

DETERMINAÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DA SEGURANÇA CIDADÃ COMO UM DOS DETERMINANTES SOCIAIS DA CIDADANIA¹

Joselita Macêdo Filha²

Resumo

Este artigo visa apresentar proposta metodológica para a elaboração de um indicador sobre as condições de segurança pública, que considere as especificidades de cada território e a capacidade de mobilização e envolvimento da comunidade local no enfrentamento às condições de existência dos fenômenos de violência e insegurança, a ser chamado de Indicador Qualitativo de Segurança Cidadã – IQSC. Tal indicador surge como resposta à necessidade de estabelecer comparação entre duas experiências de Segurança Pública no Brasil, com distintas características de participação social, como parte empírica do estudo O Protagonismo Comunitário na Transformação do Medo na Cidade, pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito do doutoramento em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador – UCSAL. Como forma de responder, mesmo que parcialmente, à grande demanda existente em se aprofundar de forma integrada e com viés transdisciplinar, abordagens relativas à efetivação da segurança pública, propõe-se a elaboração de método de análise da realidade através do uso do Indicador Qualitativo em Segurança Cidadã.

Palavras Chave: Segurança Cidadã. Violência. Cidadania. Participação Social. Indicador Qualitativo

INTRODUÇÃO

Este artigo visa apresentar proposta metodológica para a elaboração de um indicador das condições de segurança pública, que considere as especificidades de cada território e a capacidade de mobilização e envolvimento da comunidade local no enfrentamento às condições de existência dos fenômenos de violência e insegurança, a ser chamado de Indicador Qualitativo de Segurança Cidadã – IQSC. Tal indicador surge como resposta à necessidade de estabelecer comparação entre duas experiências de Segurança Pública no Brasil, com distintas características de participação social, como parte empírica do estudo O

¹ Texto apresentado como atividade de avaliação da Disciplina – Determinantes Sociais da Cidadania e do Bem-Estar da UCSAL - Universidade Católica do Salvador pelo Prof. Ph.D. Michel Perreault, 1º semestre de 2015.

² Doutoranda em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social – UCSAL, Mestre em Arquitetura e Urbanismo – UFBA, Arquiteta – UFBA, Educadora Social, Consultora em Direitos Humanos e Segurança Pública Cidadã / PNUD.

Protagonismo Comunitário na Transformação do Medo na Cidade, pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito do doutoramento em Planejamento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Católica do Salvador – UCSAL.

O objetivo do referido estudo é compreender a força da atuação comunitária na reconfiguração socioespacial para o estabelecimento de sustentabilidade de ações de enfrentamento ao medo na cidade, superação da violência urbana e promoção de uma cultura de paz. Para tanto, considera análise comparativa da capacidade de reconfiguração do território pelas comunidades, com intervenção nos processos de segurança pública, a partir de dois vetores de abordagem de enfrentamento da violência a depender da prioridade dada à participação social, quais sejam: 1) Vetor - polícia → comunidade, ou segurança pública → sociedade, e; 2) Vetor - comunidade → polícia, ou sociedade → segurança pública.

Para tanto, este estudo prevê a análise de dois territórios – um com uma lógica de tomada de território pela polícia com as Unidades de Polícias Pacificadoras, na Bahia conhecidas como Bases Comunitárias de Segurança³; e, outro com uma lógica da Convivência e Segurança Cidadã⁴, com o *Programa Conjunto da ONU: Segurança com Cidadania*.

3 As Bases Comunitárias de Segurança são definidas pelo Governo do Estado da Bahia como equipamentos de policiamento comunitário que têm como objetivo promover a segurança e a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas, melhorando a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local e reduzindo os índices de violência e criminalidade com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida, tendo sido instaladas dez Bases na Bahia até o dia 20 de novembro de 2012, distribuídas em Salvador (nos bairros do Calabar, Nordeste de Amaralina, Fazenda Coutos, Bairro da Paz e Rio Sena), em Lauro de Freitas (no bairro de Itinga), em Itabuna e Feira de Santana.

As Bases integram o Programa Pacto pela Vida, desenvolvido pelo Governo do Estado da Bahia, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, que, através da Câmara de Prevenção Social composta pelas secretarias da Educação (SEC), Saúde (Sesab), Cultura (Secult), Promoção da Igualdade (Sepromi), Desenvolvimento Urbano (Sedur), Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri), Especial da Copa (Secopa), Infraestrutura (Seinfra), Políticas para as Mulheres (SPM), do Meio Ambiente (Sema), Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH), Relações Institucionais (Serin), Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), Segurança Pública (SSP) e Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), objetivam atuar de forma transversal e integrada, de modo a levar às comunidades, não só ações de segurança como outros serviços públicos essenciais.

A metodologia prevê diagnóstico, diálogo com lideranças, escuta da comunidade, seminário com grupos de trabalho por tema com a comunidade, implantação da base (entrada da polícia e demais serviços), mutirão social de impacto, conjunto de ações definidas junto à comunidade. O processo é cíclico, faz-se avaliação e começa de novo com as intervenções negociadas a partir de indicadores elaborados e monitorados pela SEPLAN. (Fonte-entrevista com responsável pela Câmara, Luciana Santos – 2012).

4 A metodologia da Convivência e Segurança Cidadã foi trazida para o Brasil, recentemente, numa experiência piloto em três municípios brasileiros (Lauro de Freitas-BA; Contagem-MG e Vitória-ES) entre os anos de 2010 e 2013, com a participação de seis agências da ONU - UNODC, UNICEF, UNESCO, OIT, ONU-HABITAT, lideradas pelo PNUD, denominada Programa Conjunto da ONU “Segurança com Cidadania”. A Governança Democrática foi o centro da proposição para o fortalecimento da Coesão Social e consequente

Compreende-se, como em Souza (2008), que violência e insegurança tornaram-se elementos decisivos na atualidade e definem comportamentos que condicionam e estruturam as relações sociais e a organização da espacialidade, que por sua vez, terminam se baseando no medo e no risco, o que é denominado pelo referido autor como “Fobópoles” - cidades do medo.

Ao articular o modo de produção de violência das cidades com as formas propostas pela Convivência e Segurança Cidadã de superá-lo, o estudo aqui proposto tem foco na análise da capacidade de reconfiguração do território pelas comunidades, com intervenção nos processos de segurança. Busca-se uma análise comparativa de dois tipos de ação para enfrentamento à violência que envolve as polícias - um na direção do vetor polícia → comunidade, onde as ações acontecem a partir da retomada dos territórios pela polícia, incluindo a ação social das polícias e do estado, como no caso das Bases Comunitárias; e, outro na direção inversa com o vetor comunidade → polícia, onde a retomada do território ocorre pela comunidade apoiada por uma ação governamental municipal, onde a força da ação está na participação comunitária e não numa intervenção estatal sem a contribuição protagonista da comunidade. A abordagem da territorialidade como *locus* de produção identitária e sua interferência nas ações voltadas para a segurança pública, compreende a participação social na formulação de programas, projetos, ações, ao tempo que viabiliza o controle social. Onde a prevenção pela cidadania pode ter na polícia comunitária ou de aproximação, uma das ferramentas do processo de reapropriação do território e não a centralidade da proposição.

TERRITÓRIO E PODER

A compreensão da relação entre território e poder é fundamental para a construção metodológica proposta neste estudo. Território como espaço de relações de poder – espaço que tanto as defini quanto as delimita⁵.

enfrentamento à violência, considerando-se o uso e pertencimento das comunidades locais ao território. Teve como objetivo prevenir a violência, criando ambientes mais seguros e saudáveis para meninos e meninas, entre 10 e 24 anos.

5 Ver discussão sobre espaço e poder em Souza (2008).

O conceito de território tem suporte nos estudos de Milton Santos que articula a relação entre os elementos e o todo, sendo na base territorial onde as coisas acontecem, para além da escala local, se relacionando com a escala mundial, que a partir de suas configurações e reconfigurações influencia o espaço territorial. Na análise espaço-temporal, considera a periodização histórica como determinante da organização territorial nas definições de configurações econômicas, políticas e sociais. Para Milton Santos, “como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes.”(SANTOS,1996, p.77), sento território, a configuração territorial, o todo e o espaço, a totalidade verdadeira. Assim o território assume espacialidades particulares (nos seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais e outros) a depender das articulações que ocorram entre a sociedade, o espaço e a natureza. A partir dessa leitura múltipla de território que o próprio conceito demanda, estabelece um ciclo de reflexão teórica onde as rugosidades, as periodizações, as técnicas, o território, a emoção e o trabalho, compõem o entendimento da sociedade, do espaço e das razões que formam e mantêm o próprio território.

Alencar (2003) apresenta a noção do “acontecer solidário” dada por Milton Santos sobre a configuração do território, onde diferentes escalas expressam complexas relações de poder associado à valorização da identidade com laços de coesão e solidariedade que tendem a se organizar social e politicamente em busca de objetivos comuns em uma dinâmica totalidade que evita a desterritorialização - desvinculação entre a sociedade e o seu território onde a vida é exercida. Associa-se, a compreensão da multiterritorialidade reunida proposta por Haesbaert, para que quem o território precisa ser analisado em três vertentes: 1) jurídico-política – espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder, especialmente o estatal; 2) cultural(ista) – resultado da apropriação mediada pelo imaginário e/ou identidade social no espaço; e, 3) econômica – desterritorialização como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho. Tais vertentes identificam uma multiterritorialidade reunida, por sua vez, em outros três elementos: 1) os territórios-zona onde prevalece a lógica política; 2) os territórios-rede onde prevalece a lógica econômica; e, 3) os aglomerados de exclusão onde ocorre uma lógica social de exclusão socioeconômica das pessoas. Tais

elementos se justapõem na apreensão de uma territorialidade ou espacialidade complexa - o território-rede. (Haesbaert inBORDO: 2010, p. 14, PINHEIRO: 2008)

Aqui o conceito de poder é compreendido como em Arendt, poder em estado puro, sem o concurso da violência. Segundo *PERISSINOTTO*,

para Arendt, 'o poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido. Quando dizemos que alguém está 'no poder', na realidade nos referimos ao fato de que ele foi empossado por um certo número de pessoas para agir em seu nome' (p.36)." e ainda, destaca que "A definição acima enfatiza quatro aspectos: primeiro, o poder é um fenômeno do campo da ação humana; não é, portanto, uma "estrutura", nem se iguala à posse de determinados recursos; segundo, o poder é um fenômeno do campo da "ação coletiva;

terceiro, o poder surge na medida em que um grupo se forma e desaparece quando ele se desintegra, o que reforça a tese de que o poder está ligado a um momento de fundação; por fim, "estar no poder" significa "estar autorizado" pelo grupo a falar em seu nome.

O poder nasce e se reproduz enquanto legitimidade de uma demanda ou ação como resultado dialético e a partir de um entendimento dialógico, não necessariamente associado a manifestações de violência. Este poder manifesta-se comunitariamente quando associado à autonomia, enquanto capacidade protagonista de determinada comunidade (comunidade aqui no sentido ampliado de sociedade civil, governamental e não civil que compõe o território em questão). Resta saber como em Souza (2008) - Quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? Em que medida esse poder pode transformar-se num "acontecer solidário" onde a coesão e a solidariedade possibilitem a reorganização social e politicamente para reconfiguração de territórios do medo em territórios de paz?

Ao considerar como em ELIAS, poder relacionado com necessidade, e, portanto, como um elemento estrutural das relações de interdependências, como numa "balança que em determinadas circunstâncias pode pender para um lado e em outros momentos pode pender para o outro". Assim, "pelo fato de existirem grupos ou indivíduos que podem reter ou monopolizar aquilo que os outros necessitam como, por exemplo, comida, amor, segurança, conhecimento etc., que o potencial de poder dos primeiros vai ser proporcional às necessidades dos últimos". A busca incessante dos indivíduos e grupos no sentido de se

garantir o equilíbrio de poder, é considerada para Elias, o motor de todas as relações humanas. (ELIAS, 1970, p. 80 in Introdução a uma Sociologia)⁶.

Ao contrapor estas visões de poder, evidencia-se que ao promover a definição pelo Estado do tipo de vetor de atuação de enfrentamento à violência se privilegia, relativamente ao modo com que se operam as relações de poder, que nada mais são do que a perspectiva desejada ou possível a ser adotada no âmbito da Segurança Pública em determinado território, ao se priorizar prevenção ou repressão e conseqüentemente, ao se definir o nível de participação social. Isto se articula, também, como escolhas coletivas de que tipo de sociedade, mais ou menos democrática, mais ou menos autônoma, mais ou menos controladora, pretende-se instituir socialmente.

VIOLÊNCIA MULTICAUSAL E SEGURANÇA CIDADÃ

Um dos conceitos a serem considerados neste estudo é o de Convivência e Segurança Cidadã (Organização das Nações Unidas – ONU), a partir da concepção de cultura de paz⁷, o qual propõe que o diálogo e a tolerância pela consciência da diversidade dos seres humanos e de suas culturas, sejam a base das relações humanas. A concepção de paz não significa passividade ou inércia, nem tampouco ausência de conflitos e sim o estabelecimento de esforços coletivos de modo democrático para superação de tensões e conflitos sem configurar

6 ELIAS, citado nas anotações de slide Prof. Perreault – disciplina - Determinantes Sociais da Cidadania e do Bem-Estar na UCSAL.

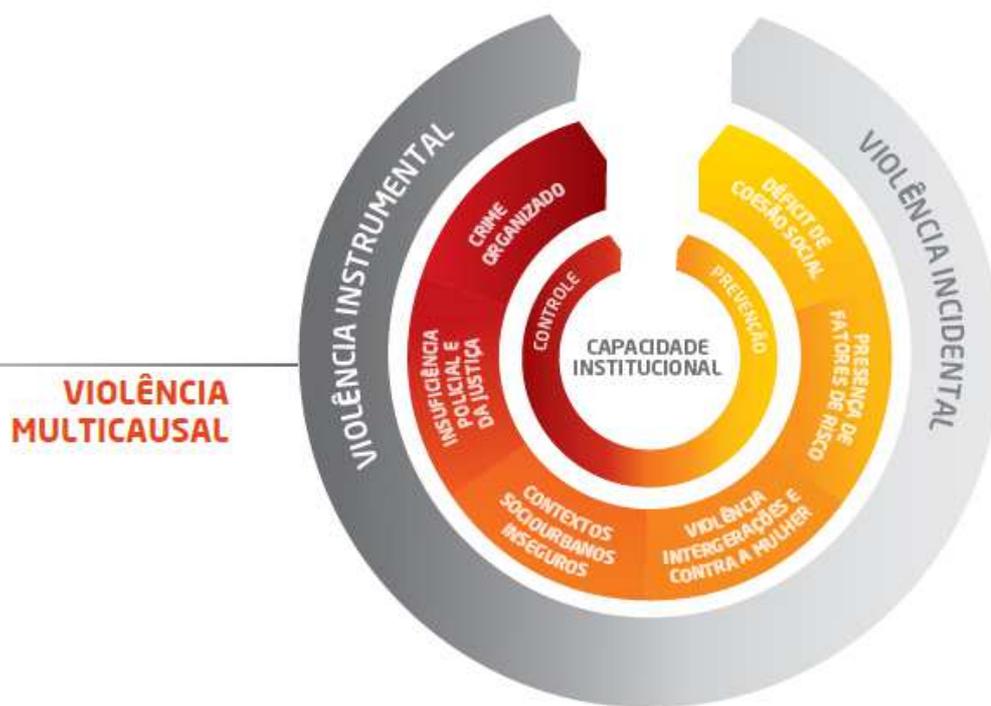
7 “Uma Cultura de Paz é um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida baseados: No respeito à vida, no fim da violência e na promoção e prática da não-violência por meio da educação, do diálogo e da cooperação; No pleno respeito aos princípios de soberania, integridade territorial e independência política dos Estados e de não ingerência nos assuntos que são, essencialmente, de jurisdição interna dos Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional; No pleno respeito e na promoção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; No compromisso com a solução pacífica dos conflitos; Nos esforços para satisfazer as necessidades de desenvolvimento e proteção do meio-ambiente para as gerações presente e futuras; No respeito e promoção do direito ao desenvolvimento; No respeito e fomento à igualdade de direitos e oportunidades de mulheres e homens; No respeito e fomento ao direito de todas as pessoas à liberdade de expressão, opinião e informação; Na adesão aos princípios de liberdade, justiça, democracia, tolerância, solidariedade, cooperação, pluralismo, diversidade cultural, diálogo e entendimento em todos os níveis da sociedade e entre as nações; e animados por uma atmosfera nacional e internacional que favoreça a paz” (ONU:2004).

confrontos ou o uso de meios violentos. Este conceito de Convivência e Segurança Cidadã apresenta um enfoque que inclui para além da violência instrumental (crime organizado) a violência incidental, abrangendo desde a prevenção até o controle da violência, se referindo a uma situação social livre de ameaças, para que as pessoas possam gozar plenamente e exercer integralmente seus direitos e liberdades. Baseia-se na interrelação das abordagens de Desenvolvimento Humano e Segurança Humana (PNUD, 2007; 2008).

Desenvolvimento humano se refere diretamente ao aumento das capacidades e oportunidades de escolha das pessoas, ou seja, o processo de ampliação das escolhas das pessoas e o fortalecimento de suas capacidades, com o intuito de potencializar o que cada um pode ser e realizar (PNUD, 2007;2008). Já Segurança humana vai além das relações de proteção às fronteiras dos países ou da preocupação com a criminalidade (Relatório de Desenvolvimento Humano, 1994), tendo como princípio a busca da segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o pleno desenvolvimento (SERRATO, 2007).

Considerando a violência associada a fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais, o conceito de Segurança Cidadã adotado pelo PNUD é uma estratégia interdisciplinar e coletiva, baseada em fatores socioculturais e articulada em vários níveis da atuação governamental, com a finalidade de prevenir e enfrentar os problemas relacionados à violência, onde, por sua vez a convivência é o conjunto das relações cotidianas, que ocorrem entre os membros de uma sociedade quando se harmonizam os interesses individuais com os coletivos e, desta forma, os conflitos são administrados de maneira construtiva. A violência ocorre sempre que qualquer uma das afirmações da Cidadania é negada, seja por preconceitos entre segmentos sociais, opção religiosa, políticas, gênero ou por diferenças de origem étnico-racial.

A abordagem de violência apresentada pelo PNUD (2007 e 2012) considera a violência como um fenômeno multicausal, com base em seis variáveis de análise conforme o diagrama:



Tais variáveis são eixos norteadores⁸ da metodologia de atuação de enfrentamento à violência : (1)Déficit de coesão social, (2) Presença de fatores de risco, (3) Violência intra-

⁸ Descrição dos eixos metodológicos PNUD (PNUD – 2007, 2012):

Capital social - Redes de relacionamento baseado na confiança, cooperação e solidariedade, a partir de normas sociais estabelecidas para a convivência coletiva, e desenvolvidas pelos indivíduos dentro e fora das organizações, e quando não conhecidas ou não respeitadas, cria um ambiente de desconfiança, desrespeito e até intolerância entre as pessoas.

Presença de fatores de risco - Fatores individuais, domésticos ou sociais que, a partir de um efeito cumulativo colocam as pessoas em condições e situações vulneráveis, aumentando as chances de se tornarem vítimas ou agentes da violência.

Contextos socio-urbanos inseguros - Espaços de uso público e de circulação (praças, parques, ruas, becos, etc) que apresentam características como falta de manutenção, falta de iluminação e vigilância. São considerados pela teoria ecológica como espaços inseguros, pois são ambientes que oportunizam o crime.

Violência intragerações, contra a mulher, crianças e adolescente - Violência intragerações é a violência física, psicológica ou econômica praticada contra o idoso (pessoa com mais de 60 anos), cujo autor é com frequência seu familiar, uma ou duas gerações mais novo (filhos ou netos).

gerações e contra a mulher, (4) Contextos sócio-urbanos inseguros, (5) Insuficiência policial e da justiça, e (6) Crime organizado. Esses eixos indicam a presença em graus variados dos fatores produtores ou reprodutores de violência no território.

A abordagem da territorialidade como *locus* de produção identitária e sua interferência nas ações voltadas para a segurança pública, compreende a participação social na formulação de programas, projetos, ações, ao tempo que viabiliza o controle social. A prevenção pela cidadania pode ter na polícia comunitária ou de aproximação, uma das ferramentas do processo de reapropriação do território e não a centralidade da proposição.

Alguns elementos do conceito de desenvolvimento como referência teórica do conceito de segurança cidadã, precisam ser destacados na concepção trazida para o IQSC, na perspectiva de contribuir com a construção de uma cultura de paz. Deste modo, ressalta-se que, a concepção de Desenvolvimento Humano (SEN, 2010) é baseada na filosofia dos direitos humanos, tendo a expansão da liberdade como fim prioritário e meio sem o qual não pode haver desenvolvimento. A liberdade implica na remoção de restrições que retiram das pessoas as possibilidades de escolha e oportunidade, assim considera que ao se associar as capacidades individuais com o acesso às oportunidades, amplia-se a expansão das escolhas das pessoas. Para tanto, é fundamental educar as pessoas para compreenderem o que é socialmente injusto, para que se posicionem criticamente diante de toda e qualquer injustiça

Violência contra a mulher ou de gênero: *“qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”*. (Convenção Belém do Pará - OEA - Organização dos Estados Americanos - 1994).

Violência contra a criança e adolescente: ação considerada criminosa: *“Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”*. (ECA - 1990)

Grupos organizados / ocorrências criminais / crime organizado - Grupo estruturado, formado por três ou mais pessoas, existindo há certo tempo e agindo de comum acordo de forma a cometer um ou mais crimes ou ofensas graves (de pena superior a 4 anos) de maneira a obter direta ou indiretamente, algum benefício, material ou financeiro (Convenção de Palermo).

Ineficiência da justiça e da polícia - Ações da polícia e da justiça sem eficiência, ou seja, sem o uso racional dos meios dos quais se dispõe para alcançar os objetivos previamente determinados, ou ainda, que tanto nas polícias como na justiça os resultados de prevenção do crime não são promissores, há falta de recursos humanos (em número e capacitados), há falta de recursos materiais, e portanto, não alcance de metas.



Direitos Humanos, Ética e Dignidade

18 a 24 de outubro de 2015

social, garantindo-se que as oportunidades atendam as diferenças promovendo a igualdade. Isso só é possível se houver centralidade da pessoa como objeto de política pública.

O Desenvolvimento Humano possibilita, então, o alargamento das escolhas das pessoas e a Segurança humana é a garantia de que as pessoas possam exercer suas escolhas com segurança e liberdade, com práticas cidadãs de respeito pela vida e pela dignidade em todos os âmbitos - econômico, alimentar, ambiental, pessoal, comunitário e político. A Segurança Cidadã, nesta lógica, além de considerar a diversidade de atores sociais a serem articulados nas discussões e elaboração de políticas públicas de segurança, tendo uma governança multinível que garantam políticas sistêmicas e integradas, com prioridade para a prevenção, a integralidade e a participação social, passa a ter a segurança pública não mais centrada na atuação policial.

A segurança cidadã é parte da segurança humana com objetivo de proteger as pessoas da violência e do delito, além de ser um bem público para a garantia de uma convivência segura e pacífica pela superação das ameaças de violência na população. Deste modo, constitui-se na superação do que é produzido pela violência de origem multicausal, para a construção coletiva de um território onde se vivencie uma cultura de paz, conforme o diagrama a seguir:



Fonte: PNUD Brasil, 2013

A partir das referências apresentadas, o maior interesse desse estudo é identificar as possibilidades de protagonismo comunitário para os aspectos preventivos da violência, utilizando-se do IQSC, como ferramenta de apoio à elaboração de políticas públicas que respondam aos dois principais objetivos da segurança cidadã: 1) enfrentar às ameaças a vida manifestadas pela violência criminosa entre e com os cidadãos, e, 2) garantir proteção às vulnerabilidades das possíveis vítimas e dos autores.

INDICADOR QUALITATIVO DE SEGURANÇA CIDADÃ, UMA SÍNTESE DE VISÃO COMPLEXA

O indicador proposto tem suporte metodológico na teoria da complexidade, com ênfase no método dialógico, de modo a ampliar a compreensão e análise dos fenômenos pesquisados (MORIN, 2001 e AZEVEDO E SOUZA, 2002), tratando a realidade e suas interrelações de modo sistêmico e transdisciplinar. Essa abordagem possibilita a articulação de dados qualitativos e quantitativos a serem sistematizados onde quantidade e qualidade são

indissociáveis (AZEVEDO E SOUZA, 2002). Deste modo, busca-se alcançar o reflexo interpretativo dos sujeitos que interagem nas dinâmicas socioespaciais estudadas numa “*investigação inquieta de um conhecimento do conhecimento*” (MORIN, 2001, p.13).

No Brasil as discussões sobre a quantificação e organização dos dados de violência como forma de apreensão da complexidade do real em termos de segurança pública, giram em torno de dois indicadores principais, ambos em elaboração, quais sejam: o Indicador de Segurança Pública do Brasil do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), e o indicador de Segurança Pública da América Latina e Caribe do Sistema Regional de Indicadores Padronizados de Convivência e Segurança Cidadã (SES). De modo geral, o índice utilizado para estudos de comparação da violência nos diversos estados brasileiros e outros países, são os dados obtidos de homicídios provocados por causas externas, excetuando-se aí, os acidentes de trânsito. Esta e outras informações levantadas relativas ao fenômeno da violência como violência doméstica, roubos, agressões físicas entre outros, têm grande dificuldade de validação científica para métodos comparativos, devido à diversidade existente na metodologia de coleta e até mesmo, na existência de subnotificações.

Como fonte de inspiração metodológica, buscou-se na concepção do Indicador Qualitativo de Ruralidade Metropolitana - IQRM⁹ o suporte necessário para a concepção do Indicador Qualitativo de Segurança Cidadã – IQSC aqui apresentado.

O IQRM surgiu como uma crítica aos indicadores de desenvolvimento, inclusive ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, diante a multiplicidade de indicadores em uma sociedade complexa, apesar do avanço de análise que ele representa, ao considerar que desenvolvimento não pode ser expresso somente pelo Produto Interno Bruto – PIB per capita, além de considerar que, desenvolvimento deve agregar bens e valores como pressupostos de ampliação das escolhas das pessoas. Dois pressupostos do IQRM são fundamentais na elaboração do indicador proposto - IQSC, e que viabiliza a apropriação do conceito de

9 O IQRM foi pensado originalmente como possibilidade metodológica de integrar, em diagnóstico, as diversidades socioeconômicas e ambiental existentes nos modos de vida rural e urbano, de pessoas que vivem em região metropolitana, caracterizando suas condições de vida e identidade social. Para aprofundamento da elaboração, metodologia e análise do IQRM ver ALENCAR (2008).

desenvolvimento humano: um é o conceito de desenvolvimento adotado, “desenvolvimento corresponde a um processo de transformação e, portanto, em permanente provisoriedade histórica, com múltiplas escalas e, múltiplas determinações e com dimensões qualitativas nem sempre passíveis de representação por índices.”(ALENCAR, 2008) e outro, onde tais dimensões qualitativas, “são condições de vida observada em escala regional, em território metropolitano, a partir de relações entre os modos de vida rural e urbano, ambos com questões sociais que justificam ações públicas com vistas à 'sustentabilidade do planeta.'” No caso do IQSC, tais dimensões qualitativas compõem condições de vida observada em escala local entre os modos de vida de violência e de paz, considerando questões sociais que justificam ações públicas que contribuem para a sustentabilidade do planeta, considerando-se a efetivação do desenvolvimento humano e, por conseguinte, dos direitos humanos, tendo na segurança cidadã, um aliado nessa efetivação.

Como inspiração para o IQSC, o IQRM também traz outras compreensões da realidade que se traduz em possibilidades de articulação de análise da própria realidade e justificam o seu uso como orientação metodológica. São elas:

- a realidade é o resultado de tensões dialéticas que possibilitam ou facilitam a manifestação de eventos de violência;
- a leitura da realidade, a partir dos inúmeros indicadores, hoje existentes não possibilitam uma leitura da comunidade enquanto especificidade do contexto de existência do fenômeno;
- a realidade é o resultado de relações de conexão qualitativa o que favorece a compreensão mais próxima da própria realidade enquanto totalidade;
- há o reconhecimento de que indeterminações e não linearidades também compõem a realidade, o que favorece planejamentos flexíveis para na tentativa de reconfigurações da própria realidade;
- há na sociedade mais do que uma ambiência de externalização da violência, uma ambiência de promoção de alternativas criativas para a superação do medo e da submissão de determinada comunidade.

A concepção de realidade apresentada pelo IQRM é traduzida por atributos sintetizados em cinco determinações constituídas, como unidades dialéticas por variáveis que

são termos de tensão entre rural e urbano: 1) Determinação geoambiental; 2) Determinação rural; 3) Determinação urbana; 4) Determinação de modo de ocupação; e, 5) Determinação de conhecimento científico¹⁰.

A identificação de tais determinações apontam, em seu princípio, para a consideração do território de modo multiescalar, onde a escala regional é definida pelas dimensões econômicas, culturais, políticas, materiais, ambientais, subjetiva e de sociabilidade, enquanto a escala municipal (ou local) é definida pela identificação das determinações e variáveis.

Assim, como esclarece Alencar (2008), “as determinações e suas variáveis não têm conteúdo *a priori* e sim como resultado de um processo histórico da realidade social, o que torna muito ampla a diversidade de ocorrências de variáveis” (:120), podendo as variáveis serem independentes – como elementos que condicionam as determinações e, dependentes – como elementos condicionados ou, seja, dependentes das variáveis independentes. As determinações, isoladas ou em conjunto, expressam eventos geradores de tensões, que no caso do IQSC, permitem a identificação daquilo que configuram os fenômenos de violência.

Cabe aqui, um parêntese para uma breve discussão e diferenciação do que se constituem, neste estudo, os conceitos de determinação, determinante e determinismo.

O conceito de determinação foi apresentado por Karl Marx em O Método da Economia Política, ao afirmar que o concreto é concreto por ser uma concentração (enquanto síntese) de muitas determinações, logo, uma unidade do múltiplo. Como para ele, o concreto é o concreto pensado, o concreto aparece no pensamento como processo de concentração (síntese), como um resultado e não como um ponto de partida, embora ele seja o ponto de partida efetivamente real e, assim, também, o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 2010).

10 **Determinação Geoambiental** – quando há eventos que se opõem às leis, demarcações, denúncias de riscos ou uso. **Determinação Rural** – permanência de usos mais diretos da Natureza, quer seja produtivo, social, simbólico ou cultural. **Determinação Urbana** – existência de usos mais mediados por processos ou instrumentos tecnológicos e que tornam menos evidente a existência da Natureza. **Determinação do Modo de Ocupação** – denota ritmo e modo de apropriação da Natureza condicionada pela hegemonia da acumulação capitalista. **Determinação do Conhecimento Científico** – expressa usos de Natureza justificados ou contestados pela autoridade das descobertas ou explicações científicas expressas em tecnologias de processo, de organização ou de equipamentos. (ALENCAR, 2008)

Apesar de Marx desenvolver seus estudos com viés econômico, observa a realidade como uma manifestação da vida, daí que, como afirma Fontes

A determinação, em Marx, não é redutora e, portanto, não repousa sobre um econômico entificado. Não remete a nenhum elemento externo aos seres sociais, como uma 'economia' e, menos ainda, a uma natureza reificada como elemento agressivo e internalizado. Ao contrário, repousa sobre o que nos constitui como seres sociais e singulares e, portanto, assinala a urgência de nos defrontar coletivamente contra uma forma social que pretende bloquear nossa historicidade constitutiva. (FONTES, 2000).

Muitos estudos da área de saúde estabeleceram análises a partir de determinações constitutivas da realidade, articuladas com os determinantes que, por sua vez, o constituem, ou seja, determinantes que constituem as determinações.

Buss e Pelegrini (2007) elencam as várias acepções dadas para determinantes sociais de saúde, que eles conceituaram como "os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população". Segundo eles, para a Organização Mundial da Saúde (OMS) determinantes sociais de saúde são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham, para Krieger (2001) são os fatores e mecanismos através dos quais as condições sociais afetam a saúde e que potencialmente podem ser alterados através de ações baseadas em informação e Tarlov (1996) entende-os como as características sociais dentro das quais a vida transcorre. (Buss e Pellegrini Filho, 2007).

Segundo Almeida-Filho (2002), os estudos dos determinantes sociais se aprofundaram nas últimas décadas, proporcionando avanços no estudo das relações entre a maneira como se organiza e se desenvolve uma determinada sociedade e a situação de saúde de sua população. Além, disso, a área de saúde teve avanço marcante no estudo das iniquidades em saúde - daquelas desigualdades de saúde entre grupos populacionais que, além de sistemáticas e relevantes, são também evitáveis, injustas e desnecessárias (WHITEHEAD, 2000). Essa abordagem metodológica a partir dos determinantes sociais estabelece uma questão fundamental, que tem relação direta com o que se pretende responder ao pensar um IQSC, baseado na observação de determinações do real e seus respectivos determinantes. Pensando-se na prevenção da violência, resta-nos superar o desafio semelhante ao dos estudiosos de saúde, que foi apontado por WHITEHEAD (2000) - estabelecer hierarquia de determinações entre os fatores mais gerais de natureza social, econômica, política e as mediações através das

quais esses fatores incidem sobre a situação de saúde de grupos e pessoas, já que a relação de determinação não é uma simples relação direta de causa-efeito, sendo através do conhecimento deste complexo de mediações que se pode entender, por exemplo, por que não há uma correlação constante entre os macroindicadores de riqueza de uma sociedade, como o PIB, com os indicadores de saúde. Embora o volume de riqueza gerado por uma sociedade seja um elemento fundamental para viabilizar melhores condições de vida e de saúde, estudos dessas mediações permitem entender por que existem países com um PIB total ou PIB *per capita* muito superior a outros países e, no entanto, os de menores PIBs possuem indicadores de saúde muito mais satisfatórios.

Segundo o autor referido, o estudo dessa cadeia de mediações permite também identificar onde e como devem ser feitas as intervenções, com o objetivo de reduzir as iniquidades de saúde, ou seja, os pontos mais sensíveis onde tais intervenções podem provocar maior impacto. Isso aponta para um desafio importante em termos conceituais e metodológicos se refere à distinção entre os determinantes de saúde dos indivíduos e os de grupos e populações, pois alguns fatores que são importantes para explicar as diferenças no estado de saúde dos indivíduos não explicam as diferenças entre grupos de uma sociedade ou entre sociedades diversas. Em outras palavras, não basta somar os determinantes de saúde identificados em estudos com indivíduos para conhecer os determinantes de saúde no nível da sociedade como um todo.

Por fim, cabe distinguir, determinante de determinismo. Determinismo é a teoria filosófica de que todo acontecimento (inclusive o mental) é explicado pela determinação, ou seja, por relações de causalidade. Embora em seu sentido mais vulgar determinismo se refira a uma causalidade reducionista (redução de todos os fenômenos do universo, por exemplo, à mecânica ou à química), não necessariamente é sinônimo de reducionismo. Há vários tipos de determinismo, cada um definido pelo modo como determinação e causalidade são conceitualizados. (Wikipédia) No entanto, a ênfase que se busca dar ao considerar as determinações como tensões constitutivas da realidade que embutem determinantes diversos, e que interagem na constituição dessas determinações, é considerar uma relação não casuística direta e que não seja determinística no sentido restrito.

Estas reflexões ajudam a pensar as tensões existentes na relação polícia ↔ comunidade: Até onde existe a possibilidade de participação social? Quais os fatores geradores de violência? Quais os níveis de conflito entre violência e paz?

A partir destas reflexões, no IQSC se identificou determinações, que articulam determinantes enquanto variáveis, que consideram os eixos propositivo do conceito de segurança cidadã utilizado pelo PNUD, mas também se articula com outros elementos que priorizam a participação social e a constituição socioespacial, enquanto configuração identitária, e, portanto territorializada, de uma comunidade. Tais determinações expressam tensões existentes entre comunidade e polícia ou, mais amplamente, entre sociedade e segurança pública, como descrito no quadro a seguir:

QUADRO 1- DETERMINAÇÕES DO INDICADOR QUALITATIVO DE SEGURANÇA CIDADÃ		
DETERMINAÇÕES	EIXOS DE ANÁLISES	VARIÁVEIS
DETERMINAÇÃO SOCIOINTEGRACIONAL E POLÍTICA	Existência de Fatores de Risco quer sejam individuais, domésticos ou sociais que, a partir de um efeito cumulativo colocam as pessoas em condições e situações vulneráveis, aumentando as chances de se tornarem vítimas ou agentes da violência. Podem se manifestar como condições de vulnerabilidade social (desemprego, falta de acesso a políticas públicas, vitimização de violências), desigualdade social, porte e uso de armas, venda e consumo de álcool e outras drogas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acesso a políticas públicas; ✓ Geração de renda e emprego; ✓ Desemprego; ✓ Desigualdade social (concentração de renda); ✓ Vitimização de violências; ✓ Violências associadas a porte e uso de armas; ✓ Venda e consumo de álcool e outras drogas; ✓ Acesso à educação básica; ✓ Acesso à educação profissionalizante; ✓ Racismo; ✓ Homofobia.
	Existência de violência intergerações, contra a mulher, crianças e adolescentes ou idosos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Violência contra idoso; ✓ Violência familiar contra criança ou adolescente; ✓ Violência doméstica contra mulher.
	Coesão social – confiança e reconhecimento de normas e instituições, bem como acordo definidos pela sociedade	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reconhecimento e cumprimento de normas sociais de convivência coletiva; ✓ Confiança, respeito e tolerância entre pessoas; ✓ Confiança nas autoridades e organizações; ✓ Participação da vida da coletividade; ✓ Existência de redes de relacionamento pautadas na confiança, cooperação e solidariedade;

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exercício de cidadania.
DETERMINAÇÃO DO MODO DE governança e De governabilidade	Determinação que reflete a Capacidade institucional governamental, bem como condições e qualificações de funcionamento das instituições executoras de políticas públicas, além das opções de Governança	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integração e/ou articulação das ações do Poder Público e da sociedade civil; ✓ Existência de mecanismos de coleta e análise de dados sobre violência; ✓ Existência de recursos de infraestrutura e técnico com de capacidade de gestão da segurança.
	Condições efetivas ou não de participação democrática local, caracterizada pela possibilidade de diálogo entre os setores público, sociedade civil e público. Nível de educação e contribuição política da comunidade nas definições e implementações de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participação comunitária direta ou via representatividade com capacidade decisória nos processos de segurança; ✓ Espaços de discussão e participação da vida comunitária que inclua os diversos setores (público, privado e sociedade civil); ✓ Espaços de discussão e participação da vida comunitária que inclua os diversos atores sociais (homens, mulheres, jovens...).
	Existência de ação de Grupos de criminalidade organizada como forma de gestão paralela ao Estado com ocorrências - Grupo estruturado, formado por três ou mais pessoas, existindo há certo tempo e agindo de comum acordo de forma a cometer um ou mais crimes ou ofensas graves de maneira a obter direta ou indiretamente, algum benefício, material ou financeiro (Convenção de Palermo). De interesse privado em busca do lucro através da ilegalidade, corrupção e produção de criminalidade complexa, confronta-se moralmente e eticamente para satisfação de interesses particulares em detrimento do bem coletivo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existência de crime organizado, ✓ Existência de tráfico de drogas, armas ou pessoas; ✓ Existência de trabalho escravo ou piores formas de trabalho infantil; ✓ Existência de milícias ou grupos de “justiceiros”.
DETERMINAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA E DA JUSTIÇA	Insuficiência no aparato e atuação policial e da justiça e falta de capacidade dialógica com a população. (Quando órgãos e operadores das polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Corpo de Bombeiros Militares) e da justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, Advocacia Privada) atuam sem o uso racional dos meios dos quais se dispõe para alcançar os resultados no que se refere à prevenção do crime. Uso de equipamentos e métodos defasados e inapropriados, bem como pessoal com pouca ou nenhuma qualificação produzindo ações ineficientes.)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presença de órgãos e operadores das polícias e da justiça; ✓ Condições de funcionamento de órgãos e operadores das polícias e da justiça; ✓ Métodos de atuação das polícias e da justiça; ✓ Qualificação de operadores das polícias e da justiça; ✓ Relação existente entre polícia, comunidade e justiça.

DETERMINAÇÕES DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO	Usos de metodologias ou técnicas baseadas em descobertas ou explicações científicas expressas em tecnologias de processo, de organização ou de equipamentos relativos à violência ou ao estabelecimento de cultura de paz	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Compreensão do que é violência; ✓ Percepção da vitimização; ✓ Compreensão da capacidade / responsabilidade de todos em atuarem na segurança pública; ✓ Apropriação de novas metodologias e abordagens pelos setores federais, estaduais e municipais.
DETERMINAÇÃO DO MODO DE OCUPAÇÃO	Contextos sócio-urbanos inseguros (Espaços de uso público e de circulação (praças, parques, ruas, becos etc.) que apresentam características como a falta de manutenção, a falta de iluminação e falta de vigilância, e são considerados pela teoria ecológica como espaços inseguros, pois são ambientes que oportunizam a presença de violência e de crime. São espaços nos quais não existem apropriação nem participação na administração pela comunidade.)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Espaços de uso público e de circulação inseguros por oportunizarem a existência de violência e crime (praças, parques, ruas, becos etc. que apresentam características como a falta de manutenção, a falta de iluminação e falta de vigilância); ✓ Espaços nos quais não existem apropriação nem participação na administração pela comunidade; ✓ Enclaves territoriais; ✓ Existência e qualidade dos equipamentos urbanos de suporte de políticas públicas; ✓ Existência de equipamentos de militância e/ou convivência da comunidade (igrejas, associações, conselhos...).
	Apropriação do espaço natural e/ou construído condicionado pela hegemonia da vida urbana sobre outras formas de convivência social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presença de cobertura vegetal em área urbana; ✓ Localização do município; ✓ Relação entre ruralidade e urbanidade; ✓ Regularização fundiária.

FONTE: elaborado pela autora

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A experiência e aproximação com o universo das pessoas que sofrem e das que produzem violações nos confirma que os caminhos para a superação da violência é o da ação colaborativa para o enfrentamento do medo. Durante o contato, de um lado com grupos sociais vulneráveis e de outro com policiais das diversas corporações em processos formativos, foi possível observar a capacidade de superação e resiliência das comunidades, inclusive com abertura para ressignificação das representações sociais dos agentes das forças de segurança pública, como fundamental para a reconfiguração das relações e dos espaços urbanos, com estabelecimento de novas formas de uso, apropriação e pertencimento.

A busca de alternativas de superação das condições de vulnerabilidades sociais e pessoais existentes nas cidades brasileiras, também determinando circunstâncias de criminalização dos sujeitos que tentam, apesar das dinâmicas socioeconômicas, superar as situações de anomia social que se encontram, nos coloca aa perguntas – o que se busca é a prevenção da violência (até onde?) ou construção de cultura de paz? O que se constitui efetivamente como prevenção da violência?

Este estudo, portanto, pretende contribuir, com a elaboração de método de análise da realidade, responder, mesmo que parcialmente, à grande demanda existente em se aprofundar de forma integrada e com viés transdisciplinar, experiências e proposições que consigam de fato devolver à população a sensação de segurança, não pelo incentivo ao uso da violência pelo aparato repressivo, mas pela capacidade de transformação socioespacial que é inerente à condição humana e suas agregações.

Além disso, é uma forma de inserir diversos setores na discussão da segurança com contribuição para o planejamento local e regional para a existência efetiva do Desenvolvimento Humano, este deve vir sempre acompanhado de segurança cidadã, baseando-se numa governança democrática, onde a participação política gere condições mais igualitárias e fortaleça a capacidade de escolha dos cidadãos; oportunize a interação dialogada entre Estado, sociedade civil e setor privado; possibilite o fortalecimento de valores cívicos e públicos como forma de valorização da democracia, além do governo valorizar a transparência no processo decisório, nas políticas públicas e no controle social.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de, e SCHWEIZER, Peter José. (orgs). **Transformações territoriais de rural a metropolitano**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

Amartya Sen e seu conceito de capacidades humanas.

<http://www.capacidadeshumanas.org/?p=29>. Acessado em 02/01/14.

BUSS, Paulo e PELLEGRINI, Alberto. **Os problemas da saúde e seus determinantes sociais**. <http://www.agencia.fiocruz.br>

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**, SP: Editora da Unicamp, 2007.

FONTES, Virgínia. **Trabalho, Educação e Saúde**. Trab. educ. saúde vol.7 no. 2 Rio de Janeiro July/Oct. 2009 <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462009000200002>.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **Direitos Humanos e Cultura de Paz. Uma Política Social de Prevenção à Violência**. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_ariana.htm. Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

MARX, Karl. **O método da economia política**. Apres. João Quartim de Moraes, Trad. Fausto Castilho. Ver. Critica Marxista. 30.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar e reforma, reformar o pensamento /** Trad. Eloá Jacobina. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. 128p.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Determinantes Sociais da Saúde: O embate teórico e o direito a saúde**. Rev. Pol. Pública., São Luís, v.16, 0.2, p. 481-491, jun./dez. 2012.

PERISSINOTTO, Renato M. **Hannah Arendt, Poder e a Crítica da “Tradição”** in LUANOVA Nº 61, 2004 (: 115-138).

Michel Perreault, **Slides de Aula - Disciplina – Determinantes Sociais da Cidadania e do Bem-Estar** da UCSAL - Universidade Católica do Salvador pelo Prof. Ph.D. Michel Perreault, 1º semestre de 2015.

PINHEIRO, Josemare R. dos S. **A territorialização do Desenvolvimento a partir do turismo: a experiência de Maragogipe-Ba**. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica do Salvador. BA, Salvador. 2008

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Diagnóstico Situacional e Participativo em Convivência e Segurança Cidadã**. Lauro de Freitas, Bahia: 2012.

_____. **Convivencia y Seguridad Ciudadana en América Latina: Un marco para la acción**. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina. Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007

_____. **Módulo do Curso de Convivência e Segurança Cidadã do Programa Conjunto**

Inter-Agencial Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a

cidadania, com foco em crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade em comunidades brasileiras. Brasília. 2011.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1994**. PNUD, 1994. Disponível:

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters>. Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Determinismo>

SEM, Armatya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRATO, H. R. **Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: Marco Conceitual de Interpretação-ação**, PNUD. Projeto regional de Governabilidade Local para a América Latina, 2007.