RELATÓRIO TÉCNICO

33ª RODADA DO PENSAR A BAHIA

Tema: Segurança pública, desenvolvimento humano e atuação do PNUD no país

Convidada: Moema Dutra Freire (coordenadora da unidade de Governança e Justiça do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD)

Data de realização: 9/12/2023

SEGURANÇA PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E ATUAÇÃO DO PNUD NO PAÍS

Síntese curricular da convidada

Moema Dutra Freire é doutora em Sociologia e mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Unb), bacharela em Relações Internacionais pela mesma instituição e especialista em Desenvolvimento Humano pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Atua profissionalmente no Sistema Nações Unidas há mais de 20 anos e, atualmente, é coordenadora da Unidade de Governança e Justiça do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Contextualização do tema

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo modo como compreende a segurança pública e as violências de forma multidimensional, adota uma metodologia denominada "segurança cidadã", por meio da qual defende a adoção de ações multissetoriais focadas nas especificidades territoriais, com ênfase no cidadão integralmente visto, para propor a redução do estado de insegurança do ponto de vista individual e coletivo e melhorar o desenvolvimento humano.

Nesse sentido, o PNUD vem estimulando a importância da ampliação da segurança humana, principalmente em tempos pós-pandemia e de acirramento das polarizações ideológicas, e defendendo a adoção de estratégias entrelaçadas com ênfase na prevenção, proteção, capacitação e solidariedade. O objetivo de tais estratégias é fortalecer os sistemas de proteção social.

Ao contextualizar e justificar sua fala, a convidada explicou que, ao invés do olhar centrado no enfrentamento estatal – estratégico ou ostensivo – à criminalidade, a abordagem do PNUD reforça a importância de investimentos na prevenção social e na proteção de um conjunto de direitos básicos que, além de fundamentais ao mínimo existencial condigno, são negligenciados para parte considerável da sociedade: o respeito à vida, à integridade física e à dignidade humana como um todo.

A segurança cidadã, em tal perspectiva, entrelaça segurança pública e privada como dimensões do mesmo sistema de segurança social, estimulando parcerias também com o setor privado.

A construção da noção de desenvolvimento e do *ranking* de desenvolvimento humano por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) norteia, para o PNUD, a compreensão do problema da insegurança amplamente vista, do qual trataremos a seguir. O IDH considera as políticas econômicas e todas as outras de cunho social, inclusive as que estão relacionadas com a segurança pública. Como sem paz social não é possível haver desenvolvimento humano, Moema deixa claro que a segurança pública é fundamental para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Ela afirma que não adianta oferecer somente suporte econômico ou pensar em melhorar a condição econômica de vida das pessoas se elas estão sob o jugo de algum tipo de violência. É por isso que o PNUD compreende a segurança e a insegurança desde uma perspectiva de desenvolvimento humano que busca ampliar as capacidades e oportunidades para todas as pessoas serem e fazerem o que desejarem.

Enquanto a segurança pública objetiva garantir que as pessoas exerçam suas ações livremente, e de forma segura em todos os âmbitos da vida, a segurança cidadã (noção a partir da qual o PNUD construiu sua metodologia) envolve a promoção da proteção aos direitos básicos e a construção de ambientes pacíficos, de relações seguras para a convivência.

Compreensão do problema

O principal problema afeito ao tema, segundo a convidada, é a insegurança humana que gera o estado de insegurança social. Ela explica que a problemática é socialmente complexa, multidimensional e advém das inseguranças do ponto de vista do cidadão, a começar pela privação de seus direitos básicos.

A ausência ou fragilidade de proteção a tais direitos (vida, liberdade, saúde, educação, entre outros) gera ambientes inseguros, vulneráveis e frágeis do ponto de vista de uma convivência pacífica, respeitosa e harmoniosa entre as pessoas.

O problema da insegurança é complexo, multicausal e, por isso, segundo Moema, é um equívoco ver a segurança pública de forma setorizada e não integrada. Assim, a noção de desenvolvimento adotada pelo PNUD é centrada nas pessoas, nos cidadãos vistos individualmente e coletivamente em todas as suas demandas e necessidades.

Para compreender tal noção, é preciso compreender (antes) o processo complexo de privação ou alijamento de direitos básicos a uma vida digna. Tal processo gerador do estado de insegurança agrava as violências em todos os níveis. É por isso que o PNUD adota e defende a metodologia da segurança cidadã.

A complexidade do problema sob a ótica do PNUD abrange compreendê-lo desde a violência incidental ao crime organizado e envolve questões sociais complexas como o déficit de capital social, a presença de fatores de risco, a violência intrafamiliar e contra as mulheres, os contextos sociourbanos inseguros, a insuficiência do sistema de justiça amplamente visto, entre outras.

Eixos temáticos

Do ponto de vista da compreensão do problema (*Mandala 1*), a apresentação da convidada situa o tema especialmente no eixo da *Dimensão Social*, visto que, na visão de totalidade da violência, conforme o olhar do PNUD, a insuficiência ou privação do ponto de vista dos direitos básicos do cidadão é que gera o quadro de inseguranças, tanto do ponto de vista individual como social.

Do ponto de vista das políticas públicas (*Mandala 2*), a abordagem e a atuação do PNUD, conforme a expositora, situam-se especialmente no âmbito da *Prevenção Social* e, portanto, encaixam-se nos seguintes eixos com maior pertinência: *cultura cidadã, soluções pacíficas* e *espaços urbanos mais pacíficos e harmoniosos*. É principalmente nesses eixos que o Estado precisa atuar do ponto de vista das políticas públicas, focado no cidadão visto individualmente e socialmente, isto é, em sua multidimensionalidade.

Ações e proposições

Da fala da convidada, depreende-se que tem sido desafiador e necessário estimular o surgimento de projetos e políticas públicas de cunho preventivo do ponto de vista social, cuja governança e transversalidade se mostrem mais efetivas no respeito aos direitos básicos do cidadão e na consequente geração de ambientes mais seguros.

Ante o exposto, a convidada explica que, na visão do PNUD, as ações e proposições de combate à insegurança e às violências precisam ser necessariamente multissetoriais, integradas e focadas no cidadão. Por isso, demandam intervenções e respostas integradas. Não há como propor ações exitosas nessa área se elas forem setorizadas. Elas demandam intersetorialidade, levando em conta as especificidades do território e promovendo parcerias com diversos entes.

Ações mais acertadas no campo da segurança precisam levar em conta as especificidades dos grupos sociais vulneráveis e as diferenças regionais ou territoriais. Assim, o nível local bem compreendido torna-se um cenário privilegiado para realizar ações que possam promover a convivência e a segurança com maior participação, adesão e apropriação da estratégia pelos diferentes segmentos sociais.

Assim, por exemplo, tornam-se mais eficientes as ações de inclusão socioeconômica focalizadas na prevenção da violência a partir de uma estratégia maior que é de cunho integral, embasada nos programas e políticas. Tal estratégia é capaz de responder melhor ao conjunto dos problemas que vão desde o que Moema chama de violência incidental ao crime organizado.

Isso é que garante, de forma preventiva, mitigar as causas ou estruturas agravadoras das violências. Nessa perspectiva mais integrada de proteção social e enfrentamento da insegurança, a promoção de sociedades pacíficas, inclusivas e que garantam o acesso à justiça para todas as pessoas é fundamental para o Brasil alcançar o desenvolvimento humano sustentável delineado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16: "paz, justiça e instituições eficazes". Segundo Moema, foi a primeira vez que um objetivo de tal natureza mensurou historicamente a gestão da segurança com um conjunto de indicadores relacionados a isso.

Moema explica que os projetos e as políticas públicas precisam avançar para ampliar as perspectivas, pois, durante muito tempo, focavam apenas no aspecto da segurança nacional. Depois, passaram a abranger a segurança pública no sentido de ordem pública, ou seja, uma política de segurança focada na integridade do patrimônio e das pessoas. Somente há alguns anos, os projetos e políticas públicas passaram a abranger também o conceito de segurança cidadã com prevenção e controle das violências por meio da promoção da cidadania no sentido do cidadão integralmente visto em suas relações.

Para a convidada, do seu lugar de fala como representante do PNUD, os programas e políticas públicas precisam dar uma face humana à segurança pública e, no âmbito local da sua gestão cidadã, podem gerar boas práticas em segurança cidadã a partir dos seguintes eixos de atuação (que estão na *Mandala 2*): *promoção de uma cultura cidadã, redução de fatores de risco, resolução pacífica dos conflitos, promoção de espaços urbanos seguros* e *fortalecimento institucional*.

Os programas, projetos e ações que objetivam promover a paz social e gerar segurança do ponto de vista das pessoas demandam uma gestão integrada das políticas setoriais com ênfase na segurança cidadã, desde a prevenção das violências incidentais ao controle do crime organizado e da criminalidade ostensiva.