

**Bogotá: anatomía de una transformación.
Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003**

MARTIN, Gerard e CEBALLOS, Miguel. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia

MARGARITA ROSA GAVIRIA M.*

Condições sociais e culturais que estruturaram a mudança

Para abordar as condições sociais e culturais estruturantes das decisões políticas que levaram à mudança nas estratégias de controle do crime e da violência na Colômbia, evoco primeiramente fatos históricos que incidem no auge da violência e na perda de poder do Estado no controle da mesma.

Há mais de um século, Colômbia é um país acostumado ao uso da violência na resolução dos conflitos. Desde finais do século XIX até os dias de hoje, diversos atores sociais, para defender seus interesses econômicos e políticos e exercer o poder de agir conforme eles, utilizam a violência. Contudo, os atores sociais envolvidos e os móveis da violência têm sofrido alterações. Finais do século XIX e inícios do XX, no período de *La Violencia*, era uma luta entre dois partidos oligárquicos por espaços de poder (no âmbito do governo e dos partidos), estimulada e apoiada pela aliança entre a Igreja Católica e um desses partidos, quadro que se manteve até a Constituição de 1957, quando o papel tutelar da Igreja é cedido às forças arma-

* Professora PRODOC do PPGS da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

das e instaura-se o “Frente Nacional”¹ com o objetivo de reduzir tensões e antagonismos partidários.

Os governos posteriores à Constituição de 1957, com o auxílio das forças armadas no controle da ordem pública, conservaram o caráter oligárquico e fechado dos partidos e mantiveram a representação política restrita. Esta conjuntura que provocou a revolta de setores sociais marginalizados da política como os camponeses, que iniciam suas mobilizações sociais e políticas em 1960, irrompendo, então, uma nova modalidade de luta agrária armada. O Estado perde o controle sobre o conflito agrário, e surgem grupos políticos fora do sistema político legal². No final da década de 1970, as tensões aumentaram por causa da intensificação da ação militar repressiva e pelo aparecimento de tendências econômicas neoliberais. A magnitude desta situação manifestou-se na extensão das ações das guerrilhas para as áreas urbanas.

Desaparecimentos, seqüestros, extorsões, tomadas de povoados, massacres de camponeses, assassinato de líderes políticos de partidos de esquerda e de direita eram as formas de expressão predominantes da violência nos anos 1980, e esta intensificou-se ainda mais, por causa da guerra entre os cartéis da droga pelo monopólio do negócio. Na década seguinte, cresce a ação militar contra os cartéis da droga e os grupos guerrilheiros, os quais passaram a atuar de maneira conveniada. A complexidade deste quadro aumenta com o progressivo envolvimento nos conflitos, de grupos de paramilitares, bandos de crime urbano e esquadrões da morte a serviço dos mais diversos interesses.

1 Era um contrato político entre dois partidos (liberal e conservador) que estabelecia a repartição de poder entre eles por um período de 16 anos, vigorando a partir de 1958. A cada 4 anos um dos partidos assumia o poder no governo.

2 É o caso das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), formalmente constituídas em 1966, o Exército de Liberação Nacional (ELN) e o Exército Popular de Liberação (EPL).

Nos confrontos entre os diversos atores e agentes sociais, o Estado colombiano tem participado como um dos agentes de disputa. Na primeira metade do século XX, o governo não detinha o poder hegemônico de agir com violência, ele o disputava com outras instâncias de poder (Igreja, partidos políticos, guerrilhas, militares e paramilitares). Situação que provocou a produção de “campos de violência” (Elwert, 2003).

As disputas acirradas nos campos de violência intensificaram-se na década de 1990. Perante a situação, as autoridades governamentais delegavam, às Forças Armadas e à polícia, a função de controle da violência; estes atores sociais tiveram sempre o poder de utilizar a coerção e o uso legítimo das armas no exercício de suas funções, sem contemplar medidas preventivas e integrais (Acero, 2006). Ciente das falhas administrativas em matéria de segurança e do controle da violência, o Estado colombiano, na década de 1990, começa a mudar as estratégias de atuação em relação ao fenômeno.

O consenso acerca da incapacidade do Estado para controlar a violência e prover segurança contribuiu para que as autoridades governamentais e os políticos percebessem a importância de abandonar a postura de provedores efetivos da segurança e do controle do delito. Este fenômeno provoca, no Estado nacional, a consciência da necessidade de mudar o papel das diversas instâncias da autoridade no combate à violência e, na população, a vontade de se inserir nessas ações.

Assim, as autoridades colombianas tiveram que se reconstituir como agente detentor de um poder hegemônico, defensor da ordem pública, para enfrentar o dilema originado em fatos sociais do último terço do século XX: a normalização das elevadas taxas de violência e as reconhecidas limitações da justiça penal do Estado. Neste sentido, com base na experiência prática e administrativa e com a assessoria de intelectuais ligados a universidades e instituições de pesquisa que desenvolvem estudos sobre o fenômeno da violência, o Estado faz arranjos institucionais para a construção do novo modelo.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335

É o que demonstra a experiência realizada em Bogotá por três administrações distritais (1995-2003). Para subsidiar as políticas públicas, a secretaria de governo distrital contratou estudos com centros de pesquisa internacionais e com especialistas de diversas Universidades bogotanas. Uma das questões destacadas nesses trabalhos foi a falta de ligação direta entre as condições econômicas e a segurança. De um modo geral, as pesquisas na capital da Colômbia permitiram aprofundar a caracterização de determinados contextos, situações e eventos e, com base neles, definir possíveis intervenções em campos como a violência homicida, suicídios, acidentes rodoviários, delitos sexuais, assaltos na rua, roubo, furto. Realizaram-se investigações sobre percepção de segurança³.

As investigações mostraram a importância de fomentar valores culturais que respaldassem as novas políticas de segurança, dados que vão ao encontro de Garland (2005), quando postula que as mudanças culturais, expressas em valores, racionalidades, discursos e interesses políticos, dão suporte às novas estruturas da justiça criminal e à criação de uma nova cultura de controle do delito. No contexto de Bogotá, os valores e práticas inerentes à “cultura cidadã” e categorias derivadas - “cidadão” e “cidade” - são colocados pelos gestores das políticas de segurança como condições sociais necessárias para o desenvolvimento dessas políticas.

Cultura cidadã

A cultura cidadã é a implementação de uma série de programas de prevenção e controle da violência, no marco da qual destacam-se as seguintes propostas:

³ Os resultados foram publicados no texto “Territorios del miedo”; sobre violência e jovens (Alonso Salazar); violência homicida (Universidade dos Andes); delitos de maior impacto (Universidade dos Andes e Universidade Nacional); violência sexual (Universidade dos Andes); acidentes de trânsito (Universidade Nacional); fluxo do delito (Universidade Nacional).

Entre as instituições acadêmicas, destaca-se a participação do Centro de Estudos Econômicos da “Universidad de los Andes”, por sua contribuição para pensar a violência e delinquência em termos de “estruturas criminais”

a) mudança de valores e hábitos dos cidadãos, de maneira que a lei e a moral primem como princípios reguladores de um comportamento pacífico, resistente a atos de terrorismo, que suplante as armas na resolução dos conflitos. A cultura cidadã corresponde então ao conceito de civilização em Norbert Elias (1993), pois alude a um processo que visa eliminar a violência fomentando o respeito à lei e à moral no comportamento dos indivíduos e o autocontrole das paixões;

b) formar cidadãos retirando-os da situação marginal e engajando-os no seguimento das regras sociais estabelecidas. Isso ocorre, por exemplo, com a reabilitação de drogados. De um modo geral, consiste em encontrar alternativas para a incorporação social de setores da população que vivem marginal e precariamente;

c) tornar cada habitante de Bogotá um sujeito moral, capaz de governar-se a si mesmo, que reconheça os direitos e os deveres, tanto dos cidadãos quanto da administração da cidade, e as normas sociais condizentes com o respeito à vida humana e ao bem comum. Para um dos prefeitos, Antanas Mockus⁴, o desenvolvimento de um conjunto de ações e regras mínimas compartilhadas gera sentido de pertencimento e, conseqüentemente, facilita a convivência urbana;

d) a construção de relações moderadas com o desconhecido, um olhar para o outro com respeito e delicadeza. Situação que geralmente acontece em espaços públicos compartilhados;

e) dignificar os espaços públicos (transporte, áreas de pedestres, parques) onde se encontram desconhecidos, intervindo no aprimoramento estético dos mesmos;

f) fazer da transformação estética dos espaços públicos, ações pedagógicas e de comunicação, através da convocação de um público que julga a autoridade, os co-cidadãos e a obra de arte. Os gestores das mudanças

⁴ Mockus, Antanas. Prefeito de Bogotá em duas ocasiões: 1995-1997 e 2001-2003.

apontadas acreditam que a transformação urbanística tem contribuído para a redução da insegurança na cidade. Nesta ordem de idéias, as práticas direcionadas para a segurança e convivência cidadã articulam-se a outras dimensões do modelo de cidade - cultura, cidadania, espaço público, progresso social, urbanismo, produtividade, legitimidade e eficiência institucional.

Para atingir as metas assinaladas anteriormente, as prefeituras recorrem a uma mensagem moral, exortam o retorno de valores sociais e morais em torno da família, do trabalho, da abstinência e do autocontrole; procuram criar mecanismos de convergência entre regras jurídicas, valores morais e culturais. Uma leitura da cultura cidadã proposta por governos bogotanos, à luz das teorias de Bauman (2000), revela que, enquanto política democrática a cultura cidadã busca desmontar os limites à liberdade dos cidadãos e também a arte de autolimitação, libera os indivíduos para capacitá-los a traçarem individual e coletivamente seus próprios limites individuais e coletivos.

Mas os governantes da Colômbia empreenderam, além de ações destinadas a mudar valores e comportamentos dos cidadãos, mudanças na legislação. Isto é, uma das estratégias governamentais para implantar outro modelo de controle da violência consistiu em oferecer mecanismos legais às autoridades locais para que estas assumissem responsabilidades sobre a questão e atuassem junto às instituições responsáveis por esse tema no âmbito nacional. A Constituição de 1991 determina como competência do presidente, dos governadores e dos prefeitos a “gestão da ordem pública” em suas respectivas jurisdições. Vela também pela segurança dos cidadãos ante qualquer fato que possa afetar sua vida, integridade, bens e honra. Os governantes, em especial os prefeitos, passam a contar com instrumentos constitucionais e legais para assumir sua responsabilidade na direção da segurança e da ordem pública do país⁵.

⁵ Foram escassos os governadores e prefeitos que assumiram de maneira direta a segurança da ordem pública. Deste modo, paralelamente ao aumento das manifestações de violência e insegurança, observa-se o declínio da responsabilidade das autoridades locais nessas matérias, deixando as mesmas exclusivamente nas mãos dos organismos de segurança e de justiça.

No caso específico de Bogotá, conforme mostram Martin e Ceballos (2004), as administrações distritais, entre 1995 e 2003, para obter o amparo legal e a institucionalização dos projetos de segurança e convivência criaram mecanismos para a elaboração de um Código de Violência e o Plano Mestre de Equipamentos de Segurança Cidadã, Defesa e Justiça.

Depois de destacar os aspectos históricos, culturais e legais constitutivos das condições que permitiram a construção de um novo modelo de controle da violência, assinalo como a prevenção e a segurança cidadã sob responsabilidade dos prefeitos, são as metas principais do novo modelo.

Prevenção e segurança cidadã, fundamento do novo modelo de controle

A prevenção e a segurança cidadã são objetivos norteadores das políticas públicas elaboradas no âmbito do novo modelo de controle da violência na Colômbia. No que diz respeito à prevenção ou gestão de risco, as políticas fundamentam-se no pressuposto de que as ações delitivas e criminais são mais suscetíveis de acontecer quando não há controle. Propõem, no lugar de processar e castigar indivíduos, estratégias dirigidas a reduzir oportunidades delitivas e eventos violentos, executando ações que afastem as pessoas de situações vulneráveis ao crime tais como a modificação de rotinas cotidianas e a intensificação de controles situacionais. Ações que tratam de prevenir acidentes, problemas de ordem pública e ambiental⁶. A contenção do perigo torna-se tema predominante da política penal, constitui-se num dos mecanismos através dos quais procura-se atingir a segurança cidadã.

Quer dizer, na Colômbia, o eixo condutor das novas medidas de controle da violência é a ênfase na segurança cidadã, não mais na segurança

⁶ Em Bogotá implementaram-se medidas como hora-cenoura, limite de horários nos bares, uso de jaleco e capacete em motoqueiros, controle no consumo de álcool dos jovens.

nacional - entendida como a defesa da nação e de seus valores. A segurança cidadã é concebida como um bem público, uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência à população e permite a convivência segura e pacífica. Está relacionada diretamente com o respeito à vida e à dignidade, contempla diversas dimensões (econômicas, saúde, meio ambiente) que visam melhorar a qualidade de vida.

Tendo em vista que o papel das instituições de segurança e convivência dos Estados é atender os cidadãos, corresponde às autoridades locais garantir o cumprimento destes direitos. As autoridades locais, como representantes do Estado, são as encarregadas de implementar uma série de medidas de ação coletiva para combater altos índices de insegurança. Elas passam a responder, em primeira instância, por aqueles problemas que afetam a convivência e a segurança dos cidadãos, pois elas podem intervir com maior rapidez. Postura sustentada no fato de a segurança cidadã se manifestar de formas diferentes, de acordo com as condições econômicas, demográficas e os valores culturais dos locais onde se apresenta.

As administrações distritais de Bogotá (1995-2003) assumiram as problemáticas relativas à convivência e à segurança cidadã como sendo de caráter local, reconheceram que muitos delitos possuem particularidades locais e que suas soluções devem ser abordadas pelas autoridades da própria jurisdição. A experiência de Bogotá mudou a tendência a responsabilizar apenas o governo nacional pela segurança cidadã. Ainda que a liderança nacional exerça um papel central, os níveis intermediários e subnacionais têm responsabilidade em matéria de segurança cidadã.

Nesse sentido, as conquistas de Bogotá na melhora de segurança e convivência se apresentam como modelo de uma ação que permite complementar esforços locais com os nacionais. Além de Bogotá, Medellín e Cali foram as únicas cidades da Colômbia nas quais seus governantes, no meio dos conflitos da década de 1990, abordaram o tema de se-

gurança de maneira integral e conseguiram reduzir os índices de violência e delinqüência.

As autoridades locais defendem uma visão integrada entre cultura cidadã, espaço público e progresso social. Este enfoque possui uma série de implicações substanciais e se distancia de conceitos de segurança cidadã, elaborados apenas em função da criminalidade e do delito.

Nos programas desenvolvidos pelas administrações distritais em Bogotá no período examinado, temas como violência e criminalidade deixam de ser assunto exclusivo de setores de justiça e polícia e são abordados de forma conjunta pelas autoridades administrativas. É o que demonstra a criação dos Conselhos de Segurança, de âmbito local e ampliado, para discutir avanços e obstáculos do processo de combate ao crime e à violência. Composto pelo prefeito maior, prefeitos locais e os comandantes da polícia das diversas localidades, este Conselho foi desenhado como espaço de participação de todas as instituições da administração distrital relacionadas com diversos setores (saúde, recreação, esportes), bem como representantes das forças sociais e empresários.

Ainda que a responsabilidade pela segurança e temas afins seja compartilhada entre várias autoridades de segurança, justiça e administrativas da ordem nacional, em Bogotá, os prefeitos assumiram desde 1995 a liderança e a coordenação da política pública de segurança cidadã no distrito, com base no mandato da Constituição Nacional. As administrações governamentais criam um setor específico, nos termos de Garland (2005), um “aparelho de prevenção e segurança” que ocupa uma posição intermédia entre a sociedade civil e o Estado, interliga os órgãos da justiça penal com as atividades dos cidadãos, as comunidades e as corporações. A função principal do aparelho de prevenção e segurança é coordenar redes de ação práticas dos diversos agentes e atores, voltadas para a redução da violência. Ele promove painéis com participação das autoridades locais, grupos de trabalho e comitês de ação.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335

Em matéria de reflexão, junto às pesquisas, o governo criou espaços de discussão e análise do problema da insegurança. Realizou fóruns locais nas 19 localidades componentes do distrito de Bogotá para fortalecer o contato entre as comunidades e as autoridades de cada localidade e socializar a informação. As administrações distritais promoveram também a participação de seus representantes em seminários nacionais e internacionais que abordassem a problemática.

Por outro lado, em ação conveniada com universidades, as administrações desenvolveram programas de capacitação sobre convivência cidadã e gestão local de políticas de segurança dirigidos a comandantes de polícia. Igualmente empreenderam programas de qualificação dos funcionários em matéria legislativa por estipulando uma condição para que eles compreendam a razão de ser de leis e de normas e as façam cumprir.

Num momento em que vários setores da sociedade debruçam-se sobre o problema da violência, os analistas dos programas desenvolvidos pelas prefeituras de Bogotá, entre 1995 e 2003, argumentam que os avanços⁷ revelados em pesquisas qualitativas e quantitativas foram possíveis devido ao trabalho coordenado por diversos atores, sob a liderança dos prefeitos, o qual soube equilibrar as ações preventivas e as ações coercitivas em face dos preceitos do Estado de Direito colombiano, tornando a capital do país mais segura e competitiva.

Em outras palavras, no âmbito do aparelho de prevenção e segurança, a administração do distrito de Bogotá elaborou e implementou um plano integral de segurança e convivência que, sem descuidar a função de controle da atividade delitiva, executou, por meio do uso legítimo da coerção, uma série de projetos e programas orientados à prevenção e à melhora da

⁷ No que diz respeito a Bogotá, os avanços foram significativos. A violência homicida passou de uma taxa de 80 homicídios a cada 100.000 habitantes em 1993, para 23 no ano de 2003. Bogotá marcou a pauta para a gestão local da convivência e da segurança cidadã na Colômbia.

convivência cidadã. Isso permitiu que fosse dada prioridade à proteção da vida e que fossem levados a cabo projetos inovadores para melhorar a convivência, a segurança cidadã e a coordenação interinstitucional, pois as novas formas de controle da violência instaladas em Bogotá sustentam-se na participação de diversas instituições.

Uma das ações destinadas à reorganização institucional consistiu na criação da Subsecretaria de Assuntos para Convivência e Segurança Cidadã e do Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Delinquência (SUIVD), inscrito nessa secretaria. O SUIVD derivou-se do Boletim de Segurança instalado nos primeiros Conselhos de Segurança de 1995, o qual informa os principais motores de insegurança. Esse boletim foi gestado para compilar a informação sobre violência e delinquência da Polícia Metropolitana e do Instituto Nacional de Medicina Legal, por considerá-lo mais confiável na hora de tomar decisões e avaliar as ações. O objetivo do Sistema é recolher e analisar informações estatísticas de criminologia, referentes à violência e delinquência, qualidade de vida e consumo cultural, para avaliar o fenômeno de maneira objetiva e tomar medidas preventivas. Procura-se que os dados sejam fornecidas por uma instituição neutra, não comprometida com a intervenção nos fenômenos estudados.

Da mesma forma que ocorreu em outros países (Garland, 2005), na Colômbia atuam novas forças sociais e novas formas de relacionamento entre grupos, que promovem assiduamente a participação cidadã. As autoridades locais convocam a população para atuar em defesa da segurança cidadã e abrem espaços para os cidadãos se inserirem em atividades de combate à violência. Consideram que as altas taxas de violência, vivenciadas como um fato normal, devem ser afrontadas pela população. E que o compromisso ativo da população (indivíduos, famílias, comunidades, organizações) com esse fato social produz novas experiências coletivas da violência e novas possibilidades de controlá-la.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335

O movimento de políticas de segurança pública no controle da violência criou uma aliança de forças ampla e influente, na qual, a responsabilidade não é exclusiva de especialistas em justiça penal, mas de uma série de atores sociais e econômicos. Neste sentido, as estratégias das administrações distritais de Bogotá no controle da violência são características de uma postura contemporânea: o envolvimento em problemas do controle e castigo da violência, não apenas de instituições governamentais senão também de indivíduos, famílias e instituições. Uma entidade criada em Bogotá com o propósito de que a população se manifeste diante da violência de maneira pacífica foi o “Comitê distrital de Resistência Civil”, mobilizado quando acontece um ato de terrorismo. Esse Comitê incentiva atitudes e ações dos cidadãos para que expressem descontentamento, que não aceitem submeter-se ou ceder a pressões violentas, a ameaças à vida. A partir das reflexões de Bauman (2000), relativas ao problema de comunicação entre espaços públicos e privados, percebe-se que o Comitê de Resistência Civil representa a possibilidade de os espaços público e privado se comunicarem. Embora não seja permanente, serve de instrumento aos cidadãos para extravasar alegrias ou tristezas, constitui-se em uma forma de achar alavancas controladas e poderosas para tirar os indivíduos do sofrimento, é um espaço onde as idéias podem tornar-se bem público.

Assim as reformas foram gerenciadas para a participação dos cidadãos no debate sobre o futuro da cidade e promovem um vínculo entre cidadania e administração como forma de encontrar soluções ao problema da insegurança. Uma das estratégias para estimular o envolvimento dos cidadãos em programas de segurança e convivência do governo de Bogotá consistiu em dar poderes às comunidades para intervir na solução de conflitos, estimulando os membros das comunidades a assumirem sua própria vigilância e diante dos conflitos, desempenharem os papéis de árbitro ou conciliador. Essas reformas visam ainda a conciliação de interesses diversos por

meios pacíficos e a resolução de problemas pela “justiça comunitária” - agente de justiça criado para que cidadãos e cidadãs tivessem o poder de julgar.

No caso colombiano, a ampliação do papel do cidadão e a redução do papel do Estado tiveram amplo apoio popular porque representavam a possibilidade da reversão das guerras de guerrilhas e entre guerrilhas, de narcotraficantes e entre narcotraficantes, de paramilitares e entre paramilitares, de delinqüente comum e entre delinqüentes comuns. Quer dizer, a reversão das guerras concomitantes que afetam a segurança e a convivência cidadã. Desse modo, as novas políticas criaram uma atitude cultural defensiva, ambivalente e insegura, em contraste com a cultura emancipatória de décadas anteriores.

Cabe assinalar também que uma das mudanças destacadas no marco do novo modelo de controle e prevenção da violência na Colômbia é o papel da polícia. A polícia deixa de ser um instrumento de proteção do Estado e da elite proprietária e se converte num serviço público que responde pelas necessidades dos cidadãos, oferecendo tranqüilidade e segurança pública.

A reforma da administração da justiça e da polícia visa fortalecer os serviços de inteligência, lutar contra as organizações do crime e, em geral, incrementar a coerência das políticas de segurança. Igualmente procura descongestionar os Tribunais de Justiça. Algumas penas passam a ser sancionadas pelas delegacias de polícia e, para “dignificar com justiça punitiva”, as prefeituras de Bogotá, entre 1995-2003, oferecem espaços e procedimentos eficientes de apoio humano para quem tem de enfrentar uma sanção judicial. Foi criada a “Unidade Permanente de Justiça”, com a finalidade de agilizar as ações judiciais, melhorar a capacidade de ação e diminuir o tempo de duração dos processos. Essa unidade salienta também a pretensão de desenvolver uma ação policial menos dedicada a combater a violência do que a reduzir o temor, a desordem e a incivilidade.

Bom, à maneira de considerações finais, delibero a respeito das inconsistências do modelo de controle da violência na Colômbia, gestado na década de 1990.

Inconsistências do modelo

Mesmo que, desde 1991, a taxa de homicídios tenha caído e que as políticas governamentais de combate à violência e ao crime tenha contribuído para melhorar a segurança, o sucesso não tem sido contundente. A crise de segurança ainda se apresenta no país. Para elucidar a questão, basta citar as informações registradas na revista *Criminalidade* da Polícia Nacional de 2003: em 22 anos (entre 1980 e 2002), os homicídios tiveram um aumento de 236%⁸. Estes dados estatísticos colocam em dúvida a efetividade das mudanças propostas pelo novo modelo de controle da violência e levam a refletir no assunto. Embora não desprezemos as estatísticas de criminalidade, o interesse aqui é desvendar questões que levem à compreensão das razões da continuidade das práticas de violência num panorama político apresentado publicamente como em busca do controle do fenômeno.

Começo lembrando as arguições de Garland (2005) a respeito de que as mudanças no controle da violência acontecem se há transformações estruturais, manifestas tanto em teorias e práticas de controle da violência e justiça criminal quanto na ordem social e cultural. No caso analisado na Colômbia, as transformações estruturais necessárias para a configuração do novo campo de controle da violência não se deram nem foram criadas as

⁸ Os homicídios comuns passaram, segundo a revista *Criminalidade*, da Polícia Nacional de 2003, de 8.565 em 1980 para 28.837 em 2002, o que significa um aumento de 236% em apenas 22 anos. O furto de automóveis passou de 3.017 a 30.277 (+ 933%), o seqüestro agravado pela extorsão passou de 72 para 2.986 (+ 4.047%), a extorsão foi de 404 a 2.512 casos registrados (+ 521%) e o assalto a transeuntes passou de 5.493, em 1998, a 33.431, em 2002 (+ 508%) em apenas cinco anos (Acero, 2006).

condições para que os cidadãos passassem a constituir uma das forças da estrutura de poder dominante. De diversos ângulos enxerga-se a distância da transformação estrutural. Perante esta evidência, e a partir dos anúncios dos resultados positivos do Plano de Segurança em Bogotá, postulo que a experiência das prefeituras de Bogotá na implementação de novas políticas públicas de segurança relaciona-se mais com mudança de estilo e expressão retórica do que com uma mudança estrutural, levando em consideração que as mudanças em declarações oficiais em torno de políticas públicas não confluem necessariamente em práticas de funcionamento institucional e ideologias profissionais “revolucionárias”.

Atualmente, as questões de controle da violência estão cobertas por um discurso politizado e cada decisão recebe ampla publicidade. O “Plano de Segurança e Convivência Cidadã” de Bogotá, Colômbia, constitui-se em vitrine política, uma produção para a opinião pública (mais do que efetividade objetiva). As políticas públicas bogotanas não são o resultado de um amplo movimento popular e sim, a conquista de profissionais e políticos “reformistas”. Foram dispostas de cima, no entanto, com pouca resistência de baixo e sem outra alternativa. O abismo entre a elaboração das políticas públicas e o interesse da população fica evidente no resultado das urnas em eleições presidenciais de 1998 e de 2006. Os dados das urnas demonstraram a escassa popularidade daqueles administradores, gestores dessas novas políticas de controle e prevenção da violência; visto que, ao se candidatarem para ocupar cargos políticos (na Câmara, no Senado e na Presidência) foram barrados nas eleições.

A situação descrita anteriormente traz à tona uma outra questão: a utopia do estabelecimento da segurança em contextos sociais como o colombiano, no qual os cidadãos são dominados pelo medo. A violência exerce poder sobre os cidadãos pelo medo que gera, paralisa-os e os leva a viverem medos individuais de maneira solitária, sustentados por um senti-

mento de impotência perante o desconhecido, como disse Bauman (2000): torna as pessoas vulneráveis ao outro. O medo é vivenciado individualmente e reforça o poder da violência. A tendência dos cidadãos em situações de violência é ficarem encabulados com seus medos, mais do que se unirem a outros para batalhar por mudanças.

Questões em torno das forças de poder em conflito são também indicativas da inconsistência do “Plano de Segurança e Convivência Cidadã” de Bogotá. Uma leitura crítica do mesmo e da forma como é enunciado, mostra que nele se omitem os conflitos entre seus membros, mentores e executores que dinamizam a própria produção do Plano. Não reconhecem que o “aparelho de segurança e prevenção”, no âmbito do qual se inscreve o mencionado Plano, constitui um “campo”, ou seja, um espaço social estruturado onde agentes e atores interagem, influenciam-se e discutem propostas em posições dissímiles. Como todo campo, é permeado por relações de força invisíveis; nele travam-se lutas de concorrência que geram conflitos, pois cada um dos agentes e atores, a partir da posição ocupada no campo, revela sua força e poder em confronto com outros. Conforme a posição e o poder do ator e do agente, definidos pelo peso político, são produzidas as práticas e os discursos que configuram o Plano.

Ambigüidades, ambivalências e contradições são sentimentos vivenciados pelos sujeitos ao assumirem posições diferentes dentro do campo de controle da violência. O embate entre atores e agentes (representantes de diversas racionalidades e estratégias) que conforma o campo de controle da violência se expressa em diferenças nas colocações diante do fenômeno da violência manifestas no envolvimento - ou não - nos processos de mudança de estratégias no controle da violência, e nas mudanças - ou não - das representações de violência. Enquanto alguns atores sociais e agentes ainda consideram a violência uma arma de poder, outros optam pela solução negociada. As diferenças estão determinadas por práticas, crenças e valores correspondentes a uma cultura e a um momento determinado.

Por outra parte, ao focar a atenção no aparelho de segurança como campo profissional em relação a outros campos de poder (político-partidário, institucional) é necessário sublinhar a falta de autonomia. Esse campo está definido pela posição e pelo poder que detém no marco da administração governamental e do campo jurídico, e esse aparelho se situa num universo de relações objetivas entre instituições governamentais e não-governamentais que concorrem pelo exercício do controle da violência. É uma concorrência invisível, definida por relações de força não percebidas, que podem ser apreendidas por indicadores como o resultado das eleições presidenciais, mencionado anteriormente. É possível perceber o baixo peso político dos gestores das mudanças do modelo de controle quando estes se candidatam a eleições populares para um cargo público na administração governamental.

O resultado das urnas em Bogotá remete às deliberações de Bauman (2000) sobre a dissociação entre o político e o poder na sociedade contemporânea neoliberal. Neste cenário, a instituição política local fica distante do poder, portanto, impotente para fazer o que se espera dela: resolver problemas de segurança. O único que ela faz para combater a insegurança é deslocar a ansiedade difusa para um único elemento, a segurança. Os poderes fluem e as decisões são tomadas distantes do espaço público politicamente institucionalizado. A perda de poder dos políticos é expressiva no desinteresse do eleitorado por tudo o que tenha caráter "político". Embora as prefeituras analisadas neste texto se tenham esforçado por estreitar suas relações com os cidadãos, na prática "o que é feito e pode ser feito nos escalões do governo influi cada vez menos na luta cotidiana dos indivíduos"(Bauman, 2000, p: 27).

A permanência de forças subjacentes e externas ao aparelho de segurança, interferindo negativamente sobre ele, demonstra o fato de não se constituírem em políticas claras de segurança cidadã, em que pesem os

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335

esforços do Estado colombiano, desde a década de 1990, para formular políticas nacionais que incluam elementos da segurança cidadã. As ações desenvolvidas têm priorizado a segurança do Estado e a defesa contra as ameaças dos grupos armados à margem da lei, daqueles que atentam contra sua estabilidade. Função de defesa que cumpre à polícia como dispositivo de poder-saber (Foucault, 1997).

Finalizo esta resenha questionando a possibilidade de realização do novo papel da polícia proposto pelo modelo de controle da violência em Bogotá. Dito modelo objetiva mudar a forma de controle social exercido pela polícia, e, para isso dissemina ações para criar (ou reforçar) a “polícia comunitária”, aproxima os cidadãos à polícia promovendo a cooperação voluntária dos cidadãos nas tarefas policiais e sua aprovação nas práticas de controle social. Propõe-se a gestar uma polícia democrática ligada a interesses cidadãos. Contudo nesta esfera de governabilidade, mais do que em outras, a mudança só ocorre se houver transformações estruturais na sociedade, o que é difícil de acontecer na Colômbia, onde as polícias civis e militares são as únicas entidades que podem usar legalmente a coerção e o uso da força física, e que, como é de conhecimento público, estas usam a violência como ferramenta de controle social para defender a ordem social, ultrapassando a maior parte das vezes os limites da legalidade, gerando assim um sentimento de desconfiança e indignação na população. Paradoxalmente essa desconfiança da polícia cresce, não só pela violência usada em suas práticas de controle social, senão também por não conseguir aplicar a violência dos grupos “marginais” ao Estado. Com efeito, as ações desse agente reforçam as divisões sociais, antes que as aglutinam. Se não se derem as transformações estruturais necessárias, dificilmente a polícia (civil ou militar) adquirirá o caráter democrático que se espera dela.

Então, voltando a atenção para a proposta das administrações distritais de Bogotá a respeito das funções policiais, pergunto: é possível a ruptura

total entre o modelo de controle da violência pela força e aquele concebido sob um ângulo democrático? Será que o uso da força foi abandonado totalmente por esses agentes? É possível uma mudança tão radical da polícia num país no qual esta sempre atuou conforme interesses da classe dominante? A nova forma de controle da violência encaixa com as estruturas de poder colombiano? Estas indagações sustentam-se na idéia de Garland (2005) de que o controle do delito e da justiça criminal através da ação policial, está vinculado à estrutura de poderes, judiciário e legislativo, e estes, por sua vez, estão articulados a interesses das camadas sociais dominantes. O modelo de controle é elaborado conforme a estrutura de poder hegemônico.

Referências

- ACERO, Hugo Velásquez. **Os governos locais e a segurança cidadã**. (Internet), Consultor do PANUD, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt, **Em busca da política**. Tradução, Marcos Ponchel, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 2000.
- ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador - formação do Estado e Civilização**. R. J. Jorge Zahar, v. II, 1993.
- ELWERT, Georg. Mercados de violencia y política de ayuda e intervención. In: **Perspectivas comparadas de mercados de violencia** (edit. Martin Kalulambi Pongo). Alfaomega Colombiana. Bogotá, 2003. p: 1-25.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete, Petrópolis, Vozes, 1987.
- GARLAND, David. **La Cultura del Control: crimen y orden social em la sociedad contemporânea** (Traducción: Máximo Sozzo). 1ª.edición, Editorial Gedisa, S.A. Barcelona, España, 2005.
- MARTIN, Gerard e CEBALLOS AREVALO, Miguel. **Bogotá: anatomia de uma transformação. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

Resumo

O objetivo desta resenha é uma abordagem crítica das políticas públicas e dos programas distritais desenvolvidos pelas prefeituras de Bogotá (Colômbia), entre 1995 e 2003 que possibilitaram a queda da criminalidade, apresentadas por Gerard Martin e Miguel Ceballos no livro “**Bogotá: anatomia de una transformación**”. No texto, analiso as condições sociais e culturais que estruturaram as decisões políticas imanentes à mudança de estratégias de controle do crime e da violência na Colômbia; discorro acerca dos programas de cultura cidadã, segurança e prevenção implementados pelas prefeituras de Bogotá, cuja experiência é referência para os demais municípios da Colômbia. Quer dizer, abordo a conjuntura que favoreceu a ruptura com as estratégias utilizadas até a década de 1990 no controle da violência; bem como as novas estratégias e valores nos quais se sustentam essas políticas e programas. Por último, delibero sobre fatos subjacentes ao desenho e execução dessas políticas, não explicitados na obra, que revelam algumas inconsistências nas propostas e no funcionamento do aparelho de segurança e prevenção.

Palavras-chave: violência, cultura cidadã, segurança, controle.

Recebido: 25/10/06

Aceite final: 19/12/06