

**VIII ASSEMBLÉIA PLENÁRIA DO FORUM INTERPARLAMENTAR DAS AMÉRICAS
8 -10 DE SETEMBRO DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAI**

GRUPO DE TRABALHO: ASPECTOS TRANSNACIONAIS DA SEGURANÇA CIDADÃ

PALESTRANTE: ALEJANDRA MOHOR

** NÃO CITAR SEM AURTORIZAÇÃO DE LA AUTORA*

1. EVOLUÇÃO DIFERENCIADA DOS ESTADOS COM RELAÇÃO A SEGURANÇA

As últimas décadas colocaram nas Américas a segurança cidadã como uma problemática central que os estados devem abordar. Provavelmente desde meados dos anos 70 que a preocupação com a prevenção do crime e a atuação policial tornam-se temas de interesse tanto da academia como das políticas públicas. Pioneiros são os países da América do Norte nesses assuntos: O "National Crime Prevention Workshop (Workshop Nacional de Prevenção ao Crime)", organizado pelo Centro de Criminologia da Universidade de Toronto, financiado pelo governo canadense em 1975; e de pesquisa incipientes como The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report ¹(experimento de patrulha preventiva de Kansas City: Um relatório de síntese) de 1974 são alguns exemplos.

No entanto, o resto do continente neste período sofre com uma série de conflitos internos, guerras civis e ditaduras militares, que retardam significativamente a instalação destes temas na agenda política e social.

Isso que poderia parecer apenas uma referência histórica determinará em grande parte o futuro da política pública de segurança cidadã. A demonstração do que serão esses contextos históricos diferentes que contribuirão a definir os aspectos-chave como a solidez das instituições. Falamos de estados de evolução diferenciados.

Outro aspecto que é importante a considerar ao se fazer uma análise da segurança a partir de uma perspectiva transnacional são os componentes culturais. Não apenas sobre como se manifestam a violência e o crime nos territórios, mas também em relação às quais características devem ser consideradas como características deles ao replicar iniciativas ou estratégias de intervenção consideradas como boas práticas em outros contextos.

Não obstante o acima exposto, que diferencia realidades, há uma série de elementos comuns regionalmente e de características das dinâmicas do crime que nos impõe o desafio de dar um olhar

¹ Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman, and Charles E. Brown. 1974. Washington, DC: Police Foundation.

supranacional para o estabelecimento de mecanismos de colaboração, análise e feedback de caráter transnacionais.

Estes aspectos de importância continental são múltiplos e de níveis diversos de complexidade. Alguns impõem maior urgência do que outros. A seguir vamos enumerar, não de maneira exaustiva nem pormenorizada, alguns dos mais relevantes para as Américas de hoje.

2. TEMPOS DE REFORMAS

A grande maioria dos países do continente começou e em muitos casos concluiu processos de reforma dos seus sistemas de justiça, transitando no penal, a partir de um modelo inquisitivo para outro acusatório. O Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA) realiza importantes contribuições para a análise e o intercâmbio de experiências nesses assuntos. A aplicação do modelo processual penal reformado instalou desafios para múltiplos atores do sistema. As polícias, por exemplo, têm que lidar com novos procedimentos para a condução de investigações criminais que têm efeitos diretos sobre o seu desempenho. Neste contexto, é particularmente relevante notar como eles têm abordado e progredido na relação entre o Ministério Público e as polícias de investigação.

A experiência dos EUA em matérias como os serviços antes do julgamento (Pre Trial Services) ganhou importância neste processo, por contribuir, por exemplo, para otimizar o uso da prisão preventiva com base em argumentos de caráter técnico. Esta será uma questão chave especialmente na América Latina devido ao uso intensivo e muitas vezes indiscriminado da prisão preventiva sobrecarregando, por conseguinte, o sistema penitenciário, que já evidencia uma crise generalizada na região.

A reforma das instituições policiais tem sido outra característica deste período. De acordo com a necessidade de profissionalizá-las, importantes transformações foram feitas, que resultaram em polícias com níveis mais elevados de democratização e modernização nos estados das Américas, que tendem a aumentar os padrões de renda e formação, enquanto elas tendem a gerar e legitimar instâncias de supervisão com foco no trabalho com a comunidade e uma maior probabilidade de se abrirem a sociedade civil e a ela prestarem contas.

Novamente, deve-se dizer que tratamos de generalizações, e que as realidades locais são muito diferentes. Como já mencionado, o Canadá e os Estados Unidos descrevem trajetórias diferentes. Por exemplo, em 1998, D. Bayley identificava qualidades de mudança bastante semelhante às anteriores, como alcançado pela polícia dos EUA. Para este ano no caso da América Latina, poderíamos considerar um processo de inicialização. Enquanto que para o Caribe, seguramente hoje ainda devemos colocá-la como uma fase inicial.

Apesar deste progresso na reforma da polícia, persistem importantes lacunas que devem ser abordadas pelos estados. Referimo-nos, em particular, a necessidade de estabelecer padrões de uso da força que incorporem normas especiais (leis e regulamentos) e que são acompanhadas por sistemas de capacitação e mecanismos de supervisão interna e externa.

Sem dúvida, a experiência de alguns países tem sido muito relevante para o que é identificado como necessário para outros, e que se planeja instalar neste último. Podemos assinalar, então, que os

impulsos reformadores são transnacionais e que a experiência dos pioneiros tem sido essencial para aqueles que a têm seguido.

3. LEGITIMAÇÃO E FORTALECIMENTO DA PREVENÇÃO DO CRIME

A crescente relevância da segurança cidadã como demanda dos cidadãos - na América Latina chegou a deslocar a pobreza como o problema prioritário para os habitantes e ocupa o segundo lugar apenas atrás do desemprego² - vem acompanhada por enfoques sobre como lidar com ela.

No período 1994-2001, Rudolph Giuliani, então prefeito de Nova York (Estados Unidos), instalou o conceito de "tolerância zero" inspirada na teoria das janelas quebradas, para combater o crime, a partir do aumento do controle policial sobre os atos de desordem e incivildades, mesmo quando isso não se constituía em um crime.

Os resultados obtidos por Giuliani foram, no mínimo, questionáveis. Embora tenha sido observada uma diminuição nas taxas de criminalidade, constataram-se outros efeitos na política sobre o sistema judiciário e penitenciário; bem como com relação a polícia e o uso excessivo da força e arbitrariedade de suas ações, que não foram devidamente investigadas e punidas.

No entanto, ainda hoje vemos o efeito da estratégia de Giuliani em países do sul do continente. É muito comum ouvir sobre o "método duro" como a estratégia mais adequada para reduzir a criminalidade. Seus resultados têm sido questionados na América Central com relação às Maras, já que não só não resolveu o problema, mas o aumentou, acrescentando também violações aos direitos fundamentais e a várias outras convenções internacionais para a proteção dos NNA.

Apesar desta forte preferência geral para o controle sobre a prevenção do crime, têm ocorrido progressos significativos para se instalar uma visão multicausal do crime e da violência, que requer uma abordagem abrangente e multissetorial.

O Canadá é provavelmente o país mais avançado neste sentido. Sua trajetória legitimando a prevenção já se inicia, como assinalamos anteriormente neste documento, na década de 70. Atualmente, ele conta com uma institucionalidade e uma estratégia nacional sobre a prevenção, mecanismos de avaliação sólidos e sistemáticos, um ente técnico de apoio autônomo, entre outros aspectos notáveis.

Recentemente a República Dominicana tem incorporado ativamente estratégias de prevenção da criminalidade no seu Plano de Segurança Democrática (2010?), promovido pelo Ministério do Interior e da Polícia. Isso inclui programas como o bairro seguro (Barrio Seguro), que inclui subprogramas na linha de prevenção social e situacional.

Iniciativas de características semelhantes, ou seja, que integram a prevenção social, situacional e/ou comunitária, focada em unidades territoriais menores (bairro e/ou distrito e/ou município) foram implantados pelos nossos países. Tal é o caso do Chile e da Guatemala, por exemplo.

² Acordo com dados da Latinobarómetro, 2009.

Esta é também uma matéria em que a cooperação internacional e supranacional torna-se extremamente relevante. As Organizações internacionais são aquelas que têm contribuído com o "capital inicial" e a transferência de metodologias para intervir localmente e para a prevenção do crime. No caso chileno, por exemplo, é através de um importante empréstimo do BID que se iniciam dois programas pioneiros que incorporam a prevenção do crime: Comuna Segura Compromisso 100 e Bairro Seguro (este integrava prevenção e controle nos bairros de alta vulnerabilidade sócio-criminosa). Embora nenhum deles esteja atualmente em vigor, eles permitiram instalar as bases para desenvolver políticas nacionais nesta matéria.

Por outro lado, modelos como Communities that Care (CTC), impulsionados pela pesquisa em países da América do Norte, têm servido de modelo para intervenções implementadas em países com níveis mais baixos de desenvolvimento acadêmico, principalmente com a implementação de sistemas de acompanhamento, monitoramento e avaliação da suas próprias iniciativas.

Este último tema torna-se um ponto crítico para a América Latina e o Caribe. Por um lado, tem-se tentado reproduzir programas que tenham demonstrado impacto mensurado em países do norte, mas sem se considerar as particularidades de onde ele é replicado. Através da transferência de um modelo de intervenção, não se adéqua a realidade local ajustando com ela as expectativas de resultados. Antes as limitações de recursos, por exemplo, substitui-se o técnico profissional da saúde por um técnico social, que em vez de acompanhar semanalmente, o faz semestralmente. Assim, o que se aplica é uma versão "modesta" do modelo original, mas mantendo as expectativas de serem alcançados os mesmos resultados que o primeiro. Ao não serem alcançados, a iniciativa é considerada fracassada.

4. SISTEMAS DE REGISTRO

É comum que os estudos comparativos da situação do crime e da violência recorram ao registro de Homicídios para realizar esta comparação. Esta não é uma opção teórica que depende da relevância dos dados, mas é a alternativa com a qual contamos, pesquisadores e analistas, para realizar análises transversais. Existem várias iniciativas que visam a gerar modelos para a padronização parcial de sistemas de registro nacional de crime. Eles enfrentam, pelo menos, duas dificuldades: por um lado, a diversidade de tipificações legais dos crimes; e por outro lado, a disparidade dos sistemas de informação locais.

Um esforço notável nessa linha é o desenvolvido pela Universidad del Valle da Colômbia, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (no âmbito do Programa de Bens Públicos Regionais) desde 2008, chamado "Sistema Regional Indicadores Padronizados Segurança e Convivência Cidadã", que envolve o Peru, o Equador, a República Dominicana, Honduras, a Colômbia, o Uruguai, a Argentina - o governo local da cidade de Buenos Aires - o Chile, a Costa Rica, El Salvador, a Guiana, o México, a Nicarágua, o Paraguai e a Jamaica. Esse projeto assinala em sua descrição o objetivo de contribuir para "chegar a acordos sobre propostas conjuntas de intervenção sobre os fenômenos transnacionais". Curiosamente, esta lista de países aumentou consideravelmente desde o início do projeto (em que eram apenas 7), o que demonstra o interesse desses países em fazer parte de um sistema integrado que lhes permita contar com mais e melhores ferramentas para tomada de decisões.

NOTA BIOGRÁFICA DE LA PALESTRANTE: ALEJANDRA MOHOR

Socióloga chilena, licenciada pela Universidade do Chile. Tem realizado pesquisas e estudos em políticas públicas, em educação e em segurança cidadã. Neste âmbito, tem coordenado vários projetos implementados pelo CESC na América Central e no México. Durante os últimos oito anos se dedica a temas de segurança cidadã em matéria de reformas do sistema judiciário e policial, sendo a coordenadora desta área no Centro de Estudos de Segurança Cidadã do Instituto de Assuntos Públicos da Universidade do Chile. Desde 2010, assumiu a coordenação da Área de Prevenção da Criminalidade no mesmo centro, desenvolvendo diversas pesquisas e atividades de extensão e docência.

Tem ministrado aulas sobre temas de metodologias de pesquisa e formulação de indicadores, entre outros. Ela organizou e participou como docente em treinamentos e seminários em segurança cidadã na América Latina.