

ESTAÇÃO DE PESQUISA URBANA M'BOI

SÉRIE DOCUMENTOS DE TRABALHO

WORKING PAPERS, Nº 04, AGOSTO/2014

# **VULNERABILIDADE URBANA E A SEGURANÇA CIDADÃ**

Peter Spink

Fundação Getulio Vargas de São Paulo



*CEAPG*

*Centro de Estudos  
em Administração  
Pública e Governo*

## Vulnerabilidade Urbana e a Segurança Cidadã

Peter Spink

Fundação Getúlio Vargas São Paulo

Texto discutido na reunião mensal do Forum em Defesa da Vida de agosto de 2014 e  
extendido no IV Congresso Brasileiro Psicologia: Ciência e Profissão  
19-23 de novembro 2014

### Introdução as três vulnerabilidades

A noção de vulnerabilidade é de longa data, presente em relação a ações de ataque e defesa – *vulnerare* “ferir”, “susceptível de ser ferido” – migra para fortificações de defesa, estratégias militares e diplomáticas antes de assumir muitas outras tonalidades na era moderna, inclusive em relação a catástrofes e desastres e outros aspectos mais sutis do dia a dia.

Durante muito tempo, pequenos e grandes catástrofes eram vistos como algo que acontece, resultado das eventualidades da vida (em termos pessoais) ou da natureza (em termos populacionais) ou do desejo de deus. A transferência de “vulnerabilidade” para estas e outras situações é – como todo processo de construção de sentidos – lento, acompanhando, provavelmente outras mudanças como, por exemplo, em relação a risco. Nos séculos dezenove e vinte, com a emergência de novas formas de filantropia, a expressão começa a adquirir conotações mais ativas – e não inevitáveis – especialmente com a chegada dos estados de bem estar e os programas de ajuda internacional no período após a segunda guerra mundial.

Nestes meandros, vulnerabilidade virará a ser algo a ser reduzido por ações de governos comprometidos com o desenvolvimento econômico e social. Pode se citar, por exemplo, a expansão das redes de segurança social, a introdução de sistemas de controle de águas pluviais e as discussões sobre a redução de fome e pobreza que se transformariam em obrigações internacionais nas Metas do Milênio das Nações Unidas.

Hoje outros aspetos de vulnerabilidade se faz presente; aqueles criados pelas ações da própria humanidade. Novas formas de ocupação territorial adensam os assentamento humanos que por sua vez são impactados pelos déficits habitacionais e falhas na distribuição dos próprios serviços públicos considerados universais. Mudanças climáticas globais e locais por sua vez ampliam os desafios da vida cotidiana e, para citar somente mais uma entre muitas, as crises econômicas geram impactos socialmente catastróficas em populações antes relativamente estáveis e agora sujeitas às crises laborais.

As vulnerabilidades se compactam e choquem; alguém que está em uma situação socialmente estável, de repente se encontra “vulnerabilizada” pela venda da empresa onde trabalha; alguém com poucos recursos, mas suficiente para manter uma família, precisa entrar na auto-construção para providenciar um lar. Os saberes da autoconstrução são sólidos, a final seu vizinho é pedreiro de mansões na parte nobre da cidade, só que o chão embaixo da casa e as fundações terão dificuldade de sustentar uma casa que cresce junto com as demandas familiares. Vulnerabilidades materiais impactam nas estabilidades sociais, mas isso é somente dois terços da questão.

A ideia da vulnerabilidade institucional se refere ao outro terço: à ausência prática - no cotidiano - de um estado efetivo e competente, seriamente preocupado com serviços, justiça e equidade. Quando uso a noção de cotidiano não estou me referindo a algo de menor importância, ao contrario me refiro a algo de suprema importância: ao dia de cada um de nos, nos serviços e nas repartições, nas interações com respeito, nas posturas de pessoas preocupadas em responder e ser honestas sobre as dificuldades e desafios em resolver nossas questões. Viver publicamente não é uma relação de cliente e não somos consumidores; somos todos cidadãos, seja do qual lado do balcão, da mesa ou da conversa que situamos.

As noções sociais de estado e cidadania são produtos de um diálogo cotidiano constante, falado seja em palavras seja em ações práticas, posições e posturas. Como noções sociais fazem parte de um imaginário maior, gerando um caminho de mão dupla entre práticas específicas e noções abstratas. Nunca vou achar “o Estado” como também nunca vou achar “a cidadania”; mas vou encontrar prédios, eventos, documentos, procedimentos e reações que são o Estado e a Cidadania em ação.

Um exemplo: vamos imaginar um município de 100.000 habitantes com escolas, unidades básicas de saúde, centros de referência de assistência social, delegacias incluindo da mulher, ginásio de esportes, praças, mas cujo conjunto de relações políticas e as decisões que determina quem cuida de qual aspecto da vida cotidiana é dominado por um pequeno grupo de famílias, seus agregados e apadrinhados. Agora vamos para um outro município, idêntico em tamanho e unidades de serviços, sem famílias dominantes mas também sem nenhuma cuidado geral. Cada um faz a sua tarefa, recebe salário e vai para casa no final do expediente sem conversar com ninguém sobre desafios e possibilidades alternativas de ação. No primeiro o acesso para os serviços e das questões do cotidiano depende do beija-mão; no segundo a vida é uma peregrinação de lugar para lugar em busca de informação mal circulada.

Em outro município encontramos os mesmos equipamentos e a mesma população onde cada um conversa com seu vizinho, onde as enfermeiras do posto de saúde e as professoras das escolas trabalham juntas discutindo questões de saúde e educação, onde a polícia é simpática e bem-vinda, brinca com as crianças na praça e discute questões sociais com os jovens, onde a discussão sobre o gasto público é aberta e os vereadores são figuras atentas às demandas e aos desafios do desenvolvimento do município. Este município existe e encontramos muitos de seus elementos e orientações durante os dez anos do Programa Gestão Pública e Cidadania que focalizou inovações em governos subnacionais.

Em cada um dos três municípios as práticas diárias produzem e consolidam estados diferentes e noções de cidadania também diferentes. O estado do “quem manda aqui sou eu” onde a cidadania é limitada à obediência e a fidelidade; um estado distante e administrativo onde o cidadão é um cliente ou usuário eventual; um estado mais coletivizado onde todos são cidadãos e mutuamente responsáveis, independentes de seus papéis. A distinção entre eles não é uma questão de número de serviços, mas da maneira em que estes se relacionam mutuamente no dia a dia e suas formas de inserção cidadão.

No dia a dia encontramos diversos exemplos destes diferentes relações entre estados e cidadania, as vezes mais de uma e as vezes mais da outra. Mas também reconhecemos que nem tudo que é público é produto do estado. A lógica das relações entre estado, público e território não é um sanduíche de hambúrguer onde cada nível se encaixa perfeitamente numa hierarquia: o pão do estado, o pão da sociedade e o recheio de políticas públicas e cidadania. Ao contrário, é complexa, contraditória e conflituosa. O Estado, nos nossos países democráticos modernos, claramente tem um papel central, mas as ações de interesse público vão além daquilo que é feito *para o público* para incluir também o que é feito *pelelo público para o público diretamente* a partir de suas próprias organizações e também *pelelo público para o público* através de suas formas autóctones de mobilização e pressão. Em muitos países, uma boa parte das atividades, serviços e princípios que hoje consideramos obrigações de uma esfera público estatal, nasceram fora do estado, como por exemplo, no campo assistencial e de saúde. As Santas Casas de Misericórdia, por exemplo, se iniciaram com um movimento da elite social em Lisboa em 1498 (Confraria de Nossa Senhora de Misericórdia) e nas nossas cidades grandes, boa parte da infraestrutura social que hoje faz parte do SUAS tem suas origens em organizações sociais muitas das quais de base de fé.

Vulnerabilidade institucional, tal como as expressões vulnerabilidade social e vulnerabilidade material, é uma forma simples de introduzir uma temática complexa. Os

atores institucionais podem ignorar suas responsabilidades, exercer lós minimamente ou podem buscar contribuir para fortalecer suas conexões com outros temas e tópicos. As suas organizações podem agir de maneira aberta ou fechada, ter paredes altas e horas restritas ou criar espaços públicos e novas formas de atendimento.

No dia a dia, de lugar para lugar, as diferentes lógicas de vulnerabilidade material, social e institucional produzem rede moinhas de consequências e impactos diferentes em lugares diferentes. Podemos buscar generalizar suas dinâmicas mas os resultados serão diferentes de lugar para lugar e ninguém está em todos os lugares. Cada um de nos está inserido em lugar específico com sua geografia, sociologia, historia e cultura. O ponto chave é de lembrar que as três vulnerabilidades – sociais, materiais e institucionais – se afetam mutuamente e muitas vezes somos levado ao equívoco de imaginar que o problema é com a primeira, de tratar a segunda com uma fatalidade, e considerar a terceira como uma inevitabilidade.

É assim que chegamos à importância da conectividade. Se as diferentes atividades públicas que fazem parte do nosso cotidiano não conversam entre si, ou pior, nem estão presentes, a vulnerabilidade aumenta e, junto, a insegurança humana.

### **Conectividade e segurança humana**

Construir a noção de direitos foi uma das mais importantes invenções sociais da humanidade durante os séculos 19 e 20. Ampliar e aprofundar a noção de direitos coletivos ou difusos poderia ter as mesmas consequências para o século 21. Entre estes, conforme veremos, é a noção de ser seguro: de ser seguro em relação ao exercício da cidadania; de ser seguro em relação às instituições; de ser seguro em relação aos aspectos sociais e materiais contidos no horizonte e nos eventos do cotidiano. O oposto de ser seguro é ser inseguro; provavelmente sabemos o que é ser inseguro porque temos uma noção de vulnerabilidade.

Conectividade não é “redes sociais” e muito menos “*facebook*”. Estes e outros meios são apoios à conectividade, mas a conectividade é mais substantiva e menos intangível. Refere-se às relações duradouras que ampliam as possibilidades de ação. Ao conectar uma casa à rede de água, de esgoto, ou a rede de eletricidade, ao trazer alguém novo dentro de um circulo de amigos existentes, ao ajudar trabalhadores públicos de áreas diferentes a discutir problemas comuns, junta-se partes e amplia-se horizontes e coletividades. Conectar – juntar A com B - não somente alonga as possibilidades de ação, esticando redes para lugares novos mas também adensa as possibilidades existentes. Neste sentido, conectividade é uma

característica fundamental de qualquer comunidade e um aspecto importante da sua capacidade de resistir e responder.

Na área pública, a preocupação com conectividade emerge ao olhar a maneira em que os diferentes serviços chegam no dia a dia do cotidiano de cada um. No olhar do gestor ou executivo (presidente, governador ou prefeito), as diferentes serviços são como as diferentes componentes de um leque, cada um indo em direção a sociedade em eixos e ângulos diferentes. Sua preocupação é com a intersecção destas atividades e sua coerência enquanto plataforma ou agenda de ação governamental; com as diferentes ações enquanto pacotes de recursos, investimentos e orientações.

No olhar do cidadão no dia a dia a situação é inversa. Sua (nossa) realidade social e material é composta por questões, problemas, demandas e direitos diferentes; que de uma pessoa para a outra são constituídas de forma distinta. Uma mãe solteira com criança pequena que precisa trabalhar; uma pessoa idosa com dificuldade de locomoção; uma jovem buscando uma biblioteca para ler livros que a escola não tem; alguém buscando emprego; outro buscando inserções culturais ou esportivas. Seu dia a dia em relação à ação estatal é feita de diferentes pedaços de diferentes assuntos. Estes, por sua vez, são tratados por diferentes pedaços das diferentes organizações que sentam semanalmente na reunião geral do gestor ou executivo com quem iniciamos.

No olhar do gestor, a preocupação é com a implementação de ações e serviços. No olhar do cidadão, seus familiares, amigos e vizinhos, a preocupação é com as questões de localização e acesso; com a pergunta “onde tenho que ir e o que tenho de fazer para resolver XYZ”.

Se há um grau razoável de sintonia entre os dois olhares ( dos gestores e dos cidadãos) ao ponto que os formuladores de ações e implementadores de serviços de fato levam em conta o dia a dia das pessoas para as quais as ações e serviços são orientadas e se os que buscam atendimento, tem espaços de encontro para discutir a evolução de demandas e a qualidade dos serviços, o resultado será um impacto positivo na segurança humana.

No caso contrário, quando há falta de sintonia entre os dois olhares e onde a organização do primeiro e suas orientações operacionais não levam em consideração o olhar do dia a dia, a partir do cotidiano das pessoas; a consequência será o aumento e não a diminuição das vulnerabilidades presentes, não somente sociais e materiais, mas agora – pior ainda – institucionais.

## Segurança Pública e Segurança Cidadã

Em novembro 2014, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicou a oitava edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Eis algumas informações:

- A cada 10 minutos, uma pessoa é assassinada no Brasil (53.646 em 2013);
- Nos últimos 5 anos 11.197 pessoas foram mortos por policiais no Brasil. Este número equivale o total de mortos por policiais nos Estados Unidos durante os últimos 30 anos;
- Nos mesmos 5 anos 1.770 policiais foram vitimados;
- Foram registrados 50.320 estupros no país em 2013 que, seguindo estimativos de subnotificação, provavelmente representa em torno de 140.000;
- O número de pessoas encarceradas no país já atingiu 574.207 dos quais 40% são aguardando julgamento;
- Da população encarcerada, 61,7% é negro e 54,8% é jovem;
- Dos jovens cumprindo medidas socioeducativas, apenas 11% são por crimes contra à vida;
- No estudo feito pela Escola de Direito da FGV para o anuário, somente 35% dos entrevistados acionaram a polícia quando foram vítimas e destes 62% foram insatisfeitos com o serviço prestado;
- Em termos de confiança institucional, um pouco mais de 50% acreditam que juízes e policiais são na maioria honestos mas somente 32% declararam confiar no Poder Judiciário, 33% na Polícia e 48% no Ministério Público.

A principal conclusão destas informações talvez seja esta, da introdução do Anuário:

“Não vivemos mais apenas uma epidemia de violência, mas nos acostumamos com um quadro perverso que impede que o país se desenvolva e reduza suas desigualdades”.

Com tantas pessoas sendo mortas, incluindo policiais, com tantas pessoas na prisão aguardando processos, com tantos atos de violência sexual e com níveis tão baixos de confiança institucional é difícil falar ou até arguir que coletivamente estamos “seguros”. O resultado, o “quadro perverso” é a retórica que sustenta o uso da violência contra a violência.

Importante registrar de início que há exemplos e experiências inovadoras e muito bem-sucedidas de segurança coletiva em diferentes partes do país. Suficiente para poder dizer que

alternativas são possíveis. Mas, infelizmente, são pontos de luz que são facilmente apagados pela retórica da violência contra violência.

São estes argumentos que recomendam ao emprego do exército contra a própria população, que leva aos argumentos a favor da redução da maioria penal, que fortaleça a disciplina rígida e militarizada da hierarquia policial e espalha intolerância por todo lugar. No final da década de 1990 e no início do século 21, tivemos exemplos positivos de policiamento de base comunitária mas hoje em dia, em muitos lugares a presença da polícia no local é visto com apreensão e medo pelos diferentes grupos de base territorial, especialmente pelos jovens.

O que aconteceu e como achar outro caminho? É aqui que quero retornar à imagem da rede moinho e recuperar um pouco daquilo presente nas diferentes tentativas de mudar a maneira em que pensamos sobre “ser seguro”.

### **Da Segurança do Estado para a Segurança Cidadã**

Há, simplificando, duas noções antagônicas em circulação sobre segurança. A primeira começa com a proteção do estado e a segunda começa com a proteção humana ou, se preferir, com a proteção cidadã. Se perguntamos em cada caso – quem, e por que, proteger - veremos que as respostas são muito diferentes. Discutir ser seguro como elemento chave da dignidade coletiva e cotidiana, implica entrar nas tensões e conflitos entre estas duas noções distintas.

A ideia da Segurança do Estado é produto da gradativa construção do Estado moderno com uma autonomia territorial que precisa ser protegida. Tratados de paz e de convivência geográfica regional são parte desta proteção, como também é a noção de defesa. O Estado precisa ser defendido contra seus inimigos que ameaçam a ordem sejam estes externos ou internos.

De país para país, este processo de fortalecimento do Estado moderno aconteceu de maneira distinta. Por isso as vezes é difícil comparar dois países ou levar uma experiência exitosa de um país para outro. Por exemplo, há países onde há uma distinção explícita entre um exército e serviços de inteligência que protegem o país “fronteira para fora” e uma polícia interna (preventiva e investigativa) cuja função é voltada à proteção dos cidadãos. Neste países, militares somente são vistos internamente em momentos cerimoniais ou em caso de apoio durante desastres.



Este não é o caso do Brasil. Aqui a segurança do Estado “para fora” e “para dentro” se sobrepõem tanto histórica quanto atualmente. A polícia militar era a polícia dos militares e a força pública Paulista lutou na Segunda Guerra Mundial. Sua sede foi o prédio na Avenida Tiradentes onde hoje se encontra a ROTA. Constitucionalmente a polícia é subordinado ao exercito em muitos aspectos e seu código de conduto interno é por todos os efeitos militar. Quer dizer, se reflete a necessidade de garantir que no calor da batalha, cada um segue as ordens do seu superior.

Qualquer ideia de atenção às demandas da sociedade civil e de subordinação à vida cívica não faz parte da obediência verticalizada. Quando pessoas discutem a desmilitarização da polícia, não está em discussão o uniforme ou o nome, mas esta coluna dorsal de pensamento e disciplina militar, reforçado nas práticas diárias e nas aulas de formação. (Para ser justo, a grande maioria dos policiais operacionais que estão nas ruas e nas cabines de bases moveis também querem a desmilitarização).

Se você precisa um exemplo simples, é somente assistir uma apresentação do coro de policiais militares num evento social; ou observar polícias quando participam de discussões sobre políticas públicas em encontros com organizações da sociedade civil: são quase sempre, para não dizer sempre, armados.

No caminho contrário, se situa a discussão da segurança humana e como garantir que as nossas vidas diárias e coletivas sejam seguras. Esta ideia – porque estamos tratando de ideias e não verdades – foi defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU) pela primeira vez em 1994 vinculado com a noção de “desenvolvimento humano sustentável”.

Assim, segurança humana é a busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao individuo condições adequadas para seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. Citando o documento “Os Governos Locais e a Segurança Cidadão” publicado no Brasil com a chancela do PNUD e o Governo Federal, a segurança é vista como um assunto “relacionado diretamente com o respeito à vida e à dignidade, que inclui a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política”.

Visto do lado da segurança humana, a segurança cidadã se refere a uma ordem democrática concreta, que elimina as ameaças de violência e de vulnerabilidade na população e permite a convivência segura e pacífica.

A diferença entre as duas posições, a da segurança do estado e a da segurança cidadã, tem implicações sérias para todos nos que de uma maneira ou outra são ativos no campo da ação pública seja como lideranças, técnicos, membros de grupos de trabalho e participantes em conselhos. Em relação à primeira, nossa posição é frequentemente crítica, especialmente quando enfrentamos a retórica da violência contra a violência; ou defensiva, por exemplo em relação a maioria penal ou medidas socioeducativas. Aqui sentimos tranquilos, vamos à luta e à resistência; à briga do bem contra o mal.

Mas qual a nossa posição em relação à segunda – a segurança cidadã – onde nos não somos atores eventuais, mas – ao contrário – muitas vezes atores principais? Somos nós que nos encontramos nas áreas da saúde, de educação, de assistência, de desenvolvimento comunitário, nos programas de desenvolvimento local, de emprego e de habitação, nos fóruns, nas comissões e nas reuniões abertas.

Termino com esta observação: em termos de vulnerabilidade institucional, não há meio termo; não há ponto neutro. Se nós, que fazemos parte da institucionalidade dos serviços de base territorial não buscamos a criação de novas e efetivas conexões que permitam com que pessoas convivam em condições seguras e com dignidade, estaremos contribuindo para o aumento e não a redução da vulnerabilidade institucional.