

02.08.2019

mesa 3

15h30 - 17h00



**Segurança
Pública**

coordenação
Renato de Vitto
mediação
Benedito Mariano

Esboço texto para discussão

A segurança pública e a reforma urbana

Introdução

A vida dos indivíduos, com todas suas limitações e potencialidades, se realiza significativamente no espaço das cidades. Neste sentido, parece de fundamental importância relacionar o fenômeno da violência e da criminalidade com a ordenação dos territórios urbanos. No presente texto nos propomos a compartilhar algumas reflexões e formular enunciados propositivos acerca da violência e criminalidade em sua interface com o espaço das cidades.

Segundo os dados do Atlas da Violência, no ano de 2017 foram registrados no Brasil mais de 65 mil homicídios. Dentre as vítimas 75,5% eram negros e mais de 35 mil eram jovens. Quase três quartos dos homicídios foram cometidos por armas de fogo.

Na outra ponta do problema, ostentamos a marca de mais de 800 mil pessoas privadas de liberdade¹ em um sistema penitenciário draconiano que, além de estar muito distante do ideal de ressocialização, tem servido de fonte de recrutamento para as facções criminosas, que em nosso país têm a particular característica de terem sido constituídas como um subproduto das péssimas condições carcerárias.

O aumento vertiginoso do número de pessoas presas, que parte do patamar de 90 mil pessoas no ano de 1990, não se mostrou apto para conter o avanço da incidência de crimes, valendo registrar que apenas 11% dos presos estão sendo processados ou foram condenados por homicídios².

Fato é que verificamos um expressivo crescimento de mortes violentas nas regiões Norte e Nordeste justamente no período em que foram registrados os avanços mais significativos na distribuição de renda e redução de desigualdades, com o aumento do emprego, incremento real do valor do salário mínimo e implementação do programa Bolsa Família.

Na base da explicação deste dilema parecem se associar à insuficiência do alcance e impacto das políticas sociais a disputa por novas rotas de distribuição e de novos mercados varejistas de drogas ilícitas por organizações criminosas.

De todo modo, a violência e a criminalidade, com seus enormes custos econômicos e sociais, se colocam como grandes desafios para agenda política nacional e uma das maiores preocupações do brasileiro. O baixo nível de prioridade conferido ao tema pelos governos de centro e centro-esquerda que governaram o país nas últimas décadas e a excessiva timidez na busca de soluções estruturantes, parecem ter criado uma ambiência propícia para que o velho populismo penal e o discurso da lei e da ordem, calcados na chave do recrudescimento da repressão e na supressão

¹ Segundo os dados do BNMP 2.0 – Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shBNMPIIMAPA, acesso em 24 de junho de 2019.

² Fonte: Infopen – Relatório de Levantamento de Informações Penitenciárias de junho de 2016, disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf, acesso em 24 de junho de 2016.

de direitos, se revigorassem a ponto de constituir um dos aspectos centrais do discurso reacionário que se fez vitorioso na última eleição presidencial.

O projeto que se delineia neste início de gestão do Poder Executivo Federal, baseado exclusivamente no emprego amplificado das fórmulas repressivas tradicionalmente manejadas para o enfrentamento da violência e da criminalidade, além de se distanciar do acúmulo científico e acadêmico sobre o tema, desconsidera sua complexidade e não se mostra apto para operar mudanças virtuosas que apontem para a restauração do nosso esgarçado tecido social.

Vale registrar que o genocídio e o encarceramento em massa de uma parcela da população negra e jovem, em sua dimensão social, representam uma tragédia imensurável e, em sua dimensão econômica, tem um custo estimado de 373 bilhões por ano, o que equivale a 5,9 % do produto interno bruto do país³. A superação deste problema multifatorial e complexo por excelência demanda uma série de ações e programas que, em nosso sentir, não podem ser pensados ou formulados sem a compreensão do fenômeno da violência em toda sua extensão e na sua articulação com o processo histórico de segregação das populações vulneráveis em nosso território.

O espaço urbano como reprodutor de violências

As desigualdades extremas que caracterizam a história do Brasil, forjada em larga medida pelas matrizes do oficialismo, do patrimonialismo e do racismo estrutural, se reflete nas características da ocupação dos territórios. Neste contexto, e sobretudo nos espaços de maior vulnerabilidade ocupados pelos negros, pelos migrantes e toda a sorte de excluídos, a violência se apresenta vigorosamente, em diferentes matizes e em variadas facetas.

Para além da violência criminal, que atinge níveis epidêmicos sobretudo nos espaços urbanos de maior vulnerabilidade, a massa da população pobre vivencia diuturnamente a violência estrutural decorrente da própria exclusão social, da ausência de oportunidades reais e de acesso aos serviços públicos e a direitos.

O Estado se apresenta para esta camada da população como multiplicador de violências, sendo a ação policial responsável por quase 10% de todas as mortes violentas em nosso país⁴. A justiça criminal e o sistema penitenciário, por sua vez, têm retroalimentado e reproduzido vulnerabilidades, discriminações e violências, acentuando a fragmentação social de nossas cidades. A seletividade do sistema penal funciona como uma peneira reversa que captura apenas os “peixes pequenos” da microcriminalidade de rua e opera com grande intensidade nos territórios com alta concentração de pobreza.

A guerra às drogas é um relevante catalisador deste processo, traduzindo uma busca ineficaz de redução da oferta das substâncias em detrimento de políticas preventivas, ações de saúde pública e de redução de danos que deveriam ser articuladas para o enfrentamento real do problema. Em seu nome milhares de jovens, cuja condição de usuários ou microtraficantes é em

³ Conforme estimativa do custo da violência no Brasil, publicada no Atlas da Violência 2019, disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6593-190605atlasdaviolencia2019.pdf>, acesso em 24 de junho de 2019.

⁴ Conforme 12º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf>, acesso em 24 de junho de 2019.

verdade desconhecida, têm sido privados de liberdade e fornecido o contingente necessário da mão de obra que tem alimentado as facções criminosas.

Estas, passaram a exercer uma influência decisiva e nefasta na incidência de crimes violentos sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos, passando a gerir uma série de atividades ilícitas e, mais recentemente, a própria ocupação dos territórios, a partir da expulsão de famílias em assentamentos urbanos e em áreas afetadas a programas habitacionais públicos.

Ao lado das facções, a atuação das milícias, que se desenvolveram à sombra da violência policial, em determinados territórios constitui um vetor adicional de opressão às populações vulneráveis, passando a gerir inclusive edificações irregulares e inseguras como fonte de renda.

Em resumo, a parcela da população já submetida a um processo histórico de preconceito racial, desigualdade e exclusão social, premida entre a violência estatal e estrutural, e a violência perpetrada por organizações criminosas, é ainda vitimizada preferencialmente pela criminalidade violenta, sobretudo nos territórios que espelham nossa segregação social.

O descompasso entre a projeção normativa dos direitos de todo cidadão e as potencialidades reais de existência das pessoas economicamente vulneráveis têm produzido uma equação nefasta que se evidencia a olhos nus no caráter fragmentado de nossas cidades em que convivem realidades semelhantes às de zonas de guerra e de cantões suíços.

Neste contexto, a restauração de um mínimo aceitável de coesão do nosso tecido social passa pela reconfiguração dos espaços urbanos. Vale lembrar que apenas 2,2% dos municípios urbanos concentram metade de todos os homicídios praticados no país⁵ e que há quase um século a teoria ecológica da Escola de Chicago demonstrou a correlação direta entre a desorganização urbana e a incidência criminal.

Deste modo, a correta compreensão das contradições havidas e consolidadas no processo de urbanização verificado nas cidades brasileiras constitui uma premissa para a construção de uma agenda programática capaz de reverter este quadro e apontar um caminho para que possamos tentar transformar o medo em confiança e solidariedade, fortalecendo os vínculos comunitários e os mecanismos informais de controle social da criminalidade violenta.

Diretrizes para uma agenda de segurança pública no contexto da reforma urbana

Com a finalidade de fornecer subsídios às discussões dos núcleos que compõem o Br Cidades e nortear a construção de um documento referencial para a definição de uma agenda mínima de segurança pública no contexto da reforma urbana são apresentadas as diretrizes e propostas a seguir elencadas. O conteúdo foi produzido a partir da revisão de diversos documentos produzidos sobre o tema, e se organiza partir de dois eixos: enunciados de caráter geral, que acentuam a necessidade de enfatizar as ações preventivas focalizadas nos espaços de maior vulnerabilidade e enunciados de caráter local, que reposicionam o Município nas políticas de segurança pública e que possam garantir a estes o acesso aos recursos necessários à assunção de novas competências em um cenário de restrição fiscal.

⁵ Conforme Atlas da Violência 2018 - Retrato dos Municípios, disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/3059-2049-7208-180614atlas2018retratosdosmunicipios-1.pdf>, acesso em 24 de junho de 2018.

Trata-se de um rol exemplificativo, por certo lacunoso e passível de aperfeiçoamentos, que deve ser pensado apenas como ponto de partida das discussões para os foros de construção colaborativa do Br Cidades.

Diretrizes e propostas de caráter geral

- 1) Devemos resgatar, valorizar e efetivamente implantar o conceito de segurança cidadã que substitua a atual lógica de atuação policial baseada no confronto por uma lógica de promoção de direitos;
- 2) As políticas de segurança cidadã devem articular programas e ações de valorização profissional dos servidores da segurança pública e do sistema penitenciário com ações transversais, focalizadas nas regiões de maior vulnerabilidade e nas manchas territoriais de incidência de homicídios, que tenham ênfase na prevenção a partir da promoção de políticas sociais universais sobretudo as políticas de trabalho, renda, saúde, educação básica;
- 3) Os governos da União, Estados e Municípios devem conceber e implementar uma política nacional de redução de homicídios, com especial atenção para a violência contra negros, mulheres, jovens e população LGBT, provendo a destinação de recursos adicionais para fortalecimento das ações preventivas nos 130 municípios que concentram mais da metade das mortes violentas verificadas no país;
- 4) Devem ser rechaçadas as propostas que estimulem a posse, o porte e a circulação de armas para a população em geral, devendo ser fomentadas e aprimoradas as políticas de desarmamento e de controle de armas;
- 5) Devem ser priorizadas ações de saúde pública, baseadas no tratamento voluntário, na oferta de emprego e renda e na redução de danos nas situações de uso problemático de drogas, devendo ser estabelecidos critérios objetivos para distinção do usuário e do traficante;
- 6) Devem ser promovidas políticas alternativas à prisão a fim de reduzir as elevadas taxas de encarceramento verificadas no país, investindo-se na implementação de centrais de alternativas penais que possam monitorar adequadamente as condições impostas pelo Poder Judiciário na aplicação de penas restritivas de direitos, medidas protetivas e medidas cautelares diversas da prisão;
- 7) Deve ser discutido e implementado um novo modelo para o pacto federativo na área da segurança pública, incrementando-se as competências da União para definição de diretrizes gerais para as políticas de segurança, com ampla participação social, e incumbindo-se aos Municípios a tarefa de coordenar políticas locais focadas na prevenção da violência, além de se fortalecer o papel das guardas municipais nesta tarefa.

Diretrizes e propostas de caráter local

- 8) Devem ser buscados mecanismos de fomento e incentivo fiscal e financeiro, bem como de acesso às receitas vinculadas à segurança pública e sistema prisional, para que os Municípios se firmem como articuladores de políticas de prevenção e se engajem na busca de soluções locais para a segurança, a partir de modelos de governança

- específicos com a criação de secretarias de segurança urbana e da produção de diagnósticos locais relativos à incidência de homicídios e demais crimes violentos;
- 9) As políticas municipais de segurança pública devem ser pautadas na prevenção e promoção do acesso a direitos de forma universal, buscando romper um ciclo de violência de Estado;
 - 10) O desenho das políticas de ordenamento do espaço urbano, as políticas habitacionais e outras medidas que incrementem a segurança na posse de imóveis urbanos, devem levar em conta as manchas de incidência criminal, e os planos diretores devem considerar o impacto de inovações e grandes obras públicas e privadas sobre a circulação e a sensação de segurança, fortalecendo as condições ambientais que favoreçam a convivência e desestimulem práticas delitivas;
 - 11) Devem ser fomentadas políticas urbanas que favoreçam a convivência nos espaços da cidade, a partir da constatação de que o uso dos espaços públicos é um elemento relevante da sensação de segurança e até do desestímulo da prática de delitos e de desrespeito aos direitos;
 - 12) Os municípios que contam com guardas municipais devem oferecer formações com a perspectiva do enfoque restaurativo para pautar a sua atuação, que rompam com a lógica policial que tem prevalecido nessas corporações, caracterizada por um patrulhamento ostensivo, abordagens seletivas, apreensão de pertences e a realização de prisões;
 - 13) Os municípios devem fomentar ações e programas voltados à resolução pacífica de conflitos, a exemplo da Justiça restaurativa e ações de mediação;
 - 14) Devem ser implementadas estratégias para garantir que todos os serviços municipais universais se façam presentes nos estabelecimentos prisionais, tais como assistência à saúde e assistência social via SUS e SUAS. As pessoas encarceradas deverão contabilizadas como população do município para o recebimento de verbas federais e estaduais;
 - 15) Devem ser implementadas estratégias locais para articular o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da região onde reside o familiar da pessoa privada de liberdade e o estabelecimento prisional, promovendo assistência também aos familiares das pessoas encarceradas e possibilitando a continuidade do atendimento após a saída do cárcere.

São Paulo, 24 de junho de 2019.

Referências:

- ✚ 12º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf>, acesso em 24 de junho de 2019.
- ✚ *Agenda Municipal para a Justiça Criminal – propostas de políticas municipais* – ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2017, disponível em <http://itc.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Agenda-Municipal-online.pdf>, acesso em 24 de junho de 2019.
- ✚ *Agenda Prioritária de Segurança Pública – Resumo Executivo*. Instituto Sou da Paz, Instituto Igarapé, Bruno Paes Manso – NEV/SP, Claudio Beato – CRISP/MG, Eduardo Pazinato - Instituto Fidedigna/RS, Haydée Caruso – UNB/DF, Ignácio Cano – LAV/UERJ,

- José Luis Ratton – UFPE, Luis Flávio Saporì – PUC/MG, Renato Sergio de Lima – CPJA/GV/SP e FBSP, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – PUC/RS, 2018. Disponível em http://soudapaz.org/upload/pdf/agenda_prioritaria_seguranca_publica_resumo_executivo.pdf , acesso em 24 de junho de 2019.
- ✚ *Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma* / relator Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 2 E-book). Disponível em https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/agenda_seguranca_%20cidadã.pdf, acesso em 24 de junho de 2019.
 - ✚ *Atlas da Violência 2019* – IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>, acesso em 24 de junho de 2019.
 - ✚ *Atlas da Violência 2019 Retrato dos Municípios* – IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública, , disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/3059-2049-7208-180614atlas2018retratosdosmunicipios-1.pdf> , acesso em 24 de junho de 2018.
 - ✚ *Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça, 2018. Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorio_2016_22-11.pdf, acesso em 24 de junho de 2019.