunda fase. Mesmo que o novo prefeito (José Fogaça, eleito pelo PPS, atualmente no PMDB para concorrer à reeleição), em alguns eventos públicos, tenha manifestado a importância e o ineditismo das linhas de intervenção do Plano Municipal, em especial o Conselho e Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, e que seu governo tenha o compromisso de manter, pois considera políticas de Estado, a prática tem sido muito diferente. Percebe-se um claro retrocesso, pela carência de uma concepção clara e pela realização de uma execução caricata, bem como pela desestruturação da Secretaria, enquanto gestora pública responsável pelas políticas de direitos humanos e segurança urbana, considerando como único elemento da

política municipal de segurança a Guarda Municipal, representando uma versão local da polícia.

Em relação ao Conselho Municipal e sua rede, existe um total descaso, tanto do ponto de vista de enfraquecer o apoio técnico e administrativo, quanto pela falta de discussão, nestes espaços, dos projetos e suas prioridades e das prestações de contas, além de desconsiderar totalmente o Plano Municipal aprovado e as decisões da 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana (realizada pelo Conselho Municipal em maio de 2006). Esta situação foi se agravando com o passar do tempo neste período de 2005/2007, a ponto de, no primeiro semestre de 2007, ocorrer um movimento de conselheiros comunitários para garantir o funcionamento do sistema, que elaborou carta-denúncia, provocando sessão pública na Câmara de Vereadores e audiências no Ministério Público Estadual e Federal, além do encaminhamento de documento ao Ministério da Justiça.

Esta situação permite destacar que, dentre os limites e obstáculos à instituição e ao funcionamento de um sistema como este, três questões são centrais. A primeira delas é que a ação do poder público é fundamental para a efetivação desta política. Seu comprometimento e sua participação, tanto na articulação do processo, quanto na construção e validação permanente destes espaços como fóruns privilegiados para discutir seus projetos, definir prioridades, fazer as prestações de contas devidas, considerando-o como um espaço permanente de diálogo com a comunidade, são condições necessárias para o desenvolvimento das ações nesta área. Mas em Porto Alegre, neste momento, acontece ao contrário. O poder público municipal está capitaneando a desconstituição do processo. A fala do prefeito de que “são políticas de Estado” não resiste à lógica hegemônica de uma gestão tradicional do Estado e das políticas tradicionais de segurança pública.

A segunda questão central para a afirmação desta proposta é que o poder público deve ser fiador, perante à comunidade, da nova possibilidade representada por esta nova construção, possibilitando assim a superação, por parte da comunidade, dos limites do senso comum que consideram o enfrentamento da violência e da criminalidade somente a partir da intervenção da polícia e da justiça, o que inibe a participação e dificulta a atuação voltada à prevenção e a construção de um plano integrando as demais políticas públicas e ações sociais no processo da prevenção. Se

isto foi um importante elemento impulsionador da primeira fase da construção do Sistema de Proteção Social, agora, a situação é invertida. A comunidade pressiona o poder público municipal para assumir suas responsabilidades legais frente ao processo, inclusive denunciando-o e recorrendo à outras esferas institucionais.

Por fim, a terceira questão que se coloca como um elemento insubstituível para efetivação do Sistema de Proteção Social é a necessidade da experimentação. Somente a partir do funcionamento concreto desta engrenagem é que pode haver a integração das instituições, a participação da comunidade, a socialização de informações, a elaboração coletiva, a construção de acordos, constituindo capacidade de decidir sobre os processos, de monitorar e avaliar as ações. Apenas o funcionamento efetivo poderá mostrar contradições e limites a serem superados. Portanto, a experimentação é um requisito à consolidação do sistema, que só tem sentido se, com seu funcionamento, conseguir incidir no enfrentamento e na prevenção à violência vividos em nossa cidade.

Hoje, no entanto, temos uma participação dos organismos públicos de muito baixa qualidade, pois, além do quadro de ausências freqüentes e significativas, inclusive de alguns órgãos municipais que há meses não comparecem, os que comparecem não se dispõem a privilegiar esta instância como um espaço de construção e controle de políticas de segurança, tendo uma participação meramente formal. E, a participação comunitária, que se esforça para garantir a consolidação do Conselho e sua rede, mas com muitas dificuldades.

Com certeza, a situação que vivemos hoje não possibilita que a generosa experiência participativa de Porto Alegre fecunde, com sua energia e seu potencial criativo, a construção de uma esfera pública mais ousada que, a exemplo do acontecido em muitas outras áreas, possa responder ao enfrentamento dos problemas da violência e da segurança, contribuindo para melhores condições de vida na cidade, para a garantia de direitos, para a afirmação da democracia como método de construção das políticas e para a afirmação de sujeitos como condição para a democracia. Mas esta construção é um processo em aberto, portanto, uma história a ser continuada.

Intervenção localizada no Loteamento Cavalhada

O Plano Municipal de Segurança Urbana previa, como uma de suas

Linhas de Intervenção, as intervenções localizadas que consistiam no desenvolvimento de uma estratégia de prevenção e enfrentamento à violência, com uma metodologia adequada para intervenção em comunidades em situação de vulnerabilidade social e submetidas a processos de violência e criminalidade, com o objetivo de alterar significativamente a situação, criando capacidade comunitária de resistência e construção de alternativas. Para tanto foram escolhidas oito comunidades, uma de cada região de planejamento da cidade, com os critérios acima e com histórias emblemáticas que simbolizam a problemática, sendo o Loteamento Cavahada uma destas áreas.

O Loteamento Cavahada é resultado de um processo de assentamento de famílias oriundas de ocupações irregulares, possuiu 584 casas, com aproximadamente três mil pessoas, caracterizando uma comunidade jovem e de baixa renda e escolaridade. No Loteamento há uma presença significativa e de qualidade do poder público, pois além das novas casas, no seu interior existe escola municipal, posto de saúde da família, creche comunitária, módulo de esporte, módulo da assistência social, incubadora de geração de renda e uma unidade de triagem de lixo reciclável, operada por uma cooperativa de catadores de moradores do local.

Em junho de 2002, o loteamento apresentava a seguinte caracterização: 1) Dois grupos criminosos, compostos majoritariamente por jovens integrantes da comunidade, disputavam os espaços, havendo brigas e tiroteios freqüentes, varejo do tráfico de drogas e de armas, o que dividia o loteamento, literalmente, em duas partes distintas; 2) Os problemas de violência entre os dois grupos criminosos estavam colocando em colapso todos os serviços públicos ali existentes: a escola operava com 50% de sua capacidade, o módulo do esporte e o da assistência social foram desativados, o Posto de Saúde da Família ameaçava fechar, a incubadora foi desativada, a creche apresentava constantes depredações e furtos e a unidade de triagem apresentava dificuldade no seu funcionamento; 3) A comunidade fragmentada e fragilizada, submetida à lógica imposta pelos grupos criminosos, demonstrava muito medo, não apresentando condições para qualquer reunião ou ação, pelo menos nos limites do loteamento, ou em atividades públicas, sendo que igual medo apresentavam os servidores públicos municipais para realizarem suas atividades naquele espaço. A Associação de Moradores estava totalmente desarticulada; 4) Havia conflito do loteamento com o entorno, produzido,

no primeiro momento, pelo preconceito com as condições sociais de vulnerabilidade da comunidade e sua origem, uma vez que a região é integrada por comunidades bem desenvolvidas e com um bom nível socioeconômico e, num segundo momento, pelo agravamento da violência que extrapolava os limites do loteamento, como os tiros disparados nas disputas entre gangues. Além do que, grande parte dos roubos e furtos da região passava a ser atribuída àqueles moradores, sendo que estas notícias estavam ocupando pauta da mídia da cidade.

Esta caracterização tem uma peculiaridade importante a ser considerada, pois contraria a afirmação de que a violência e o crime se alastram onde o poder público e seus serviços não estão presentes. Neste loteamento, os serviços públicos e seus equipamentos estavam presentes em uma proporção considerável e de boa qualidade e, mesmo assim, a comunidade ficou à mercê de uma pequena representação de criminosos, a partir do que, os serviços foram um a um, sendo atingidos. Isto permite considerar que é insuficiente somente oferecer as condições e os serviços de qualidade. As execuções de políticas públicas precisam dialogar e ter capacidade de responder ao contexto no qual estão inseridas - no caso, a violência. Além disto, devem estar sintonizadas e articuladas com a execução das políticas de segurança na região, bem como estimular o fortalecimento das relações comunitárias e das organizações da comunidade.

Assim o governo municipal, em julho de 2002, resolveu promover uma intervenção para restabelecer condições de convivência e comunidade no local e restabelecer o oferecimento pleno da prestação do serviço público. Esta intervenção ocorreu antes da criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana em decorrência da situação peculiar de violência que a comunidade vivia. Seu acúmulo foi importante para a criação da secretaria e para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Urbana. A experiência aqui relatada ocorreu entre agosto de 2002 e dezembro de 2004.

A questão da segurança, em seus primeiros passos no município, era então responsabilidade da Secretaria de Governo Municipal, que coordenou o processo que, portanto, contou com uma certa capacidade de centralização do governo. Iniciou com a formação de uma Gerência Ampliada específica para articular e realizar as atividades dos diversos órgãos do município com interface na comunidade. As ações planejadas contavam quatro eixos: 1º - ações sistêmicas que potencializavam os

serviços; 2º - mobilização e envolvimento da comunidade; 3º - ações coletivas de oferecimento de oportunidades, geração trabalho e renda, esporte, cultura e lazer; e, 4º - articulação de parcerias institucionais. O plano de intervenção do governo municipal foi organizado em três etapas: ações emergenciais, ações a médio prazo e ações a longo prazo.

Duas medidas efetivaram as ações emergenciais: uma articulação com as polícias, em especial a Brigada Militar que realizava o policiamento ostensivo na região; e, ações do governo municipal, que tinham o objetivo de mobilizar e envolver a comunidade, além de criar as condições para a superação do medo nas ações coletivas em vias públicas.

A Brigada Militar, a partir da articulação, planejou e executou por um período de dois meses, o policiamento ostensivo com viaturas permanentes durante 24 horas por dia, o que de imediato inibiu o trânsito em público de armas de fogo, além de inviabilizar o comércio criminoso ali instalado e, após, manteve um policiamento direcionado de acordo com as avaliações que iam sendo feitas. Durante este período as atividades policiais na região originaram a prisão de lideranças criminosas dos dois grupos e desarticulou a organização do comércio ilegal local. A Polícia Civil não participou do processo, pois o delegado responsável pela delegacia regional na época solicitou, como condição, que a prefeitura fosse parceira para obter, junto ao poder judiciário, mandato de busca e apreensão para as 584 casas do loteamento, o que, evidentemente, estava fora de questão. Se o delegado não conseguia cumprir com sua responsabilidade de fazer investigação, a prefeitura não seria parceira na violação de direitos básicos daqueles cidadãos. A ação da Brigada foi monitorada e avaliada durante sua execução, pois não queríamos reproduzir a violência contra a comunidade, que muitas vezes acontece quando a polícia faz este tipo de operações. Cabe ressaltar aqui, que a ação da Brigada Militar foi em consonância com os propósitos da intervenção planejada pela prefeitura, o que nos demonstra o potencial que existe para ações conjuntas, planejadas e executadas em conjunto, com o mesmo objetivo, onde cada um dos órgãos cumpre o seu papel, permitindo um avanço na qualidade do resultado, na afirmação de direitos e de cidadania para as comunidades envolvidas.

Paralelamente à ação da Brigada, o governo municipal planejou um conjunto de ações que tinham o objetivo de romper com a situação que estava posta e envolver a comunidade, fortalecendo-a enquanto coletivo.

Estas ações contemplaram a oferta de serviços públicos em via pública, na primeira fase, com intensidade e concentração, principalmente ocupando as vias principais do loteamento com a oferta de diversos serviços na área da saúde, educação, cultura, esporte, assistência social, regularizações de documentação, além de desenvolver atividades, como cultos ecumênicos, campanhas temáticas específicas, abertura da escola nos finais de semana, contato com pessoas na rua e visitas dos agentes municipais às residências, levantamentos de opiniões e atualização do cadastramento da habitação. Com os jovens foram estimulados diversos processos temáticos através de oficinas semanais, a partir da escola, onde foram escolhidos pelos próprios jovens os temas da rádio comunitária, capoeira, dança, grafite.

O primeiro resultado, alcançado ao final do mês inicial destas medidas, foi o envolvimento de parcela da comunidade nas atividades o que possibilitou a realização de reuniões comunitárias no próprio loteamento, junto à escola, envolvendo a comunidade, a Gerência Ampliada e outras organizações públicas, como a Brigada Militar. Destas reuniões resultou um plano de atividades que contemplou a formação de grupos de atividades (Mutirão da Praça, Mutirão da Limpeza, Clubes de Mães e Conselho da Praça) e comissões (Praça, Jornal, Segurança, Direitos Humanos).

Na seqüência, com reuniões periódicas e sistemáticas, o plano de atividade continuou a ser executado, monitorado e avaliado. Entre as ações concretizadas estão: a organização da praça, a edição de dois jornais sobre a história do loteamento, oficinas diversas, renovação da direção da Associação dos Moradores, debate e votação pública para escolha dos nomes das ruas do loteamento, encaminhamento do projeto com os nomes de ruas para a Câmara de Vereadores, mutirão da limpeza, eventos culturais e temáticos, processo de oficinas para a juventude, grupo de geração de renda das mulheres, a partir do clube de mães, pesquisa sobre os moradores e atualização do cadastro do Departamento Municipal de Habitação, exposição de produtos produzidos e feiras de artesanatos, ampliação da Unidade de Triagem (gerando 24 novos postos de trabalho), e, por fim, desenvolvimento da atividade de macro drenagem e a pavimentação das ruas.

Ao final deste período, as avaliações realizadas mostravam uma melhoria significativa das condições de vida do loteamento, o fortalecimento

da comunidade e a redução das manifestações da violência e da criminalidade, além do que os grupos criminosos estavam desarticulados. Entre os pontos destacados, estão: a reorganização e o fortalecimento da Associação de Moradores, a criação do Clube de Mães e um grupo de geração de trabalho e renda participando em uma rede de economia solidária; retorno da normalidade dos serviços públicos; a violência na comunidade saiu das notícias da mídia; a comunidade passou a ter a auto-gestão da creche comunitária; redução das atividades do tráfico e de circulação de armas; redução dos conflitos violentos e das ocorrências policiais; os espaços públicos sendo ocupados com maior intensidade e coletivamente; diminuição da evasão escolar; diminuição da depredação dos prédios públicos e comunitários; renovação da capacidade da escola; confiança maior na circulação nos espaços públicos; rompimento da divisão física do loteamento estabelecida pelos grupos em conflito.

Algumas questões importantes, que foram tratadas no processo da intervenção, ficaram pendentes, pois, pela sua complexidade, requeriam um tempo mais prolongado de atenção, oportunidade que não tivemos, para articulações interinstitucionais e acúmulos que permitissem avanços mais significativos. Trata-se do cumprimento das medidas sócio-educativas, do melhor acompanhamento do problema da evasão escolar, da drogadição dos jovens, da gravidez na adolescência, das ações do Conselho Tutelar (que se negou a participar do processo), da violência doméstica e do problema do acompanhamento das progressões de medidas penais e dos egressos do sistema penitenciário. Acreditamos que o investimento nestas questões num espaço maior de tempo teria trazido resultados significativos ao processo.

Hoje, o governo municipal não mantém a metodologia de ação da forma que havia sido concebida neste processo e, se é verdade que muitas das coisas construídas na intervenção se mantém, como é o caso da Associação dos Moradores, Grupo de Geração de Renda, gestão comunitária da creche, e os índices de violência não voltaram àquele patamar do início da intervenção, a problemática da violência foi retomada em certa medida e não há forma coletiva e articulada de enfrentamento à ela. Sendo emblemático de paradigma na execução das políticas públicas, a primeira medida do governo municipal atual foi construir um muro em torno da escola que só atende à própria comunidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade do contexto contemporâneo da violência e a falência das políticas públicas tradicionais de segurança no seu enfrentamento criam a necessidade da busca de políticas alternativas, que contemplem os vários elementos que compõe este grave problema social. Assim, por um lado, é preciso dar um outro patamar de qualidade e inteligência às ações de polícia e justiça, capaz de responder às demandas atuais. E, por outro lado, é preciso agregar a estas ações a prevenção através das políticas públicas de inclusão e organização social e também das ações de participação social.

A participação social em uma política alternativa de segurança pode ser efetivada através de espaços de integração entre as esferas institucionais e governamentais e comunitárias, na afirmação de uma nova esfera pública onde realmente ocorra o debate e as deliberações relativas aos projetos nesta área (prioridades, monitoramento, avaliação e prestação de contas) e o controle social das ações governamentais na execução das políticas. Sem que isto secundarize a necessidade de que estes órgãos com competência na área de justiça e polícia tenham sua esfera de planejamento e decisão própria, que precisa ser efetiva a partir da relação com o processo mais amplo. E, também, através das ações coletivas da própria comunidade no sentido de fortalecer a coesão e organização social em torno dos seus problemas comuns e de suas lutas, na busca de pactos de convivências mais solidários e justos.

Por fim, cabe destacar que o principal limite à participação social em uma política de segurança é constituído pelo grau de descomprometimento e falta de envolvimento do poder público em cumprir a sua parcela de responsabilidade na estruturação e no funcionamento destes mecanismos.

Nota

¹ Guayí, Democracia, Participação e Solidariedade (www.guayi.org.br)