

O “Projeto Paz Urbana” foi apresentado por Marcos Rolim à Prefeitura de Alvorada, em outubro de 2004, como conclusão de trabalho de consultoria prestado ao município, na gestão da Prefeita Stela Farias (PT).

PROJETO PAZ URBANA

PLANO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE ALVORADA

reduzindo o crime, a violência e o medo

O presente Plano Municipal de Segurança Pública é o resultado de um trabalho específico de consultoria contratado pela Prefeitura de Alvorada/RS para o período de julho a setembro de 2004. O plano está dividido, a rigor, em duas partes: na primeira, é apresentado um diagnóstico da situação encontrada na cidade quanto à incidência do crime e das práticas violentas; na segunda, estão alinhadas as diretrizes políticas e administrativas que constituem uma política pública de prevenção identificada, por este documento, como “**Projeto Paz Urbana**”(PPU).

Com esse projeto, a cidade de Alvorada assume uma posição de vanguarda no contexto dos municípios do RS e manifesta sua firme determinação de construir políticas setoriais articuladas racionalmente pelo objetivo de inibir os fatores preditores da criminalidade e da violência.

Ao contrário das respostas mais freqüentes, apresentadas pela maioria dos gestores na área, à insegurança presente nas médias e grandes cidades brasileiras, a Prefeitura de Alvorada se recusa a tratar desse tema a partir de um receituário meramente repressivo, nem nunca se deixou enganar pelas promessas demagógicas embutidas no velho discurso autoritário. Entendemos que a

persecução policial e a aplicação das Leis Penais – tantas vezes necessárias – não oferecem uma resposta consistente à evolução da criminalidade e à reprodução das práticas violentas nas sociedades modernas. Como se sabe, a Lei Penal é aplicada apenas em uma pequena amostragem de casos que chegam até o conhecimento das autoridades policiais. Do total dos registros policiais, uma parte é investigada; dessa parte, algumas investigações serão exitosas e indiciarão pessoas; do total de indiciados, uma parte será denunciada pelo Ministério Público e, desse grupo, uma parte receberá condenação judicial. Em outras palavras: a grande maioria dos delitos realmente praticados nas sociedades modernas sequer são comunicados à polícia e, dentre os que são comunicados, é relativamente irrisório o número daqueles que ensejam condenações criminais. A pesquisa de vitimização que realizamos em Alvorada agregou novos dados a respeito dessa dinâmica pouco conhecida de seletividade na aplicação da Lei Penal, conhecida entre os especialistas na matéria como “taxa de atrito”.

A aposta que fazemos, então, é a de incidir sobre os fatores que, comprovadamente, agenciam o crime e a violência, para que seja possível ao Poder Público se antecipar ao delito e prevenir sua ocorrência. Esta determinação está ancorada nas modernas conquistas da criminologia e é respaldada por inúmeras iniciativas e projetos de segurança pública desenvolvidos nos mais diferentes lugares do mundo.

Sabemos que as iniciativas centradas na prevenção do crime são, além de muito mais eficientes, mais baratas. As análises de custo-benefício sobre programas de prevenção passaram a ser comuns, na verdade, a partir dos anos 90. Muitos autores têm assumido a conclusão alcançada pelo “*Perry Project*” - nome pelo qual ficou conhecido um dos mais famosos programas de desenvolvimento de habilidades cognitivas, inteligência e frequência em pré-escolas, aplicado em Ypsilanti, Michigan.¹ - onde se demonstrou que para cada dólar investido em

¹ Informações úteis sobre este projeto podem ser encontradas em <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/ojdp/181725.pdf>

prevenção ao crime, a sociedade economizará 7 dólares a longo prazo. Como se sabe, os custos financeiros do crime são imensos. Farrington (2002:662) cita um estudo com a estimativa de um total de 60 bilhões de libras de prejuízos mensuráveis com o crime para a Inglaterra e País de Gales em 1999. ² Alguns estudos estimam que a violência custe 5% do PIB nos EUA. (Mandel *et al.* 1993). O BID estima que o custo na América Latina seja igual a 14,2% do PIB ou 168 bilhões de dólares (Londoño e Guerrero, 1999). Kahn (2000:26) concluiu estudo com estimativas de custos gerais com o crime no estado de São Paulo afirmando que:

“O PIB nominal do estado de São Paulo foi de 241,58 bilhões de dólares ou de 292, 31 bilhões de reais, em valores de 1997, segundo o SEADE. Os custos da violência aqui levantados, em caráter provisório, atingem a cifra de 8 bilhões e 96 milhões de reais, ou cerca de 3% do PIB estadual. É difícil julgar se esta é uma proporção elevada ou não em comparação com outros estados ou países, mesmo porque não existe comparabilidade metodológica deste estudo com os demais. Mas é sem dúvida um gasto elevado quando comparamos com o que é investido em outros setores: representa, por exemplo, 2,7 vezes o gasto feito com a Secretaria da Saúde e 21,7 vezes o gasto com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social em 1998.”

Estudo ³ sobre os gastos anuais com segurança pública no município do Rio de Janeiro, computados os gastos hospitalares, gastos com o sistema persecutório e com a Justiça criminal, transferências sociais na forma de seguros, anos perdidos por mortes prematuras, etc., estimaram um prejuízo anual de 2,5 bilhões de reais, cerca de 5% do PIB municipal. Esses números seriam ainda mais expressivos caso fossem computados os gastos com segurança privada e os efeitos inibidores da violência sobre os negócios e os investimentos. Em 1995, considerando

² Brand, S. e Price, R. (2000), “*The Economic and Social Costs of Crime*”, Home Office Research Study n.217, London: Home Office.

³ Citado por Cláudio Beato em “Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e

apenas os gastos orçamentários, o governo de MG gastou 940 milhões com o seu sistema de segurança, o que equivale a 10% do orçamento realizado naquele ano.

Trabalho de Sansfaçon e Welsh (1999) calculou que os benefícios derivados de investimentos que estimulem o desenvolvimento das crianças e dos jovens e que amparem as famílias na redução do crime variam de \$ 1.06 a \$ 7.16 para cada dólar gasto. Demonstraram, também, que as ações direcionadas à redução das oportunidades de vitimização produzem um retorno entre \$ 1.83 a \$ 7.14 para cada dólar investido. Sabe-se, por fim, que a redução dos atos infracionais e uma melhora nos indicadores de integração social normalmente produzem uma série de outros benefícios, inclusive econômicos, que vão desde uma maior oferta de empregos, maior arrecadação de impostos, aumento nos investimentos nas comunidades, diminuição da demanda oferecida à Justiça Criminal e aos serviços de assistência social e de saúde pública. Na Inglaterra, uma pesquisa conduzida pela *Audit Commission* (1996) a respeito do custo/benefício de várias formas de tratar os jovens mostrou que uma intervenção judicial custa, por pessoa, \$ 10.542. Já programas que permitam o retorno de estudantes para as escolas custam \$ 6.950 e programas que auxiliam os jovens a encontrar empregos custam \$ 1.167. Na Austrália, segundo estimativas de Walker (1997), o crime custaria mil dólares por ano para cada cidadão. Nos EUA, estudo da *RAND Corporation* encontrou que uma redução de 10% nas taxas criminais do país custaria \$ 228 em impostos extras a serem pagos por família caso a alternativa escolhida fosse aumentar as taxas de encarceramento; o custo para a mesma redução de 10% seria de \$ 118 caso a escolha fosse melhorar os serviços de liberdade condicional; de \$ 48 caso se escolhesse investir em treinamento dos pais e de \$ 32 caso a escolha fosse a de apoiar jovens em situação de risco para que completassem sua formação escolar. (Greenwood *et al.*, 1996) Estudos realizados na Holanda como os de Van Dijk (1997), por exemplo, mostraram que, entre os cenários possíveis para se alcançar uma redução de 10% nas taxas de criminalidade, investimentos de

caráter preventivo em desenvolvimento social seriam muito mais efetivos do que aumentar o policiamento com a contratação de mil novos policiais. Por conta disso, o governo Holandês re-alocou 100 milhões de dólares - previstos para investimentos em segurança pública durante cinco anos - para programas de prevenção. Um amplo estudo de revisão que estudou 400 pesquisas sobre custo/benefício de programas de prevenção nos EUA e Canadá nos últimos 25 anos foi desenvolvido por Aos *et al.* (2001) e demonstrou que alguns programas preventivos podem garantir um retorno de até 20 dólares em benefícios derivados da redução da criminalidade para cada dólar investido.⁴ Em 1992, os americanos gastaram 93,7 bilhões de dólares na manutenção de seu sistema de justiça criminal⁵. Estudos de 1990, por outro lado, estimam em 450 bilhões os prejuízos pessoais das vítimas dos crimes e os gastos públicos com elas.⁶

Ainda que cálculos de custo/benefício sejam bastante úteis, parece importante sublinhar que quando falamos em crime e violência os “custos” mais importantes e dramáticos são intangíveis. Afinal, além dos prejuízos que podem ser medidos como o dos bens subtraídos, os danos causados à propriedade, os recursos despendidos em tratamento hospitalar às vítimas, etc. o que há de intolerável no fenômeno da vitimização é precisamente a quantidade de medo, dor, sofrimento e redução da qualidade de vida que ela carrega. Estes são os custos que não se pode estimar. Além deles, há ainda os custos para o governo e para os contribuintes que pagam a polícia, os tribunais, as prisões, etc. Há, é bom lembrá-lo, custos para os infratores, especialmente aqueles associados à prisão e à estigmatização que atingirão, também, seus familiares.

⁴ Os interessados no tema do custo/benefício dos programas de prevenção poderão encontrar informações úteis em: <http://www.wsipp.wa.gov/crime/costben.html>

⁵ Maguire, K. e Pastore, A.L. (eds.) (1994), “*Sourcebook of Criminal Justice Statistics*”, Washington, DC, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. Citado por Rosenbaum (2002)

⁶ Miller, T.R.; Cohen, M.A. e Wiersema, B. (1996), “*Victims Cost and Consequences: A New Look*”. Washington, DC, U.S. Department of Justice/National Institute of Justice. Idem.

Independentemente das formas pelas quais pode-se estimar os custos da violência e do crime, sabemos que não é comum o Poder Público investir na prevenção desses fenômenos. Três razões básicas explicam essa omissão: em primeiro lugar, convivemos no Brasil com um impressionante desconhecimento a respeito dos agenciamentos das práticas violentas e delituosas. Sabe-se pouco, também, a respeito das iniciativas exitosas que constituem políticas públicas nessa área em outros países. Em segundo lugar, a maior parte dos sujeitos envolvidos diretamente nas atividades de segurança pública – desde os policiais até os gestores do sistema e as autoridades judiciárias – acreditam que a repressão e a aplicação da Lei penal possam ser recursos eficazes no enfrentamento do problema e, terceiro, os governantes tendem a selecionar “alternativas” que lhes ofereçam a promessa de resultados de curto prazo, de tal forma que possam auferir os benefícios eleitorais dos investimentos realizados. Assim, uma determinada margem de desinformação, por um lado, e de oportunismo político/eleitoral, por outro, associam-se muito funcionalmente aos valores mais conservadores presentes no discurso da “Lei e da Ordem”, estimulando a manutenção dos resultados conhecidos de ineficiência, violência e corrupção nas chamadas “políticas de segurança”.

Uma política de segurança direcionada fundamentalmente para a prevenção assegurarria, no entanto - se tivermos em conta o interesse público - a escolha racional por excelência. Aquela capaz de produzir, no menor prazo possível a ao menor custo, os melhores resultados. Esta é, em síntese, a aposta do **Projeto Paz Urbana**, sintetizado neste documento. Com ele, explicitamos uma visão a respeito da segurança pública que procura ser contemporânea dos desafios de nossa época e que oferece ao Poder Público municipal um conceito que deve se desdobrar em cada uma das atividades desenvolvidas pela prefeitura nas mais diversas áreas. Política de Segurança, assim, deixa de ser uma expressão que possa ser reduzida ao papel a ser desempenhado pelas polícias ou pela guarda municipal e passa a constituir uma Política de Estado, com racionalidade própria e com mecanismos democráticos de participação popular.

Uma vez definidos os princípios gerais do projeto e sugeridas as principais linhas de atuação, prioridades públicas e mudanças administrativas necessárias à efetivação do plano, precisaremos dar início a uma nova fase do programa: esta segunda fase será aquela marcada pela apresentação do **Projeto Paz Urbana** ao Conselho Municipal de Segurança Pública (CONSEG) e pelo debate que esta iniciativa deverá deflagrar com as comunidades, lideranças da sociedade civil, organizações de representação sindical, operadores do direito, policiais e agentes da segurança pública, professores, alunos, funcionários públicos, entre outros interessados no tema.

Uma grande parte das propostas destacadas neste projeto são já o resultado das muitas discussões que tivemos ao longo desses três meses, em Alvorada, com diferentes setores – desde o magistério e a juventude, até as autoridades policiais e empresariais que atuam na cidade. Importa, agora, devolver a estes sujeitos o primeiro resultado desse trabalho e criar as condições mais propícias para que eles se apropriem desse esforço, se reconheçam nele e possam aperfeiçoá-lo e corrigir suas limitações. Entendemos que será exatamente esta interação com a comunidade aquela capaz de propiciar que as propostas aqui desenhadas não sejam gestos avulsos e que as boas intenções não inventem um novo caminho para o inferno.

Ao apresentar esse trabalho, desejo agradecer o apoio que recebi, em primeiro lugar, da prefeita Stela. Eu já a conhecia, desde há alguns anos, e sempre tive dela uma boa impressão. O convívio que tivemos, ainda que tão brevemente, na prefeitura, só fez aumentar o meu respeito e transformá-lo em genuína admiração. Acredito que poucos administradores no Brasil podem ostentar uma trajetória tão íntegra e tão marcada pelo amor a uma cidade como aquela que a Prefeita Stela construiu.

Aos meus companheiros e novos amigos que me “hospedaram” na Coordenadoria

de Cidadania e Direitos Humanos, Luciana, Magra, Fernando, Jane, Fernanda, Andréia e Janice, quero registrar minha alegria pelos momentos que tivemos e meus agradecimentos pela boa vontade e por todo o esforço que eles realizaram na tentativa de apoiar o processo de elaboração desse Plano.

Por fim, aos funcionários municipais que se empenharam voluntariamente na realização da pesquisa de vitimização, que assistiram minhas “aulas” e que se entusiasmaram com o desafio de um trabalho pioneiro no RS, desejo, também, registrar minha gratidão.

Nenhuma dessas pessoas é responsável pelos eventuais erros ou limitações desse documento. Todas elas, entretanto, foram muito importantes para que ele se tornasse possível e me ofereceram lições de dedicação e esperança que saberei guardar com carinho.

Marcos Rolim

PROJETO PAZ URBANA

I - CONHECENDO AS DIMENSÕES E A NATUREZA DO PROBLEMA

Alvorada é uma cidade com cerca de 200 mil habitantes (50 mil residências), localizada na região metropolitana de Porto Alegre, distante 10 km do centro da capital. A proximidade com Porto Alegre e o processo de conurbação acentuado nos últimos 20 anos, asseguram uma grande interação social entre a população residente no município e os serviços e alternativas presentes em Porto Alegre. Entre a população adulta, muitos são os residentes em Alvorada que trabalham em Porto Alegre e, entre os jovens residentes em Alvorada, muitos são os que se deslocam para a capital em busca de diversão e cultura. A empresa de ônibus Soul, que faz o percurso Porto Alegre-Alvorada-Porto Alegre, possui 180 linhas e faz 1.500 viagens diárias, transportando 80 mil pessoas nesse eixo. Uma

movimentação bem superior àquela registrada pela empresa Val, responsável pelas linhas que operam apenas dentro de Alvorada. (500 viagens diárias que movimentam 23 mil pessoas)

Alvorada conta com uma rede de serviços públicos insuficiente para o atendimento das infinitas demandas geradas por uma história de exclusão e miséria que caracteriza regiões inteiras da cidade. 8 anos de governos populares na cidade contribuíram decisivamente para a qualificação dos serviços públicos e para a extensão dos recursos elementares da urbanização, como escolas, postos de saúde, esgoto, pavimentação, coleta de lixo e transporte coletivo, às periferias mais necessitadas. Muito mais, entretanto, será preciso fazer para que a cidade possa recuperar o tempo perdido e afirmar o atual caminho de conquistas. A cidade possui um único Hospital, 13 Unidades Básicas de Saúde e um serviço de natureza comunitária em Saúde Mental. Há programas interessantes operando na área da prevenção em saúde como o trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde, Programa Saúde da Família, DST/Aids, Saúde da Mulher, Vigilância Epidemiológica, controle de Zoonose e Vetores, Atendimento a Diabéticos e Hipertensos, Saúde na Escola, Carências Nutricionais, etc. Alvorada conta com 25 escolas municipais, 16 escolas estaduais, 02 particulares e uma faculdade. 98% da população conta com água encanada e 80% das residências possuem serviços de saneamento básico. Entre os problemas sociais mais graves, o desemprego e a violência aparecem como temas sempre lembrados.

Quando o assunto é segurança, há, em torno de Alvorada, um estigma: a cidade é muitas vezes apontada como “uma das mais violentas do estado”. Casos que marcaram a crônica policial no passado são, ainda hoje, lembrados como símbolos de uma “terra sem lei”, o que contribui para reforçar a sensação de insegurança entre os cidadãos.

O primeiro desafio que enfrentamos foi, então, o de dimensionar com mais exatidão os termos do problema procurando identificar, tão aproximadamente

quanto possível, a incidência e a natureza do crime e da violência na cidade. Para esse trabalho de produção de um diagnóstico lançamos mão do mais importante recurso científico disponível: a pesquisa de vitimização.⁷ Os resultados dessa pesquisa, confrontados com os registros de ocorrências produzidos pelas polícias locais, permitiram medir a taxa de sub-notificação na cidade, ou “cifra obscura” (*Dark Rate*) para os principais delitos, particularmente para aqueles crimes praticados com violência ou grave ameaça. Os resultados obtidos com a pesquisa permitiram, também, medir o grau de adesão da população a determinados preconceitos, tanto quanto o grau de adesão entre jovens e adultos à violência. A pesquisa nos ofereceu, ainda, dados importantes sobre o perfil das vítimas, a confiança da população nas polícias e as características espaço-temporais para vários crimes. Tais dados, somados às informações recolhidas pelas polícias em seu trabalho cotidiano e às informações que pudemos coletar com reuniões focais nos permitiram desenhar um quadro mais amplo e, ao mesmo tempo, mais detalhado sobre o crime e a violência na cidade.

Esse quadro aponta, primeiramente, para uma alta taxa de sub-notificação das ocorrências criminosas. Uma taxa que chega a ser surpreendente para delitos como arrombamentos e tráfico de drogas. Apenas 3% dos arrombamentos ocorridos nos últimos 12 meses em Alvorada foram registrados pela Polícia Civil enquanto que as respostas positivas para a pergunta “Nos últimos 12 meses você viu alguém vendendo drogas ilícitas?” permitiu projetar que 32 mil pessoas testemunharam ocorrências de tráfico de drogas no período para um total de

⁷ Para a pesquisa, preparamos dois questionários: um para a população adulta residente – maiores de 18 anos - e outro para adolescentes entre 12 e 18 anos. Um grupo de cerca de 100 funcionários públicos municipais foi selecionado e treinado durante um mês para um trabalho voluntário de pesquisa. Foram formadas 50 duplas de pesquisadores, com cruzamento de gênero, de tal forma que, nas entrevistas domiciliares, o entrevistador fosse sempre do mesmo sexo do entrevistado. As duplas visitaram 500 domicílios distribuídos aleatoriamente por todas as regiões da cidade e proporcionalmente ao total de domicílios de cada região censitária do IBGE. No total, foram coletadas 877 entrevistas. Os pesquisadores não identificaram os entrevistados ou suas residências de forma que o sigilo das respostas foi assegurado de forma absoluta. As respostas foram lançadas em um programa especial de computação pelos assessores da Coordenadoria de Cidadania e Direitos Humanos da prefeitura, em um trabalho dirigido por Fernando Lopes Lima. Os cruzamentos e projeções estatísticas foram realizados, também voluntariamente, pelo professor Renato Zamora Flores, da UFRGS, segundo os critérios científicos praticados internacionalmente.

apenas 20 ocorrências registradas no mesmo período pela polícia. A taxa de registros para roubos ficou em torno de 18% dos casos e, para furtos, 10%.

No espaço de um ano, a Polícia Civil em Alvorada registrou 1.851 ocorrências de furto. A projeção das respostas positivas para este quesito na pesquisa de vitimização nos permitiu estimar a ocorrência de 17.943 furtos no mesmo período; uma taxa 9,6 vezes maior. Pela pesquisa, sabemos que pelo menos 4% da população maior de 18 anos foi vítima de furto em bem móvel (carros, motos, bicicletas, etc.), o que significa 5.100 pessoas. 10,2% da população maior de 18 anos foi vítima de furto de bem móvel, o que significa mais de 15.500 pessoas. 10% dos jovens de Alvorada foram vítimas de furto pessoal e 9% deles, de roubo. 12% dos adolescentes da cidade foram vítimas de agressão física nos últimos 12 meses.

Para os roubos, os registros policiais somaram 1.602 casos em 12 meses enquanto a pesquisa estimou 12.543 casos, uma taxa 7,8 vezes maior. A pesquisa permitiu dimensionar, também, a importância do emprego de armas de fogo nos roubos: entre os homens vitimados por roubo, 86,2% dos casos envolveram armas de fogo. No caso das mulheres vitimadas pelo mesmo delito, o percentual de emprego de armas de fogo caiu para 69% (em função do número de casos de roubo com emprego de arma branca). A média para roubos com emprego de arma de fogo em Alvorada foi de 77,6% dos casos.

Os registros oficiais no mesmo período apontaram 1.517 casos de agressões físicas, contra 8.362 apurados pela pesquisa (Uma taxa 5,5 vezes maior).

Para o delito de ameaça, houve 2.410 registros contra 13.232 casos apurados pela pesquisa. (uma taxa 5,4 vezes maior).

Quanto aos arrombamentos, houve apenas 622 registros em 12 meses contra 19.912 casos apurados pela pesquisa. (uma taxa 32 vezes maior!)

Por fim, para tráfico de drogas, a projeção para as respostas positivas de pessoas que relataram terem visto, pelo menos uma vez em 12 meses, venda de drogas ilícitas, permitiu projetar que 32.630 pessoas testemunharam ocorrências de tráfico no município. No mesmo período, a Polícia Civil efetuou apenas 21 registros. (os registros estariam, por esta estimativa, subestimados em pelo menos 155 vezes!)⁸

12% dos entrevistados declararam que foram vítimas de algum tipo de discriminação nos últimos 12 meses – cerca de 15 mil pessoas.

Das mulheres entrevistadas, 1,1% declararam que foram vítimas de agressão sexual no último ano, o que significa 1.400 mulheres na projeção para o conjunto da população maior de 12 anos. Quanto à agressão física, 2,7% das mulheres entrevistadas declararam terem sido vítimas nos último 12 meses, o que significa 3.400 pessoas na projeção.

12,8% das pessoas maiores de 18 anos que responderam ao questionário declararam que já tiveram problemas relacionados à vandalismo, o que seria algo em torno de 16.500 pessoas.

Segundo a pesquisa, mais de 17 mil pessoas foram enganados ou lesados nos seus direitos como consumidor no período de um ano, o que significa 13% da população adulta residente.

Não surpreendentemente, a pesquisa revelou uma baixa confiança da população nas suas polícias. A Brigada Militar alcançou uma nota média de 6,2 e a Polícia

⁸ Quanto ao tráfico de drogas – uma prática que integra os chamados “crimes sem vítima” – a pergunta feita pela pesquisa tinha por objetivo apenas medir o quanto ele integra o cotidiano da cidade. As ocorrências de venda de drogas ilícitas são, por certo, em número muitas vezes superior à projeção realizada a partir das respostas positivas oferecidas pelas testemunhas. O que nos parece importante aqui, pelo contraste obtido com os registros oficiais, é a evidência de que o aparato policial em Alvorada não tem desenvolvido uma política proativa de repressão ao tráfico.

Civil, de 5,7. O cruzamento dos dados com as respostas positivas para casos de vitimização permitiu descobrir que as vítimas avaliam as polícias de uma forma mais crítica do que aquelas pessoas que não foram vitimadas, o que é mais um dado a apontar para uma insatisfação generalizada com relação ao trabalho policial na cidade.⁹

Alvorada é uma cidade que possui um conjunto bastante significativo de delitos. Pode-se afirmar, com base na pesquisa de vitimização, que em um espaço de apenas um ano, mais da metade da população (52,8%) foi vitimada por um ou mais dos seguintes crimes:

Furto pessoal - 12,10% da população;

Roubo pessoal - 8,10%;

Agressão física - 4,30%;

Arrombamento - 15,50%;

Furto de bem móvel - 15,50%;

Furto em bem móvel - 10,20%;

⁹ Nota para a polícia civil

Variable	Count	Mean	Standard Deviation	
Vitimizado	343	5,317784	2,900323	
Não vitimizado	379	6,100264	2,334291	
Mann-Whitney U or Wilcoxon Rank-Sum Test for Difference in Medians				
AlternativeHypothesis		Z-Value	Prob Level	(5%)
Dif. entre vit e nvit<>0		-4,2773	0,000019	Reject Ho

Nota para a brigada militar

Variable	Count	Mean	Standard Deviation	
Vitimizado	344	6,020349	2,760539	
Não vitimizado	379	6,510554	2,336142	
Mann-Whitney U or Wilcoxon Rank-Sum Test for Difference in Medians				
AlternativeHypothesis		Z-Value	Prob Level	(5%)
Dif. entre vit e nvit<>0		-2,0247	0,042897	Reject Ho

Comparando ambas

Variable	Count	Mean	Standard Deviation	
Polícia civil	722	5,728532	2,645697	
Brigada militar	722	6,273546	2,556633	
Wilcoxon Signed-Rank Test for Difference in Medians				
AlternativeHypothesis		Z-Value	Prob Level	(5%)
Dif. entre PC e BM<>0		6,7331	0,000000	Reject Ho

Vandalismo - 12,80%;
 Lesão aos direitos do consumidor - 13,30%;
 Ameaça - 10,30%;
 Discriminação - 12%;
 Agressão sexual (só mulheres) - 1,10%;
 Agressão física (só mulheres) - 2,70%.

Ao mesmo tempo, 25,4% dos residentes viram alguém vendendo drogas na cidade nos últimos 12 meses, enquanto que 53,9% testemunharam alguém consumindo drogas no mesmo período. São números impressionantes que, provavelmente, dizem respeito a uma realidade comum em, pelo menos, a maior parte da região metropolitana de Porto Alegre.

Sabemos, após a pesquisa, que 3,2% da população declara possuir arma de fogo. O percentual verdadeiro, entretanto, deve ser maior porque as pessoas que possuem armas não registradas dificilmente declarariam aos pesquisadores isso, ainda que diante das garantias de sigilo.

A maior concentração de vítimas encontra-se, proporcionalmente, entre os residentes com renda entre 2 e 5 salários mínimos. Não há diferenças estatísticas significativas entre as vítimas segundo etnia, escolaridade e religião. Os homens aparecem com mais chances de vitimização, quando comparados às mulheres (51,8 a 44,9), mas essa diferença se afirma principalmente pelas taxas mais altas de vitimização encontradas entre os jovens e adolescentes do sexo masculino.¹⁰ Na população adulta, homens e mulheres residentes em Alvorada possuem chances médias equivalentes de vitimização.

¹⁰ Row Percentages Section- (percentual de adolescentes vitimizados segundo sexo)

sexo	Vitimidado		Total
	sim	não	
feminino	13,3	86,7	100,0
masculino	37,3	62,7	100,0
Total	24,0	76,0	100,0

The number of rows with at least one missing value is 0

Entre os adolescentes, encontramos que os homens possuem 5,2 vezes mais chances de serem abordados pela polícia para ações como revista do que as mulheres. ¹¹ Da mesma forma, jovens que não estão estudando recebem 4,2 vezes mais atenção das polícias do que aqueles que freqüentam uma escola. ¹²

Pela pesquisa, podemos deduzir que jovens negros são, proporcionalmente, mais abordados pelos policiais nas ruas para procedimentos como revistas do que jovens brancos, o que pode revelar um problema específico de racismo entre os policiais militares, ou entre um grupo deles.

20,9% dos adolescentes do sexo masculino foram ameaçados pelo menos uma vez nos últimos 12 meses. 10,8% das meninas enfrentaram o mesmo problema.

4.8% das meninas estiveram envolvidas em pelo menos uma briga de rua nos últimos 12 meses. O mesmo ocorreu com 6.0 % dos meninos.

¹¹ **Você já foi abordado pela polícia? (parado, revistado,etc...)** Todos os valores em branco foram considerados “não”

	feminino	masculino	Total
não	73	39	112
sim	10	28	38
Total	83	67	150

	feminino	masculino	Total
não	88.0	58.2	74.7
sim	12.0	41.8	25.3
Total	100.0	100.0	100.0

Probability Level 0.000031 *Reject Ho*

Regressão logística simples: homens têm um risco relativo (*odds ratio*) de 5,2 vezes [(2,3 a 11,9) (P= 0.000026)] de serem abordados pela polícia quando comparados a mulheres.

¹²

	não est	estudante	Total
não	9	103	112
sim	10	28	38
Total	19	131	150

	não est	estudante	Total
não	47.4	78.6	74.7
sim	52.6	21.4	25.3
Total	100.0	100.0	100.0

Probability Level 0.003416 *Reject Ho*

Regressão logística simples: não estudantes têm um risco relativo (*odds ratio*) de 4,2 vezes [(1,5 a 11,1) (P= 0.00597)] de serem abordados pela polícia quando comparados a estudantes

Jovens que não estudam possuem 4,7 vezes mais chances de se envolverem em brigas de rua do que aqueles que estão estudando. ¹³

A população da cidade toma cuidados com a sua segurança e quase a metade dela já deixou muitas vezes de ir a alguma atividade à noite por conta dos riscos presumidos de vitimização. Cerca de ¼ das pessoas só deixou de ir a algum evento à noite por esse motivo uma única vez e cerca de 1/3 das pessoas jamais alterou seus planos de saída à noite pelo mesmo motivo. ¹⁴ Mais de 60% dos residentes avalia que Alvorada é uma cidade tão violenta quanto a média das

13

	não est	estudante	Total
não	16	126	142
sim	3	5	8
Total	19	131	150

Percentagens

	não est	estudante	Total
não	84.2	96.2	94.7
sim	15.8	3.8	5.3
Total	100.0	100.0	100.0

Probability Level 0.029969

Reject Ho

Regressão logística simples: não estudantes têm um risco relativo (*odds ratio*) de 4,7 vezes [(1,3 a 21,7) (P=0,06)] de se envolverem em brigas de rua quando comparados a estudantes.

14

Em Alvorada, o Sr. (a) já deixou de ir a alguma atividade à noite por conta de riscos com a segurança?

Sexo	não, nunca	sim, uma	sim, várias	Total
feminino	155	94	190	439
masculino	100	68	112	280
Total	255	162	302	719

Percentagens

Sexo	não, nunca	sim, uma	sim, várias	Total
feminino	35,3	21,4	43,3	100,0
masculino	35,7	24,3	40,0	100,0
Total	35,5	22,5	42,0	100,0

Probability Level

0,584970

Accept Ho

idades gaúchas ¹⁵ E cerca de metade da população considera seu bairro razoavelmente seguro. ¹⁶

A pesquisa apresentou algumas questões que tiveram como objetivo tentar identificar o grau de adesão à cultura da violência e a carga de preconceitos entre adultos e adolescentes na cidade. Assim, foi possível identificar que o hábito de bater nos filhos para educá-los é mais forte entre as mulheres residentes em Alvorada do que entre os homens. ¹⁷ Já o preconceito de natureza homofóbica é mais acentuado entre os homens. ¹⁸ O racismo, por outro lado, parece bem

¹⁵ O Sr. (a) entende que Alvorada é uma cidadeviolenta que as demais cidades do RS:

Sexo	mais	menos	tão	Total
feminino	70	95	277	442
masculino	50	58	175	283
Total	120	153	452	725
Percentagens				
Sexo	mais	menos	tão	Total
feminino	15,8	21,5	62,7	100,0
masculino	17,7	20,5	61,8	100,0
Total	16,6	21,1	62,3	100,0
Probability Level	0,798498	Accept		

¹⁶ O Sr. (a) entende que o seu bairro é (seguro)

Sexo	bastante	pouco	razoavel	inseguro	Total
feminino	58	105	188	84	435
masculino	30	64	144	38	276
Total	88	169	332	122	711
Percentagens					
Sexo	bastante	pouco	razoavel	inseguro	Total
feminino	13,3	24,1	43,2	19,3	100,0
masculino	10,9	23,2	52,2	13,8	100,0
Total	12,4	23,8	46,7	17,2	100,0
Probability Level			0,078024	Accept Ho	

¹⁷ Muitas vezes, é preciso que os pais batam nos seus filhos para que eles aprendam o caminho correto e não percam o respeito

Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
feminino	202	90	31	118	441
masculino	102	65	23	93	283
Total	304	155	54	211	724
Percentagens					
Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
feminino	45,8	20,4	7,0	26,8	100,0
masculino	36,0	23,0	8,1	32,9	100,0
Total	42,0	21,4	7,5	29,1	100,0
Probability Level	0,074382	Accept Ho (no limite)			

¹⁸ Os homossexuais são doentes que precisariam se tratar ou, então, pessoas que não têm vergonha na cara

Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
feminino	109	83	43	206	441
masculino	80	75	32	95	282
Total	189	158	75	301	723
Percentagens					
Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
feminino	24,7	18,8	9,8	46,7	100,0

menos acentuado, com a grande maioria das pessoas rejeitando a associação entre crime e cor.¹⁹

Com a pesquisa, acumulamos um conjunto de informações que poderão ser bastante úteis quando da execução de algumas medidas aqui sugeridas e que, desde agora, passam a orientar toda a elaboração da política pública de segurança. Não há como dispor todas essas informações nesse espaço, razão pela qual optamos por oferecer apenas parte dos dados da pesquisa que permitam ilustrar algumas das características relevantes de todo o trabalho. A pesquisa – a primeira do tipo a ser realizada no RS - será apresentada com mais detalhes em um estudo à parte destinado à publicação científica.

Com os dados que obtivemos sobre as ocorrências relatadas, foi possível iniciar o trabalho de mapeamento da violência e do crime em Alvorada. A identificação dos “Hot Spots” (pontos quentes), locais onde as ocorrências mais se concentram, aguarda, apenas, a realização de uma pesquisa direcionada exclusivamente para as vítimas, encomendada à agência Studio Pesquisas que presta serviços à prefeitura.

Os dados oficiais a respeito das ocorrências criminosas em Alvorada, disponibilizados para o trabalho de consultoria pela Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança Pública, merecem ser analisados especialmente para o

masculino	28,4	26,6	11,3	33,7	100,0
Total	26,1	21,9	10,4	41,6	100,0
Probability Level			0,004494		Reject Ho

¹⁹ Há mais criminosos entre os negros que entre os brancos

Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
feminino	91	39	38	272	440
masculino	60	29	42	149	280
Total	151	68	80	421	720
Percentagens					
Sexo	conc/parte	conc/plena	discor/parte	discor/ total	Total
Feminino	20,7	8,9	8,6	61,8	100,0
masculino	21,4	10,4	15,0	53,2	100,0
Total	21,0	9,4	11,1	58,5	100,0
Probability Level			0,031321		Reject Ho

acompanhamento das taxas históricas de homicídios. Como se sabe, os números oficiais sobre homicídios são aqueles que menos se prestam à manipulação e que, quase sempre, revelam taxas bastante próximas da realidade. Ao contrário do que costuma ocorrer com outros delitos, as taxas de homicídio não estão influenciadas significativamente por fenômenos como a sub-notificação. Importa, assim, identificar a evolução dessa taxa em Alvorada.

O estudo técnico número 6 da Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança (SJS), que procurou estabelecer um quadro comparativo da violência nas 41 maiores cidades do RS (aqueles com população igual o superior a 50 mil habitantes, segundo o censo do IBGE de 2000) trabalhou com dados do Sistema de Informações Policiais (SIP/DATASEG) referentes ao período compreendido entre 1997 e 2002. Os delitos registrados foram agrupados em 4 unidades: homicídios, lesões corporais, roubos e furtos. Dois crimes contra a pessoa e dois crimes contra o patrimônio, portanto. A escala escolhida para o cálculo das taxas médias para cada um desses grupos foi a de crimes praticados para cada grupo de 10 mil habitantes.

No que se refere à taxa de homicídios, Alvorada ocupou o terceiro lugar no RS com uma média, para o período, de 2,21 homicídios para cada grupo de 10 mil habitantes (ou 22 homicídios para cada 100 mil habitantes). São Borja aparece com a taxa mais alta: 2,42; seguida por São Leopoldo com uma taxa de 2,27. Porto Alegre ocupa o quarto lugar com 1,99.²⁰ As demais taxas calculadas pelo estudo fornecido pela SJS para roubos, furtos e lesões corporais não devem ser consideradas para efeito de dimensionamento do crime por conta da sub-

²⁰ As taxas médias para os 41 municípios estudados são:

1) São Borja -	2,42	2) São Leopoldo -	2,27	3) Alvorada -	2,21	4) Porto Alegre -	1,99
5) Uruguaiana -	1,84	6) Novo Hamburgo -	1,79	7) Lageado -	1,69	8) Viamão -	1,58
9) Cachoeirinha -	1,57	10) Erechim -	1,51	11) Cruz Alta -	1,49	12) Guaíba -	1,45
13) Sapiranga -	1,41	14) Alegrete -	1,38	15) Caxias do Sul -	1,30	16) Passo Fundo -	1,30
17) Santo Ângelo -	1,30	18) Canoas -	1,28	19) Vacaria -	1,28	20) Sapucaia do Sul -	1,24
21) Camaquã -	1,18	22) Montenegro -	1,11	23) Santiago -	1,10	24) Esteio -	1,07
25) Venâncio Aires -	1,04	26) São Gabriel -	0,95	27) Rio Grande -	0,94	28) Bento Gonçalves -	0,91
29) Gravataí -	0,88	30) Livramento -	0,88	31) Farroupilha -	0,84	32) Taquara -	0,83
33) Santa Rosa -	0,78	34) Ijuí -	0,78	35) Cachoeiral -	0,78	36) Santa Cruz -	0,74
37) Bagé -	0,73	38) Campo Bom -	0,65	39) Santa Maria -	0,64	40) Carazinho -	0,63

notificação.

Quanto à evolução da taxa de homicídios em Alvorada, não é possível identificar uma tendência de crescimento ou de decréscimo. O que os números sugerem é uma oscilação em torno de 40 casos ao ano, ou seja: uma determinada regularidade das taxas de homicídio no período; fenômeno que, aliás, parece se repetir na maioria dos demais municípios.

Homicídios em Alvorada- (Fonte SIP, em 26/02/2003)

1997 - 45

1998 - 33

1999- 36

2000- 33

2001- 47

2002- 44

Outra planilha fornecida pela SJS (com dados extraídos do SIP em 03 de julho de 2004) apresenta, para Alvorada, o número de 76 homicídios para o ano de 2002 (42 para o primeiro semestre e 34 para o segundo) e o número de 49 homicídios para o ano de 2003. Tomados esses dados, teríamos uma elevação significativa da taxa de homicídios em 2002, contrariando a regularidade já apontada.

Seja como for, esses números - que assinalam uma taxa média de homicídios para o período inferior à taxa média de homicídios no Brasil - assinalam uma marca inaceitável que precisa ser reduzida em curto espaço de tempo.

Dados do Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde e IBGE demonstram que a taxa média de homicídios na região metropolitana de Porto Alegre, no

período de 1997 a 2000, foi de 25,6 para cada grupo de 100 mil habitantes. O que, à época, oferecia um indicador também abaixo da taxa média nacional.²¹

O tema dos homicídios nas regiões metropolitanas é central no Brasil por conta da extraordinária concentração geográfica da violência. As regiões metropolitanas concentraram, entre 1997 e 2001, cerca de 70% dos homicídios. As 27 cidades mais violentas do Brasil, onde moram 25% dos brasileiros, produzem a metade dos homicídios registrados anualmente; ou seja: o mesmo que as 5.489 cidades restantes onde vivem 75% dos brasileiros.²²

Essa violência vitima, basicamente, homens jovens que habitam as periferias. No ano de 2000, das 45.919 mortes por homicídios no Brasil, 41.927 foram de homens (91,7%). A taxa média de homicídios que vitimam homens no Brasil é 11,4 vezes superior à taxa de homicídios para mulheres. Na década de 1990, o número de homicídios entre jovens, de 15 a 24 anos, aumentou 77% enquanto se registrava um pequeno declínio para as demais faixas etárias.²³

Os homicídios, além de se distribuírem de forma desigual entre as diferentes regiões do país, também se distribuem desigualmente dentro de cada cidade. Assim, por exemplo, em São Paulo, a taxa de homicídios em uma região de periferia como Jardim Ângela (116,23) chegou a ser equivalente a 28 vezes a taxa de homicídios para um bairro rico como Moema (4,11). É também nas periferias de nossos centros urbanos que se concentram os abusos, os casos mais graves de violência doméstica, o tráfico de drogas, as execuções sumárias e a violência

²¹ Pelo mesmo levantamento, A região metropolitana de Vitória era a mais violenta do país com uma taxa média de 85,5 homicídios para cada 100 mil habitantes, seguida pelas regiões metropolitanas de Recife com 82,3; do Rio de Janeiro, com 71,2; de São Paulo, com 64,1; da Baixada Santista, com 59,9; de Campinas, com 41,3 e do Distrito Federal, com 37,6.

²² Fonte: Ministério da Justiça, SENASP, “Os Municípios e a Segurança Pública, uma perspectiva democrática e contemporânea da gestão da segurança pública”.

²³ Em 1980, a taxa de homicídios para jovens no Brasil era de 30 mortes para cada 100 mil. Em 2000, alcançou 52,1 (+ 73,7%). No mesmo período houve um decréscimo dos homicídios para as demais faixas etárias de 21,3 para 20,8 mortes para cada 100 mil (- 2,35%).

policial.

Segundo os dados que pudemos recolher tanto da pesquisa quanto das reuniões com grupos focais e das entrevistas realizadas em instituições e serviços vinculados ao tema da violência e da criminalidade (Polícia Militar, Polícia Civil, Poder Judiciário, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, etc.) sabemos que adolescentes e jovens adultos estão super-representados tanto entre as vítimas quanto entre os autores. Percebe-se uma maior concentração das ocorrências - inclusive das ocorrências violentas - na faixa etária entre os 15 e os 25 anos. Os jovens do sexo masculino que se evadiram da escola formam, neste grupo maior, um sub-grupo de alto risco para a vitimização e para a autoria de crimes.

Seguindo a tendência nacional, há dois agenciamentos fortes para as ocorrências violentas registradas em Alvorada: armas e drogas ²⁴.

Uma política de prevenção à violência na cidade deverá, então, eleger o universo formado por jovens e adolescentes como uma área prioritária e, dentro desse grupo, os jovens que estão fora da escola. Uma política de enfrentamento à dependência química e de redução do uso de drogas, associada a medidas que permitam diminuir o tráfico de drogas, será uma parte importante desse esforço. Tal abordagem não se resumirá aos problemas derivados do consumo e do tráfico de substâncias ilícitas. Deverá, também, abordar muito diretamente o tema do alcoolismo e procurar reduzir o consumo de álcool na cidade, notadamente entre os jovens. Ao mesmo tempo, será preciso definir uma estratégia ofensiva de desarmamento geral e uma política específica que deslegitime o uso de armas entre os jovens.

Nosso diagnóstico permitiu identificar um grave problema de violência doméstica na cidade. Mulheres e crianças são as vítimas desses processos normalmente

²⁴ Dados do SIM/DATASUS e do IBGE, mostram que, em 1998, dos 41.838 homicídios ocorridos no país, 25.603 (ou 61,2%) foram praticados com armas de fogo.

invisíveis de agressões e abusos que, segundo a literatura especializada, constituem fortes fatores preditores para o crime. Natural, então, que o **Projeto Paz Urbana** desenvolva uma atenção especial para este tema.

O plano municipal irá tratar dessas iniciativas articulando-as em uma racionalidade maior capaz de orientar o conjunto das políticas públicas municipais e, assim, evitar desperdícios e agregar esforços.

II - DEFININDO OS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROJETO PAZ URBANA

- 1) O município possui um papel fundamental e insubstituível na segurança pública se atuar na área da prevenção, se souber identificar as características específicas da violência e do crime e se gerar políticas que enfrentem seus agenciamentos ou causas imediatas.
- 2) É possível e necessário construir uma política de segurança centrada na prevenção do crime e da violência sem que o próprio conceito de “prevenção” seja identificado com a idéia de “políticas sociais” – como sinônimo de investimento em programas sociais de geração de emprego e renda, de oferta de habitação, educação, saneamento, etc. “Prevenção” na área de segurança pública, tal como usamos esse conceito, envolve também e principalmente a abordagem específica pela qual os

agenciamentos do crime e da violência são enfrentados. Essa mesma idéia de prevenção não se contrapõe à necessidade da repressão e da responsabilização dos autores de crimes e atos violentos, particularmente os mais graves. Pelo contrário, o que sustentamos é que a repressão ou sua possibilidade só podem ter alguma eficácia quando partes de uma estratégia global definida por uma política pública de antecipação ao crime e à violência.

- 3) Políticas de Segurança Pública devem ser políticas de Direitos Humanos, concebidas e executadas dentro dos princípios humanistas consagrados pela legislação internacional.
- 4) Uma política de segurança séria e responsável não é, exatamente, uma política de governo, mas uma política de Estado para a qual se requer planos de longo curso, estabilidade quanto às principais definições e princípios, relação com todas as agências (públicas e privadas) que possuam interfaces com o tema e com os demais poderes públicos.
- 5) Todo e qualquer esforço isolado, desconectado de um plano racional de segurança para a cidade, estará condenado ao fracasso. Seus efeitos serão sempre pontuais e tendem a se esgotar rapidamente. A redução do crime e da violência é um objetivo complexo que exige abordagens complexas. As “receitas” e outras iniciativas simplificadoras não só se mostram incapazes de oferecer qualquer solução consistente para os problemas como, muitas vezes, terminam por agravá-los.
- 6) A segurança pública é um tema muito importante para ser deixado apenas ao cuidado das polícias. As instituições policiais podem e devem cumprir um papel muito importante, que será tanto mais eficaz quanto mais articuladas elas estiverem com as próprias comunidades e suas organizações. Mas as polícias jamais poderão responder sozinhas pela

segurança pública porque muitas das causas que geram o crime e a violência estão longe de seu alcance e exigem políticas públicas específicas que as contrastem.

- 7) Um Plano de Segurança Pública para a cidade deve estimular e organizar a participação popular desde as comunidades de tal forma que as pessoas possam, de fato, definir as prioridades para as ações em seus locais de moradia. Projetos de segurança que não dialoguem com a população também estarão fadados ao fracasso e tendem a reproduzir formas autoritárias de intervenção.
- 8) Na definição das formas de participação nos debates e definições sobre a segurança pública, devemos estimular as pessoas para que elas se sintam à vontade para criticar e para colaborar com as autoridades que atuam na área, notadamente com os policiais e com os guardas municipais. É preciso firmar a noção de que as informações que elas podem prestar são, quase sempre, os mais importantes recursos para o sucesso das investigações e dos programas desenvolvidos pelo Poder Público na área.
- 9) A maior parte do crime e da violência se reproduz e se torna possível por conta de fatores facilitadores. Identificar esses fatores é sempre uma tarefa específica que deve ser desenvolvida regionalmente.
- 10) Os agentes públicos que atuam na área de segurança devem trabalhar, fixamente, em áreas geográficas definidas de tal forma que sejam conhecidos pela comunidade a quem oferecem proteção e que possam conhecer cada um dos moradores, vivenciar o cotidiano das comunidades, freqüentar suas instituições, espaços públicos e festividades.
- 11) Os agentes públicos que atuam na área de segurança devem trabalhar em rede de tal forma que seus esforços possam estabelecer, com as demais

instituições, uma relação de complementariedade; nunca uma relação de competição, de hostilidade ou, mesmo, de duplicação de esforços.

- 12) Pessoas devem proteger pessoas e manter com elas uma relação permanente de interação. As coisas que constituem o patrimônio podem ser protegidas por outras coisas como alarmes, grades ou câmeras.

III- CONSTRUINDO UMA NOVA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA AS AÇÕES EM SEGURANÇA

Um plano municipal para a segurança que se afirme como uma política de Estado deve pressupor um novo desenho institucional no âmbito da administração pública. Esse desenho deve ser produzido a partir da natureza das ações que se pretende desenvolver. Não há, portanto, qualquer modelo a ser seguido, nem razões para que se pense a adaptação necessária a partir da criação de uma “Secretaria de Segurança Pública”. Se, em alguns casos, a criação de uma estrutura do tipo pode cumprir um papel importante, em outros, o surgimento da Secretaria poderá autorizar a conclusão de que o tema da segurança da cidade será tratado exclusivamente no âmbito de uma das suas repartições. Reforçaríamos, por esse caminho, a fragmentação já existente, acrescentando dificuldades ao necessário envolvimento das demais áreas do governo no tema.

A Prefeitura de Alvorada conta, atualmente, com uma Coordenadoria de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) que presta um importante trabalho de assessoria na área e que atende e oferece acolhida para pessoas que foram violadas em seus direitos básicos. Tal estrutura, entretanto, não conta com os recursos técnicos elementares para uma atuação mais ampla, possui um papel periférico quanto às ações de governo e, a rigor, não pode incidir sobre o trabalho das secretarias. O que estamos propondo, a seguir, é uma mudança administrativa radical que constrói um núcleo formulador e gerencial junto ao Gabinete do Prefeito para todas as abordagens que digam respeito aos Direitos Humanos e à Segurança. Daí a proposta de extinção da CCDH e sua substituição pela Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana (CDHPU). Tal proposta é essencial para que o **Projeto Paz Urbana** possa ser executado e para que o compromisso de promoção dos Direitos Humanos – entre eles a segurança – tenha um papel central no governo municipal.

A estrutura administrativa que nos parece adequada para a cidade de Alvorada contaria, então, com:

- 1) **Conselho Municipal de Segurança (CONSEG)**
- 2) **Conselhos Regionais de Segurança (CORESEGs)**
- 3) **Gabinete Integrado da Paz Urbana (GIPU)**
- 4) **Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana (CDHPU)**
- 5) **Núcleo de Pesquisa e Informação em Segurança (NUPIS)**

Conselho Municipal de Segurança (CONSEG) - Trata-se de estrutura prevista por Lei Municipal que reúne representantes da Prefeitura, da Câmara de Vereadores, do Poder Judiciário, das Instituições Policiais, da Defensoria Pública, do Conselho Tutelar, das Associações Comunitárias, das Igrejas, dos empresários

e da Sociedade Civil organizada. Deverá, ainda, contar com a participação de um representante eleito em cada Conselho Regional de Segurança. O CONSEG foi instalado em reunião específica no mês de agosto de 2004. Será preciso retomar suas reuniões, assegurar que elas tenham periodicidade definida (uma reunião a cada dois meses, pelo menos) e que o Conselho tenha um estatuto que regre seu funcionamento e suas deliberações.

O CONSEG deve ser o fórum para os debates mais amplos sobre segurança pública na cidade. Suas deliberações devem envolver a elaboração de diretrizes gerais e a definição de metas em segurança a serem alcançadas. Suas funções são:

- a) Organizar o debate em torno das políticas de enfrentamento ao crime e à violência em Alvorada.
- b) Definir prioridades municipais para a ação pública na área de segurança.
- c) Cobrar iniciativas e resultados das autoridades e dos Poderes Públicos quanto ao tema.
- d) Estimular o desenvolvimento de políticas de prevenção ao crime e à violência.
- e) Elaborar projetos de Lei e encaminhá-los, como sugestão, à Prefeitura e à Câmara de Vereadores.
- f) Fiscalizar as ações do Poder Público na área da segurança.
- g) Receber informações e relatórios formais de todas as agências que trabalham em segurança pública.
- h) Atribuir tarefas ao Gabinete Integrado da Paz Urbana (GIPU).
- i) Formar subcomissões temáticas de acordo com a relevância dos temas que deseje estudar ou fiscalizar.
- j) Definir e organizar campanhas públicas que estimulem uma cultura de paz e que contribuam para a prevenção do crime e da violência.
- k) Requisitar informações que considere relevantes para qualquer órgão público.

- l) Determinar a alocação de recursos financeiros que sejam repassados ao município pela União ou pelo Estado na área da segurança pública.
- m) Representar civil ou criminalmente contra qualquer autoridade que atente contra determinações legais ou ajuizar ações, elaborar petições ou encaminhar denúncias para garantir direitos do cidadão.

Conselhos Regionais de Segurança (CORESEGs) - Em cada uma das regiões do Orçamento Participativo deverá existir um Conselho do tipo que reúna as autoridades públicas com atuação na área e as representações da comunidade. Teríamos, assim, ao final de um processo que deve começar pelas regiões mais carentes e mais afetadas pela violência, um total de 11 Conselhos Regionais. Essas estruturas deverão possuir um estatuto similar ao do CONSEG e elegerão um representante para integrar o Conselho Municipal. Aos Conselhos regionais aplicam-se, no que couber, as funções definidas para o Conselho Municipal. Suas prioridades serão sempre regionais e seu papel fiscalizador se resumirá a sua área geográfica.

Gabinete Integrado da Paz Urbana (GIPU): A Idéia com a formação dessa estrutura é a de garantir um espaço institucional para a articulação das ações na área de segurança que envolvam todas as autoridades diretamente relacionadas à segurança pública. O Gabinete Integrado da Paz Urbana será uma instância operacional, capaz de se reunir com agilidade e coordenar ações práticas em segurança.

Com essa estrutura, a Prefeitura de Alvorada estará enfrentando uma das razões da ineficiência e do desperdício de recursos que caracteriza as ações na área de segurança pública no Brasil: a fragmentação do trabalho desenvolvido pelas

agências de segurança. Conforme sabemos, as polícias brasileiras possuem enorme dificuldade para a troca de informações e para o planejamento comum das ações. Não apenas as polícias, entretanto, manifestam essa dificuldade. No âmbito dos diferentes governos, é muito comum que secretarias ou ministérios não se comuniquem. Mais do que isso, que disputem áreas de influência, verbas e autorias de projetos e que desenvolvam ou permitam o desenvolvimento de posturas não solidárias ou mesmo de boicote entre si.

O GIPU surge da experiência proposta pelo Plano Nacional de Segurança Pública do Presidente Lula e se coaduna com as normativas emanadas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para a construção do Sistema Único de Segurança (SUSP). Com o GIPU será formado, então, um novo ambiente institucional cuja engenharia assegurará a troca de informações e uma relação de colaboração interinstitucional. Não se trata, então, de uma instância que desconheça a autonomia dos diversos órgãos e entidades com atuação na área, ou que pretenda se superpor às cadeias hierárquicas das corporações. O que o GIPU pretende é agregar eficiência pela sinergia das ações combinadas, estabelecidas sempre por consenso.

Devem integrar esse Gabinete, pelo menos, as seguintes autoridades e instituições:

- 1) O Prefeito
- 2) O Oficial Comandante local da Brigada Militar
- 3) O Delegado de Polícia
- 4) Um representante da Defensoria Pública
- 5) Um representante do Conselho Tutelar
- 6) O Oficial Comandante do Corpo de Bombeiros

- 7) O Comandante da Guarda Municipal
- 8) O Coordenador do Serviço da Guarda Municipal de Fiscalização do Trânsito
- 9) O Coordenador da Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana
- 10) Um representante eleito pelo Conselho Municipal de Segurança

As reuniões do GIPU serão presididas pelo Prefeito e ocorrerão, pelo menos, quinzenalmente. As principais teses apresentadas e todas as decisões tomadas serão registradas por um serviço permanente de secretaria, em livro de atas próprio.

Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana (CDHPU) - Esta estrutura será o principal órgão operativo da administração municipal para a gestão de suas ações e programas na área de Direitos Humanos e Segurança. Ela substituirá a atual Coordenadoria de Cidadania e Direitos Humanos, tendo suas funções redefinidas e ampliadas.

A CDHPU será um órgão interno da prefeitura encarregado de articular todas as Secretarias nas ações definidas pelo **Projeto Paz Urbana (PPU)** e nas definições emanadas dos Conselhos de Segurança que digam respeito, diretamente, à ação político-administrativa da prefeitura. Trata-se de um órgão auxiliar do Prefeito na gestão do PPU e em instância administrativa encarregada de implementar o Projeto e garantir que as decisões dos Conselhos de Segurança sejam respeitadas.

Por conta desse caráter, a CDHPU terá corpo funcional próprio e dotação orçamentária junto ao Gabinete do Prefeito, ficando a ele subordinada. A Coordenação da CDHPU será indicada pelo Prefeito, mediante Cargo em Comissão (CC) ou Função Gratificada (FG).

Para as ações relativas ao **Projeto Paz Urbana**, à promoção dos Direitos Humanos e às resoluções dos Conselhos de Segurança, a CDHPU centralizará todas as Secretarias. Suas principais funções serão:

- 1) Assessorar o Prefeito em todas as questões referentes ao **Projeto Paz Urbana**, à promoção dos Direitos Humanos e à prevenção da violência e do crime.
- 2) Manter o Prefeito informado a respeito das ocorrências criminais na cidade e das demais violações aos Direitos Humanos.
- 3) Coordenar o trabalho do Conselho Municipal de Segurança (CONSEG).
- 4) Implementar e coordenar o trabalho dos Conselhos Regionais de Segurança (CONRESEGs).
- 5) Coordenar o trabalho do Núcleo de Pesquisa e Informação em Segurança (NUPIS).
- 6) Elaborar as diretrizes a serem observadas pelos funcionários públicos municipais quanto a sua própria segurança e quanto à segurança dos próprios, dos valores e bens do município.
- 7) Elaborar as diretrizes a serem observadas no âmbito da administração municipal para o respeito e a promoção aos Direitos Humanos, o combate ao preconceito, à intolerância e à discriminação.
- 8) Coordenar todas as Secretarias e Departamentos da Prefeitura para as ações derivadas do **PPU** e das resoluções dos Conselhos de Segurança.
- 9) Coordenar as campanhas públicas da Prefeitura na área da segurança.
- 10) Dar parecer sobre os projetos desenvolvidos pelas diferentes

Secretarias propondo as alterações que se fizerem necessárias ao coerente cumprimento das diretrizes e metas do **PPU**.

- 11) Elaborar projetos de Lei e sugestões específicas ao Prefeito na área de Direitos Humanos e Segurança Pública.
- 12) Monitorar os resultados dos diversos programas e iniciativas em segurança pública e Direitos Humanos em Alvorada.
- 13) Desenvolver ações de formação em Direitos Humanos e Segurança Pública na cidade, destacadamente contribuir para a capacitação nesses temas dos membros dos Conselhos de Segurança, da Guarda Municipal e dos demais funcionários públicos municipais.

A **Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana** deverá contar com, pelo menos:

- a) Um (a) coordenador (a) nomeado pelo Prefeito Municipal, com formação de nível superior na área de ciências sociais e especialização ou experiência em Direitos Humanos e Segurança Pública.
- b) Dois (duas) advogados (as) com experiência na área criminal e na defesa dos Direitos Humanos.
- c) Um (a) sociólogo (a) com experiência ou especialização em segurança pública e na defesa dos Direitos Humanos.
- d) Um (a) psicólogo (a) com experiência na área de segurança pública e na defesa dos Direitos Humanos.
- e) Um jornalista com formação específica ou experiência em marketing.
- f) Um técnico em informática.
- g) Três ativistas em Direitos Humanos.
- h) Um (a) Secretário (a)

- i) Um (a) Recepcionista

Núcleo de Pesquisas e Informações em Segurança (NUPIS) - Tal núcleo será montado com um coordenador, dois técnicos em informática e um especialista em estatística. Os demais integrantes serão, preferencialmente, funcionários do quadro dos servidores municipais. A estrutura inicial do Núcleo poderá contar, além da coordenação e dos técnicos mencionados, com 5 servidores capacitados e interessados em se dedicar à pesquisa e à coleta de informações na área de segurança pública. O NUPIS estará subordinado a Central de Direitos Humanos e da Paz Urbana e suas principais funções serão:

- a) Coordenar a realização anual de Pesquisa de Vitimização em Alvorada de tal forma que seja possível monitorar a evolução dos principais indicadores a respeito da criminalidade e da violência no município.
- b) Coordenar o processo de interpretação e produção dos resultados das pesquisas de vitimização.
- c) Desenvolver recursos complementares de pesquisa na área como os *self-reported studies* e, sempre que possível, aplicá-los diretamente.
- d) Desenvolver um sistema de georeferenciamento das ocorrências criminais em Alvorada.
- e) Coletar as informações disponíveis sobre o crime e a violência junto às agências que atuam na área de segurança ou que produzem pesquisas sobre o tema.
- f) Organizar um sistema *online* de armazenamento e processamento de informações com todas as agências que atuam na área de segurança pública em Alvorada (municipais,

- estaduais e federais) ou que tenham, com o tema, uma interface.
- g) Organizar o **Serviço de Chamadas de Emergência** no município de forma a receber e processar as informações relevantes derivadas das chamadas.
 - h) Coletar e sistematizar as informações a respeito de incidentes com violência nas escolas, nos postos de saúde, no Hospital e nas demais repartições públicas.
 - i) Coletar e sistematizar as informações a respeito dos atendimentos realizados pela Guarda Municipal, incluído o Serviço de Fiscalização do Trânsito em Alvorada.
 - j) Montar um banco de dados a respeito de casos de violência doméstica em Alvorada.

Do ponto de vista administrativo, é muito importante maximizar os meios e os recursos disponíveis. Normalmente, as estruturas do Poder Executivo no Brasil são marcadas pela fragmentação. No plano municipal, não é raro encontrarmos secretarias que não se comunicam e projetos que competem entre si. Não lidamos, enfim, com uma **matriz de gerenciamento integrado** que permita unificar as ações públicas, evitar o desperdício e “empoderar” as múltiplas iniciativas. Para uma prefeitura, especialmente, é fundamental saber quem são as pessoas que estão sendo atendidas pelos diferentes programas sociais, onde moram, qual o seu perfil, etc. Com esta preocupação, Luiz Eduardo Soares, por exemplo, tem insistido na idéia de uma ficha eletrônica de atendimento, com a qual seria possível alimentar a administração municipal com dados exatos a respeito da efetividade e abrangência dos serviços públicos prestados em todas as secretarias de governo. Uma providência do tipo aumentaria em muito a eficácia desses mesmos serviços, permitiria re-alocar esforços, cobrir vazios ou desconcentrar recursos.

IV- ESTRUTURANDO PROJETOS ESPECÍFICOS DE PREVENÇÃO

A seguir, apresentamos algumas sugestões para o desenvolvimento de projetos e iniciativas importantes na prevenção do crime e da violência em Alvorada. Algumas dessas sugestões dizem respeito a temas que podem ser encontrados em qualquer grande ou média cidade brasileira. Outras, foram elaboradas tendo em vista algumas das informações mais relevantes resultantes dos cruzamentos de dados da pesquisa de vitimização.

Atuando isoladamente, a Prefeitura de Alvorada não terá condições para desenvolver as iniciativas aqui sugeridas. Será preciso buscar sempre as parcerias necessárias, conveniar com os Governos Estadual e Federal, promover uma integração com os demais municípios da região metropolitana, articular a colaboração da iniciativa privada e buscar as agências de financiamento e as instituições internacionais que podem aportar recursos nesta área.

Cada um desses temas mereceria um maior detalhamento e, qualquer que fosse o tratamento oferecido a eles aqui, seria impossível definir os projetos de forma exaustiva. Não apenas por uma questão de espaço, mas porque desafios do tipo dizem respeito a um trabalho de grupo, que possa aglutinar o saber e as sensibilidades de vários profissionais. Os projetos não poderiam ser o resultado de uma contribuição individual, ainda que essa consultoria não tivesse os limites que tem.

Deve-se tomar as sugestões seguintes, então, apenas como esboços. Rascunhos

muito provisórios de caminhos a serem trilhados. Tanto quanto possível, procurei delinear as características que permitam sinalizar direções; nada mais do que isso. Em algumas sugestões me permiti avançar sobre aspecto secundários, em outras, preferi não correr esse risco. Em alguns momentos, julguei ser importante, também, sinalizar caminhos que não devem ser seguidos.

Quando do desenvolvimento e implantação dos projetos a que faço menção, seria conveniente progredir com cautela, de forma processual. Assim, o melhor será sempre o cuidado de desenvolver projetos-piloto. Separar, além da área onde se fará a intervenção social, uma região similar do ponto de vista sócio-econômico e cultural para cumprir a função de “grupo de controle” e medir, com pesquisa criteriosa, as conseqüências do projeto, comparando-as com as alterações observadas no grupo de controle (onde o projeto não foi aplicado). Teremos, assim, as condições ideais para avaliar e monitorar os efeitos da intervenção social. Proceder dessa forma significa lidar de forma responsável com o dinheiro público e definir investimentos não com base em improvisos ou por conta da adesão doutrinária a um discurso. O dinheiro público deve subsidiar iniciativas que se mostrem eficientes. Aquelas que não funcionam devem, simplesmente, ser abandonadas. Rapidamente, de preferência.

1) Projeto da Guarda Municipal

Por que começar pela Guarda? Quando definimos um Plano de Segurança é necessário apostar na prevenção, conforme assinalamos. Não seria contraditório, então, oferecer alguma prioridade à criação da Guarda Municipal que, como qualquer estrutura encarregada de realizar funções de natureza policial, haverá que reprimir determinadas condutas? Não estaríamos, então, diante de um “desvio de rota” ? Não, não se trata disso. Primeiro, é preciso lembrar que não

há, a princípio, uma oposição insuperável, ou qualquer contradição entre repressão e prevenção. Determinadas políticas ou iniciativas de repressão podem produzir resultados inibidores para a prática do crime ou desencorajar condutas violentas. Tanto quanto outras iniciativas da mesma espécie podem estimular aquelas práticas e terminar produzindo resultados mais graves do que aqueles que se pretendia enfrentar. O problema, então, não está na repressão em si, mas no contexto em que ela se situa, na racionalidade que a estrutura.

A Guarda Municipal é uma estrutura que pode cumprir um papel decisivo na prevenção do crime e da violência em Alvorada. E, o que é também muito importante, pode produzir resultados em curto prazo. Tudo vai depender da natureza da Guarda a ser criada, da estratégia definida para sua atuação, dos critérios empregados para a seleção dos seus integrantes e do tipo de formação, apoio e fiscalização que ela terá.

Uma boa Guarda que seja formada segundo as características principais que passamos a descrever pode constituir mesmo uma das mais animadoras notícias para Alvorada. Mas uma Guarda formada às pressas e de forma descriteriosa, cujos integrantes não tenham a formação exigida e cujos salários não sejam compatíveis com a complexidade de sua missão; uma guarda cujos membros não tenham uma perspectiva de carreira profissional, nem contem com um projeto moderno de segurança municipal, irá se transformar em um novo problema para a cidade. Nessa hipótese, será melhor não tê-la.

Como os debates sobre segurança pública adquiriram um tom estridente e fortemente ideologizado, perdemos, muitas vezes, a oportunidade de elaborar políticas amparadas em evidências. Nesses descaminhos, o bom senso cede lugar ao senso comum e os melhores argumentos são acossados na cena pública. Todos temos visto o que muitos prefeitos estão propondo: eles querem formar guardas municipais para a “guerra contra o crime” e, por isso, imaginam pequenas tropas de combatentes fortemente armados, de preferência com armamento de

grosso calibre, helicópteros e carros blindados. O que eles imaginam, em síntese, é uma espécie de caricatura das polícias que conhecemos. Uma imitação tosca e seguramente mais embrutecida de um modelo reativo de policiamento que faliu em todas as nações democráticas. Uma versão - mais ágil e mais submetida à vontade política - da ineficiência, da corrupção e da arbitrariedade que marcam boa parte da história das polícias no mundo moderno.

É preciso impedir a reprodução desse modelo, lutar contra ele e demonstrar a todos que o caminho de uma Guarda Municipal cujo conceito seja o da “guerra” será, apenas, o caminho de mais sofrimento e violações.

Também por isso, começamos esse documento falando na Guarda Municipal. A Guarda que Alvorada necessita.

Uma só estrutura para a segurança municipal –

A cidade de Alvorada possui um serviço de vigilância encarregado de proteger os próprios municipais e um serviço de policiamento de trânsito. Entendemos que não há razões para a existência de estruturas diferenciadas e autônomas no município com atribuições na área da segurança. Assistimos no Brasil a uma tendência muito forte de multiplicação das Guardas Municipais. Todos os indicadores disponíveis autorizam a conclusão de que teremos, em breve, atribuições mais amplas para as Guardas a partir de mudanças constitucionais e legais e que elas tendem a se construir como forças policiais dos municípios. Em Alvorada, não há Guarda Municipal. Caso a Prefeitura tome a decisão de construí-la, teríamos três estruturas municipais atuando na área da segurança, o que seria uma impropriedade.

O mais racional é que o município conte com uma única estrutura capaz de

exercer várias funções de segurança, desde a vigilância dos próprios municipais, até a administração do trânsito e a prevenção do crime e da violência. A Guarda Municipal deverá, também, ser responsável por outros temas importantes na cidade como o policiamento ambiental e a proteção do patrimônio cultural e arquitetônico.

Decisivo, também, que a GUARDA MUNICIPAL seja concebida e formada a partir de um projeto claro de segurança para a cidade de tal forma que suas atividades não concorram com as polícias já existentes, mas possam, pelo contrário, complementar o trabalho policial, dotá-lo de maior eficácia e interagir com ele. Aqui, como em muitos outros momentos, devemos pensar a partir de um Sistema de Segurança formado por várias agências públicas e privadas que se relacionam e se complementam nos termos definidos pela concepção que originou o Sistema Único de Segurança (SUSP), do Governo Federal.

Caberá à Guarda Municipal articular uma rede de colaboração com as entidades representativas das comunidades, incluindo a possibilidade de algum tipo de colaboração mais sistemáticas de voluntários para funções de coleta e repasse de informações relevantes.

Da mesma forma, caberá à Guarda Municipal articular a colaboração e a participação do setor privado que atua na segurança comunitária, de ruas e quarteirões, de tal forma que esse setor atue cada vez menos na informalidade, possa estar cadastrado junto ao Poder Público, que seus trabalhadores possam ser mais qualificados e que todos possam atuar de forma articulada no Sistema Único de Segurança (SUSP). Uma parceria deverá ser construída, também, com as empresas de segurança que atuam junto a grandes e pequenos empreendimentos comerciais e condomínios.

Uma estrutura vocacionada para a prevenção:

O papel da Guarda Municipal será o de incidir sobre alguns dos fatores preditores da criminalidade e da violência no município e sobre muitos dos agenciamentos desses fenômenos, preferencialmente nas regiões mais conturbadas e violentas da cidade de tal forma que se possa reduzir progressivamente o número total de crimes, especialmente os homicídios e demais crimes violentos.

Caberá à Guarda Municipal identificar nas regiões de patrulhamento qual a natureza dos problemas de segurança pública experimentados pelas comunidades – quais os receios mais comuns vividos pela população, quais as taxas verdadeiras da criminalidade na região, quais os fatores mais fortes que facilitam a ocorrência desses crimes, quais os fatores que os estimulam concretamente, etc. – e construir, em conjunto com as comunidades, propostas efetivas que enfrentem e superem esses agenciamentos.

A concepção da Guarda Municipal de Alvorada, então, desenvolve-se dentro do marco do “policimento comunitário”. Esta expressão tem sido muito utilizada no Brasil, especialmente pelas Polícias Militares. O que não têm significado, concretamente, uma mudança no paradigma do policimento reativo e ineficiente que nos foi legado. Muitas vezes, o emprego da expressão “policimento comunitário” (PC) cumpre apenas a função de revestir com um novo rótulo as antigas práticas de policimento. Para que fique claro, então, o sentido em que empregamos esse conceito, seria importante assinalar que a idéia de PC com a qual lidamos implica, necessariamente:

- 1) participação ativa e sistemática das comunidades na definição das prioridades da ação policial;
- 2) fixação dos policiais em espaços geográficos definidos onde realizam, entre outras funções, patrulhamento a pé;
- 3) prestação de contas da atividade policial às comunidades.
- 4) atenção central aos conflitos de baixa intensidade;

- 5) objetivo básico de prevenção do crime e da violência;
- 6) maior autonomia aos policiais, maior exigência de qualidade aos policiais e descentralização dos comandos.

Em que pese a falta de apoio institucional aos projetos efetivos de PC, algumas experiências realizadas no Brasil confirmam as expectativas positivas criadas pelo modelo em muitos outros países. Algumas dessas experiências de policiamento comunitário no Brasil revelaram potencialidades até maiores. O projeto de P.C. no Morro do Quadro em Vitória (ES) permitiu, em 5 anos, a redução de 64% na taxa de homicídios na região, a redução de 43% dos assaltos, agressões e tentativas de homicídio, de 30% nos roubos e furtos e de 24% nos crimes contra o patrimônio (Oliveira, 2002:31). Nessa mesma experiência, ao final de outubro de 2002, já se alcançava 2 anos sem que a comunidade tivesse encaminhado uma única queixa contra a corporação da Polícia Militar na área. (Oliveira, 2002:33) A experiência de P.C. em Macapá, por seu turno, permitiu uma redução de cerca de 50% nos indicadores de criminalidade na região bastante pobre de Perpétuo Socorro, às margens do Amazonas. Nessa experiência, destaca-se a extinção de uma temida gangue juvenil conhecida como GK2 cujos integrantes (46 ao todo) aderiram ao programa de P.C. formando um destacamento de colaboração com a Polícia chamado “Anjos da Paz” que, atualmente, oferece segurança à tradicional Feira do Pescado local. Também na região de mais de 260 mil habitantes conhecida como Jardim Ângela, em São Paulo, o local considerado pela ONU, em 1996, como o mais violento do mundo (116,23 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes), a experiência de P.C. trouxe resultados surpreendentes articulada com a estruturação de serviços de apoio que oferecem uma “retaguarda social” imprescindível como um abrigo para mulheres vítimas da violência doméstica, serviço de tratamento para drogadição e centro de referência para crianças e adolescentes em situação de risco. Em Jardim Ângela, as crianças – como os demais moradores, conhecem os policiais pelo nome e passaram a respeitá-los e a requisitá-los. Antes do projeto de P.C. tinham o hábito de cuspir no chão quando avistavam um policial. (Oliveira, 2002:56)

Para que todo o trabalho com segurança pública na cidade seja otimizado, será muito importante trabalhar com áreas geográficas definidas. Estas áreas devem permitir, progressivamente, a organização regional dos demais serviços públicos coincidindo com os distritos policiais, com os zoneamentos de planejamento das ações em saúde, etc. A sugestão deste Plano é que se tomem as já existentes regiões do orçamento participativo como as regiões da cidade e que sejam feitos todos os esforços necessários para que os demais serviços sejam dispostos e organizados espacialmente segundo esta mesma base. Assim, na área da segurança municipal, teríamos, em cada região do OP, um Conselho Distrital de Segurança Pública, representado no Conselho Municipal de Segurança (CONSEG).

“Guarda Orientada para a Solução e Problemas”, outro referencial teórico:

A teoria do “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas” foi formulada por Herman Goldstein, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, Madison.²⁵ O modelo conceitual desta proposta foi sintetizado na abordagem conhecida como “SARA”, sigla pela qual se identificam os procedimentos de “*Scanning, Analysis, Response e Assessment*” (Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação). Tais passos poderiam ser sistematizados da seguinte maneira:

Levantamento -

- Identificação dos problemas recorrentes que preocupam as pessoas e a Polícia.

²⁵ As referências mais importantes são: “*Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*” (*Crime and Delinquency* 25: 236B258), de 1979; e “*Problem-Oriented Policing*” (New York: McGraw Hill), de 1990.

- Priorizar os problemas que serão enfrentados.
- Estabelecer objetivos definidos.
- Confirmar a existência e a dimensão dos problemas.
- Selecionar um problema para exame.
- Coletar e examinar dados a respeito.

Análise -

- Tentar identificar e compreender os eventos e condições que precedem e acompanham o problema.
- Identificar as conseqüências do problema para a comunidade.
- Identificar a freqüência do problema e há quanto tempo ele vem ocorrendo.
- Identificar as condições que permitiram a emergência do problema.
- Definir o problema da forma mais precisa e específica possível.
- Ser criativo e identificar os recursos disponíveis que possam auxiliar o desenvolvimento de uma compreensão mais aprofundada do problema.

Resposta –

- Pesquisar o que já foi feito em outras comunidades que enfrentaram o mesmo problema e quais os resultados obtidos.
- Permitir que todos possam dar a sua opinião e produzir uma “tempestade de idéias” . (*Brainstorm*)
- Escolher uma das soluções possíveis.
- Elaborar um plano concreto e identificar as responsabilidades de cada um.
- Estabelecer objetivos específicos.
- Identificar os dados relevantes a serem coletados durante a implementação do plano de forma a permitir uma avaliação posterior.
- Sustentar as atividades planejadas.

Avaliação-

- Determinar se o plano foi ou não implementado
- Identificar se os objetivos foram alcançados e coletar dados quantitativos e qualitativos
- Identificar qualquer nova estratégia que deva ser acrescentada ao plano original de forma a aperfeiçoá-lo
- Conduzir avaliação em processo para se assegurar de que a eficiência se manterá.

Com o Policiamento Orientado Para a Solução de Problemas há um compromisso efetivo em direção à prevenção. Normalmente, os programas inspirados nesta abordagem procuram detectar os “agenciamentos” do crime; vale dizer: suas conexões imediatas. O que é diferente de procurar enfrentar as causas gerais do crime, aquelas que operam em níveis mais profundos na sociedade e no processo de formação dos indivíduos e que estão, em regra, muito além das possibilidades abertas para a atuação policial. Vale a pena, neste ponto, sublinhar que as desigualdades sociais e as injustiças delas decorrentes agenciam a violência e a criminalidade de maneira mediada, articulando-se com uma complexa rede de cadeias causais imediatas. São exatamente essas conexões imediatas que devem ser conhecidas em detalhe para que uma política de segurança pública seja possível, mesmo diante de uma situação social marcadamente injusta.

A Guarda Municipal será formada de maneira coerente com este marco teórico. Seus integrantes não serão vocacionados à tarefa de efetuar prisões, embora possam, eventualmente fazê-las. O que se exigirá da Guarda é a identificação dos problemas que agenciam os fatos delituosos e violentos nas comunidades e sua superação de forma que o trabalho de prevenção possa ser eficaz. A Guarda Municipal não trabalhará armada. Seus integrantes deverão ser formados em técnicas de defesa pessoal que privilegiem a imobilização e só usarão instrumentos adequados de defesa e imposição da ordem como cassetetes e

armas não letais de imobilização. Os guardas serão orientados a não intervir pessoalmente em ocorrências onde se constate o uso de armas e fogo. Devendo, nessas circunstâncias, acionar imediatamente as forças policiais estaduais. Todos os guardas municipais serão equipados com colete à prova de balas e rádio de comunicação interpessoal. A Guarda municipal disporá de algumas viaturas para tarefas de apoio ao trabalho – não mais do que uma viatura para cada comando regional. As viaturas, entretanto, não serão usadas para funções de patrulhamento. Esta função será exercida, sempre, por duplas de policiais, fixadas nas regiões, trabalhando a pé. Tal determinação, recomendada pelo conceito comunitário de policiamento conta, hoje, em Alvorada, com forte apoio popular conforme demonstrou a Pesquisa de Vitimização.²⁶

Uma estrutura de qualidade

A Guarda deverá ser recrutada a partir da concepção que estamos delineando para o seu funcionamento e de acordo com os objetivos que pretendemos que ela alcance. Parece evidente que as exigências para uma “Guarda Orientada para a

²⁶ 3.11 Guarda Municipal deve fazer patrulhamento à pé...

Renda	conc. parte	conc. plena	disc. parte	disc. total	Total
0a1	21	130	5	6	162
1a2	37	196	7	12	252
2a5	43	178	3	13	237
5a10	8	35	3	7	53
maisde10	1	9	0	1	11
Total	110	548	18	39	715
Percentagens					
Renda	conc. parte	conc. plena	disc. parte	disc. total	Total
0a1	13,0	80,2	3,1	3,7	100,0
1a2	14,7	77,8	2,8	4,8	100,0
2a5	18,1	75,1	1,3	5,5	100,0
5a10	15,1	66,0	5,7	13,2	100,0
maisde10	9,1	81,8	0,0	9,1	100,0
Total	15,4	76,6	2,5	5,5	100,0
Probability Level			0,257665		Accept Ho

Solução de Problemas” são bastante altas. Bem mais altas, pelo menos, do que aquelas naturalmente imaginadas para o recrutamento de policiais no Brasil. Aqui é preciso ser coerente com os objetivos definidos para a atuação da Guarda. Se queremos uma polícia inteligente, criativa e capaz de construir soluções a partir de uma relação de confiança com as comunidades, então deveremos elaborar requisitos de seleção que sejam funcionais à atração de pessoas inteligentes, cultas, criativas e com espírito de liderança. O primeiro passo para isso é definir um salário compatível com a presença dessas qualidades no mercado. O segundo passo, é oferecer a estas pessoas a perspectiva de uma carreira profissional na Guarda. O terceiro passo é o de exigir formação universitária como requisito básico para a seleção.

Para muitos, a exigência de formação universitária irá parecer descabida. Afinal, dirão, um bom policial não necessita de um diploma de nível superior e será sempre possível lhe oferecer a formação necessária fora das academias. Tal posição encontra legitimidade no exemplo de vários policiais que, sem curso superior, alcançaram um grau de excelência em sua atividade e que, portanto, foram formados de maneira alternativa. Tais exemplos, entretanto, assinalam as exceções que confirmam a regra: policiais sem formação superior tendem a responder de forma menos profissional e, portanto, menos eficiente do que aqueles que a alcançaram. É certo que esse requisito não é suficiente. Um bom policial deverá, sobretudo, possuir um conjunto de valores morais imprescindíveis, além de características psicológicas incontornáveis. Características que, assinalasse, o processo de seleção deverá ser capaz de identificar. A formação universitária, não obstante, irá construir uma base diferenciada capaz de impulsionar um outro perfil de atuação. Antes de pensar em formar os recrutados, devemos começar a recrutar os formados. O processo de formação da Guarda Municipal deverá possuir, assim, as características de uma pós-graduação e ser pensado a partir de um convênio com uma de nossas universidades.

Os eixos temáticos centrais da formação para os operadores deverão agregar os seguintes temas: sociologia do controle social, sistema penal e controle punitivo; criminologia, Estado de Direito e segurança pública; políticas para segurança pública e novas competências (ético política e técnico operativo) dos operadores da segurança no sistema de controle da ordem e da violência urbana; valorização profissional; uso de novas tecnologias de informação e gerenciamento de informações; análise da dinâmica criminal; elaboração de projetos de prevenção e redução da criminalidade; técnica de abordagem e resolução de conflitos interpessoais; uso estratégico da força e defesa pessoal; abordagem comunitária e participação social; Direitos Humanos e cidadania; Relações e redes interinstitucionais; controle externo e mecanismos de participação social²⁷

Tendo em conta as necessidades de uma cidade como Alvorada, deveríamos lidar com a hipótese de um contingente de cerca de 300 membros, apenas para as funções de policiamento comunitário. Uma projeção que envolve uma cobertura seletiva ideal das áreas de maior concentração de incidentes violentos na cidade e que não considera a perspectiva de unificação para a montagem de um serviço único para policiamento do trânsito e para funções de vigilância. As limitações orçamentárias do município, entretanto, deverão obrigar a administração à montagem de uma estrutura de Guarda Municipal a partir de um processo de recrutamentos anuais.

A sugestão que fazemos é que o contingente de guardas municipais seja completado ao longo de 5 anos, com um recrutamento inicial de 50 guardas. O salário inicial da carreira de Guarda Municipal seria o equivalente a 2 mil reais. Os comandantes regionais da Guarda receberiam uma gratificação sobre seu salário base de 500 reais e o chefe da Guarda, uma gratificação de mil reais. A escolha dos comandantes regionais é do chefe da Guarda e a escolha deste, atribuição do titular da administração municipal. A Guarda teria três classes: I, II e III. Os

²⁷ Esses temas foram aproveitados da sugestão de política pública elaborada pelo Instituto Pró-

guardas poderão alcançar a promoção à classe imediatamente superior, por antiguidade, com 10 anos de serviço, ou por merecimento, segundo a lei municipal específica do Plano de Carreira, assegurada a vantagem remuneratória de 25% sobre o salário básico a cada promoção.

A fase preliminar para a seleção dos guardas, de caráter eliminatória, será a prova de aptidão física. O concurso público para a seleção dos guardas municipais será de provas e títulos, com a exigência de formação superior. Os selecionados nesta etapa serão submetidos, ainda, a rigoroso teste psicológico.

Este Plano sugere, ainda, que a Lei Municipal que disporá sobre a criação da Guarda Municipal ofereça, em disposição transitória, a possibilidade de aproveitamento pela Guarda Municipal dos serviços atualmente desempenhados por alguns vigias na condição de “Auxiliares da Guarda”. Os auxiliares receberiam um salário menor, adequado a sua menor formação e não poderiam ser identificados como Guardas, nem usar quaisquer dos símbolos privativos da Guarda, como o uniforme ou a insígnia.

A Lei disporá, ainda, sobre a participação igualitária das mulheres na Guarda Municipal e sobre os mecanismos de estímulo ao recrutamento dos integrantes das etnias minoritárias.

2) Projeto da Ouvidoria Municipal:

Uma das condições para a melhoria do serviço público é a possibilidade efetiva que a população possui de oferecer suas queixas quanto ao serviço prestado e ver seus reclamos serem tratados e respondidos com respeito. Na área da segurança, esta exigência reveste-se de uma especial importância porque os bens

tutelados – como a vida e a liberdade – estão entre os mais importantes da condição humana e porque qualquer atividade de natureza policial que se desenvolva fora do controle público degenera em violência, corrupção e ineficiência.

A Guarda Municipal não pode existir, então, sem os serviços autônomos e independentes de uma Ouvidoria Municipal. Não parece ter sentido, entretanto, que o serviço da Ouvidoria, que irá receber as reclamações e as denúncias do público quanto à qualidade dos serviços prestados, seja montado exclusivamente para dar conta das atividades da Guarda Municipal. O mais racional é que este serviço seja estruturado para dar conta de qualquer queixa ou denúncia quanto aos serviços oferecidos pela administração municipal. O ganho de qualidade que tal estrutura deverá propiciar seria, desta forma, universalizado para toda a Prefeitura.

A Ouvidoria Pública de Alvorada, uma vez constituída, teria sede em local que assegure fácil acesso ao público e condições adequadas de visibilidade do próprio serviço. Elaboraria relatórios periódicos e públicos, disponibilizados amplamente pela Internet, dando conta da natureza das denúncias, os setores reclamados, as providências tomadas e os resultados alcançados, preservados os nomes dos funcionários implicados nas reclamações e a identidade dos reclamantes.

Especificamente quanto às tarefas de Ouvidoria sobre a Guarda Municipal, o trabalho a ser desenvolvido envolverá as funções de controle externo quando ao emprego da força nas tarefas de policiamento. A Ouvidoria deverá manter o registro pormenorizado de todas as ocorrências onde o componente da Guarda tenha empregado a força física contra alguém. Acompanhará, também, os inquéritos abertos pela Polícia Civil para a apuração de qualquer denúncia contra integrante da Guarda Municipal. De ofício, a Ouvidoria dará início à apuração de denúncia ou suspeita contra qualquer servidor público, devendo exercer esse tipo de controle também sobre a Guarda Municipal, preservado o caráter reservado do

procedimento e a independência funcional da instituição. A Ouvidoria manterá uma detalhada ficha funcional de todos os integrantes da Guarda onde serão anotadas as eventuais queixas recebidas da população e os encaminhamentos tomados. Denúncias de violência, corrupção e negligência serão apuradas de forma prioritária.

3) Projeto da Central de Chamadas (“Emergência, tá ligado?”)

Para otimizar os serviços de segurança municipal, e todos os demais serviços municipais de emergência, a prefeitura montará uma central de chamadas (*Call Center*). Trata-se de uma central telefônica receptora de chamadas de emergência da população, incluindo emergências relacionadas a atendimentos de saúde, assistência social, internação hospitalar, surto psiquiátrico, de trânsito, ambientais, criminais, resolução de conflitos de pequeno potencial ofensivo, denúncias, etc. funcionado 24 horas. A Central de Chamadas distribuirá a demanda para os diferentes serviços públicos municipais e, mediante convênio, estaduais, incluindo as polícias. O conjunto de chamadas alimentará a base de dados do **Núcleo de Pesquisas e Informações em Segurança (NUPIS)**.²⁸

Nossa sugestão é que o nome desse serviço seja conhecido como “Emergência, tá ligado?” O número, de três dígitos, deverá ser de fácil memorização e de divulgação obrigatória em todos os departamentos e serviços da Prefeitura.

²⁸ Esta sugestão se inspira em proposta apresentada pelo Plano Municipal de Segurança da cidade de Rezende (RJ) elaborado pelo VIVA RIO.

4) Projeto de redução da violência contra as crianças

Um dos fatores mais importantes de predição para condutas violentas e delituosas na adolescência e na idade adulta é a ocorrência de maus tratos, abuso sexual e negligência sobre as crianças. As evidências recolhidas em pesquisas e estudos longitudinais em todo o mundo são fortes o suficiente para estabelecer um amplo consenso quanto ao tema. Crianças espancadas, abusadas sexualmente ou negligenciadas possuem chances muito maiores para o desenvolvimento de comportamentos agressivos e/ou delinqüentes quando adolescentes e mesmo depois, na idade adulta.

A pesquisa de vitimização que orientou esse trabalho revelou que 100% dos jovens que se envolveram em brigas de rua pelo menos uma vez no último ano, em Alvorada, apanhavam diariamente ou, pelo menos, uma vez por semana, quando crianças. 66% dos adolescentes que declararam terem sido vítimas de agressões físicas nos últimos 12 meses, foram punidos fisicamente pelo menos uma vez por semana quando crianças. 27% das adolescentes que foram punidas fisicamente com a mesma regularidade quando crianças declararam terem sido vítimas de abuso sexual no último ano enquanto que, entre as meninas que não apanhavam dos pais quando crianças, a taxa de respostas positivas para abuso sexual foi de 4%.

Pesquisas recentes demonstram que o hábito de bater nos filhos marca 80% dos lares brasileiros. As mães batem mais freqüentemente e os pais usam de mais violência. Tapas, puxões de cabelo, beliscões são, via de regra, a ante-sala para o emprego dos chinelos, das cintas, do arame, da corda, dos fios de luz. Nesta escada perversa, há espaço para o rebenque, a régua e a vara. Nos casos de maior gravidade é comum que crianças pequenas sejam esmurradas, jogadas na

parede, queimadas com cigarro, água fervente ou ferro elétrico. Muitas delas morrem por conta de surras produzidas pelo seqüestro emocional dos que deveriam cuidá-las e amá-las. Outras tantas carregarão seqüelas por toda a vida. Os interessados poderão conferir, por exemplo, os desenhos feitos por crianças que apanham em Azevedo (2001) e formar suas próprias conclusões. Centenas de pesquisas comprovaram que crianças que apanham têm mais chances de reproduzirem comportamentos violentos. Um estudo impressionante desenvolvido pelo criminologista americano Lonnie Athens, "*A Creation of Dangerous Violent Criminals*" (A Criação de Criminosos Perigosos e Violentos), divulgado por Rhodes (1999), demonstrou a relação entre condenados por crimes especialmente violentos e processos de brutalização por eles experimentados na infância.²⁹ Falamos, então, de um perigoso hábito para o qual deveriam estar atentos todos aqueles que se preocupam com a violência contemporânea e, especialmente, com a incidência da crueldade notada em determinados atos infracionais. A experiência recente de países como a Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca, Áustria, Chipre, Croácia e Letônia, onde foram aprovadas leis que proíbem a prática de punições físicas sobre as crianças, demonstra que é possível impor limites aos nossos filhos sem bater neles, ameaçá-los ou humilhá-los. Essa mesma experiência revela que pais que batem, de qualquer forma, precisam de ajuda, antes de punição. É preciso mostrar a eles que elogiar uma criança e recompensá-la por boas condutas é muito importante e que há formas de repreendê-las e mesmo de puni-las que não pressupõem violência, raiva ou medo. Algo assim como dizer a eles que as crianças precisam de amor e que os Direitos Humanos devem começar por casa.³⁰

²⁹ Uma visão crítica da perspectiva de Athens foi oferecida por O'Donnell (2003) que chama a atenção para outros perfis violentos que não poderiam ser explicados pela teoria da brutalização. Mesmo essa crítica, entretanto, não se opõe às impressionantes conclusões a que chegou o trabalho de Athens; pelo contrário, O'Donnell afirma que a contribuição de Athens deveria ser canônica na criminologia moderna.

³⁰ Muito freqüentemente, esse tipo de observação é contrastada pela idéia de que carecimentos materiais como desemprego, miséria ou fome tornariam irreal as expectativas em favor do cuidado parental para com as crianças, destacadamente quando falamos em investimento amoroso. A crítica, entretanto, não encontra amparo fático e nunca foi demonstrada. O que as pesquisas na área têm revelado é a existência de uma relativa autonomia dos investimentos afetivos e de valores tais como "tolerância" e "não-violência", por

Esta é uma área onde é possível fazer muito com poucos investimentos. O desafio é reduzir de forma significativa os indicadores de violência que, como se sabe, ocorre quase sempre dentro de casa. O melhor caminho é aquele delineado pela experiência célebre de Elmira, Nova York. A idéia do projeto foi muito simples: tratou-se de assegurar a um grupo de 400 mulheres visitas residenciais de enfermeiras durante a gravidez e durante os dois primeiros anos após o nascimento das crianças. Os resultados foram comparados com um grupo de controle de mães que não receberam esta atenção. As profissionais ofereceram conselhos pré-natais e pós-natais sobre os cuidados necessários durante a gestação, sobre os cuidados com o bebê, sobre a nutrição apropriada, sobre os malefícios do cigarro e do álcool durante a gravidez, etc. Os resultados demonstraram uma diminuição sensível de casos de abuso e negligência nos lares que estavam no Programa, especialmente para os casos de mães pobres e adolescentes. Nos lares visitados, registrou-se, em dois anos, 4% de casos de abuso ou negligência contra 19% de casos no grupo de controle. Este resultado é muito importante porque se sabe que abuso e negligência na infância – além de um drama em si mesmos - são preditores para atos infracionais na adolescência. Em um acompanhamento de quinze anos posterior ao programa, descobriu-se que, tanto entre os filhos como entre as mães pobres e jovens que receberam visitas pré e pós-natal, houve menos prisões do que entre os filhos e as mães dos grupos que haviam recebido apenas visitas pré-natal e entre as famílias que não haviam recebido visitas de qualquer tipo.³¹ Da mesma forma, entre as crianças do grupo cujas mães não haviam recebido qualquer visita, foram encontradas duas vezes mais prisões quando na adolescência em comparação com aquelas

exemplo, diante das condições econômico-sociais das famílias.

³¹ Olds, D.L.; Eckenrode, J.; Henderson, C.R.; Kitzman, H.; Powers, J.; Cole, R.; Sidora, K.; Morris, P.; Pettitt, L.M. e Luckey, D. (1997), "Long-Term Effects of Home Visitation on Maternal Life Course and Child Abuse and Neglect: Fifteen-Year Follow-up of Randomized Trial". Journal of the American Medical Association, 278: 637-43. Idem. P.684

crianças cujas mães receberam um tipo ou outro de visita.³² Com base nesse programa pioneiro, outros serviços do tipo têm sido desenvolvidos em vários países.³³

Programas do tipo podem ser estruturados a baixíssimo custo com outros profissionais da área da saúde e, até mesmo, se com a devida preparação, por agentes comunitários de saúde, sem formação profissional na área. O fundamental é que as visitas sejam semanais, que os visitados não saibam ao certo o dia ou o horário que a visita será realizada, de tal forma que a própria presença do visitante cumpra um papel implícito de inspeção – especialmente após o nascimento da criança, e que o visitante seja capaz de observar, de ouvir a gestante/mãe e orientá-la de forma correta. Um programa do tipo, é evidente, não produz efeitos imediatos quanto aos indicadores de violência e criminalidade. Neste sentido, trata-se de um tipo de intervenção pública cujo tempo de maturação não combina com o imediatismo e o oportunismo eleitoral. Só por isso, programas do tipo costumam não sensibilizar a maior parte das lideranças políticas. Mas são esses Programas os que começam a evitar problemas graves quanto ao crime e a violência, antecipando-se a eles. Tão importante quanto isso: são eles que podem diminuir a violência contra nossas crianças, um fenômeno que não mobiliza, como regra, a opinião pública e que não causa qualquer alarma social. Normalmente, não encontramos o tipo de clamor comum ao enfrentamento do “crime e da violência” quando o assunto é, por exemplo, abuso sexual, nem se

³² Olds, D.L.; Henderson, C.R.; Cole, R.; Eckenrode, J.; Kitzman, H.; Luckey, D.; Pettitt, L.; Sidora, K.; Morris, P. e Powers, J. (1998), “*Long-Term Effects of Nurse Home Visitation on Children’s Criminal and Antisocial Behaviour: 15 Year Follow-up of a Randomized Controlled Trial*”, *Journal of the American Medical Association*, 280: 1238-44. Ibidem

³³ Ver, por exemplo, <http://www.colorado.edu/cspv/publications/factsheets/blueprints/FS-BPM07.html>

Informações úteis podem ser encontradas também em:
http://www.strengtheningfamilies.org/html/programs_1999/programs_list_1999.html

e em: "Youth Violence: A Report of the Surgeon General" disponível em:
<http://www.surgeongeneral.gov/library/youthviolence/default.htm>

identificam exigências públicas de “medidas drásticas e exemplares” para enfrentar o drama dos maus tratos oferecidos às crianças pelos pais e responsáveis legais.

A montagem desse projeto de acompanhamento e aconselhamento pré e pós natal pode ter a pretensão da universalidade, quando alcançaria, inclusive, condições ótimas de recepção. Quando todas as gestantes sabem que serão visitadas, a possibilidade de que o próprio programa seja interpretado como algo discriminatório é reduzida a zero. De outra parte, quando programas do tipo selecionam pessoas, sempre poderá se agregar algum nível de incompreensão ou resistência, seja por parte daqueles que foram selecionados, seja por parte daqueles que gostariam de ter sido. Caso, então, o programa não possa ser oferecido de maneira universal – a todas as gestantes de Alvorada – sugere-se que os critérios de seleção priorizem as gestantes de núcleos familiares mais pobres, mas que o programa defina áreas geográficas prioritárias, visitando, na área selecionada, todas as gestantes.

No mesmo projeto de redução dos indicadores de violência contra as crianças, sugere-se o desenvolvimento de uma iniciativa específica de formação dos professores municipais que os capacite à identificação precoce, em sala de aula, de crianças maltratadas, abusadas ou negligenciadas. Com a devida formação nesta área, os professores municipais estarão habilitados a reconhecer os sinais reveladores de casos de violência sobre os alunos, referenciando-os na retaguarda oferecida pelo Conselho Tutelar e pelos serviços de saúde. Essa simples providência permitiria a criação de um verdadeiro sistema universal de monitoramento da violência sobre as crianças uma vez que nossas escolas já atingem uma marca de 97% de matrículas e que a instituição é a única onde as crianças podem ser vistas e acompanhadas diariamente.

5) Projeto de apoio a famílias numerosas e de planejamento familiar

O que as pesquisas têm revelado é que famílias grandes também constituem um fator preditor de criminalidade. Em diferentes realidades sociais e em vários países, essa tendência tem sido observada. No Estudo de Cambridge, por exemplo, garotos de dez anos com quatro ou mais irmãos, revelaram um risco para condenações como infratores na adolescência igual ao dobro dos demais. Na Pesquisa Nacional sobre Saúde e Desenvolvimento, Wadsworth³⁴ encontrou que o percentual de garotos reconhecidos como infratores crescia de 9% para famílias com um filho para 24% para famílias com quatro ou mais crianças. Esta situação indica, possivelmente, duas formas de limitações no processo de desenvolvimento das crianças: primeiramente, crianças em famílias grandes tendem a receber menos cuidados ou a dispor de menos atenção individual por parte de seus pais; em segundo lugar, é possível deduzir que o número de situações conflituosas e mesmo agressivas seja significativamente maior em famílias com várias crianças, o que também exerceria um papel nefasto. De outra parte, é evidente, famílias com muitas crianças tendem a experimentar um conjunto de carecimentos materiais adicionais, mesmo quando comparadas a outras famílias do mesmo extrato sócio-econômico, mas com menor número de filhos. No caso brasileiro, especialmente, tem sido bastante freqüente que condições de sub-habitação, agravadas pelo elevado número de pessoas – principalmente crianças - dividindo as mesmas peças terminem sendo bastante funcional ao aumento do número de crianças vivendo na rua. Essas crianças simplesmente não suportam permanecer no espaço doméstico porque ali estão submetidas a uma série de constrangimentos. Casos de violência doméstica agravam esse quadro. Sabe-se, também, que famílias numerosas em condições

³⁴ Wadsworth, M.E.J. (1979), "Roots of Delinquency: Infancy, Adolescence and Crime", London: Martin Robertson. Citado por Farrington (2002: 672)

de sub-habitação vivem em circunstâncias mais favoráveis às práticas de abuso sexual. A completa ausência de privacidade, a exposição pública do corpo e mesmo a ocorrência de relações sexuais ente os adultos testemunhadas por crianças afetam o psiquismo infantil e precipitam condutas inadequadas.

Seria preciso, então, investir nas duas “pontas” do problema: primeiro, apoiando as unidades familiares numerosas com os recursos disponíveis de assistência social. Segundo, construindo um projeto habitacional que privilegie essas unidades e, terceiro, desenvolvendo um competente programa de planejamento familiar. Com a expressão “planejamento familiar” designamos o tipo de abordagem de saúde pública pela qual os cidadãos adquirem consciência dos seus direito reprodutivos e alcançam os meios adequados capazes de evitar a gravidez indesejada. Não se trata, então, de qualquer iniciativa voltada linearmente à redução das taxas de natalidade ou à esterilização de homens e mulheres, mas de um programa de conscientização e apoio que permita às pessoas decidir livremente quantos filhos terão e em que momento de suas vidas os pretendem ter.

Na perspectiva de se assegurar a todos plena consciência sobre os direitos reprodutivos, a rede municipal de educação implementará programa específico e permanente de educação sexual nas escolas de tal forma a esclarecer, informar e desmistificar a sexualidade, orientando os jovens sobre sua prática, suas conseqüências, sobre os métodos e recursos anticoncepcionais e sobre os cuidados que todos devem observar quanto aos riscos de transmissão de doenças sexualmente transmissíveis. Neste programa, será adotada uma perspectiva de valorização da sexualidade como um gesto de amor, capaz de oferecer prazer e recompensa afetiva, de forma tanto mais saudável e humana quanto mais responsável for praticada. Na medida do possível, as escolas procurarão envolver os pais e responsáveis legais neste programa de tal forma que seu conteúdo seja amplamente debatido, que se propicie uma interação entre os especialistas na matéria e as famílias e que o resultado seja incorporado pelas

comunidades como uma construção também sua.

6) Projeto de redução dos homicídios

6a) Implementar o georeferenciamento-

As ocorrências criminais obedecem, via de regra, determinados padrões e regularidades. Nas médias e grandes cidades brasileiras, tem sido especialmente notável o fato de que os crimes praticados com mais violência – incluindo os homicídios - tendem a se concentrar nas regiões periféricas mais densamente povoadas e menos assistidas pelo Estado, enquanto os crimes contra o patrimônio tendem a se concentrar nas regiões centrais, de maior movimento e fluxo de transportes e com maior concentração de estabelecimentos comerciais.

Para acompanhar diariamente esta distribuição dos delitos nas diferentes zonas urbanas, é decisivo, que o Poder Público conte com o recurso de geoprocessamento das ocorrências criminais. Com este software, é possível visualizar no mapa da cidade as ocorrências, sua concentração e eventuais deslocamentos, o que constitui informação imprescindível à elaboração de respostas rápidas e eficazes na prevenção, tanto quanto ao planejamento de ações a médio e longo prazo.

O primeiro passo, assim, para o gerenciamento dos programas de segurança na cidade exige a montagem de um bom modelo de georeferenciamento. Paralelamente, seria importante – para a continuidade desse trabalho, que houvesse um estudo específico sobre os homicídios na cidade de Alvorada. Nesse caso, tendo em conta que os registros de homicídios abarcam quase a totalidade dos casos – o que fez com que esses dados sejam, entre todos os

produzidos pela Polícia, o mais confiável – deveríamos analisar todos os inquéritos realizados pela Polícia Civil da cidade procurando identificar as características mais importantes desse tipo de crime como: quanto às vítimas e aos autores: idade, sexo, etnia e escolaridade; quanto às circunstâncias: local exato das ocorrências, dia da semana, horário e arma empregada; se havia ou não algum tipo de relação entre a vítima e o autor e, tanto quanto possível, os motivos do crime. Entre os homicídios com autoria conhecida, seria preciso, ainda, levantar quantos dos autores foram denunciados, quantos foram julgados e, entre estes, quantos foram condenados. Um estudo do tipo, entretanto, demandaria uma equipe de trabalho, ou um prazo maior do que os três meses que tivemos nessa consultoria.

Independentemente desta lacuna, devemos sublinhar que várias serão as ações do **Programa Paz Urbana** que concorrerão para a redução do número de homicídios, a médio e longo prazo. Para que um efeito desta magnitude seja observado será sempre necessário uma abordagem multidisciplinar e integrada dos programas de prevenção que considere, por exemplo, que as escolas não podem ter êxito sem o apoio das famílias, que as famílias não podem desempenhar bem o seu papel se estiverem à margem do mercado de trabalho, que o mercado de trabalho não pode operar a contento se as ruas não forem seguras e bem policiadas e que a polícia, por seu turno, não pode alcançar esse resultado sem a participação das comunidades. Neste ítem, então, iremos apenas discorrer sobre algumas medidas específicas que podem produzir resultados a curto prazo, sem esquecer que os efeitos pretendidos estarão também na dependência do bom andamento de outras iniciativas.

Uma vez identificadas as áreas com maior concentração de ocorrências violentas nos últimos 12 meses (destacadamente, homicídios, assaltos à mão armada e lesões corporais), estas seriam tomadas como prioritárias para o trabalho da Guarda Municipal. O policiamento comunitário iniciará, então, pelas áreas com

problemas mais graves de segurança.

6b) Reprimir seletivamente o tráfico de drogas-

Uma ação conjunta com as polícias estaduais e com a Polícia Federal – articulada no âmbito do Gabinete Integrado da Paz Urbana (GIPU) - deveria ser desencadeada para que o tráfico de drogas fosse reprimido com eficiência, nestas regiões, ainda que com o risco concreto de deslocamento imediato do comércio ilegal para outras regiões da cidade. A pesquisa de vitimização que realizamos permitiu perceber que a venda e o consumo de drogas são práticas largamente incorporadas ao cotidiano da cidade. Sua extensão é, de fato, muito maior do que se poderia imaginar. Em alguma medida, isso reflete, também, a incapacidade ou o desinteresse das forças policiais em construir uma política específica. Também por isso, uma intervenção competente das polícias pode produzir efeitos importantes de curto prazo.

Este tipo de ação repressiva, entretanto, deve ser desenvolvida com o cuidado de não agregar novas dificuldades para o estabelecimento das demais políticas e para não aumentar a resistência e a desconfiança da comunidade nas polícias e, por decorrência, nos governos. Quando falamos, então, de “repressão eficaz ao tráfico de drogas na região”, estamos nos referindo a um tipo de ação repressiva centrada na inteligência e que seja a mais discreta e seletiva possível. Trata-se, em última instância, do desafio de identificar os pontos principais de distribuição da droga – não necessariamente os pontos de venda – e prender, pelo menos, aqueles que alimentam o tráfico na região. Prisões de jovens que são, na verdade, empregados do tráfico e que trabalham na ponta dessa poderosa indústria devem ser, a todo custo, evitadas porque seus efeitos são nulos. Algumas horas após este tipo de prisão, haverá outro menino contratado pelo tráfico cumprindo as mesmas funções.

6c) Desmobilizar as gangues-

Ao mesmo tempo, todas as agências com trabalho na região concentrarão seus esforços para desmobilizar as eventuais gangues em atividade na área. Os

principais estudos disponíveis sobre o comportamento de infratores violentos crônicos demonstram que eles não se envolvem apenas em um conjunto de atividades ilegais, mas também manifestam um conjunto de outros problemas comportamentais. Infratores com este perfil usualmente saíram muito cedo da escola, possuem e carregam armas de fogo para sua própria proteção, integram gangues, iniciam precocemente sua vida sexual (pelo que tendem a se tornar pais e mães muito cedo) e se tornam “independentes” de suas famílias em uma idade onde os demais jovens ainda mantêm fortes laços com seus pais. Durante o período em que os jovens estão vinculados a gangues, o número de crimes e atos violentos que eles praticam é muito maior do que os encontrados nos períodos imediatamente anteriores e posteriores a esta “filiação”. As gangues oferecem, então, um desafio especial para uma política de redução da violência.

A adolescência pode ser caracterizada como um aprazamento. Um período das nossas vidas onde somos definidos por uma dupla negação: já NÃO somos crianças e ainda NÃO somos adultos. Os adolescentes precisam afirmar o que são e, para isso, precisam se diferenciar dos seus pais, afirmar sua independência, seus valores específicos. Não por outra razão – para que existam como sujeitos autônomos – os adolescentes tendem a viver este aprazamento como um momento de ruptura, mais ou menos radical, com os pais. Isso significa que eles tendem a afrouxar seus vínculos com a família – precisamente os vínculos típicos da dependência que se caracterizaram durante a infância. Se eles não são mais crianças, então esses vínculos não têm razão de ser. Ocorre que eles ainda não podem constituir os vínculos que definem a vida dos adultos porque, como regra, ainda não trabalham ou, pelo menos, ainda não podem assegurar o próprio sustento e porque seguem sós, vale dizer: não possuem outras pessoas que dependam deles. O resultado dessa conjugação histórica propiciada por fenômenos de ordem cultural e econômica bem conhecidos – que se tornaram mais evidentes na Europa e nos EUA, por exemplo, após a Segunda Guerra – é que os adolescentes terminam experimentando uma situação de **ausência de vínculos**. Para todos efeitos, é como se “flutuassem” na sociedade.

Essa condição, possivelmente, tenha muito a ver com o fato dos jovens terem maiores possibilidades de se envolverem com atos delituosos. Ao contrário dos adultos que precisam considerar as conseqüências que seus atos poderão trazer para outras pessoas que dependem deles – como os filhos, por exemplo – os adolescentes sentem-se livres de constrangimentos dessa natureza. É também por conta dessa condição de uma certa “orfandade” que os jovens tendem a se agrupar e a demarcar seus terrenos em uma cartografia de tribos identificadas por gostos musicais, estilos de vida, preferências esportivas, consumo de drogas e mesmo por gangues mais ou menos violentas. Suas relações predominantes e onde eles realizam os “rituais de passagem” à vida adulta são, assim, de natureza horizontal (ao contrário das relações típicas experimentadas na infância com os pais que são, por definição, verticais).³⁵ É fundamental para a formação do senso moral dos jovens que as antigas noções compartilhadas pelo verticalismo anterior –aquelas que foram exigidas pelos pais – sejam relativizadas. Trata-se, enfim, de estabelecer valores de forma autônoma. Ocorre que este processo de relativização pode criar – e muito freqüentemente isso ocorre – a ilusão de que o grupo, a “tribo”, possa criar também as suas próprias leis. A sociedade, nesta hipótese, pode ser vista apenas como um terreno estranho e suas leis como valores a serem desconsiderados. Teríamos aqui uma recusa à simbolização da Lei que abre espaços perigosos de confrontação e chances inéditas ao delito. Por esse caminho, os jovens se inscreverão entre os principais perpetradores de atos criminosos e violentos e, ao mesmo tempo, como suas principais vítimas.

Todas as formas de construir vínculos – que não sejam em si mesmos destrutivos - para os adolescentes, então, serão especialmente benéficas e potencialmente funcionais à prevenção o crime e da violência. No caso das gangues, não se chegará a um bom resultado se a aposta for, simplesmente, a repressão. Ao lado de uma certa dose de repressão, será preciso oferecer aos jovens eventualmente

³⁵ Penso que seja importante prestar atenção às posições que têm sido sustentadas, neste particular, por exemplo, por Maria Rita Kehl que nos fala da “função fraterna”. Ver Kehl, M.R. (2004)

ligados a uma gangue outro tipo de vínculo. Eles poderão ser atraídos por programas competentes na área cultural, poderão ser mesmo atraídos por programas que os envolvam em tarefas auxiliares de segurança na região, entre outras possibilidades que devem ser descobertas ou inventadas.

Jovens que tenham se evadido da escola³⁶ e/ou que tenham relações de proximidade ou pertencimento a gangues devem ser abordados prioritariamente. Identificá-los não é o maior problema. A própria Guarda Municipal, com auxílio do professores e das lideranças comunitárias, poderá fazê-lo. Deve-se oferecer maior atenção aos casos de alunos infreqüentes, àqueles que tenham se envolvido nas escolas em ocorrências violentas e àqueles jovens que tenham recebido medidas sócioeducativas. O desafio maior, entretanto, será o de como abordá-los e de como atraí-los. Programas para este fim tendem a ser mais eficazes se contarem com a possibilidade de vantagens imediatas a esses jovens como, por exemplo, a oferta de bolsas mediante o compromisso de algum tipo de contra-prestação, desempenho ou envolvimento nos próprios programas.

6d) Estimular o desarmamento geral da população

Os indicadores disponíveis no Brasil indicam que a esmagadora maioria dos homicídios são praticados com armas de fogo. Em 1996, no Brasil, para 50 mil vítimas de homicídio tivemos 45 mil pessoas mortas com armas de fogo. Isso assinala um percentual de 88,9% de vítimas de homicídio por arma de fogo, o mais alto percentual do mundo. A Colômbia, que tinha à época uma taxa de homicídios igual a 70.92 para cada 100 mil pessoas, tinha uma taxa de 76.13% de homicídios por arma de fogo. A África do Sul (com taxa de 66,4 homicídios para cada 100 mil) tinha 41,2% de homicídios por armas de fogo e a Jamaica (taxa de

³⁶ Estudo realizado pelo "Viva Rio" demonstra que, no Brasil, as vítimas de homicídios estão concentradas na população que deixou a escola entre a 4ª e a 7ª séries. Ver Fernandes, R. C. (2004).

homicídios de 31.60 para cada 100 mil habitantes) tinha um percentual de 57,69% de homicídios por armas de fogo. Já os EUA (Taxa de homicídio de 8.95 para cada 100 mil hab.) tinha um percentual de 69,75% de homicídios praticados por armas de fogo. Nos últimos 10 anos, 300 mil pessoas foram assassinadas no Brasil.

Como temos um problema gravíssimo quanto a dados confiáveis na área da segurança pública, há estimativas diferentes quanto à incidência do uso de armas de fogo nos homicídios: Segundo dados do SIM/DATASUS e IBGE ³⁷, essas armas responderiam por 63% de todos os homicídios no país. Ainda assim, estaríamos diante de uma taxa bastante alta de incidência de armas de fogo em homicídios.

Essa incidência de homicídios por armas de fogo no Brasil faz crer que um maior controle no acesso às armas portáteis poderia produzir um efeito bem mais significativo na redução da violência do que aqueles já observados em outros países.

Por certo, as iniciativas de desarmamento não serão suficientes para se enfrentar o desafio de reduzir as taxas de homicídio. Elas produzirão, entretanto, efeitos positivos, especialmente para o casos de crimes praticados cotidianamente em conflitos banais não associados à emergência da criminalidade e nas mortes acidentais por negligência ou imperícia. Reduzirão, também, os casos de morte por resistência a assaltos e terminarão por construir dificuldades aos “bandidos” que – a contrário do que costumam afirmar os defensores das armas no Brasil, costumam ter fácil acesso às armas subtraindo-as em furtos e roubos exatamente daqueles que acreditam no seu poder defensivo ou intimidatório.

³⁷ The Map of Violence III, Jacobo Waiselfisz, UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH.Brasília,2002

Sabe-se que as pessoas pobres têm maior probabilidade de se tornarem vítimas de crimes violentos. Dados da Pesquisa nacional de Vitimização dos EUA (*US National Criminal Victimization Survey*), de 2001, mostram que a taxa de homicídios para pessoas com renda familiar inferior a 7.500 dólares é de 46 para cada grupo de 100 mil, enquanto é de 18,5 para as pessoas com renda acima de 75 mil dólares. No Brasil, um jovem do sexo masculino tem 24 vezes mais chances de ser vitimado por um tiro do que uma mulher na mesma faixa etária. Estudos como o de Wendy Cukier (*Gender and Small Arms, Small Arms Firearms Education and Research Network – SAFER-NET, www.ryerson.ca/SAFER-Net/*.) demonstram que o risco de uma mulher ser morta pelo marido aumenta com a disponibilidade de arma de fogo. Nos EUA, 51% das vítimas da violência doméstica são mortas a tiros. Estudos internacionais demonstram que mais mulheres são alvejadas dentro de casa por seus parceiros do que nas ruas, por estranhos.

É preciso observar que as armas de fogo que mais matam no Brasil são as armas de mão (*handguns*), revólveres e pistolas, e não as chamadas "armas pesadas" como rifles e metralhadoras. Das 45 mil pessoas que morreram por armas de fogo, 40 mil foram vitimadas por armas portáteis - armas leves e de pequeno calibre (ALPC).³⁸

³⁸ A disponibilidade de armas ajuda a fomentar a violência o que pode ser comprovado pela situação enfrentada em vários países onde conflitos armados foram oficialmente encerrados, mas onde muitas pessoas seguem armadas. Armas de pequeno porte matam muito mais do que armas pesadas. Na Colômbia, por exemplo, estima-se que 9 em cada 10 atrocidades praticadas contra civis por grupos armados ocorrem com o uso de armas de pequeno porte. (*Reconsidering the Tool of War: Small Arms and Humanitarian Action, Robert Muggah, Martin Griffiths, Humanitarian Practice Network Paper 39*, julho de 2002) No Camboja eram registradas 147 lesões causadas por armas de fogo para cada cem mil habitantes imediatamente antes do acordo de paz de 1991. Durante o período de transição, sob o controle da ONU, os números caíram para 71 por cem mil. Como a população não foi desarmada, cinco meses após a saída da ONU os números haviam subido para 161 por cem mil. Em julho de 2003, havia 24 milhões de revólveres no Iraque, o suficiente para armar cada cidadão incluindo as crianças. Essas armas podiam ser adquiridas por 10 dólares cada. É consenso, hoje, que os carregamentos de armas para Ruanda, vindos principalmente da China, França, África do Sul e Egito, nos meses que antecederam a guerra civil de 1994, encorajaram e facilitaram o genocídio que veio ocorrer. (*Rwanda: Arming the Perpetrators of The genocide, Amnesty International; Rwanda/Zaire: Rearming with impunity: International Support for the Perpetrators of the Rwanda Genocide, Human Rights Watch*, maio de 1995, etc.)

Outra informação importante está conectada com o tema dos suicídios no Brasil. Normalmente se ignora o problema dos suicídios, mas ele é bastante sério em nosso país. Nossas taxas estão subestimadas porque, muitas vezes, os familiares e as autoridades mascaram as ocorrências. Seja como for, sabe-se que 70% das pessoas que se suicidam no Brasil usam armas de fogo, o que é também um recorde mundial (recorde para emprego de armas de fogo em suicídio). Normalmente, as pessoas imaginam que os suicidas procurariam um outro meio de se matar caso não tivessem uma arma ao alcance. Isso não é verdadeiro. Primeiro, porque a maior parte dos suicidas age por impulso e em momentos de crises depressivas agudas. Assim, caso não encontrem um meio simples e de resultados "seguros", uma proporção significativa deles deixará de atentar contra suas vidas. Foi assim na Inglaterra, por exemplo, quando o governo providenciou a substituição do gás de cozinha tóxico pelo gás natural. Antes, o suicídio através do gás era o método mais comum de por fim à própria vida na Inglaterra; depois da troca do gás, as taxas de suicídio caíram substancialmente. Ou seja: não se verificou o "deslocamento" para outros métodos.

A administração, em ação também articulada pelo Gabinete Integrado da Paz Urbana (GIPU), deverá desenvolver um programa ofensivo de re-compra (*pay back*) das armas em circulação para se integrar ao programa do Governo Federal. O ideal seria a possibilidade de oferecer uma quantia extra em dinheiro – além do fixado pelo programa federal - por arma recolhida. Tal alternativa, entretanto, não é prioritária diante de outros investimentos necessários. Assim, a contribuição mais importante a ser oferecida pela Prefeitura será, sem dúvida, a articulação das comunidades – escolas, associações de moradores, empresários, igrejas, etc. na campanha do desarmamento. Isso será especialmente facilitado pelo clima de debates que preparará o plebiscito sobre o tema, marcado para 2005.

7) Projeto de recuperação de áreas degradadas-

Ao mesmo tempo, a Guarda Municipal desencadearia junto às comunidades e com o apoio do Poder Público um esforço concentrado para a recuperação de áreas degradadas, envolvendo a participação dos residentes e das associações comunitárias, lideranças locais, estudantes, etc. em mutirões de limpeza e embelezamento das áreas públicas. A administração municipal ofereceria o apoio logístico necessário, disponibilizando caçambas ou *containers*, oferecendo material de pintura e de limpeza, etc. Ato contínuo, providenciaria nas melhoras emergenciais de natureza estrutural como reposição de luminárias e sinalização, canalização de córregos, reparos nas vias de maior circulação, conserto de pontes, de abrigos de ônibus, etc.

Esse tipo de intervenção não deve ser menosprezado. Áreas degradadas onde o lixo se acumula, terrenos baldios tomados pelo mato, esgoto correndo a céu aberto, fachadas das casas tomadas por pichações, ruas danificadas e sem sinalização, monumentos destruídos, praças com brinquedos estragados, etc. simbolizam algo e, portanto, produzem “mensagens”. Para a maioria das pessoas elas significam “-Aqui você não está seguro”. Já para as pessoas que estão inclinadas a praticar algum tipo de delito, elas significam: “Esta área não tem dono, ninguém se preocupa com ela. Aqui você pode agir com tranquilidade.” A desordem urbana, ambiental, então, está associada à prática do crime.

Na verdade, a linha de raciocínio pela qual desordem e crime são associados foi a responsável pela importante descoberta de que o medo do crime tende a agregar problemas de segurança para a população.³⁹ Em primeiro lugar, quando uma região convive com uma sensação de insegurança disseminada e as pessoas

³⁹ Esta conclusão é uma das contribuições importantes da chamada “Teoria das Janelas Quebradas” que, entendo, deva ser recuperada e examinada separadamente do uso político que fez dela o ex-prefeito de Nova Iorque, R. Giuliani, com suas pregações demagógicas em favor da política de “Tolerância Zero”; uma bobagem que encantou os segmentos mais conservadores em todo o mundo.

passam a lidar com a percepção de que poderão ser assaltadas ou agredidas a qualquer momento.⁴⁰ A tendência mais forte e observável, então, é a de que elas evitem circular pelas áreas públicas e permaneçam, durante a maior parte de seu tempo livre, em suas próprias casas. (Lavrakas *et al.* 1980) Isso faz com que as pessoas se isolem progressivamente, o que enfraquece e, em alguns casos, destrói as relações sociais que constituem a comunidade.

Na medida em que os antigos laços comunitários são enfraquecidos, as atividades sociais onde as pessoas costumavam se encontrar tendem a desaparecer e as chances de que a população possa se engajar em algum projeto de natureza coletiva diminuem sensivelmente. O que sugere que o medo do crime diminui o poder das comunidades. Ao mesmo tempo, esse processo faz com que a vigilância natural – aquela que é oferecida pela simples presença das pessoas - deixe de existir o que, por sua vez, estimula a ação dos infratores e dissemina práticas consideradas anti-sociais como a venda e o consumo de drogas nas ruas.

Quando as pessoas procuram evitar os espaços públicos - não apenas os residentes, mas também os eventuais visitantes - os empreendimentos comerciais da região são afetados, com mais força aqueles que operam à noite ou que estão vinculados ao entretenimento. Muitos destes negócios simplesmente se verão obrigados a fechar ou a procurar outro endereço. Assim, as oportunidades de emprego na região definham. O clima geral de insegurança fará com que muitos dos moradores, especialmente aqueles que dispõem de uma melhor condição sócio-econômica, tomem a decisão de fixar residência em outras regiões. Esse processo de deslocamento de um grupo de moradores produzirá conseqüências no mercado imobiliário, depreciando o valor das residências e dos aluguéis

⁴⁰ No caso, pouco importa o grau de correspondência – se maior ou menor - dessa percepção com os riscos concretos de vitimização. O fato é que as pessoas que se sentem ameaçadas vivem esta sensação como uma realidade incontestável. É preciso reconhecer isso para que não se pretenda, ingenuamente, “convencer” as pessoas de que elas estão sentindo o “sentimento errado”. Quando alguém está atemorizado é preciso oferecer-lhe proteção e não uma explicação em torno das probabilidades de vitimização. Esta sensação de insegurança terá de ser enfrentada com políticas específicas que a desconstituam, o que jamais será um processo simples ou de curto prazo.

naquela localidade.⁴¹ Muitos outros moradores talvez não consigam se fixar em outra região; pelo menos não imediatamente. Continuarão, entretanto, alimentando a expectativa de consegui-lo, o que diminuirá o seu interesse em realizar quaisquer investimentos em suas residências ou a contribuir para melhorias urbanas na localidade. Em uma situação do tipo, os novos moradores tendem a ser originários de camadas mais pobres, o que irá redefinir as características sociais da região e, assim, sucessivamente, em uma dinâmica de retro-alimentação.

8) Projeto Esporte à Meia Noite

Uma das maneiras de se oferecer aos jovens formas alternativas de reunião e lazer passa pelo melhor aproveitamento dos espaços públicos destinados ao esporte. Em Alvorada, muitas das escolas municipais possuem ótimas quadras esportivas. Boa parte delas é coberta e iluminada. O acesso a essa estrutura, entretanto, está, em regra, restrito aos alunos da escola e, mesmo assim, apenas em horários limitados. É preciso reverter essa tendência e transformar as quadras situadas nas escolas em espaços realmente públicos e de fácil acesso à comunidade fora do período das aulas. Particularmente os jovens da comunidade – aqueles que se evadiram da escola e aqueles que já concluíram seu período regular de estudos – devem ser atraídos por projetos simples e efetivos que possibilitem a ocupação das quadras à noite, mesmo em horários não habituais

⁴¹ Rosenbaum (2002:36) cita uma pesquisa de 1994 da revista *Money* sobre os melhores lugares para se viver nos Estados Unidos que ilustra o problema. Segundo o levantamento feito pela revista entre seus leitores, o desejo por um baixo índice de crime aparece em primeiro lugar entre 43 fatores que as pessoas consideram quando escolhem um lugar para viver.

como a meia noite.

Pelo projeto, as comunidades seriam sensibilizadas e organizadas para uma ocupação ordenada das quadras mediante agendamento. Torneios de várias modalidades esportivas seriam estimulados. O Poder Público deve oferecer o apoio necessário quanto à cedência de material esportivo, árbitros e técnicos. A iniciativa privada na região pode oferecer patrocínio para os campeonatos oferecendo prêmios aos vencedores, etc. Competições de caráter municipal podem ser organizadas e grupos de excelência nas diversas modalidades (seleções) podem ser formados até mesmo para jogos em outros municípios.

Este tipo de iniciativa – que, por certo, deve envolver também os alunos regularmente matriculados – irá exigir uma mudança na política que foi desenvolvida e aplicada em Alvorada pela Secretaria Municipal de Educação. Refiro-me à linha que estimula as práticas esportivas solidárias e não competitivas. A discussão dos pressupostos teóricos que embasam essa política extrapola em muito os objetivos desse Plano. Seja como for, deve-se assinalar que as intenções que a legitimam são as melhores e se vinculam, estritamente, à necessidade de universalizar as práticas desportivas, evitando a exclusão daqueles alunos que sejam menos capazes ou menos habilidosos. Uma política que desconsidere a dimensão competitiva das práticas esportivas, entretanto, despreza os efeitos potencializadores da excelência. Assim, por exemplo, Daiane dos Santos – uma das melhores atletas que o Brasil já produziu – tem feito muito pela ginástica olímpica brasileira, atraindo centenas de jovens à prática desportiva, precisamente por conta do seu sucesso e do grau de excelência que o construiu.

Esportistas medianos e impedidos de se sobressair por conta dos resultados alcançados terminam por se desinteressar das práticas esportivas ou mantêm com elas apenas uma relação esporádica e lúdica. Natural que seja assim. Não serão menos importantes por conta disso, entretanto, podendo se sobressair em

outras atividades. O problema é que se todos estão limitados nas práticas esportivas pelo perfil mediano, o próprio esporte “perde a graça” e não agrega identidade de grupo, nem torcida, nem emoção. No mais, a preocupação com a “inclusão” não deve fazer tábula rasa das diferenças naturais entre as pessoas. Imagine-se, por exemplo, uma política do tipo aplicada à formação de um coral em uma escola. É claro que todos os alunos devem cantar, ou, pelo menos, ter a chance de se dedicar ao canto. Como se sabe, entretanto, nem todas as pessoas podem ser treinadas a ponto de atingir o nível básico necessário para a formação de um coral. Muitas, além de não possuírem aptidão musical, também não possuem interesse em corais. Deveríamos, então, deixar de selecionar os melhores cantores, os mais afinados, e, entre estes, aqueles que pudessem compor os diferentes timbres de voz? Parece evidente que não.

Para uma política de segurança que procure oferecer aos jovens a chance de construir vínculos e identidades grupais, assim, um esporte onde não há competição é apenas uma boa oportunidade perdida.

9) Projeto Jovem Autor

Os jovens mais pobres que habitam as periferias de nossas cidades convivem, além dos carecimentos materiais e afetivos, com a maldição da invisibilidade. Eles se obrigam a um tipo de inserção no mundo onde, a rigor, não há quem os reconheça. Se movimentam, então, como sobras, ou fantasmas, em meio à indiferença geral. Estes jovens, aliás, só freqüentam os noticiários nas crônicas policiais e só são objeto de preocupação pela ameaça real ou imaginária que portam. Como o disse Luiz Eduardo Soares: “Só pisam o salão nobre da agenda

pública quando se discute a redução da idade penal”⁴²

Se queremos promover a dignidade e os direitos humano desses jovens e se sabemos que a negligência ou a ausência de políticas públicas para a juventude são funcionais à reprodução de práticas violentas e delituosas; se, mais do que isso, sabemos que é precisamente o abandono dessa juventude das periferias e a falta de perspectiva que lhes foi legada que mais favorecem as dinâmicas perversas de recrutamento de milhares de meninos pobres pelo narcotráfico, então é preciso tratar esse tema com a devida importância e conferir-lhe prioridade.

A idéia que desejamos reforçar aqui é a de que políticas públicas para a juventude centradas em projetos de geração de emprego e renda, ou que ofereçam aos jovens perspectivas de profissionalização, não serão eficientes caso não se articulem com um projeto mais amplo capaz de estimular o **protagonismo** dos jovens e adolescentes e de lhes oferecer **reconhecimento**. É preciso, em síntese, romper a maldição da invisibilidade; permitir que os jovens da periferia sejam titulares dessa recompensa simbólica tão decisiva para todos nós e que podemos traduzir como admiração, respeito e autoria. Lembrando, mais uma vez, a lição de Luiz Eduardo Soares:

“A identidade só existe no espelho, e esse espelho é o olhar dos outros, é o reconhecimento dos outros. É a generosidade do olhar do outro que nos devolve nossa própria imagem ungida de valor, envolvida pela aura da significação humana, da qual a única prova é o reconhecimento alheio”⁴³

⁴² Soares, L. E. (2004).

⁴³ Soares, L. E. (2004). p.137

O tráfico de drogas não “ganha” os meninos apenas porque lhes oferece a chance de ganhar algum dinheiro; os atrai, também, pelo fato de lhes permitir que “sejam alguém” e que possam se impor aos demais, ainda que pelo medo.

O projeto “jovem autor” procura enfrentar essa necessidade de produzir reconhecimento. Para tanto, a prefeitura deverá contar com uma boa equipe de agitadores culturais que sejam capazes de reunir e articular grupo de jovens nas áreas mais violentas da cidade e, com eles, construir projetos de natureza cultural. Atualmente, a administração municipal de Alvorada já mantém iniciativas importantes com esse conceito como o projeto “Foto na Lata”, para a formação de fotógrafos comunitários, entre outros. A música, a dança, o teatro, as artes plásticas, a literatura, o graffiti, o fanzine, o hip hop, a moda, a capoeira, a informática, os esportes, são apenas algumas das áreas que permitem uma infinidade de iniciativas e projetos coletivos a serem construídos com a juventude.

O fundamental nessas iniciativas é a possibilidade delas oferecerem uma recompensa simbólica aos jovens, de permitir que eles se envolvam com uma idéia de futuro e de revelar autores e novos talentos. Em cada região da cidade, deveríamos evoluir para a construção de Núcleos Culturais da Juventude e, tanto quanto possível, construir referências físicas para este trabalho, como auditórios, estúdios, palcos, etc.

10) Política anti-bullying nas escolas

Há uma grande atenção no Reino Unido, como de resto na maioria dos países europeus, nos EUA e em outras nações democráticas, para a necessidade de se evitar que as próprias escolas sejam espaços de reprodução de comportamentos violentos, autoritários e/ou discriminadores e preconceituosos. Estes

comportamentos têm sido nomeados em língua inglesa pela expressão “bullying”.⁴⁴ Não se deu muita importância na Inglaterra para o fenômeno até que crianças começaram a praticar suicídio por conta dele. Também nos EUA, foi preciso que dois alunos, que eram objeto de humilhações em uma escola em Columbine, entrassem atirando em todos os que viam pela frente - matando um total de 14 pessoas entre alunos e professores - para que o tema se tornasse algo importante.

Neste sentido, os programas “*anti-bullying*” direcionados à prevenção de qualquer tipo de provocação, abuso, violência física, exclusão ou manifestação de preconceito entre os alunos têm cumprido um papel importante. O que se pretende impedir é que alunos sejam vitimados pelos próprios colegas, seja por brincadeiras ofensivas ou humilhantes, seja por ameaças ou agressões físicas. As crianças são informadas do que se pretende evitar com estes programas e são estimuladas a relatar casos de vitimização que tenham testemunhado ou sofrido. Os períodos de recreio são supervisionados, tanto quanto a entrada e a saída da escola. Os pais são informados a respeito e muitos esforços são feitos para banir as práticas consideradas agressivas entre os próprios alunos.

Phillips (2003:711) cita um dos maiores estudos sobre o tema no Reino Unido, com 6.758 alunos de Sheffield, onde se encontrou que mais de ¼ dos alunos haviam sofrido algum tipo de “*bullying*” durante o trimestre em curso.⁴⁵ Da mesma forma, pesquisa com 2.377 estudantes de escolas primárias em Hertfordshire e ao norte de Londres mostrou uma taxa de vitimização de cerca de 30% para alunos que relataram 4 casos de “*bullying*” ou mais nos últimos 6 meses.⁴⁶ O estudo de

⁴⁴ Algumas traduções têm utilizado a expressão “intimidação” a qual, entretanto, não me parece cobrir a extensão dos significados sugeridos pela expressão inglesa que vão desde a ação de importunar conscientemente alguém, até às práticas de exclusão e de violência física. Por essa razão, preferi manter o termo “*bullying*”

⁴⁵ Whitney, I. e Smith, P.K. (1993), “A Survey of the Nature and Extent of Bullying in Junior/Middle and Secondary Schools” *Educational Research*, 35/ 1:3-25.

⁴⁶ Wolke, D.; Woods, S.; Stanford, K. e Schulz, H. (2001), “Bullying and Victimization of Primary School Children in England and Germany. Prevalence and School Factors”. *British Journal of*

Sheffield mostrou que a vitimização repetida (pelo menos uma vez por semana) atinge cerca de 10% dos alunos nas primeiras séries e cai para 5% nas escolas secundárias. Normalmente, os meninos são mais freqüentemente vítimas nos casos de agressão, enquanto as meninas são mais vitimizadas pelo isolamento e pela rejeição. Os pioneiros em pesquisas e políticas públicas nesta área foram os países escandinavos e a referência mundial mais importante no tema é a experiência norueguesa que conseguiu assegurar uma abordagem preventiva em todas as escolas do país e reduzir os casos de “bullyng” em 50%.

No Brasil, alguns poucos estudos têm se debruçado sobre o problema. Trabalho de fôlego realizado pela UNESCO ⁴⁷ trouxe dados inéditos sobre a gravidade e as dimensões da violência vivenciada em nossas escolas. Esse trabalho encontrou que cerca de 1/5 dos alunos e dos membros do corpo técnico-pedagógico, em média, relatou casos de agressões e espancamentos nas escolas. O percentual de relatos do tipo, entre os estudantes, variou de um mínimo de 11% a 13% (Rio de Janeiro, Maceió e Fortaleza) ao máximo de 23% e 25% (Porto Alegre e Florianópolis). Já entre os membros do corpo técnico-pedagógico, os percentuais mais elevados variaram entre 21% e 28% e agregam, além das capitais já mencionadas, Recife e Goiânia. Os percentuais encontrados para a ocorrência de ameaças foram, como se poderia esperar, ainda bem superiores. (Abramovay *et al*, 2002:237) O roubo de objetos pessoais de alunos e professores aparece como uma ocorrência comum na pesquisa, variando desde 38% e 36% de respostas positivas entre os alunos de Porto Alegre e Distrito Federal, respectivamente, a 20% em Belém. Entre os professores, esses percentuais são mais elevados sendo os dois primeiros aqueles colhidos em Porto Alegre e Distrito Federal (62% e 58% de respostas positivas para ocorrência de roubos) e, o menor, o encontrado em Maceió (30%). (Abramovay *et al*. 2002:275) Não deixa de ser impressionante a banalização destas ocorrências no espaço escolar o que autoriza a hipótese de

Psychology, 92/ 4: 673-96.

⁴⁷ Pesquisa Nacional Violência, Aids e Drogas nas Escolas, UNESCO, 2001.

que as agressões estariam, de alguma forma, encontrando um respaldo em valores violentos que as antecedem e as legitimam no interior de certos grupos.⁴⁸ Uma possibilidade que se fortalece diante das respostas colhidas pela pesquisa da UNESCO junto aos alunos das capitais brasileiras. Quando, por exemplo, os alunos foram perguntados sobre qual a primeira atitude que tomam quando ocorre uma briga entre colegas, as respostas mais freqüentes apontaram para o incentivo à briga. Exceção feita às capitais dos estados de Pernambuco, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Alagoas, todas as demais apresentaram esta alternativa como a mais comum entre os alunos. (Abramovay *et al* 2002:239)

Recente pesquisa do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG, em 50 escolas de segundo grau de Belo Horizonte – municipais, estaduais e privadas - procurou avaliar a percepção dos alunos quanto à violência e o crime dentro da escola, encontrando que:

- . 27,8% dos alunos entrevistados relataram já terem visto, pelo menos uma vez, pessoas armadas dentro da escola.
- . 67,5% dos alunos já viram ou ouviram falar de pessoas quebrando janelas, fazendo arruaças e desordens dentro da escola.
- . 9,6% dos alunos já viram ou ouviram falar de brigas envolvendo xingamentos e ofensas morais na escola.
- . 36,2% dos alunos já viram ou ouviram falar de pessoas vendendo drogas na escola.
- . 47% dos alunos já viram ou ouviram falar de outros alunos sendo assaltados dentro da escola.
- . 59,4% dos alunos já viram ou ouviram falar de outros alunos sendo furtados dentro da escola.

Quanto à própria vitimização dos alunos, a pesquisa encontrou que:

⁴⁸ Abramovay *et al* (2002:237)

. 15,8% dos alunos relataram já terem sido roubados na escola pelo menos uma vez.

. 39,9% dos alunos relataram já terem sido furtados na escola pelo menos uma vez.

. 18,3% dos alunos relataram já terem sido agredidos fisicamente dentro da escola pelo menos uma vez.

. 10,4% dos alunos entrevistados já deixaram de ir à aula, ao menos uma vez, com medo de serem agredidos.

Observe-se, preliminarmente, que os percentuais de crimes colhidos por essa pesquisa são superiores aos recolhidos em pesquisa de vitimização na cidade o que sugere que as escolas, em BH, seriam espaços menos seguros do que as ruas.

Pesquisa da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA)⁴⁹, durante 6 meses, em 11 escolas do Rio de Janeiro – 9 municipais e 2 particulares – com um universo de 5.800 alunos entre 5° e 8° séries, encontrou que:

. 40% dos alunos estavam envolvidos em práticas de “*bullying*”, seja como vítimas, seja como agressores.

. 60% dos alunos afirmaram que o “*bullying*” ocorria, com mais freqüência, dentro da sala de aula, o que assinala uma diferença importante com relação às pesquisas internacionais onde tais práticas ocorrem, com muito mais freqüência, nos intervalos de recreio e na saída da escola.

Números divulgados ao início de agosto de 2004 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) demonstraram que a rejeição que alguns estudantes sofrem na sala de aula, por parte dos colegas ou

⁴⁹ Os resultados podem ser encontrados no livro de Aramis Lopes Neto e Lucia Helena Saavedra “Diga não ao Bullying – reeducação do comportamento agressivo entre estudantes” .

dos professores, tem significativo impacto no desempenho escolar. A média de rendimento dos alunos que se sentem “deixados de lado” na turma fica abaixo da obtida por aqueles que não vivenciam a mesma situação. Os dados constam do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e revelam, pela primeira vez, a influência da rejeição e da amizade na sala de aula no desempenho do estudante. Na 4ª série, 13% dos alunos declaram se sentir “deixados de lado” na sua turma; outros 34% afirmam que essa situação ocorre de vez em quando; para 52% não há rejeição; e 1% não respondeu. Entre o conjunto de estudantes que dizem sempre se sentir “deixados de lado” na sala de aula, a média foi de 145,3 na prova de Língua Portuguesa do Saeb de 2003. Enquanto a pontuação dos que declararam nunca terem sido rejeitados na turma chegou a 178,5, ou seja, 33,2 pontos a mais. Em Matemática, a diferença é de 29,4 pontos (185,2 a 155,8).

Bem, poderíamos, então, falar da violência na escola a partir de ocorrências com armas, ou citando casos onde alunos agrediram professores. Estas situações são, normalmente, graves e merecem atenção. Penso, entretanto, que será necessário começar pelas manifestações mais amplas e corriqueiras da violência nesse espaço, manifestações que, via de regra, são solenemente ignoradas pela escola e pelos próprios professores.

A prática do *bullying* sempre começa a partir da humilhação por conta de alguma diferença. O *bullying* se insinua, ao início, com um gesto de intolerância que pode até parecer inofensivo. O apelido pejorativo é, quase sempre, o primeiro passo nesse sentido. Crianças obesas ou magras demais; crianças que possuam qualquer característica física distinta da média; crianças que sejam negras, ou de alguma etnia minoritária; crianças albinas, crianças que sejam pobres demais, ou que sejam estudiosas demais, ou que usem óculos, ou que possuam inclinações homossexuais, ou que sejam órfãs, etc. - pouco importa qual seja a diferença,

qualquer uma pode ser suficiente para que a experiência desses alunos seja transformada em um pequeno inferno. Isso é *bullying*.

Trata-se de um tema cujo enfrentamento exige uma postura comprometida com valores humanistas, uma firme disposição de respeito diante das diferenças e a capacidade de contrastar - com o próprio exemplo - posturas discriminatórias e preconceituosas vigentes na sociedade. Uma tarefa muito difícil para a maioria dos professores brasileiros pelo que se pode concluir quando sabemos que 59,7% deles consideram “inadmissível” que uma pessoa possa ter experiências homossexuais, enquanto que 21% afirmaram não desejar ter como vizinho uma pessoa homossexual.⁵⁰ (sic)

Nossos professores deveriam ter mais conhecimentos do que a média da população e deveriam ter menos preconceitos do que ela. Afinal, eles são educadores e deveriam ser os depositários da cultura acumulada pela Humanidade. Infelizmente, nossa realidade é bem distinta e a maioria deles simplesmente não se distingue pelos seus conhecimentos, nem por seus valores morais. Educadores com esse perfil terão muito mais chances de darem aulas absolutamente maçantes e a indisciplina dos alunos, nesses casos, pode muito bem ser apenas uma forma de insatisfação, quando não manifestação inequívoca de saúde mental. Não se pode exigir de uma criança que ela envie um “ofício” à direção reclamando da incapacidade do professor, nem se pedir a um adolescente que mantenha um bom comportamento se só o que se lhe oferece é uma chatice insuportável. Neste particular, os professores deveriam compreender que “autoridade” não é uma posição ou um título. Autoridade é uma relação e, por isso, uma conquista.

⁵⁰ Dados da recente pesquisa "Perfil dos Professores Brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam", realizada pela Unesco em parceria com o Ministério da Educação, o Instituto Paulo Montenegro e a Editora Moderna, que ouviu 5 mil professores, sendo 82% da rede pública e 18% da rede privada, nos 26 estados e Distrito Federal.

Armas na escola-

Um tema que merece um cuidado especial quando tratamos de uma política pública de segurança para as escolas diz respeito às armas. Tornar a escola segura impedindo que comportamentos agressivos e preconceituosos entre os próprios estudantes produzam o medo e a decisão de armar-se é uma importante responsabilidade das escolas. No Brasil, o tema não pode ser desconsiderado. A Pesquisa Nacional Violência, Aids e Drogas nas Escolas da UNESCO encontrou uma variação entre 9% e 18% de relatos de alunos em todas as capitais brasileiras que informaram terem colegas, professores, funcionários ou pais portando armas de fogo na escola. Os maiores percentuais neste item foram encontrados no Distrito Federal, Porto Alegre e São Paulo. Segundo o mesmo trabalho, o porte de armas de fogo por estudantes estaria vinculado, entre outras variáveis, a uma determinada “socialização” com armas no espaço doméstico. Entre 1/3 e 1/5 dos alunos possui contato com armas de fogo em suas residências. Considerando os alunos que informaram que seus pais possuem armas de fogo, esse percentual varia entre 32% em Porto Alegre e 18% em Belém. (Abromovay *et al.* 2002: 259)

Os estudos disponíveis nos EUA mostram que o porte de armas entre os adolescentes está relacionado à depressão, ao stress, ao comportamento de risco e ao uso de drogas. (Simon *et al.* 1998 e 1999; Valois *et al.* 1995; Orpinas *et al.* 1995) Outros estudos como o Callahan e Rivara, 1992 demonstraram, também a associação do porte com o pertencimento a gangues.

O comportamento de risco de portar armas na adolescência está fortemente vinculado aos valores presentes na família e no grupo de influência dos jovens. Adolescentes com vínculos frágeis com a família são muito mais suscetíveis aos grupos de influência. (Jessor and Jessor, 1977; Savin- Williams and Berndt, 1990; Steinberg, 1990; Hawkins *et al.*, 1992).

Entre os estudantes que portavam armas, observou-se uma predominância de jovens que residiam em comunidades onde havia pouco ou nenhum esforço legal para o controle da posse de armas e que vinham de famílias com baixo nível de supervisão.

Adolescentes que portam armas possuem muito maior probabilidade de estarem em grupos de amigos que também usam armas. Nesse tipo de agrupamento, usar armas é visto como algo “positivo” ou “charmoso”. (“cool”) Os adolescentes que portam armas possuem mais chances de agredir outros jovens e, quando estão envolvidos em brigas, possuem maiores probabilidades de desejar ferir alguém.

Famílias que possuem uma forte posição contra a posse de armas de fogo e onde os adolescentes sabem que seriam punidos caso fossem flagrados portando uma arma contribuem para que os jovens não portem armas. Já as famílias onde não há essa contrariedade às armas e onde os pais falham em comunicar aos filhos uma posição claramente contrária ao porte de armas terão mais probabilidades de terem adolescentes que portam armas.

Providências como a revista dos alunos ou de suas mochilas não resolvem o problema – já que os estudantes podem guardar armas em locais que não serão revistados. Podem, entretanto, agravar o problema, pois transmitem uma clara mensagem de desconfiança a todos os jovens, violam a intimidade dos adolescentes e sinalizam uma seqüência de procedimentos que são tipicamente policiais e não pedagógicos.

Se queremos enfrentar o problema, será preciso trabalhar de outra forma. Primeiramente, a escola precisaria saber quais são os pais que possuem armas em casa. Procuraria, então, em reuniões individualizadas se inteirar de quais os cuidados que esses pais tem com as armas, onde elas ficam depositadas e

discutir com eles, francamente, os riscos que seus próprios filhos correm e as chances de, eventualmente, um deles trazer uma arma para a escola. Essa primeira providência não irá eliminar estes riscos, mas fará com que, na maioria dos casos, os pais tomem novos cuidados com a guarda das armas.

Uma segunda providência será a de organizar uma ampla discussão sobre o tema nas escolas. O documentário “Tiros em Columbine” de Michael Moore, pode oferecer uma boa oportunidade para um debate e para trabalhos de aula, redações, etc. Seria interessante organizar pequenas reuniões com as diferentes turmas de adolescentes para as quais fossem convidados pessoas que foram vitimadas em ocorrências com armas e que ficaram com graves seqüelas e, também, familiares de jovens que morreram por conta de disparos acidentais ou outras ocorrências com armas. Seus depoimentos poderão exercer um forte impacto sobre os alunos e desempenhar um papel preventivo, corroendo entre os alunos a legitimidade cultural que possa existir em torno das armas.

As escolas devem, também possuir procedimentos padronizados de ação para a eventualidade de uma ocorrência com armas, assim como deve ter para casos de incêndio. Quando um estudante for flagrado portando uma arma, sem que a tenha utilizado, deve-se procurar tratar do caso de maneira discreta, sem divulgação pública. Será preciso, neste caso, apreender a arma e conversar com o aluno de forma a procurar, primeiro, identificar as razões pelas quais ele trouxe a arma para a escola. Ato contínuo, identificar a origem da arma e a forma pela qual ele se apossou dela. Imediatamente os pais, ou responsáveis legais deverão ser convocados. Conjuntamente com eles, a escola deverá se certificar de que providências serão, de fato, tomadas pela família para que o fato não se repita. Caso a arma pertença à família, a escola deverá sugerir que a mesma seja entregue à Polícia Federal nos termos do Programa Nacional de Desarmamento. O aluno deverá receber um tipo de punição disciplinar que não o estigmatize. Caso tudo transcorra normalmente, a presença da polícia não se fará necessária. A polícia deverá, de alguma forma, estar presente caso a arma não seja

apreendida, ou não seja entregue ao Programa Federal, ou caso não se verifique a colaboração dos pais e exista, portanto, um risco ponderável de que o aluno volte a portar armas na escola. Ocorrências com armas na escola onde se verifique disparo serão sempre comunicadas à polícia, ainda que não existam vítimas.

Disciplina nas escolas

Escolas devem possuir regras de comportamento e normas claras, conhecidas por todos. Em Alvorada, a maioria das escolas públicas, municipais e estaduais, não possui regras claras de comportamento, nem contam com um padrão de respostas capazes de premiar as boas condutas, incentivando-as, nem de punir as condutas indesejáveis. Como a escola tradicional brasileira sempre foi muito punitiva e excludente, a reação a este caminho abriu espaços para posturas negligentes. Em muitas oportunidades, as direções e os próprios professores não sabem o que fazer e possuem muitas dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados. Alguns manifestam uma posição clara sobre como se deveria proceder, mas o fato é que nenhuma dessas posições parece agregar consenso. A impressão que se tem é a de que um paradigma foi desconstituído, sem que um novo tenha ocupado o seu lugar.

A proposta político-pedagógica implantada pela Secretaria Municipal de Educação em Alvorada selecionou “princípios de convivência” a serem observados nas escolas.⁵¹ Tais princípios são muito importantes, mas dizem pouco aos alunos quando mencionados abstratamente. “Respeito mútuo”, “ética”, “responsabilidade” ou “consciência”, por exemplo, só podem significar algo relevante se as pessoas dominam um conjunto de valores e noções teóricas bastante complexas. Não é o caso das crianças, nem dos adolescentes que estão em nossas escolas.

⁵¹ Ver a brochura: “Princípios da Escola Cidadã”, Secretaria Municipal de Educação, Alvorada, s/data.

(possivelmente, não seja sequer o caso da maioria dos adultos) Estes princípios, então, devem se traduzir em regras de comportamento que sejam compreensivas. Os alunos devem, de alguma forma, participar da definição destas regras. Não na condição de sujeitos instituintes, uma vez que as regras são da instituição e entre os professores e a direção, por um lado, e os alunos, por outro, há uma relação que é, por definição, assimétrica. Mas no sentido de que eles devem ser ouvidos e terem chance de influenciar o processo de definição das regras. Cumprir e valorizar as regras de comportamento são condutas que devem, por sua vez, implicar em vantagens específicas; tanto quanto descumpri-las deve implicar em desvantagens. Regras claras devem possuir conseqüências claras.

Todos os alunos da rede municipal deveriam receber tal conjunto de regras por escrito e sabê-las “de cor e salteado”. Tais regras deveriam incorporar vedações a todo e qualquer ato de violência, à cola ou qualquer conduta de dissimulação. Deveriam ser bastante explícitas quanto à vedação da prática de impor aos demais alcunhas humilhantes ou ofensivas (prevenindo, assim, o “bullying”); deveriam mencionar explicitamente o quanto se considera inadmissível o transporte e o consumo de drogas na escola, tanto quanto o porte de armas de qualquer natureza; deveriam expor quais os mecanismos de queixa que os alunos podem lançar mão sempre que desejarem, quais os mecanismo de revisão de prova existentes, qual a postura que se espera deles quanto ao uso estrito do uniforme e quanto ao cuidado com o material escolar e com as próprias dependências da escola; deveria se posicionar sobre a inadequação do emprego de linguagem vulgar; sobre o respeito devido aos professores, funcionários e colegas; sobre a conduta esperada com relação aos horários estabelecidos, sobre o quanto é inaceitável a manifestação de preconceito social, racial, religioso, sexual, de orientação sexual, entre outros e, até mesmo, firmar posição sobre temas bem específicos como a vedação do uso de telefones celulares por parte dos alunos dentro da escola ou sobre a política de nutrição praticada pela instituição.

Sabe-se que as escolas secundárias variam muito em suas taxas infracionais. Segundo Farrington (2002:677) pode-se encontrar diferenças que vão desde um ápice de 21 meninos conduzidos à Justiça para cada grupo de 100 alunos até taxas de 0,3 para cada grupo de 100. Escolas com altas taxas de infração tendem a ter baixas taxas de freqüência, alunos com deficiências de aprendizagem e alunos oriundos de famílias de baixa renda conforme o demonstrou o mais conhecido estudo britânico sobre o tema que examinou 12 escolas em Londres.⁵² As razões para estas altas taxas de infração não podem ser explicadas satisfatoriamente apenas pela origem social ou pelas deficiências dos alunos; elas devem ter alguma relação com as escolas em si mesmas. O que as pesquisas sugerem é que um dos fatores responsáveis pela infração e que têm a ver com as escolas é a alta taxa de punição e a ausência do costume de premiar e/ou elogiar os alunos em classe. Outro estudo britânico importante⁵³ encontrou, através de estudo de auto-relato (*self-reported study*) que escolas com grande número de alunos, altas taxas de punição e educação mais formal tendem a ter os piores comportamentos. Uma revisão das pesquisas americanas sugere que escolas com regras claras, justas e consistentes produzem baixas taxas de mau comportamento.⁵⁴

Ainda segundo o estudo de Farrington (2002), um dos programas de prevenção em escolas mais importantes foi conduzido em Seattle de forma múltipla com treinamento de professores, pais e crianças. Cerca de 500 alunos foram selecionados para o experimento e para o grupo de controle em 21 classes de oito

⁵² Rutter, M.; Maughan, B.; Mortimore, P. e Ouston, J. (1979), "*Fifteen Thousand Hours: Secondary School and their Effects on Children*", London: Open Books. Citado por Farrington (2002: 678)

⁵³ Heal, K. (1978), "*Misbehaviour Among School Children: The Role of the School in Strategies for Prevention*", Policy and Politics, 6: 321-32. Idem.

⁵⁴ **As obras indicadas por Farrington sobre o tema são:**

Gottfredson, D.C. (2001), "*Schools and Delinquency*", Cambridge: Cambridge University Press. Herrenkohl, T.I.; Hawkins, J.D.; Chung, I-J.; Hill, K.G. e Battin-Pearsons, S. (2001), "*School and Community Risk Factors and Interventions*" in R. Loeber e D.P. Farrington (eds), 'Child Delinquents: Development, Intervention and Service Needs', 211-46, Thousand Oaks, Calif.: Sage.

escolas. As crianças nas classes experimentais receberam um tratamento especial na escola e em casa direcionado a aumentar os seus vínculos com os pais e seus limites na escola. As crianças foram treinadas, também, em resolução de problemas cognitivos e os pais foram instruídos a reforçar nelas os comportamentos desejáveis. Os professores, por seu turno, foram habilitados a lidar com as classes a partir de regras e expectativas claras e a recompensar as crianças que tivessem comportamentos desejáveis. Este programa teve benefícios de longo prazo. O'Donnel e outros pesquisadores ⁵⁵ avaliaram o desempenho das crianças de famílias de baixa renda e descobriram que, aos doze anos, os meninos que haviam participado do programa tinham menores percentuais de envolvimento com atos infracionais, enquanto as meninas tinham menor envolvimento com drogas. No último acompanhamento de avaliação, os pesquisadores ⁵⁶ encontraram que, na idade de dezoito anos, os participantes do programa tinham menor tolerância à violência e apresentavam menos casos de abuso de álcool e menos parceiros sexuais que o grupo de controle.

A extensa revisão realizada pelos pesquisadores do Departamento de Justiça dos EUA (Krisberg *et al.* 1995) cita positivamente várias técnicas utilizadas por professores americanos em “gestão comportamental” na sala de aula. Em geral, estas técnicas privilegiam o elogio e a recompensa ao invés dos métodos repressivos e autoritários ainda hoje tão comuns em muitas escolas. Uma delas é chamada “Jogo do Bom Comportamento”. Primeiramente, os professores identificam as crianças com tendências de maior agressividade e, depois, as distribuem em grupos diferentes com as demais. O jogo consiste em evitar que, por conta de comportamentos individuais considerados e reconhecidos previamente como indesejáveis, o grupo seja prejudicado com um “ponto” afixado

⁵⁵ O'Donnel, J.; Hawkins, J.D.; Catalano, R.F.; Abbott, R.D. e Day, L.E. (1995), “Preventing School Failure, Drug Use and Delinquency Among low-Income Children: Long-Term Intervention in Elementary Schools”, *American Journal of Orthopsychiatry*, 65: 87-100. Citado por Farrington (2002: 686)

⁵⁶ Hawkins, J.D.; Catalano, R.F.; Kosterman, R. Abbott, R. e Hill, K.G. (1999), “Preventing Adolescent Health Risk Behaviours By Strengthening Protection During Childhood”, *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 153: 226-34. Citado por Farrington (2002: 686)

no quadro-negro. Antes que o jogo comece, um prêmio é anunciado para o grupo que ao final de um período determinado – usualmente uma semana – tiver o menor número de pontos. Os prêmios variam desde adesivos até períodos extraordinários de recreio. Um programa de dois anos foi avaliado em Baltimore. Os participantes eram crianças de áreas típicas de classe média e de áreas pobres. 49% dos alunos eram do sexo masculino e 65% do total da amostra eram negros. Os resultados foram comparados com um grupo de controle (ao qual não se aplicou o jogo). Após um ano, os estudantes que participavam do grupo experimental demonstravam indicadores muito menores de agressividade em comparação com o grupo de controle. O maior efeito desta técnica se fez sentir sobre aquelas crianças que eram consideradas as mais agressivas.

11) Projeto para o Centro de Tratamento de Dependentes Químicos e política de controle do abuso de substâncias

Trata-se de uma ilusão pueril e, normalmente, plena de conseqüências perigosas, a idéia de que seja possível acabar com o consumo de drogas. Não se alcançou esse resultado em nenhuma sociedade conhecida. A humanidade convive com as drogas desde sempre. Há registros delas nas civilizações mais antigas. As populações indígenas recorreram e recorrem ao uso de diferentes drogas, algumas delas bastante fortes e com efeitos alucinógenos mais potentes que o LSD. Essas práticas estiveram incorporadas a quase todas as tradições culturais e se articularam a rituais religiosos. O problema novo no mundo moderno não é o uso e drogas, mas o tráfico de drogas. Uma prática que só se tornou possível, graças às políticas que tornaram determinadas drogas ilegais. Elas propiciaram o surgimento de um mercado clandestino e fizeram a riqueza e a felicidade dos grandes traficantes em todo o mundo.

Deveríamos desenvolver com as drogas a mesma política que usamos, atualmente, com relação ao tabaco e ao álcool. Em que pese todos saibam dos malefícios do hábito de fumar e de consumir bebidas alcoólicas, não nos ocorre tornar essas drogas ilegais. Quando isso foi tentado, como durante a Lei Seca nos EUA, o consumo aumentou e surgiram as organizações mafiosas que forneciam bebidas no mercado clandestino. O que todas as nações democráticas têm insistido quanto ao álcool e o cigarro é que é necessário reduzir o consumo dessas substâncias nocivas. Controlar, em última instância, o abuso que se pode fazer delas; criar constrangimentos e desvantagens para o consumo, desencadear campanhas publicitárias que sejam eficientes no desencorajamento do consumo ou que possam, pelo menos, induzir a sua moderação; sensibilizar com elas especialmente as crianças e aqueles que ainda não adquiriram a dependência, etc.

É preciso, então, desenvolver uma política de drogas que seja inteligente e que possa produzir resultados. No caso de Alvorada, a primeira e maior necessidade pública quanto aos casos de dependência de drogas é a de construção de um CENTRO DE TRATAMENTO PARA DEPENDENTES QUÍMICOS. Prioritariamente, este Centro deveria estar direcionado para o tratamento de adolescentes e jovens dependentes. Além de materializar uma política de saúde muito importante, uma iniciativa do tipo teria repercussões imediatas na redução de um conjunto de crimes, especialmente assaltos praticados por jovens em busca do financiamento da dependência química.

Pela experiência que se acumulou em todo o mundo, inclusive no Brasil com as chamadas “Fazendas Terapêuticas” e com os grupos de AAs, os programas mais efetivos no tratamento da drogadição são de natureza cognitivo-comportamental. Essa abordagem na psicologia que tem sido avaliada, também, como mais efetiva no tratamento de infratores, é, na verdade, não uma teoria psicológica distinta, mas uma expressão que designa uma série de intervenções derivadas de três teorias psicológicas básicas:

Comportamentalismo - que acentua um rol de fatores externos na formatação de padrões de conduta. Assim, por exemplo, tratando-se de infratores, o estímulo do grupo de amigos, a ausência de limites no processo educacional, entre outros, são considerados fatores importantes no estímulo dos comportamentos delituosos.

Teoria Cognitivista – que acentua a importância do pensamento individual, raciocínio, memória e capacidade de resolver problemas na definição do comportamento dos indivíduos. Presume-se, por exemplo, que determinados estilos de pensamento possam ser mais freqüentemente encontrados em infratores do que nos demais.

Teoria Social do Aprendizado - derivada do comportamentalismo, mas chamando a atenção para o fato de que, sendo o ambiente uma chave para se compreender o comportamento dos indivíduos, a aprendizagem pode ocorrer de maneira indireta através da observação dos resultados do comportamento dos outros. O impacto do meio, assim, seria mediado pela cognição.

McGuire (1996) descreveu o modo pelo qual estas abordagens na psicologia e na psicoterapia foram integradas nos anos 70 em uma nova compreensão sobre a complexa relação entre pensamentos, sentimentos e comportamento. Na abordagem com os agressores, por exemplo, o método cognitivo-comportamental sustenta que eles tiveram seu comportamento modelado por fatores do seu meio tendo sido objetivamente falho o processo de aquisição de determinadas capacidades cognitivas. Formas indesejáveis de comportamento foram, então, apreendidas e/ou desenvolvidas. O pensamento dessas pessoas tende a ser mais impulsivo e egocêntrico, mais concreto do que abstrato e mais rígido do que flexível. O processo todo seria bastante similar para os casos de drogadição.

Tendo em vista, então, o paradigma “O que funciona?” (*What Works?*) , sugerimos que a Secretaria de Saúde possa inscrever nas suas prioridades a

montagem desse serviço, formando, para tanto, uma equipe multiprofissional habilitada em aplicar o referido método.

Deve-se evitar programas destinados à inibição do consumo de drogas realizados por meio de palestras nas escolas ou em outros locais públicos. Em regra, tais iniciativas não são efetivas, trabalham quase sempre em uma perspectiva não profissional, sem metodologia adequada e sem amparo em evidências. Quando isso é feito por policiais os resultados tendem a ser ainda piores. Jovens que usam drogas não costumam ser sensibilizados por um discurso contra elas. Pelo contrário, como muito freqüentemente esse discurso se distancia da experiência dos usuários e reproduz determinados preconceitos já se observou efeitos contraproducentes como maior interesse pelas drogas ou o reforço indireto ao consumo.

Quanto ao consumo de drogas ilegais, abordagens mais seletivas para o trabalho direto com usuários – especialmente os usuários de drogas pesadas como crack e cocaína – possuem mais chances de produzir resultados positivos. As experiências realizadas em todo o mundo com os programas de “redução de dano” são mais efetivas e propiciam, para muitos usuários, a chance de saírem da ilegalidade, de se vincularem ao sistema de saúde e, mesmo, alcançarem o tratamento para a dependência.

12- PROJETO DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS

O consumo abusivo de álcool está muito diretamente vinculado à violência. A literatura especializada oferece muitas evidências dessa correlação.⁵⁷ Esta é uma lembrança importante diante da tendência que temos de, diante do tema da violência e das drogas, tratarmos logo das drogas consideradas ilegais esquecendo o álcool e seus efeitos. Parker e Carmill (1998) sustentam, por exemplo, uma forte relação entre as taxas de homicídio nos EUA - para o período de 1934 a 1995 – e o consumo de bebidas alcoólicas. Eles afirmam que a redução atual dos homicídios nos EUA está vinculada à diminuição no consumo de cerveja e destilados – os dois tipos representam 90% da venda de bebidas nos EUA onde o consumo de vinho é o mesmo há 60 anos. Em seu estudo, eles demonstram que, desde 1934, reduções no consumo de álcool são seguidas por diminuições nas taxas de homicídios e que todo o aumento de consumo de bebidas foi seguido por aumentos nos mesmos indicadores de violência.

Seja como for, parece evidente que o consumo de bebidas alcoólicas tem sido um fator largamente negligenciado. Os mesmos autores citam uma pesquisa em 256 cidades americanas onde se comprovou que o número de estabelecimentos onde se vende bebidas está relacionado à taxa de homicídios, bem como à violência e ao crime em geral. Em outras palavras: mais pontos de venda de bebida é o mesmo que mais crimes. Sabe-se, também, que os estados americanos com maior consumo de álcool são os que mantêm as maiores taxas de homicídio. Inúmeros outros trabalhos têm encontrado resultados semelhantes em países europeus.

Em verdade, o consumo abusivo de bebidas alcoólicas prepara e facilita a emergência de situações conflitivas, especialmente em bares, clubes e em suas imediações. Ele prepara e facilita a eclosão da violência doméstica que vitima mulheres e crianças, além de se encontrar freqüentemente associado aos mais sérios acidentes de carro nas cidades e nas estradas. É necessário, então,

⁵⁷ Sobre a relação entre o consumo de álcool e a violência, ver Athanasiadis, L. (1999), *“Drugs, Alcohol and Violence”*, *Current Opinion in Psychiatry* 12/ 3: 281-6.

enfrentar o problema e dispor de medidas preventivas.

Nossa pesquisa revelou que 71% dos adolescentes entendem que os jovens de Alvorada bebem muito. Não dispomos de outros dados sobre a extensão do hábito entre os adolescentes, mas os contatos que tivemos com grupos de jovens permitiram selecionar esse tema como um problema que deve merecer a atenção pública.

Uma das iniciativas possíveis em Alvorada seria a aprovação de uma Lei Municipal proibindo a venda de bebidas alcoólicas após as 23 horas. Experiências do tipo tem sido feitas com bons resultados em várias cidades brasileiras, notadamente no interior de São Paulo. Paralelamente, a Guarda Municipal seria encarregada de monitorar a venda ilegal de bebidas a adolescentes, advertindo e atuando os responsáveis.

13 – PROJETO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA NOS BAIROS

A idéia de “Justiça Restaurativa” é bastante nova, mas vem construindo, em várias nações democráticas, alternativas muito impressionantes ao modelo de Justiça Criminal que nos foi legado como herança pela modernidade. A idéia básica da Justiça Restaurativa é tratar o crime de tal forma que o autor possa firmar compromissos reparadores com a vítima. Para isso, os procedimentos envolvem, sempre, uma espécie de audiência para a qual são convidados vítima e autor, além das pessoas mais relevantes do ponto de vista afetivo, para cada um deles. As audiências são dirigidas por um facilitador especialmente preparado para esta função – que não precisa ser um operador do direito, muito menos um juiz. A idéia é a de permitir que a vítima tenha a voz na audiência para que o autor do

deito possa se ver confrontado com o mal que ele causou, com as aflições a que submeteu vítima. Ato contínuo, se deve ouvir a palavra do autor, permitindo que suas razões, suas circunstâncias e dificuldades se tornem conhecidas. Os demais membros da reunião também falam, comentam o ocorrido, e avançam sugestões para a reparação do mal causado e para que se evite a reincidência. Ao final da audiência, teremos um compromisso firmado entre as partes e um processo de reparação o mal em andamento.

Tal técnica de resolução de conflitos, descrita aqui sumariamente, corresponde às antigas tradições encontradas antes do século XII em praticamente todo o mundo e, até hoje, verificáveis em populações autóctones e muito antigas como os Maori na Nova Zelândia, agrupamentos indígenas no Canadá ou tribos africanas. As primeiras experiências modernas com JR começaram na Nova Zelândia onde já há 10 anos, se optou por um processo que fez com que toda a justiça juvenil seja, atualmente, restaurativa. Projetos piloto com o novo modelo existem em toda a Europa ocidental e em muitos outros países como o Canadá, a Austrália e a África do Sul. Também no Brasil e na América Latina, alguns projetos iniciais começam a ser delineados com esta abordagem e seus resultados são mais do que promissores. Na América latina, um dos projetos mais interessantes nesta linha é conhecido como ESPERE , sigla para “Escolas de Perdão e Reconciliação”, nascido da experiência do Pe. Leonel Navárez Gomes, sociólogo e doutor pela Universidade de Cambridge, ex-assessor da Prefeitura de Bogotá e representante a Igreja Católica no Comitê Temático de Negociação com as FARC. No Brasil, já há trabalhos com a mesma metodologia desde 2001, em Belo Horizonte, Salvador, Brasília e Rio de Janeiro.

Em Alvorada, poderíamos começar um desses projetos-piloto que funcionasse, a princípio, apenas em uma região da cidade. Para isso, seria decisivo buscar a colaboração do Poder Judiciário e atrair alguns dos técnicos e profissionais que tem se dedicado ao estudo do tema. Com um grupo inicial de pessoas formadas em Justiça restaurativa, definiríamos um projeto-piloto de natureza comunitária e

passaríamos a medir resultados, especialmente quanto à reincidência. Comprovado o melhor desempenho do modelo, o aplicaríamos em todas as demais regiões.

14) PROJETO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO E CONTROLE DIFUSO DA CRIMINALIDADE

É preciso separar determinadas áreas da cidade nas quais os chamados “crimes de oportunidade” sejam mais comuns e monitorar eletronicamente essas áreas com o uso de Câmeras de Vídeo. O cuidado que o emprego dessa tecnologia deve produzir diz respeito ao eventual mau uso de imagens gravadas. O Poder Público, por isso mesmo, deve exercer um papel firme de regulação tomando todas as providências para assegurar o caráter reservado das imagens, sob pena de se permitir sua divulgação pública ou, o que seria ainda pior, seu uso criminoso.

Em Alvorada, segundo a pesquisa e os levantamentos que fizemos, a área prioritária para a implantação de um projeto do tipo é oferecida pelo serviço de transporte coletivo. Há, historicamente, um número bastante significativo de assaltos a ônibus na cidade. Em julho, esses números apontavam para mais de 100 ocorrências por mês, média que caiu bastante após uma iniciativa de policiamento aleatório interno em alguns pontos e linhas. É possível que essas ocorrências estivessem “infladas” artificialmente por conta de ocorrências fraudulentas produzidas por alguns poucos funcionários. Mas é fato que o número de assaltos praticados dentro dos ônibus é alto na cidade e que este tipo de delito, cometido via de regra à mão armada, pode redundar em conseqüências bem mais graves do que o roubo. Os empresários do setor tiveram uma experiência frustrante no passado recente com o uso de algumas câmeras de vídeo nos veículos porque a tecnologia empregada era completamente inadequada. Hoje, é

perfeitamente possível equipar toda a frota com câmeras seguras, de alta definição, a custos relativamente baixos. Que permitiriam o monitoramento à distância, em monitores, por funcionários das próprias empresas que acionariam automaticamente a polícia em caso de alguma ocorrência. Em se tratando de um serviço fornecido por empresas privadas, a Prefeitura deve tão-somente auxiliar e induzir a definição do projeto. Seja como for, o projeto constituiria um fator inibitório capaz de reduzir a zero esse tipo de ocorrência. Além das vantagens imediatas para trabalhadores e usuários, um resultado do tipo produziria um efeito simbólico importante, reforçando a sensação de segurança entre a população.

Alternativamente, as empresas de transporte coletivo poderiam optar pelo monitoramento de seus veículos por GPS, instalando-se alarmes que permitam identificação do problema em tempo real. Essa opção, entretanto, agrega três desvantagens com relação às câmeras: o fator inibitório é menor, não se produz a prova oferecida pela imagem gravada e os infratores podem, com o tempo, procurar neutralizar o disparo do alarme.

A Brigada Militar, por seu turno, deveria se abster de iniciativas como a do policiamento interno aos veículos realizado de forma discreta ⁵⁸ por tratar-se de procedimento arriscado que expõe a perigo, de forma desnecessária, soldados, infratores, funcionários e passageiros.

Além dos ônibus, seria recomendável o monitoramento eletrônico da região central, onde se concentra grande número de lojas, onde há a mais importante área de lazer de Alvorada e por onde escoam todo o fluxo de veículos da cidade. As Câmeras, aqui, monitorariam as ocorrências de crimes de rua e a condução dos veículos pela avenida central, local de acidentes e atropelamentos frequentes.

⁵⁸ Os policiais usavam, na iniciativa referida, uma jaqueta que encobria a farda, com o intuito de flagrar a tentativa de assalto.

15) PROJETO DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Grande parte das vítimas da violência doméstica não sabem o que poderiam fazer para impedir a seqüência e a repetição das agressões que experimentam. É comum que mulheres sejam espancadas durante anos, antes que procurem algum tipo de apoio. Esta incapacidade para agir e procurar socorro é ainda mais dramática quanto consideramos a situação das crianças espancadas ou abusadas sexualmente.

As vítimas da violência doméstica também não costumam denunciar as agressões porque não desejam que a polícia se envolva com este tipo de situação. Normalmente, também não desejam que os agressores sejam presos. Elas ficariam bastante satisfeitas se a violência parasse e suas vidas seriam substancialmente melhoradas. O que é preciso, então, é a oferta de um serviço de emergência capaz de amparar as vítimas e tratar de forma eficaz a conduta do agressor.

O primeiro passo que sugerimos é a formação de uma equipe multiprofissional que conte com a presença de psicólogos e assistentes sociais para o atendimento de casos de violência doméstica. Essa equipe trabalharia em estreita conexão com a Guarda Municipal e com o Conselho Tutelar.

Segundo passo seria a montagem de uma referência física do serviço que funcionasse, também, como abrigo para mulheres vítimas da violência. Nesse abrigo, a administração municipal buscaria, mediante convênios com outras instituições como a Defensoria Pública, por exemplo, o apoio jurídico necessário para a preservação dos direitos dessas pessoas.

O terceiro passo, seria a divulgação pública ofensiva do número da Central de

Emergências de Alvorada, vinculando o serviço ao tema da violência doméstica. Assim, por exemplo, todos os pacotes de supermercados da cidade poderiam trazer uma mensagem publicitária que estimulasse as vítimas da violência a ligarem para a Central de Emergência. Ao fazê-lo, as vítimas saberiam que muito rapidamente a administração municipal estaria presente em sua casa, nas pessoas do profissionais e estagiários do serviço de redução da violência doméstica. Tais pessoas se deslocariam até o local da chamada para oferecer a ajuda que todos na casa necessitam. As próprias crianças poderiam ser estimuladas nas escolas a efetuarem as chamadas quando fossem espancadas e os pais seriam, então, aconselhados e apoiados na mudança de conduta, integrando-se em programas específicos. Na Suécia, primeiro país a alcançar o fim da prática de punições físicas às crianças, criou-se uma linha de emergência para crianças, divulgando-se o número nas embalagens de leite.

A prefeitura investiria, também, na sensibilização dos seus servidores quanto ao tema da violência doméstica e as escolas da rede municipal tratariam abertamente do problema com os alunos e com os pais.

16) PROJETO PARA REDUÇÃO DOS ARROMBAMENTOS

Os resultados da pesquisa permitiram revelar a incidência de uma taxa muito alta de arrombamentos em Alvorada. Como se sabe, este tipo de delito costuma ocorrer mediante dois facilitadores: oportunidades favoráveis de remoção de obstáculos nas residências (ausência de trancas, fragilidades de portas e janelas, zonas desprotegidas da vigilância natural, etc.) e mercado florescente de receptação de bens furtados. Uma política exitosa de redução dos arrombamentos deve fazer frente a estes agenciamentos mais comuns.

Tendo em conta estes elementos, é possível sistematizar um conjunto de iniciativas destinadas à prevenção com políticas e programas que tornam o crime

mais difícil e, portanto, menos provável. Quando defendemos melhor o alvo do crime, pessoas e/ou objetos; quando tornamos mais difícil aos eventuais infratores a sua aproximação junto ao alvo; quando desenvolvemos políticas que estimulam as pessoas a agir de forma correta e educada e quando estabelecemos o controle de outros “facilitadores” do crime como armas e drogas, estamos fazendo com que a própria decisão de transgredir seja mais complicada. Da mesma forma, aumentamos o risco dos infratores quando melhoramos as condições de vigilância, seja ela formal – aquela oferecida pela polícia, pelos guardas ou funcionários de um estabelecimento, ou natural – aquela que pode ser oferecida pelos pedestres, por câmeras, por ambientes iluminados, pela remoção de obstáculos que permitem a ocultação de pessoas, etc. No mesmo sentido, podemos diminuir a recompensa do crime se conseguirmos remover o alvo, se conseguirmos identificar os bens que podem ser cobiçados, se melhoramos o desempenho da polícia e sua capacidade investigativa, etc.

Para o caso das fragilidades das residências, o mais adequado é que a cidade tenha um código de edificações que incorpore noções básicas de segurança. Esta abordagem deriva do conceito de “Prevenção do Crime Através de Projeto Ambiental” (*Crime Prevention Through Environmental Design - CPTED*), expressão com a qual se nomeia os projetos que manipulam as coisas e as condições que cercam as pessoas e as propriedades para alterar as circunstâncias que possam favorecer a prática do crime. Pode-se falar em CPTED, também, quando alteramos essas condições ambientais com o intuito de reduzir o medo do crime. Esta abordagem teórica é relativamente recente e vem sendo desenvolvida basicamente nos EUA. Os fundadores desta concepção foram Oscar Newman e C.Ray Jeffery ⁵⁹

Assim, por exemplo, projetos arquitetônicos de prédios ou casas devem evitar a

⁵⁹ Newman, O. *“Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design”*, New York: Macmillan (published by Architectural Press, London, in 1973) 1972. e Jeffery, C.R. *“Crime Prevention Through Environmental Design”*, California: Sage, 1971.

criação de espaços reservados onde alguém possa operar sem que seja visto. Grades são quase sempre preferíveis a muros por conta disso. A definição de espaços internos para a presença dos serviços de portaria ou segurança privada, não pode permitir a aproximação física de um estranho ao ponto em que o próprio porteiro possa ser “calçado” com uma arma. Caixas eletrônicas não devem estar situados longe de locais de movimento e, preferencialmente, devem estar dentro de estabelecimentos comerciais. Caixas registradoras de lojas estarão mais protegidas em locais visíveis na entrada do que ao fundo dos estabelecimentos, etc.

A Guarda Municipal poderia desenvolver um projeto específico de visitação às residências para avaliar os pontos frágeis da edificação e, com o seu conhecimento técnico, sugerir melhorias na segurança. Muitas vezes, elas não implicam em despesas significativas. Outra iniciativa importante para a redução dos arrombamentos seria oferecida por um projeto de marcação de objetos (*property marking*). Trata-se de uma iniciativa simples pela qual se oferece aos moradores técnicas distintas de marcação dos objetos de maior valor dentro de suas residências. Estas marcas podem ser feitas com pequenas alterações na superfície dos bens que permitam personalizá-los. Pode-se, também, empregar tecnologia de marcação de bens com canetas de luz ultravioleta, uma técnica muito barata que vem sendo largamente utilizada na Europa e nos EUA. As marcas desse tipo são visíveis sob uma luz especial, mas devem ser refeitas periodicamente, de modo que as canetas devem ser adquiridas pelos residentes. Na Inglaterra, pode-se adquirir canetas do tipo por algo equivalente a 3 reais, ou menos. Todas as casas que tiverem seus bens marcados entrariam no “Programa Municipal de Marcação de Bens” e ostentariam, em suas fachadas, no local mais visível, um grande adesivo anunciando o pertencimento daquela residência ao programa. Pode-se afixar, supletivamente, um pequeno adesivo em cada objeto marcado para anunciar que ele está marcado. Receptadores não teriam interesse em adquirir bens marcados porque isso aumentaria em muito os riscos que correm, o que produziria uma tendência de queda nesse tipo de delito.

17) PROJETO DE APOIO AOS EGRESSOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Alvorada, como de resto toda a região metropolitana, fornece um número considerável de pessoas ao sistema prisional do estado. Segundo informações prestadas pela SUSEPE para este trabalho, ao longo dos últimos 10 anos, Alvorada teve 2.875 pessoas que entraram no sistema prisional do RS. A grande maioria dessas pessoas foi egressa do sistema neste mesmo período e, seguramente, uma parte expressiva reincidiu.

Quando alguém é recolhido à prisão e, especialmente, quando alguém permanece durante anos encarcerado, o retorno à sociedade é sempre traumático. Muitas vezes, os condenados tiveram suas famílias “desarrumadas” ou desfeitas. Normalmente, saem da prisão sem o dinheiro para a passagem do ônibus e devem, imediatamente, encontrar formas de sobrevivência. Irão carregar, de qualquer forma, o estigma da condenação e, ainda que se esforcem para encontrar emprego ou ocupação lícita – o que muitos tentam, efetivamente - o mais provável é que todas as portas se fechem. Essas pessoas são, então, “empurradas” novamente para a ilegalidade. Ora, este resultado não corresponde ao interesse público e pode ser alterado.

Uma das iniciativas mais simples seria a concessão ao egresso de passe livre no transporte municipal por um prazo determinado como, por exemplo, dois meses. Outra proposta seria a oferta de vantagens fiscais às empresas que empregassem egressos. A própria administração municipal poderia oferecer o apoio necessário para a cooperativização dos egressos, o que possibilitaria sua contratação para a prestação de serviços de natureza pública eventualmente prestados por

cooperativas de trabalho.

18) PROJETO PARA A PAZ NO TRÂNSITO

Uma política de segurança municipal não pode menosprezar a importância da paz no trânsito. O trânsito de uma cidade reflete alguns dos valores morais mais comuns da sociedade. Assim, por exemplo, quando observamos a prioridade conferida aos automóveis, quando em comparação aos ônibus que realizam o transporte coletivo, temos a tradução da eticidade pela qual os interesses individuais devem prevalecer diante do interesse público. Quando os condutores dos veículos particulares se imaginam proprietários da via pública e obrigam os pedestres – aqueles que não compartilham do privilégio do deslocamento motorizado – aguardar infinitamente em uma faixa de segurança para alcançar o outro lado da via, temos nova lição de patrimonialismo e a reverberação simbólica da idéia de que só os proprietários podem gozar plenamente a condição cidadã. Os que não possuem, devem esperar e, além disso, tomar muito cuidado para que não sejam simplesmente atropelados.

O trânsito de Alvorada é caótico. A infra-estrutura urbana deficiente e a malha viária obsoleta agravam o quadro geral de desordem e perigo. A cidade é atravessada por uma avenida por onde todo o trânsito escoar. Caminhões e carretas ocupam esse trajeto deteriorando ainda mais as condições de trafegabilidade e a própria malha viária. Muitos desses caminhões atravessam Alvorada apenas para contornar o primeiro pedágio da *free-way*. A cidade não regulou a entrega de mercadorias e o descarregamento, o que estimula várias impropriedades. Não há pardais ou controladores de velocidade na avenida central, nem recuos. Em compensação, há múltiplos retornos que viabilizam

opções de fluxo sempre inseguras. As faixas de segurança não são respeitadas, nem pelo pedestres, nem pelos motoristas. Bicicletas trafegam na contramão e crianças atravessam a avenida principal correndo. Não por acaso, os acidentes são comuns e há muitos atropelamentos.

Um projeto de paz no trânsito, então, deveria adotar uma iniciativa de choque quanto à avenida central, inicialmente. Primeiro, a prefeitura deveria proibir o trânsito de caminhões pela Avenida. Segundo, todo o trajeto deveria ser monitorado eletronicamente e a velocidade máxima fixada em 50 km/h. Recuos para paradas de ônibus deveriam ser construídos. A Guarda Municipal – que será responsável pelas funções de policiamento do trânsito – orientará os pedestres para que nenhuma pessoa atravessa a rua fora das faixas de segurança, que serão visíveis e iluminadas com luz própria. Realizadas as obras de infraestrutura, a Prefeitura desencadeará uma ampla campanha na cidade anunciando a data a partir da qual todos os carros serão obrigados a parar quando um cidadão pisa na faixa de segurança, sob pena de multa. As escolas trabalharão o tema com os alunos e com os pais. Nas entradas da cidade, a Guarda Municipal distribuirá folhetos explicativos da campanha preparando os condutores para a mudança. A campanha chegará a grande mídia e Alvorada poderá ser a primeira cidade do RS a construir um trânsito humanizado, o que reforçará a auto-estima dos cidadãos e produzirá efeitos, também, de redução da violência e do crime.

O projeto da nova Avenida deverá se articular com a modernização cultural e o embelezamento da praça central. A cada lado da Avenida, duas modernas ciclovias seriam definidas, vedando o estacionamento de veículos em toda a artéria. Esta última providência agregará, por certo, a oposição da maioria dos lojistas, mas suas preocupações quanto a uma possível redução da clientela logo se revelarão infundadas. Uma nova Avenida central, limpa, bonita, segura e convidativa ao passeio, terminará por chamar mais pessoas às compras.

Referências:

Abramovay, Miriam e Ruas, Maria das Graças (2002), "Violência nas Escolas", Brasília, UNESCO.

Aos, Steve; Phipps, Polly; Barnoski, Robert e Lieb, Roxanne.(2001), "The Comparative Costs and Benefits os Programs to Reduce Crime", Washington State Institute for Public Policy.

Audit Commission. (1996), "Misspent Youth . . . Young People and Crime". London, England: Audit Commission. Bureau of Justice Statistics. 2000.

Azevedo, Maria Amélia. (2001), "Mania de Bater", Editora Iglu, São Paulo.

Callahan, C. M. and Rivara, F. P. (1992). "Urban high school youth and handguns: a school-based survey". *Journal of the American Medical Association*, 267, 3038–3042.

Farrington, David P. (2002), "Developmental Criminology and Risk-Focused Prevention" in 'The Oxford Handbook of Criminology', Oxford, Oxford University Press.

Fernandes, Rubem César. (2004) "Segurança Para Viver: proposta para uma política de redução da violência entre adolescentes e jovens" in: "Juventude e Sociedade, Trabalho, Educação, Cultura e Participação". Regina Novaes e Paulo Vannuchi (Orgs.) São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Greenwood, P.W., K.E. Model, C.P. Rydell, and J. Chiesa. (1996), "Diverting Children From a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits". Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Hawkins, J. D., Catalano, R. F. and Miller, J. Y. (1992). "Risk and protective factors for alcohol and drug use in adolescence and early adulthood: implications for substance abuse prevention". *Psychological Bulletin*, 112, 64–105.

Jessor, R. and Jessor, S. L. (1977). "Problem Behavior and Psychosocial Development: A Longitudinal Study of Youth". New York: Academic.

Kahn, Tulio. (2000), "Os Custos da Violência: Quanto se gasta ou Deixa de Ganhar por causa do crime no estado de São Paulo" in: 'Forum de debates: Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas'. Ipea e Cesec, Rio de Janeiro.

Kehl, Maria Rita. (2004) “A Juventude como Sintoma da Cultura” in: “Juventude e Sociedade, Trabalho, Educação, Cultura e Participação”. Regina Novaes e Paulo Vannuchi (Orgs.) São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Krisberg, B.; Hawkins, D. e Catalano, R. (1995) “Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent, and Chronic Juvenile Offenders”- National Council on Crime and Delinquency, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention - US Dep. of Justice. Disponível em: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/guide.pdf>

Lavrakas, P.J.; Normoyle, J.; Skogan, W.G.; Hertz, E.J.; Salem, G e Lewis, D.A. (1980), “Factors Related to Citizen Involvement in Personal, Household, and Neighborhood Anti-Crime Measures”(Final report to the National Institute of Justice). Evanston, IL, Northwestern University/Center for Urban Affairs and Police Research.

Londoño, J.L. e Guerrero, R. (1999), “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos.” Mimeo. The Inter American Development Bank, Washington, DC.

Mcguire, J. (1996), “Cognitive-behavioural Approaches: an Introductory Course on Theory and Research” Course Manual: University of Liverpool.

Mandel, M.J., Magnusson, P., Ellis, J.E., DeGeorge, G. e Alexander, K.L. (1993) , “The Economics of Crime.” *Business Week*, December 13.

Oliveira, Nilson Vieira (2002), “Policimento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002”, São Paulo, Página Viva.

Orpinas, P. K., Basen-Engquist, K., Grunbaum, J. A. and Parcel, G. S. (1995). “The co-morbidity of violence-related behaviors with health-risk behaviors in a population of high school students”. *Journal of Adolescent Health*, 16, 216–225.

Parker, R.N. e Carmill, R.S. (1998), "Alcohol and Homicide in the U.S. 1934-1995: Or One Reason Why U.S. Rates of Violence May Be Going Down". Journal of Criminal Law & Criminology, Vol. 88, 4.

Rhodes, Richard. (1999), "Why They Kill", Alfred A. Knopf, New York.

Rosenbaum, Dennis P. (2002), "A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a Transição para o Policiamento Comunitário" in "Como Reconhecer o Bom Policiamento", Jean-Paul Brodeur (org.) São Paulo, EDUSP.

Sansfaçon, D., and B. Welsh. (1999), "Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety". Montreal, Canada: International Centre for the Prevention of Crime.

Savin-Williams, R. C. and Berndt, T. J. (1990). "Friendship and peer relations. In At the Threshold: The Developing Adolescent" Feldman, S. S. and Elliott, G. R. (Eds), Cambridge, MA: Harvard University, pp. 277–307.

Simon, T. R., Crosby, A. E. and Dahlberg, L. L. (1999). "Students who carry weapons to high school: Comparison with other weapon carriers". *Journal of Adolescent Health*, 24, 340–348

Soares, Luiz Eduardo. (2004), "Juventude e Violência no Brasil Contemporâneo", in "Juventude e Sociedade, Trabalho, Educação, Cultura e Participação". Regina Novaes e Paulo Vannuchi (Orgs.) São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Steinberg, L. (1990). "Autonomy, conflict, and harmony in the family relationship. In At the Threshold: The Developing Adolescent". Feldman S. S. and Elliott G. R. (Eds). Cambridge, MA: Harvard University, pp. 255–276.

Valois, R. F., McKeown, R. E., Garrison, C. Z. and Vincent, M. L. (1995). “Correlates of aggressive and violent behaviors among public high school adolescents”. *Journal of Adolescent Health*, 16, 26–34.

van Dijk, J.J.M. (1997), “Towards a Research-Based Crime Reduction Policy: Crime prevention as a Cost- Effective Policy Option.” *European Journal on Criminal Policy and Research* 5(3): 13–27.

Walker J. (1997), “Estimates of the costs of crime in Australia” in *1996 Trends and Issues No. 72*. The Australian Institute of Criminology: Canberra.