

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1144

O JOGO DOS SETE MITOS E A MISÉRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Daniel Cerqueira

Waldir Lobão

Alexandre X. de Carvalho

Rio de Janeiro, dezembro de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1144

O JOGO DOS SETE MITOS E A MISÉRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL*

Daniel Cerqueira**

Waldir Lobão***

Alexandre X. de Carvalho****

Rio de Janeiro, dezembro de 2005

* Os autores agradecem as sugestões e comentários de Sergei Soares, Rute Imanishi e Paulo Roberto Vieira. Este trabalho não seria possível sem o apoio em informática dos assistentes Pedro Albuquerque, Vivian Almeida e Michelle Guimarães.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.
dcerqueira@ipea.gov.br

*** Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

**** Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL K42

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO BRASIL: A TRAGÉDIA ANUNCIADA 3

3 CAUSAS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL 8

4 GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL 13

5 A RESPOSTA DO ESTADO AO AUMENTO DA CRIMINALIDADE NO BRASIL 19

6 CONCLUSÕES 25

ANEXO 27

BIBLIOGRAFIA 29

SINOPSE

O número de homicídios no Brasil vem crescendo, desde 1980, a uma taxa média anual de 5,6%, o que resultou em cerca de 800 mil assassinatos nos últimos 25 anos. Por que o Estado e a sociedade assistem à degradação das condições de segurança pública? Neste artigo, discutimos três hipóteses que explicam tal situação: *a)* falta de recursos; *b)* inexistência de tecnologias e métodos eficazes de prevenção e controle do crime; e *c)* ausência de real interesse em resolver a questão, tendo em vista que ações efetivas implicariam possível perda de *status quo* para determinados grupos sociais. Argumentaremos que as duas hipóteses iniciais não poderiam, por si, constituir elementos que explicariam a hipercriminalidade brasileira, se examinadas à luz de inúmeras experiências bem-sucedidas em vários países desenvolvidos e emergentes que fizeram diminuir a criminalidade. Por outro lado, a maior evidência da falta de interesse para equacionar o problema é a inexistência quase absoluta de indicadores precisos de segurança pública, o que fez emergir inúmeros “mitos” que remetem as responsabilidades da insegurança pública a variáveis externas ao controle das autoridades responsáveis. Com base em resultados de várias pesquisas, analisamos a dinâmica dos homicídios no Brasil e suas causas, de modo a desconstituir vários desses mitos.

ABSTRACT

Since 1980, the number of homicides in Brazil have increased to an annual average rate of 5,6%, which resulted in about 800 thousand murders in the last 25 years. Why do the State and society allow the degradation of public safety conditions? In this article, we discussed three hypotheses that explain such a situation: *a)* lack of resources; *b)* inexistence of technologies and effective methods of prevention and control of the crime; and *c)* absence of real interests in order to solve the problem, because effective actions would implicate in possible losses of *status quo* for some social groups. We will argue that the two initial hypotheses are not able, by themselves, to explain Brazilian hiper-criminality, if examined to the light of best practices to reduce crime in several developed and emerging countries. On the other hand, the largest evidence of the lack of emphasis in order to solve the problem is the almost absolute inexistence of necessary indicators of public safety, which allows the appearance of countless “myths”, according to which the responsibilities for public insecurity are out of the responsible authorities' control. Based in results of several papers, we analyzed the dynamics of the homicides in Brazil and their causes, so as to deny those myths.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 25 anos ocorreram 794 mil assassinatos no Brasil. Nesse período, houve um crescimento médio anual de 5,6% do número de homicídios, o que posicionou o país entre os mais violentos do planeta, com uma taxa de 28 homicídios para cada 100 mil habitantes. Diante dessa marcha acelerada da violência letal no Brasil desde 1980 não cabe afirmar que se trata de uma explosão súbita de criminalidade; mais correto seria dizer que há uma tragédia anunciada, cujos incidentes evoluem com regularidade estatística espantosa, em um verdadeiro processo endêmico,¹ tendo em vista a sua generalização espacial e temporal, bem como a presença de um conjunto de fatores estruturais e locais que alimenta esta dinâmica criminal.

Considerando que se trata de um problema antigo, por que a sociedade e o Estado assistem inertes, quase impotentes, à degradação das condições de segurança pública no Brasil? Poderíamos apontar, em princípio, três hipóteses que explicariam tal situação: *a*) falta de recursos; *b*) inexistência de tecnologias e métodos eficazes de prevenção e controle do crime; e *c*) ausência de real interesse em resolver a questão, tendo em vista que ações efetivas implicariam possível perda de *status quo* para determinados grupos sociais. Argumentaremos nas seções subseqüentes que as duas hipóteses iniciais não poderiam, por si, constituir elementos que explicariam a hipercriminalidade² brasileira, se examinadas à luz de inúmeras experiências bem-sucedidas em vários países desenvolvidos e emergentes que fizeram diminuir a criminalidade.

No Brasil, a criminalidade urbana evoluiu ao sabor das intensas transformações demográficas e sociais ocorridas nos últimos 30 anos, que funcionaram como um vetor de alimentação e propagação desse processo. Por outro lado, a falência do sistema de justiça criminal fez ruir um dos principais pilares do Estado de Direito, relacionada à capacidade de responsabilização horizontal (*accountability*) — ou de fazer cumprir as relações contratuais entre os indivíduos e entre esses e as instituições — premiando a impunidade, e, no limite, como nos lembra Zaverucha (2004, p. 22), levando ao estado de anarquia. Estes condicionantes estruturais permitiram que se estabelecessem as condições ambientais ideais para o crescimento do crime desorganizado e organizado: espaços urbanos altamente complexos; grande contingente de jovens sem supervisão e orientação, incluídos (pela mídia de massas) na cultura do consumo, mas excluídos dos meios econômicos para sua realização; grande difusão e descontrole do acesso a elementos altamente criminogênicos como armas, drogas e bebidas alcoólicas; e perspectiva de impunidade, ditada pela falência do sistema de justiça criminal.

Diante desse quadro, as autoridades (talvez com raríssimas exceções) basicamente têm reagido com um misto de prestidigitação retórica e replicação de uma estrutura burocrática de justiça criminal obsoleta, organizada para fazer frente aos desafios da

1. Segundo Soares (1993), endemia é uma "doença habitualmente comum entre pessoas de uma região, cuja incidência se prende à ocorrência de determinados fatores locais". Já segundo Dorland (1994), "any endemic disease; present or usually prevalent in a population or geographical area at all times".

2. Definimos hipercriminalidade como um processo endêmico de criminalidade, que ocorre com regularidade estatística e que pode ser em grande parte explicada por fatores macroestruturais.

delinqüência no século XIX, mas longe de atender às demandas das complexas sociedades urbanas do século XXI.

Como nos mostram algumas experiências internacionais, descritas na Seção 4, como a de Bogotá (que conseguiu diminuir em dez anos a taxa de homicídio por 100 mil habitantes de 80 para 23), as raízes estruturais da criminalidade podem sofrer intervenções do Estado. Há metodologia e tecnologia disponíveis para o desenvolvimento de políticas eficazes e eficientes de segurança pública, que deveriam se basear em prevenção socioeconômica e em um sistema de justiça criminal funcional. Nesse modelo, as ações são organizadas, priorizadas e redirecionadas a partir de um sistema transparente e confiável de informações em segurança pública, que permita a identificação do diagnóstico preciso e possibilite a avaliação quantitativa de programas e a alocação de recursos nas ações mais eficazes e eficientes. Nessa abordagem, o controle público da informação é o elemento crucial para permitir a participação da sociedade na co-produção da segurança pública, seja no estabelecimento de metas específicas, seja na cobrança das suas prioridades à luz do *feedback* recebido, isto é, ainda na própria análise e elaboração de sugestões.

Parece que os 800 mil assassinatos ocorridos no Brasil desde 1980 não foram suficientes para motivar sequer a criação de um sistema de informações em segurança pública minimamente confiável, consistente e transparente.³ No lugar da informação precisa, a retórica e a politização do tema da segurança pública vêm ocupando o centro do debate e alimentando uma série de mitos que por si constituem um grande obstáculo para a construção de um modelo eficaz para garantir a paz social. Na medida em que esses mitos são reforçados, pela repetição à exaustão do jogo retórico, passam a funcionar como um guia de entendimento da nossa realidade. Desse modo, o mito, que é travestido por um sentido de verdade e, portanto, aceito pela sociedade, legitima as ações das autoridades de plantão, fazendo-os prescindir de sistemas e métodos de avaliação. É nesse ponto que nasce a miséria da segurança pública no Brasil: desde que o que se está fazendo é obviamente certo, não há porque medir e avaliar o fenômeno; e sem avaliar as intervenções não há como negar que as mesmas foram incorretas ou ineficazes, de modo que o mito é reforçado em um ciclo vicioso de ilusões.

Mais especificamente, relacionamos sete mitos que têm pautado a discussão das políticas de segurança pública no Brasil e que serão objeto de nossa análise na Seção 5: 1) “Segurança pública é um caso de polícia”; 2) “É preciso uma polícia dura, direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem”; 3) “O problema é social, a polícia só pode enxugar gelo”; 4) “A questão é muito complexa, depende de toda a sociedade, os governos pouco ou nada podem fazer”; 5) “O problema é meramente de falta de recursos, com mais dinheiro os problemas serão resolvidos”; 6) “Com mais viaturas e policiais resolveremos o problema”; 7) “Com o crescimento econômico o problema será resolvido”. Deve-se observar que muitos desses mitos são,

3. Em relação às informações de crimes reportados à polícia, talvez o Estado de Minas Gerais seja uma das poucas exceções, já que há uma parceria, desde a década de 1980, entre a polícia, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Fundação João Pinheiro, que permitiu o aprimoramento das bases de dados sobre criminalidade nesse estado.

logicamente, mutuamente excludentes. A utilização de cada um desses discursos depende da conveniência e do viés ideológico do governante.

Neste artigo, analisaremos a dinâmica dos homicídios no Brasil, desde 1980. Em seguida, apresentaremos as tendências internacionais de abordagens em torno da gestão da segurança pública nas últimas décadas, ilustrando-as com alguns casos de sucesso, como o das cinco cidades americanas que mais reduziram a criminalidade violenta no período 1986-1996 e a já mencionada experiência de Bogotá. Por fim, discutiremos a resposta do Estado brasileiro à degradação das condições de segurança pública nas últimas décadas, tendo como pano de fundo a herança institucional do sistema de justiça criminal implantado no século XIX. Nesse ponto, abordaremos um grande entrave à necessária reforma do nosso obsoleto e viciado modelo de gestão da segurança pública: o jogo retórico — chamado aqui de jogo dos sete mitos — de muitas autoridades, que remetem sempre a solução da criminalidade a variáveis exteriores ao seu controle, tornando, assim, a percepção da miséria da segurança pública no Brasil um fato quase irremediável.

2 DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO BRASIL: A TRAGÉDIA ANUNCIADA

Normalmente, as informações utilizadas para aferir a incidência e a dinâmica dos crimes nos vários países e regiões são provenientes de: *a*) registros policiais dos crimes reportados;⁴ *b*) pesquisas domiciliares de vitimização;⁵ e *c*) registros dos sistemas de saúde, que seguem padrões de classificação da Organização Mundial de Saúde (OMS).

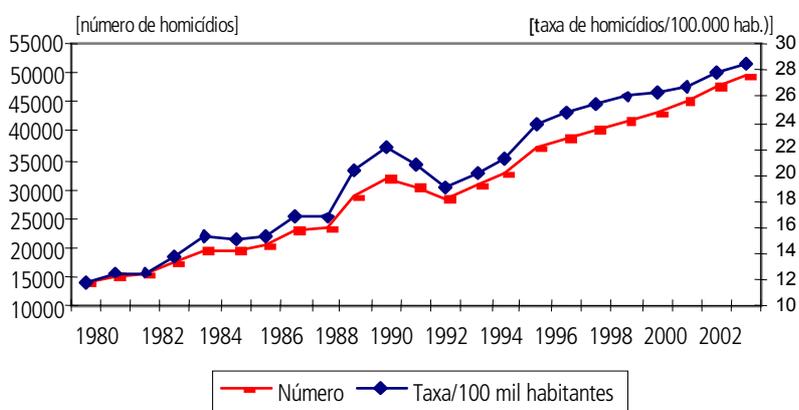
Lamentavelmente, a única base de dados no Brasil minimamente confiável e consistente que sirva para avaliar a dinâmica criminal entre as várias unidades federativas, cobrindo um período de tempo relativamente longo é a produzida pelo Ministério da Saúde — Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), que incorpora informações de homicídios. O SIM possui uma padronização, que segue a classificação internacional de doenças, com cobertura nacional e cujos dados existem desde 1979.

4. Há algumas pouquíssimas unidades federativas que têm séries estatísticas cobrindo vários anos de crimes reportados à polícia, e o melhor exemplo é o de Minas Gerais. Além do conhecido problema da sub-notificação, há três elementos que concorrem para embargar o uso desses indicadores para avaliações comparativas entre diferentes unidades federativas: *a*) a falta de homogeneização dos dados entre os estados, uma vez que cada estado da Federação tem autonomia para definir a sua própria classificação (e muitas vezes as autoridades mudam as séries sem aviso prévio); *b*) a precariedade do preenchimento das informações pelos policiais e total desconhecimento acerca da importância de tais informações pelos próprios aparelhos de segurança pública da maioria dos estados da Federação; e *c*) o fato de que geralmente os incidentes com classificação temporária e/ou passíveis de mudança não são, geralmente, atualizados nas séries estatísticas. Por exemplo: se há um “encontro de cadáver”, que posteriormente se descobre ser resultante de um homicídio, a nova informação constará do registro de aditamento mas, provavelmente, não haverá correção para trás nos indicadores dos boletins de ocorrência. Outro exemplo seria o da ocorrência de “lesão corporal”, que dias depois tenha resultado na morte da vítima.

5. As pesquisas de vitimização seriam, em tese, as melhores bases de dados para aferir a prevalência criminal. No Brasil, entretanto, foram feitas apenas nove dessas pesquisas (quatro em São Paulo, quatro no Rio de Janeiro e uma em Minas Gerais), que se concentraram em alguns anos da década de 1990. Para maiores detalhes ver Cerqueira, Lemgruber e Musumeci (2000), disponível nos temas especiais em www.ipea.gov.br.

Com base nas informações do SIM, elaboramos uma série de indicadores a fim de avaliar a dinâmica dos homicídios no Brasil de 1980 a 2002. O Gráfico 1 mostra o crescimento do número e da taxa de homicídios por 100 mil habitantes no país desde 1980, ano em que ocorreram 13.877 homicídios, o que significou uma taxa de 11,7 por 100 mil habitantes. Pode-se observar que, com exceção dos dois últimos anos da década de 1980, o crescimento tanto do número quanto da taxa de homicídios se deu praticamente a uma mesma velocidade, tendo o número de mortos crescido, em média, 5,6% a cada ano. Em 2002, quando 49.587 pessoas foram assassinadas, a taxa por 100 mil habitantes era de 28,5. Nesse primeiro gráfico fica claro que a criminalidade no Brasil, particularmente a violência letal, sofreu ao longo do período um enorme crescimento, que se deu com regularidade estatística espantosa, o que demonstra claramente tratar-se de uma tragédia anunciada.

GRÁFICO 1
BRASIL: NÚMERO E TAXA DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HABITANTES — 1980-2002



Fonte: SIM/MS/Datasus. Elaboração: Ipea.

2.1 A DINÂMICA ESPACIAL DOS HOMICÍDIOS

A Tabela 1 mostra as médias quinquenais das taxas de homicídios por 100 mil habitantes, para as regiões metropolitanas brasileiras desde 1980. A taxa de crescimento médio desses indicadores para todas essas regiões foi de 128,8%. Pode-se observar que das 27 regiões metropolitanas listadas, em 19 delas a taxa média de homicídios por 100 mil habitantes mais do que dobrou, tendo havido diminuição nessas taxas apenas nas regiões metropolitanas de Natal e de Maringá.

O processo de propagação espacial do crime nos municípios brasileiros pode ser visualizado nos Mapas 1, 2, 3 e 4, na seção Anexo. Esses mapas ilustram as probabilidades de ocorrências de homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes (taxas de risco), em cada município brasileiro.⁶ Pode-se observar que, em 1980, pouquíssimos municípios possuíam probabilidade de vitimização acima de 20 para cada grupo de 100 mil habitantes. Já em 2003, percebe-se claramente a enorme deterioração das condições de segurança pública, quando grande número de municípios, pertencentes a todas as regiões metropolitanas, possuía taxa de risco superior a 20. Observando-se os municípios com as mais altas taxas de risco (acima de

6. Sobre a metodologia de cálculo ver Carvalho, Cerqueira e Lobão (2005).

50), verificamos que, em 2003, dos 127 municípios aí incluídos, 51 pertenciam às regiões metropolitanas, estando 44 concentrados na região Sudeste. Ou seja, efetivamente, a criminalidade violenta é um assunto prioritário da agenda de políticas públicas nas regiões metropolitanas do país, principalmente nas do Sudeste e no Recife.

TABELA 1
TAXA DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HABITANTES
[período:1980-2002]

Região metropolitana	Média 1980-1984	Média 1985-1989	Média 1990-1994	Média 1995-1999	Média 2000-2002	Variação %
Vitória	18,0	26,3	49,5	77,0	73,8	311,0
Salvador	4,2	8,5	17,3	23,4	16,9	300,2
Petrolina/Juazeiro	13,1	20,6	32,7	42,7	50,7	285,9
Porto Alegre	7,2	11,9	21,8	23,1	26,8	274,5
Campinas	11,5	12,5	18,3	32,4	37,9	230,7
Belo Horizonte	11,0	9,8	12,1	18,3	32,4	193,1
Recife	25,8	34,9	44,2	59,8	72,5	181,4
Florianópolis	4,7	5,7	5,6	7,9	13,1	178,7
Baixada Santista	18,1	22,1	24,5	45,3	50,2	178,0
Curitiba	9,2	10,9	15,4	21,2	25,6	177,9
Foz do Rio Itajaí	5,5	5,1	8,1	11,0	14,8	168,8
Rio de Janeiro	20,2	23,1	40,7	57,2	52,4	159,9
Goiânia	10,8	13,5	20,5	19,7	27,0	150,9
Brasil (média das RMs)	17,8	22,7	29,8	39,3	40,7	128,8
São Luís	7,5	13,2	19,7	17,3	17,1	128,3
Teresina	7,7	8,9	9,5	11,1	17,5	126,8
Entorno de Brasília	15,0	19,7	29,4	31,1	34,0	126,7
Londrina	11,2	9,7	8,5	12,8	24,3	116,7
São Paulo	26,9	38,4	42,9	57,8	56,7	110,7
Norte/Nordeste SC	4,7	6,1	8,9	9,0	9,3	99,0
Vale do Aço	6,6	8,5	2,4	2,5	11,7	77,5
Vale do Itajaí	2,6	2,6	5,2	5,8	4,4	71,0
Maceió	27,7	39,7	35,5	32,2	43,4	56,7
Belém	14,5	16,0	23,1	19,5	20,3	39,7
Tubarão	3,0	3,2	2,7	2,9	4,2	38,5
Fortaleza	19,1	16,5	15,9	21,4	24,8	29,6
Natal	13,0	9,9	11,7	12,3	11,5	-11,1
Maringá	10,1	8,4	11,1	10,2	8,4	-16,7

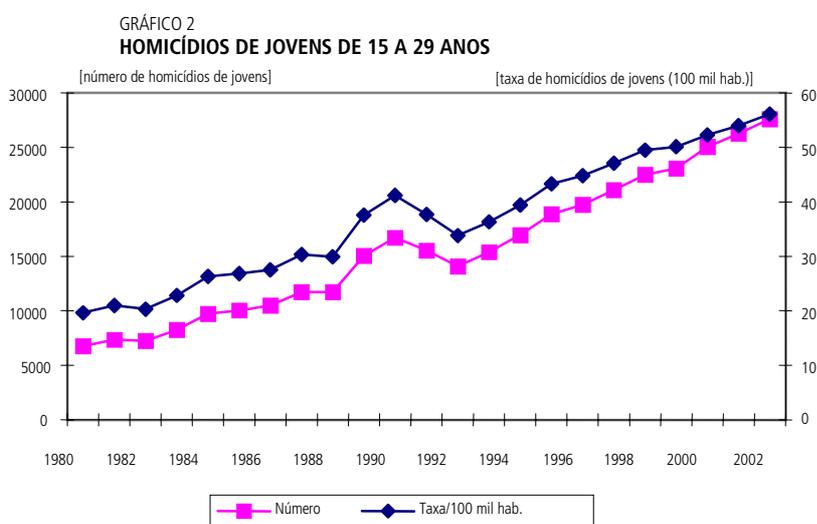
Fonte: SIM/MS/Datasus. Elaboração: Ipea.

Menos aparente tem sido a violência letal ocorrida nos municípios da região Centro-Oeste do país e em Roraima, reflexo, possivelmente, da menor densidade demográfica dessas regiões, o que traduz os baixos números absolutos de vítimas como indício de uma enganosa “paz social”. Digno de nota é o Estado de Pernambuco, onde a criminalidade letal é altamente disseminada por praticamente

todos os municípios, não se restringindo apenas àqueles pertencentes às regiões metropolitanas, mas se estendendo até a municípios mais a oeste do estado como Petrolina, passando pela região conhecida como o “polígono da maconha”, que tem os municípios de Cabrobó e Floresta como o epicentro.

2.2 AS VÍTIMAS

Tradicionalmente as vítimas dos homicídios no Brasil são homens, com baixa escolaridade e jovens. Desde 1980 a proporção de homens tem se mantido estável, girando em torno de 90% a 92% do total das vítimas. O Gráfico 2 ilustra a evolução dos homicídios de jovens, entre 15 e 29 anos. A taxa de homicídios por 100 mil jovens quase triplicou, quando passou de 19,6, em 1980, para 56,1, em 2002. Esse aumento fez com que a participação dos jovens no total das vítimas aumentasse de 48%, em 1980, para 56%, em 2002.



A vitimização dos jovens no Brasil tem se transformado numa questão de saúde pública extremamente dramática. Em 2002, os homicídios responderam por 37% do total dos óbitos dos jovens brasileiros. Essa questão é particularmente trágica nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo, cuja proporção de óbitos causada por homicídios ultrapassou 50%. Nesses estados, a taxa de homicídios por 100 mil jovens alcançou patamares apenas encontrados em regiões conflagradas. O Gráfico 3 ilustra esse crescimento desde 1980 até 2003, quando o Rio de Janeiro apresentou uma taxa de 117,0, seguida por Pernambuco (111,3) e pelo Espírito Santo (101,6).

O maior aumento proporcional da violência contra o jovem, *vis-à-vis* o restante da população, pode ser observado pelo Gráfico 4, que permite a comparação da taxa de homicídios no Brasil com um contrafactual⁷ da taxa de homicídios que vigoraria,

7. Fixamos a taxa de homicídios para a população jovem igual à verificada em 1980 e calculamos o número de jovens que seriam assassinados com essa hipótese. Recalculamos o número de homicídios no Brasil somando o número de

caso a violência contra a população jovem se mantivesse no mesmo patamar daquele verificado em 1980. Esse gráfico demonstra que cerca de 2/3 do aumento dos homicídios no Brasil estão relacionados ao aumento dos assassinatos de jovens. É interessante observar, ainda, que enquanto a taxa de homicídios no Brasil para a população não jovem se encontra virtualmente estabilizada desde 1996, a taxa de homicídios de jovens continua crescendo acentuadamente.

GRÁFICO 3
TAXA DE HOMICÍDIOS DE JOVENS DE 15 A 29 ANOS — ES, PE, RJ, SP

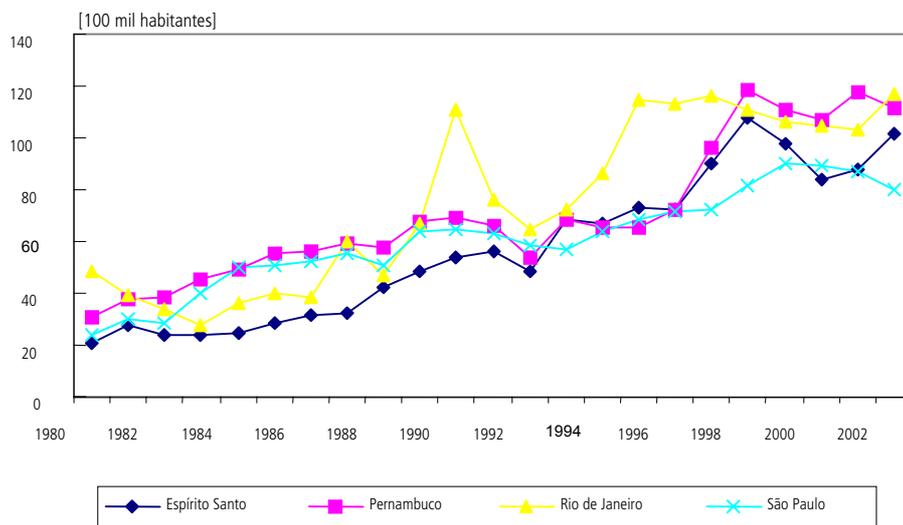
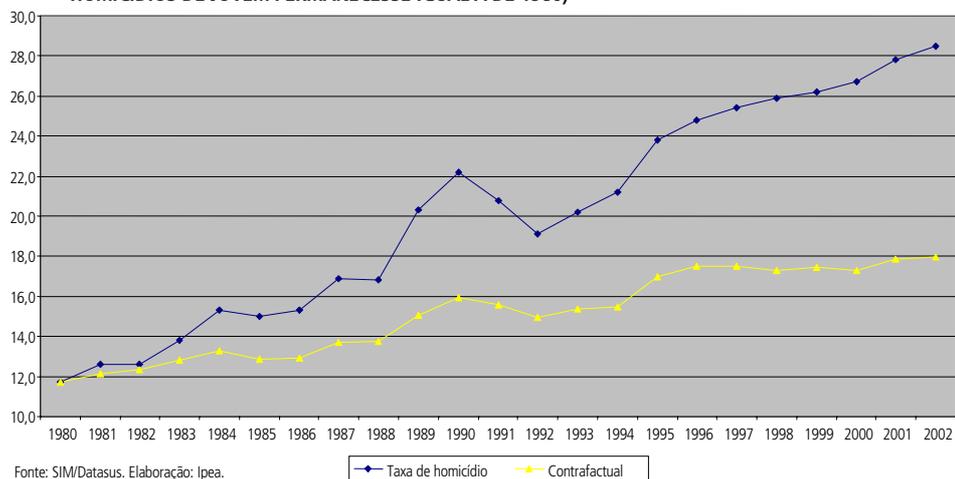


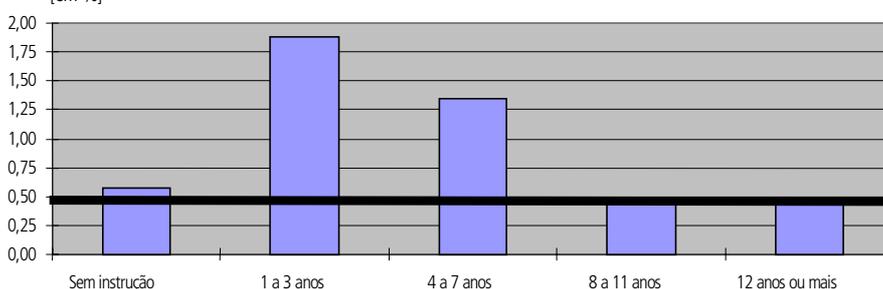
GRÁFICO 4
TAXA DE HOMICÍDIOS NO BRASIL: OCORRIDA X CONTRAFACUAL (HIPÓTESE: CASO A TAXA DE HOMICÍDIOS DE JOVEM PERMANECESSE IGUAL À DE 1980)



homicídios de não-jovens com o contrafactual do número de homicídios de jovens, para obter o contrafactual da taxa de homicídios no Brasil.

Os homicídios no Brasil têm um viés de classe social. A maior incidência ocorre exatamente nos bairros mais pobres das periferias urbanas. Informações do SIM/MF⁸ apontam que, em 2002, 81,2% das vítimas tinham menos de sete anos de estudo, ou seja, não possuíam sequer o ciclo fundamental completo. Comparando o perfil educacional da vítima com o grau de escolaridade da população,⁹ verificamos que existe uma sobre-representação das vítimas de homicídios com 1 a 7 anos de estudo, conforme pode ser visualizado no Gráfico 5. As classes acima de 8 anos de estudo e também sem instrução aparecem sub-representadas na população. É interessante notar a alta proporcionalidade do percentual de vítimas com 1 a 3 anos de estudo, que é quase duas vezes o percentual da população brasileira com essa faixa de escolaridade.

GRÁFICO 5
RELAÇÃO DA ESCOLARIDADE DAS VÍTIMAS EM RELAÇÃO À ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO
 [em %]



Fontes: SIM/MF e PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea.

Com base nesses indicadores de homicídios, fica claro que, nas últimas duas décadas e meia, as condições de segurança pública se deterioraram vertiginosamente no Brasil, quando passamos a ocupar uma posição de destaque no seletor grupo de países mais violentos do mundo. Os dados mostram ainda que o crescimento dos homicídios não ficou restrito apenas às grandes regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, mas se propagou para quase todas as regiões do país, o que já caracteriza um processo endêmico da violência letal no Brasil.

3 CAUSAS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

A dinâmica da criminalidade no Brasil nas últimas décadas tem um componente fortemente estrutural. De um lado, está associada às enormes vulnerabilidades e desigualdades socioeconômicas e, de outro, é condicionada pela falência do sistema de justiça criminal, fonte primária da impunidade. Mais especificamente, identificamos

8. A base de dados do SIM ainda tem uma grande lacuna no preenchimento da informação sobre a escolaridade da vítima. Para o ano de 2002, em 38% dos homicídios, a escolaridade da vítima era ignorada ou não determinada. Na nossa análise aqui excluímos essas informações, o que equivale a redistribuir as vítimas em que não se conhece a escolaridade uniformemente pelas classes de escolaridade. Imaginamos que esse procedimento nos leve a subavaliar o percentual de vítimas com baixa escolaridade, tendo em vista que, geralmente, as vítimas com maior escolaridade são identificadas.

9. As informações sobre escolaridade foram extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2002 (PNAD/IBGE).

cinco elementos-chave que explicam o processo de hipercriminalidade brasileira nas últimas duas décadas.

Em primeiro lugar cabe destacar o crescimento da população urbana que, nas três décadas anteriores, aumentou em 86 milhões (passa de 52 para 138 milhões) de 1970 a 2000. Esse fenômeno que se deu com maior intensidade nos grandes centros urbanos gerou uma enorme demanda por políticas habitacionais, educacionais, laborais e nas áreas de saúde e de segurança pública, que não puderam ser adequadamente atendidas pelo Estado, seja pela escassez de recursos, seja pela rigidez do modelo de burocracia governamental vigente, que privilegiava a prestação do serviço em detrimento da prevenção e solução do problema.

Outro elemento crucial, que tem funcionado como o grande combustível da criminalidade no Brasil, é a exclusão conjugada à desigualdade socioeconômica. Na literatura internacional, inúmeros autores têm apontado a relação existente entre desigualdade socioeconômica e criminalidade.

Em Cerqueira e Lobão (2004b) obtivemos evidências dessa relação para os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesse estudo, analisamos quantitativamente a dinâmica dos homicídios nas duas últimas décadas nessas duas unidades federativas. Na abordagem teórica¹⁰ utilizada nesse trabalho os homicídios eram explicados pelo contingente populacional, pela desigualdade da renda, pela renda domiciliar *per capita* e pelas despesas em segurança pública.¹¹ Empiricamente, a relação entre as cinco variáveis apontadas foi analisada com base em métodos quantitativos de análise de séries temporais, conhecido como análise de Vetores Auto-Regressivos (VAR) e Vetor de Correção de Erros (VEC).¹² A utilização desse método permitiu que se calculassem as elasticidades¹³ de curto e de longo prazo do homicídio, com relação às outras variáveis utilizadas, expressas na Tabela 2. Todas as estimativas obtidas foram significativas estatisticamente e obtiveram o sinal conforme o esperado, segundo o modelo teórico adotado. Ou seja, enquanto o crescimento populacional e a desigualdade da renda contribuem para o crescimento dos homicídios, o aumento da renda domiciliar *per capita* e dos gastos em segurança pública leva a um decréscimo dos homicídios.

10. Trata-se da principal equação do modelo, descrita em sua forma reduzida.

11. A discussão teórica do modelo supramencionado pode ser encontrada em Cerqueira e Lobão (2003).

12. Tais metodologias são de uso necessário sempre que as séries estatísticas são não-estacionárias, situação em que outros métodos de análises menos complexos poderiam estar captando apenas relações espúrias entre as variáveis. Nesse caso, eventuais estimativas da relação entre duas variáveis poderiam erroneamente ser interpretadas como relações de causalidade.

13. A elasticidade mede o impacto proporcional que uma variável exerce sobre outra. Ou seja, calculamos o impacto que mudanças percentuais no crescimento populacional, na renda domiciliar *per capita*, na desigualdade da renda (medida pelo Índice de Gini) e nos gastos com segurança exercem sobre a variação percentual dos homicídios nesses estados.

TABELA 2
ELASTICIDADES DOS HOMICÍDIOS NO RIO DE JANEIRO E EM SÃO PAULO

Elasticidade	População	Gini	Renda	Desp. seg.
Elasticidades estimadas — São Paulo				
Curto prazo	0,801	1,202	-0,195	-0,124
Longo prazo	0,94	3,609	-0,022	-0,145
Elasticidades estimadas — Rio de Janeiro				
Curto prazo	1,065	3,431	-0,631	-0,361
Longo prazo	1,895	9,98	-0,486	-0,643

A fim de visualizar o efeito que cada uma das variáveis destacadas gerada sobre a trajetória de homicídios, fizemos algumas simulações, estabelecendo cinco cenários *ad hoc*, para as variáveis explicativas,¹⁴ compreendendo os anos entre 2002 e 2006.

Cenários:

C1) Evolução da renda, da desigualdade e dos gastos reais em segurança pública iguais ao do último ano disponível.

C2) Diminuição da desigualdade em 2% a.a., ao longo desses quatro anos.

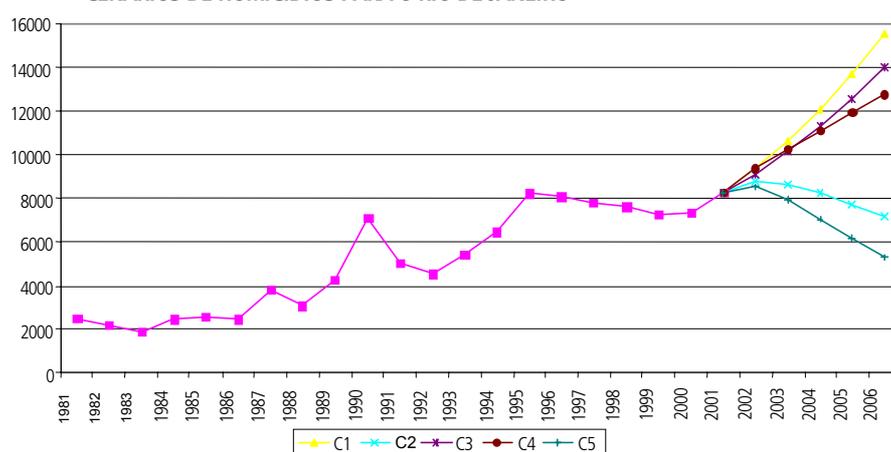
C3) Aumento da renda *per capita* em 4% a cada ano.

C4) Aumento das despesas em segurança pública em 10% reais a cada ano.

C5) = C2 + C3 + C4.

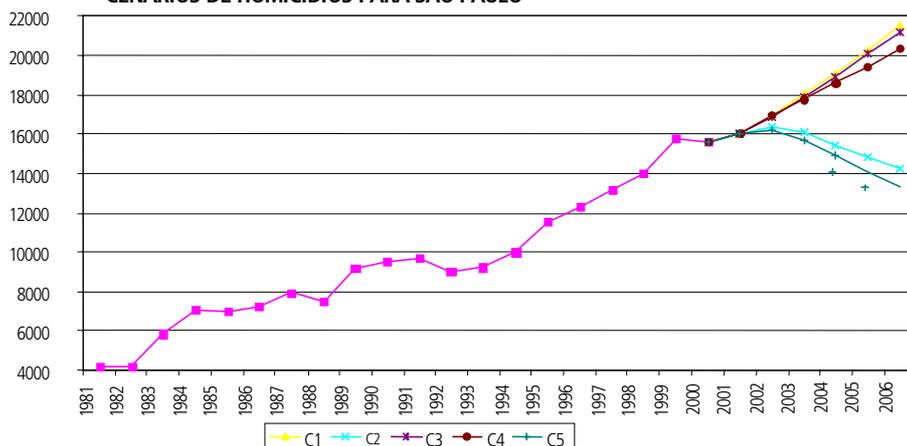
Na simulação, utilizamos os dados verificados para as variáveis listadas até o ano de 2001 e observamos as respostas em termos das trajetórias estimadas para os homicídios, pelo modelo VAR-VEC, para os anos de 2002 a 2006. Os cálculos foram efetuados separadamente para cada um dos dois estados e estão ilustrados nos Gráficos 6 e 7.

GRÁFICO 6
CENÁRIOS DE HOMICÍDIOS PARA O RIO DE JANEIRO



14. Em todos os cenários a população evolui conforme as projeções demográficas para os anos listados.

GRÁFICO 7
CENÁRIOS DE HOMICÍDIOS PARA SÃO PAULO



No Gráfico 6, o cenário 1 (C1) ilustra um quadro de estagnação da renda, de manutenção da desigualdade e dos gastos em segurança pública. Nessa situação, o crescimento vegetativo da população projetado seria suficiente para deteriorar sobremaneira as condições de vida no Rio de Janeiro, particularmente em relação à dinâmica dos homicídios. Por outro lado, os cenários 3 e 4, de crescimentos anuais acentuados na renda ou nas despesas em segurança pública, respectivamente (C3 e C4), apesar de gerarem algum efeito na diminuição dos homicídios, em relação à trajetória original, não são capazes de reverter a tendência na trajetória dos homicídios, o que seria possível, apenas, com a diminuição do grau de desigualdade, conforme explicitado no cenário C2. Obviamente, o efeito de todas as hipóteses positivas sobre os condicionantes sociais considerados e sobre o aumento das despesas em segurança pública, conjuntamente, lograria o melhor resultado sobre a diminuição no número de homicídios no estado, de modo a alcançar patamares de taxas de homicídios semelhantes àsquelas que vigoravam na segunda metade dos anos 1980 (C5).

Os resultados para o Estado de São Paulo são qualitativamente idênticos aos obtidos para o Rio de Janeiro, conforme se pode depreender do Gráfico 7. A diferença entre os dois estados se dá mais nas magnitudes das variações em termos do número de homicídios, que são relativamente menores para São Paulo. Tais resultados devem estar refletindo as maiores elasticidades encontradas para o Rio de Janeiro.

As conclusões sobre essas simulações são que: *a*) não há como equacionar a questão da criminalidade na região sem que sejam superados os grandes problemas socioeconômicos, particularmente relacionados à desigualdade da renda e ao adensamento populacional, que criam um campo fértil para os desajustes sociais; e *b*) políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados pífios, a menos que se reformule radicalmente a estrutura de segurança pública em vigor no Brasil.

Esses resultados, discutidos em Cerqueira e Lobão (2004*b*), evidenciam um forte efeito da desigualdade da renda na evolução dos homicídios no Rio de Janeiro e em São Paulo e nos motivou a estender o nosso campo de análise, de modo a incorporar

não apenas a desigualdade socioeconômica, mas as vulnerabilidades socioeconômicas como variáveis explicativas da dinâmica do homicídio no Brasil.

Em Carvalho, Cerqueira e Lobão (2005), calculamos a probabilidade de vitimização por homicídio em cada um dos 5.507 municípios brasileiros existentes entre 1999 e 2001. A hipótese teórica que procuramos evidenciar empiricamente era de que a maior prevalência de homicídios em um determinado município poderia ser explicada pela maior desigualdade da renda (Índice de Gini); pela maior proporção de jovens na população (15 a 25 anos); pela maior taxa de urbanização; por um maior grau de vulnerabilidades socioeconômicas, principalmente para as populações mais jovens (maior proporção de domicílios sem banheiros; menor taxa de ocupação no mercado de trabalho; maior proporção de crianças pobres; maior intensidade de pobreza; maior proporção de crianças fora da escola; maior proporção de crianças analfabetas; e maior proporção de adolescentes do sexo feminino entre 15 e 17 anos com filhos). Por outro lado, esperava-se que quanto maior fosse o salário médio nas unidades empresariais (que foi utilizado como uma variável que captaria a oportunidade de ganhos criminosos), maior deveria ser a probabilidade de homicídios.

Todos os parâmetros estimados¹⁵ apresentaram significância estatística, com o sinal esperado, de acordo com a teoria. Mais uma vez, a maior elasticidade observada foi em relação à desigualdade da renda (1,54), seguida pela elasticidade da proporção de jovens na população (0,54) e da autocorrelação espacial (0,38). Os resultados empíricos sugeriram, portanto, o efeito das condições socioeconômicas para alimentar a dinâmica dos homicídios e indicaram haver evidências de que essas dinâmicas criminais se irradiam, contaminando, eventualmente, os municípios vizinhos.

Outro elemento que impulsionou a dinâmica dos homicídios no Brasil foi a proliferação e o uso indiscriminado das armas de fogo pela população, que aumentam a taxa de letalidade e potencializam o medo da população. Sem querer aprofundar esse debate, apenas um dado estarrecedor: enquanto nos Estados Unidos cerca de 43% dos homicídios são perpetrados por armas de fogo, no Brasil esse índice é de 74%.

O quarto elemento relaciona-se à virtual falência do sistema de justiça criminal que leva à impunidade,¹⁶ cujos problemas serão oportunamente discutidos na próxima seção: a vigência de um modelo de polícia obsoleto e viciado; a inexistência de polícia técnica e investigação criminalística; a existência da peça do inquérito policial que constitui um entrave para a agilidade do processo judicial eficaz; além de um sistema penitenciário caótico, onde a Lei de Execuções Penais é flagrantemente

15. Testamos a hipótese teórica descrita anteriormente por meio de dois modelos distintos de regressão: o de mínimos quadrados ordinários e o regressivo-autoregressivo espacial misto, conforme descrito em Pace e Barry (1998) e LeSage (1997 e 1999). Para a estimação foi utilizado o processo de Markov Chain Monte Carlo (MCMC), conforme descrito em Tanner (1996).

16. Tomando Pernambuco como exemplo (um dos estados com as maiores taxas de homicídios do Brasil), Zaverucha (2004, p. 92-93), citando dados do Instituto Médico Legal (IML) e do Ministério Público de Pernambuco, mostra que entre 1998 e 2000, do total de homicídios ocorridos nesse período (8.778), houve instrução de inquéritos encaminhados ao Ministério Público (MP) que corresponderam a 4,42% do total de homicídios, sendo que a denúncia prosseguiu do MP para a Justiça em apenas 3,25% dos homicídios ocorridos, havendo julgamento, em relação ao total desses crimes praticados em 0,03%.

descumprida, levando a que presos com conhecimentos e periculosidades diferentes circulem nos mesmos ambientes e reciclem e aprimorem suas tecnologias criminosas.

Por fim, cabe assinalar a ausência histórica de uma Política de Segurança Pública consistente, proativa, preventiva, baseada nas comunidades, em que a polícia moderna fosse apenas um pilar, e cujo planejamento fosse balizado a partir de informações estatísticas minimamente confiáveis.

4 GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Nesta seção procuraremos apresentar, de forma sucinta, a evolução do debate e das experiências internacionais, nas últimas décadas, para a redução do crime e da violência. Basicamente, centraremos nossas atenções em duas grandes mudanças nas estratégias de contenção à criminalidade que ocorreram nesse período: a substituição do modelo tradicional de polícia; e o enfoque integrado de gestão, baseado no planejamento científico, focado na prevenção e no tratamento das causas que levam ao crime. O nosso propósito é formular um referencial para a comparação das políticas de segurança pública bem-sucedidas implementadas em outras cidades e países, com o debate e ações no campo da segurança pública levadas a cabo pelas autoridades brasileiras nas últimas décadas.

Desde o final da II Guerra, com o surgimento da escola do Neodefensivismo Social, liderada por Marc Ancel, que já se discutia a necessidade de mudança do enfoque da segurança pública, da perspectiva de punição ao crime, como forma de coerção e, portanto, de controle à criminalidade, para a de prevenção e de reeducação do ofensor.

Com o crescimento das cidades e o processo de desenvolvimento econômico ocorrido nessa época, os espaços urbanos se tornaram paulatinamente complexos, fazendo com que o modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente, implantado nas reformas judiciais liberais dos séculos XVIII e XIX, entrasse em crise. Em vários países, desde a década de 1960, já se percebia a necessidade de desenvolver um novo modelo de polícia que equacionasse os graves problemas de segurança pública, uma vez que o modelo tradicional além de não responder com a eficácia desejada, tendo em vista o crescimento dos índices de criminalidade, era alvo das críticas recorrentes da sociedade em relação à questão da truculência policial.

Esse modelo tradicional de combate ao crime, que inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, tem sido muito questionado e criticado por estudiosos em segurança pública desde então, como em Blumstein, Cohen e Nagin (1978) e Blumstein *et alii* (1986). Por outro lado, vários autores também não têm conseguido reunir evidências acerca da eficácia do seu *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores. Greenwood, Petersilia e Chaiken (1977), Kelling *et alii* (1974) e Spelman e Brown (1984), por exemplo, não conseguiram demonstrar que essas práticas levariam ao aumento do aprisionamento e à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou

padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único [Bayley (2001)].

A crítica em torno da ineficácia do policiamento orientado para o incidente levou à discussão de dois novos modelos distintos de organização policial: o *policiamento comunitário* e o *policiamento orientado para a solução do problema* que, eventualmente, podem ter vários pontos em comum.

O *policiamento comunitário* se baseia na premissa central de que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança, a fim de que se possa identificar os focos e causas que levariam às tensões e conflitos sociais. Ou seja, o público deve ser co-produtor da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Nesse tipo de organização policial, existem quatro princípios básicos: *a*) a organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; *b*) a reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; *c*) o aumento da responsabilização das comunidades e da polícia local; e *d*) a descentralização do comando policial [Skolnick e Bayley (2002)].

O conceito de *policiamento orientado para a solução do problema*, primeiramente defendido por Goldstein (1979), surgiu como resposta à crítica sobre o desperdício de recursos decorrente da estratégia geral de policiamento orientado para o incidente, em que as forças policiais nem resolvem os problemas, nem previnem o crime. Nessa nova abordagem, o pressuposto básico é que “a polícia deveria desenvolver a capacidade de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esse fim. Isso significa que as polícias devem desenvolver uma habilidade para analisar os problemas sociais, trabalhar com outras pessoas para encontrar as soluções, escolher os enfoques mais viáveis e de menor custo, advogar vigorosamente a adição de programas desejados, e monitorar os esforços de cooperação.” [Skolnick e Bayley (2002, p. 37)].

Assim, desde finais da década de 1970 vários países e cidades passaram a adotar modelos integrados de gestão de segurança pública, em que as ações no campo da prevenção social eram idealizadas junto com o planejamento do trabalho policial. Segundo um relatório do Banco Mundial (2003), as tendências de abordagens — que lograram êxito — de políticas para a prevenção do crime e da violência envolveriam:

a) Mudança do enfoque mais restrito de prevenção baseado na polícia, para uma visão preventiva mais ampla baseada na comunidade.

b) Desenvolvimento do consenso acerca da necessidade de atuação nas condições sociais que encorajam o crime e a vitimização.

c) Mudança de visão da responsabilização primária da polícia, para o reconhecimento de que governos, comunidades e parceiros em todos os níveis devem ser engajados.

d) Reconhecimento do papel crucial que líderes municipais desempenham no processo de organização e coalizão local.

e) Consenso crescente de intervenções focadas nos fatores de risco para reduzir o crime, a violência e outros problemas sociais.

f) Idéia de que prevenção é custo-efetiva quando comparada com soluções da justiça criminal.

Essas abordagens podem ser identificadas nas estratégias gerais de prevenção e controle da criminalidade de inúmeros países, conforme apontado em Sansfaçon e Waller (2001), que resumiram as abordagens de prevenção ao crime, adotadas oficialmente pelas agências governamentais.

TABELA 3
VISÕES PARA A PREVENÇÃO

Países	
Austrália	A política australiana tem o objetivo central de combater a cultura da violência fortalecendo as comunidades locais, protegendo grupos vulneráveis e modificando atitudes de tolerância à violência.
Bélgica	Utilizando tanto medidas de curto quanto de longo prazo, a política da Bélgica pretende estimular o desenvolvimento e a segurança das comunidades locais.
Canadá	A política canadense, recentemente adotada, pretende desenvolver comunidades seguras através do desenvolvimento social adotando medidas que foquem crianças, jovens e mulheres.
Inglaterra	A visão de prevenção adotada (The Crime and Disorder Act) é ancorada na responsabilização e na delegação de poderes para as comunidades locais, por meio de parcerias que visem à redução do crime. A estratégia de redução do crime envolve a orientação e implementação de programas e ações focadas nos fatores de risco e nas análises com base no conhecimento internacionalmente disponível.
França ^a	A política francesa pretende integrar a prevenção ao crime, desenvolvida nos centros urbanos, com a luta contra a exclusão. A recente implantação do novo modelo de segurança local e o reforço do Comitê Interministerial das Cidades promoveram um novo ímpeto para a política de prevenção. Em particular, foi incluída a criação de empregos para jovens por intermédio de assistentes de segurança locais e mediadores sociais.
Nova Zelândia	A política da Nova Zelândia pretende melhorar a coordenação de ações entre diversos setores governamentais e contratar comunidades locais na tentativa de reduzir, de maneira eficaz, a delinqüência e a insegurança, focando em fatores de risco.
Holanda	Bastante pragmática, a política holandesa pretende mobilizar os cidadãos, a polícia, os promotores públicos, os administradores urbanos e o setor privado com o objetivo de reduzir a insegurança e cuidar da integração social. A política se apóia em três fases do ciclo de desenvolvimento: diagnóstico, verificação e disseminação.
Suécia	A política sueca, recentemente revisada, pretende integrar cidadãos, empresas, organizações públicas e privadas, com o intuito de reduzir o nível e os custos da criminalidade. Todas as políticas governamentais devem incluir a preocupação com o assunto criminalidade.
Estados Unidos	Mesmo sendo difícil estabelecer uma política de prevenção do crime para todo o país, os Estados Unidos focam sua atenção na juventude e nas comunidades locais com o objetivo de diminuir os fatores de risco e aumentar os elementos de proteção para grupos populacionais em risco, em particular a juventude.

Fonte: Sansfaçon e Waller (2001).

^a Não obstante a declaração oficial de uma política de segurança pública francesa preventiva que objetivasse a integração e a diminuição da exclusão, a enorme tensão com relação à segunda geração dos africanos ocasionalmente provoca inflexões nessa política, em um movimento pendular, no sentido conservador, de segregação racial. Em novembro de 2005, esse enfoque de tolerância zero, defendido pelo Ministro do Interior, Nicolas Sarkozy, culminou com uma série de distúrbios na periferia de Paris, em que milhares de veículos foram incendiados.

4.1 ALGUMAS BOAS PRÁTICAS DA SEGURANÇA PREVENTIVA

Existem inúmeros programas de prevenção à violência cuja eficácia foi evidenciada cientificamente, conforme descrito em Sherman *et alii* (1997). Esses programas têm sido adotados em vários países e, em particular, em muitas cidades americanas. O foco varia desde intervenções baseadas nas famílias e comunidades, passando pelas escolas e mercado de trabalho e alcançando o trabalho policial e o sistema penal.

Entre os programas voltados para as *comunidades*, são muito comuns aqueles direcionados à orientação dos jovens para redução de uso de drogas e para a prevenção à delinquência, havendo sempre grande interesse nos programas de redução da coesão das gangues, seja pela prisão dos líderes, seja pela parceria entre a polícia e os empresários locais que oferecem empregos e passam a supervisionar e orientar os jovens nessa situação de risco. Nesse plano, outra ação que tem propiciado grande redução de crimes violentos e, em particular, de homicídios, tem sido as legislações locais que proíbem, a partir de determinada hora da noite (22h ou 23h), a venda de bebidas alcoólicas, ou a circulação de menores desacompanhados de responsáveis nas ruas, ou ambas. Há ainda as campanhas para redução do acesso a armas de fogo.

As ações focadas nas *famílias* são mais voltadas para o longo prazo e incluem programas de visitação e aconselhamento familiar por assistentes sociais ou por adultos contratados nas próprias comunidades, para aquelas famílias em situação de risco social, que possuem jovens e, principalmente, adolescentes grávidas. Geralmente esses programas são associados com outras ações envolvendo o cuidado pré-natal, programas pré-escolares, e de apoio a mulheres vítimas de violência, a depender da situação.

Nas *escolas*, há inúmeros programas que são sempre voltados a dois objetivos específicos: a prevenção ao crime e à delinquência pela aculturação e pela ocupação do tempo do jovem; e programas de prevenção ao uso de drogas. Um exemplo muito comum é o tipo de programa voltado para desenvolver um largo espectro de competências e habilidades sociais, como o desenvolvimento do autocontrole, administração de estresse, tomada de decisão responsável, solução de problemas sociais e comunicação.

No que se refere ao *mercado de trabalho*, muitos são os programas vocacionais que buscam aumentar a empregabilidade de indivíduos em situação de risco social.

Entre as ações focadas na prevenção do delito no *local* e pelo *policciamento preventivo* o cardápio é bastante amplo e inclui desde supervisão e guarda da vizinhança pelos próprios moradores locais, treinados pela polícia; circuito interno de televisão; implantação de detectores de metais em rodoviárias, terminais e espaços públicos com grande afluência de indivíduos etc. Nesse conjunto de abordagens é importante ressaltar a presença constante de instrumentos de análises de estatísticas criminais que direcionam o policiamento para os pontos quentes de criminalidade, além da implantação do policiamento comunitário e do policiamento orientado para a solução do problema.

Finalmente, na *Justiça Penal* tem havido inúmeros programas que visam à ressocialização do detento, além de outros orientados para a recuperação dos adictos em substâncias entorpecentes.

Na Tabela 4, fizemos um resumo das melhores práticas de prevenção ao crime, adotadas nas cinco cidades norte-americanas, que levaram às maiores reduções nas taxas de crimes violentos por 100 mil habitantes entre 1986 e 1996. Nessa tabela estão listados apenas os três principais programas, segundo as próprias administrações municipais.

TABELA 4
MELHORES PRÁTICAS EM CINCO CIDADES AMERICANAS QUE MAIS DIMINUÍRAM OS CRIMES VIOLENTOS ENTRE 1986-1996^a

Cidade	Redução de crimes violentos	Programas
Fort Worth, TX Pop. 470 mil	-48	<i>The Tarrant County Advocate Program (TCAP) Juvenile Offender Intervention</i> <i>Citizen on Patrol</i> <i>Coming' Up Gang Intervention</i> Supervisão e aconselhamento do jovem infrator Patrulhamento civil ajudando a polícia Emprego e supervisão de jovens de gangues
New York, NY Pop. 7.300 mil	-32	<i>The Compstat System</i> <i>Strategic Planning and Community Mobilization Project</i> <i>After school Program for Inspiration, Recreation and Education (ASPIRE)</i> Análise estatística das dinâmicas criminais Policiamento pela vizinhança, que é treinada pela polícia Remoção das drogas das escolas e vizinhanças, que envolve cursos ao longo de dez semanas
Hartford, CT Pop. 124 mil	-24	<i>The Hartford Police Gang Task Force</i> <i>Neighborhood Problem-Solving Committees (PSCs)</i> <i>Our Piece of the Pie (OPP)</i> Combate às gangues pela prisão dos cabeças Conselhos comunitários para diagnóstico, solução de problemas, prioridades e objetivos Orientação pré-laboral dos jovens
Denver, CO Pop. 506 mil	-18	<i>Accountability Standards Problem-Solving Policing</i> <i>The SafeNite Curfew and Diversion Program</i> <i>The Safe City Initiative \$1 Million Allocation Process</i> Treinamento de policiamento orientado para a solução do problema Proibição de jovens (abaixo de 18 anos) nas ruas entre 23:00h e 5 horas. Fundo municipal para indivíduos e organizações comunitárias para prevenir e reduzir o crime juvenil
Boston, MA Pop. 550 mil	-16	<i>Operation Cease Fire</i> <i>Strategic Planning and Community Mobilization Project</i> <i>Youth Service Providers Network</i> Cessar violência armada das gangues Policiamento de vizinhança Empregando e aconselhando jovens em risco

Fonte: NCPC (1999) "Six Safer Cities - On the Crest of The Crime Prevention Wave".
^a Nos Estados Unidos nesse período os crimes violentos aumentaram 3%.

Dentre essas ações, cabe destacar a importância da introdução do *computerized statistics* (*Compstat*) como um instrumento altamente efetivo de gestão do trabalho policial preventivo. O *Compstat* é um sistema de computador utilizado para compilar estatísticas criminais e facilitar o trabalho de inteligência para a alocação dos esforços policiais. A filosofia que norteia o sistema é a de descentralização operacional com responsabilização. Os executivos do departamento passam a avaliar não apenas os esforços dos comandantes locais, mas os seus resultados. As estatísticas criminais de cada uma das 79 áreas de policiamento de Nova York são analisadas semanalmente pela unidade central computadorizada do *Compstat*, que também gera relatórios sobre a *performance* dos comandantes locais, em torno de importantes variáveis gerenciais. As estatísticas criminais são utilizadas para gerar mapas de incidências criminais, prisões e incidentes com armas de fogo. Esses mapas são mostrados e avaliados na central de comando, em reuniões semanais, com a participação dos comandantes operacionais locais e com os comandantes de várias unidades especializadas. Essas reuniões permitem uma coordenação de esforços entre diferentes partes da organização, bem como o compartilhamento de táticas e estratégias de sucesso, além do *feedback* das dificuldades encontradas pelos comandantes locais.

As boas práticas de prevenção à criminalidade, embora mais disseminadas nos países desenvolvidos, estão também presentes em várias cidades de países em desenvolvimento, como é o caso bastante ilustrativo de Bogotá,¹⁷ que entre 1993 e 2004 viu sua taxa de homicídios por 100 mil habitantes cair mais do que 70%, quando saiu de 89,99 para 22,8.¹⁸

Desde 1991, com a promulgação da nova Constituição Colombiana, o conceito de ordem pública, que era definido em termos da segurança do Estado, passou a incorporar a estabilidade institucional e a convivência cidadã. Este foi um marco que possibilitou a reorientação das políticas de segurança no país e, em particular, em Bogotá, uma cidade com aproximadamente 7 milhões de habitantes, em 2004, que se baseavam no tripé polícia-justiça-prisão, e passaram a contemplar ações preventivas, tendo à frente os principais programas:¹⁹

a) Fortalecimento da polícia metropolitana e reorientação para a segurança cidadã, com o aumento das doações orçamentárias, que passaram de US\$ 5 milhões entre 1992 e 1995, para US\$ 32 milhões, entre 1995 e 1997 e US\$ 52 milhões entre 1998 e 2000. Esses investimentos tiveram as seguintes destinações: melhoria da infraestrutura policial e de inteligência; programas educacionais e de treinamento para a segurança cidadã e participação comunitária.

b) Expansão dos serviços de justiça e de solução de conflitos, que contemplaram vários programas, como: criação de unidades de mediações e conflitos; casas de justiça que oferecem serviços integrados do Estado para o cidadão; inspeções policiais para a manutenção da ordem urbana; e reforma da legislação sobre segurança e convivência.

17. A Colômbia possuía em 2004 uma renda *per capita* de US\$ 2.099. Nesse mesmo ano a renda *per capita* brasileira era de US\$ 3.417.

18. Segundo o Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; e projeções do Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en el Censo de 1993.

19. Os programas descritos podem ser melhor detalhados em Velásquez (2005).

- c) Fortalecimento e melhoria da infra-estrutura prisional.
- d) Atenção a grupos vulneráveis, principalmente indigentes, prostitutas e jovens envolvidos com violência e consumo de drogas.
- e) Prevenção a fatores associados à violência, principalmente relacionados ao consumo de drogas e álcool, ao desarmamento dos cidadãos, ao controle de acidentes de transporte, à proibição de pólvora e à comunicação para a convivência.
- f) Recuperação dos espaços públicos e entornos urbanos críticos.
- g) Coordenação interinstitucional da segurança pública e convivência, com base em um sistema de informações, onde se discute, com base em indicadores quantitativos, os diagnósticos, as proposições de políticas públicas e as avaliações das ações. A coordenação é feita pelo prefeito, que convoca periodicamente vários conselhos de segurança pública e institutos de pesquisa.

4.2 A MENSAGEM DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Todas essas experiências que lograram êxito em fazer diminuir a criminalidade nos dizem que não há uma fórmula pronta para equacionar a questão. Isso vai depender das circunstâncias e das condições socioeconômicas. Porém, é interessante notar alguns elementos sempre presentes:

- a) a reforma do modelo de polícia, que passa a trabalhar com os conceitos de polícia orientada para a comunidade e para a solução de problemas;
- b) o controle civil das polícias, não apenas quanto ao eventual desvio de conduta do policial, mas também em relação aos procedimentos institucionais;
- c) o uso de aferição empírica e de análises benefício-custo e custo efetividade para orientar a alocação de recursos públicos;
- d) o uso de indicadores e sistemas estatísticos geo-referenciados para orientar o policiamento preventivo;
- e) o envolvimento das comunidades para definir prioridades, colaborar no policiamento e em outras ações preventivas; e
- f) o foco na orientação e supervisão do jovem, principalmente naqueles em maior situação de vulnerabilidade.

É interessante ainda observar que modelos de gestão da segurança pública baseados em métodos científicos e orientados para a prevenção não são exclusividade de países ricos, como demonstrado pela experiência colombiana, país bem mais pobre e com problemas de violência bem mais profundos do que o Brasil, relacionados a narcotráfico e guerrilhas de direita e de esquerda.

5 A RESPOSTA DO ESTADO AO AUMENTO DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

A resposta do Estado aos enormes desafios do crescimento paulatino da criminalidade nos últimos 25 anos passou ao largo das inúmeras e intensas transformações sociais e econômicas que atingiram, principalmente, as grandes regiões metropolitanas

brasileiras. Do mesmo modo, as inovadoras experiências de gestão da segurança pública implantadas em muitas cidades e países, desde a década de 1970, não encontraram acolhida ou ouvidos das autoridades da segurança pública no Brasil.²⁰ Não seria exagero dizer que o sistema de justiça criminal brasileiro atual funciona ainda sobre as mesmas bases institucionais que vigia no século XIX.²¹

Com exceção de pontuais experiências envolvendo modelos alternativos de policiamento comunitário, a polícia basicamente continua organizada segundo os pressupostos do ultrapassado modelo de policiamento tradicional. Às deficiências ontológicas inerentes a esse modelo somam-se outros fatores idiossincráticos relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil [ver Holloway (1997) e Cerqueira e Lobão (2003)], cujos resultados engendraram seis vicissitudes, conforme observado anteriormente: *a*) ciclo policial repartido; *b*) exacerbado corporativismo; *c*) visão militarizada; *d*) abismo entre polícia e comunidade; *e*) funcionamento inercial, sem planejamento, sem controle gerencial e não-orientado para a investigação técnica; e *f*) policiais subvalorizados social e economicamente.

A inexistência de mecanismos de controle efetivo e sistemático das instituições policiais e de instrumentos efetivos de controle e punição dos desvios de conduta individual permitiu que determinados “poderes de polícia”²² fossem retidos fragmentariamente por estratos mais inferiores da burocracia pública, que passaram a utilizá-los à margem da lei, em proveito da extração de uma quase-renda²³ para si, inviabilizando assim a co-produção dos serviços policiais junto às comunidades. Ou seja, uma força policial mal treinada, subvalorizada, com forte sentimento de corporativismo, onde as informações sobre as dinâmicas criminais são retidas pelos profissionais de segurança (mas não pela instituição), em um sistema onde não há efetiva punição quanto ao desvio de conduta é a senha para a desestruturação e ineficácia do trabalho policial. De um lado, há a clara sinalização para o mau policial continuar a atuar no mercado ilegal das propinas, extorsões e assassinatos, com a remota possibilidade de ser punido. De outro, a sinalização para os bons policiais compromissados com a instituição é altamente frustrante e desmotivadora, em face da inocuidade de suas ações e do estigma e responsabilização pela sociedade de desvios que não cometeram. E para a população local, principalmente a de baixa renda, a mensagem que fica é a estratégia dominante de desconfiar e fugir sempre da polícia. Os ingredientes que levam à degradação e ineficácia do aparelho policial estão mesclados.

20. É claro que sempre existem as exceções à regra. Municípios, prefeitos ou secretários, comprometidos com a segurança, que implantam projetos inovadores e eficazes de controle ao crime e à violência, como é o caso recente de Diadema, em São Paulo.

21. É verdade que alguns estados como Alagoas, Pará, Acre, Santa Catarina, Ceará e Minas Gerais, nas suas constituições estaduais modificaram o nome de Secretaria de Segurança Pública, para Secretaria de Defesa Social. Geralmente, tais mudanças representaram apenas meras trocas de nomes, ou tentativa de integração das polícias civis e militares e centralização do comando dessas polícias a uma única autoridade. Na prática, não se verifica nenhuma relação entre as atuais Secretarias de Defesa Social com os princípios e idéias do Neodefensivismo Social, apontado anteriormente.

22. Definimos “poder de polícia” conforme descrito em Bayley (2001, p. 89) como a capacidade da força policial de cumprir certos objetivos como prevenir o crime, capturar criminosos, controlar tumultos etc.

23. Em economia, quase-renda é definida como o retorno associado a um recurso fixo. No caso em questão, a provisão do poder de polícia, em determinada região, é o recurso “fixo” que gera a renda para os detentores desse recurso, ou seja, investigadores, delegados, praças e oficiais.

Com isso, a polícia, que deveria ser o principal braço do Estado para zelar pela paz social, passa a ser ela mesma um grande problema de segurança pública. Um exemplo: as polícias no Rio de Janeiro mataram em média 1.023 civis a cada ano, no período de 2002 a 2004.²⁴ Essas mortes representam apenas as incidências registradas oficialmente pela atuação regular da polícia, os chamados “autos de resistência”. Segundo Cano (1997), que analisou o fenômeno para anos anteriores, o uso excessivo da força ficou fortemente evidenciado por meio dos vários indicadores analisados. A título de ilustração, apenas para indicar a magnitude do problema, todas as forças policiais americanas mataram, nesse mesmo período, em média, 363 civis por ano.²⁵ Ou seja, as polícias civil e militar do Rio de Janeiro matam quase três vezes mais do que todas as polícias americanas juntas.

Contudo, o uso excessivo da força e a falta de treinamento adequado dos policiais brasileiros constituem apenas a ponta de um *iceberg*. Os jornais cotidianamente apontam inúmeros homicídios que teriam ocorrido com a participação de policiais. O cardápio das dinâmicas que levariam a esses assassinatos é grande, vai desde grupos de extermínio; passando por “acertos” e envolvimento com o tráfico de drogas, com o tráfico de armas ilegais, com as chamadas “máfias das vans” e transportes clandestinos, passando também pelas execuções passionadamente motivadas, ou ainda por execuções relacionadas ao “trabalho de bico” do policial e, finalmente, chegando à mais esfuziante de todas: ações prototerroristas para sabotar e desestabilizar as autoridades locais, como parece ter ocorrido na chacina de 29 pessoas, em Nova Iguaçu e Queimados, em 2005.²⁶ Certamente, tais incidentes não são prerrogativas apenas do Rio de Janeiro. Entre 1999 e 2002, a Ouvidoria de Polícia de São Paulo recebeu 3.047 denúncias de homicídios perpetrados por policiais. Se prosseguíssemos com essa lista para outros estados, chegaríamos à indubitável conclusão: a polícia no Brasil é um caso de segurança pública.

É interessante observar certas similitudes sobre os problemas verificados nas polícias de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, nas últimas décadas, discutidos, respectivamente nos livros de Mingardi (1991), Soares (2000) e Zaverucha (2004). Os dois primeiros autores apontam inúmeros problemas que concorrem para a ineficácia do aparelho policial nos respectivos estados — alguns dos quais enfatizados nos parágrafos anteriores — e descrevem a tentativa de se fazer uma necessária reforma policial. Curiosamente, Mingardi e Soares chegam à conclusão de que o fracasso daquelas experiências estava relacionado à pressão e firme disposição de grupos que não desejavam qualquer alteração no aparelho repressivo. Os problemas da polícia civil pernambucana são qualitativamente idênticos aos dos outros dois estados. A maior diferença talvez se refira ao grau de clientelismo explícito operado pelas autoridades daquele estado, além de não ter havido, sequer, qualquer tentativa de reformar as polícias pernambucanas.

24. Ver http://www.ucamcesec.com.br/est_seg_evol.php (com base em registros de ocorrências policiais).

25. Dados do Uniform Crime Report (UCR/FBI) – Justifiable Homicide. Ver: http://www.fbi.gov/ucr/cius_03/xl/03tbl2-15.xls.

26. Segundo notícia veiculada pelo *O Globo*, de 28/08/2005 “O medo que resiste aos números”, o número de homicídios nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados (palco da chacina) caiu cerca de 34% no trimestre posterior à prisão dos policiais suspeitos dos assassinatos, em comparação com o mesmo período do ano anterior.

É uma triste ironia notar que as duas únicas experiências consistentes de reforma da polícia no Rio de Janeiro e em São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, foram batizadas com o mesmo nome e fracassaram basicamente pelos mesmos motivos. Em 1983, o Governo Franco Montoro iniciou um processo de reforma da polícia, que passaria a ser intitulada de “Nova Polícia”, cuja orientação procurava corrigir os graves problemas na segurança pública paulista diagnosticados como sendo conseqüência do aumento da corrupção, violência arbitrária e rebaixamento da eficiência policial. Segundo Mingardi (1992), o fracasso e o retrocesso nesse processo de reforma policial se deram pela incapacidade do governador e dos seus secretários de “*resistir às pressões daqueles que não desejavam qualquer alteração no aparelho repressivo*” [Mingardi (1991, p. 180)]. Em 1999, o Governo Garotinho, no Rio de Janeiro, também iniciava um ambicioso projeto de reforma policial, também intitulado de “Nova Polícia”, que incorporava, além do treinamento e valorização profissional, uma reforma gerencial com o emprego intensivo da informática (que possibilitava, entre outras coisas, um maior controle do uso dos recursos policiais) e o rígido controle quanto a desvios de conduta e corrupção policial. Segundo Soares (2000, p. 461), idealizador da proposta:

[...] há duas maneiras de combater a corrupção policial. Uma delas é o confronto aberto, radical e transparente, que envolve riscos, mas é o único que pode produzir resultados, e finalmente, trazer as mudanças necessárias. Os governadores costumam adotar uma segunda modalidade de enfrentamento: a aliança com os maus policiais, na tentativa de cooptá-los e submetê-los a um direcionamento construtivo. Esse método nunca funcionou. No entanto, é adotado por duas razões: em primeiro lugar os policiais corruptos chantageiam e ameaçam a ordem pública, acuando as autoridades direta ou indiretamente. Uma delas é provocar uma onda de seqüestros, por exemplo; outra é promover chacinas. Em segundo lugar, esses criminosos fantasiados de policiais são sedutores, pois oferecem resultados vistosos, prisões importantes, mesmo que inúteis. Ora, diante das ameaças e da atração exercida por resultados fáceis, os governantes acabam cedendo e optando pela estratégia da conciliação com esses grupos. É um erro. As conseqüências são as que estão aí: instituições degradadas e ineficiência.

5.1 O JOGO DOS SETE MITOS

Como vimos, a criminalidade letal no Brasil é um problema antigo. A menos das comoções pontuais e cíclicas que marcam a nossa história das últimas décadas, como a morte da professora Geisa, do jornalista Tim Lopes, do massacre do Carandiru e das chacinas ocorridas no Rio de Janeiro, da Candelária, de Vigário Geral e de Queimados e Nova Iguaçu, mais recentemente, parece que a sociedade se encontra entorpecida, premida entre a imobilidade e a desilusão de que seja possível equacionar o processo endêmico de homicídios no Brasil.

Certamente, parte desse torpor se deve ao jogo retórico de muitas autoridades, repetido exaustivamente, ao longo de décadas, que informam à população que: *a)* as causas que alimentam a criminalidade estão sempre fora do controle das autoridades; e *b)* com base no conhecimento disponível e dadas as limitações do que seria a gestão da segurança pública, se está fazendo todo o possível.

Essa abordagem retórica é o que nós estamos chamando aqui de “mitos da segurança pública no Brasil”. Por mito²⁷ entendemos aqui simplesmente uma explicação

27. Não é o nosso propósito aqui discorrer sobre as definições e o papel do mito nas sociedades, que é um conceito central para antropólogos e psicólogos desde Young, Campbell e outros.

para os dilemas fundamentais de uma sociedade que transcende os limites do conhecimento empírico, fora do alcance da dúvida e da verificação e, por isso, inquestionável. É oportuno ressaltar que ao mesmo tempo em que os mitos que apresentamos a seguir oferecem uma explicação e possíveis linhas de ação para reverter a degradação das condições de segurança pública, por outro lado, eles remetem as soluções para ações exteriores às autoridades de segurança pública, isentando-as, conseqüentemente, de responsabilização. Destacamos sete mitos que recorrentemente municiam os discursos das autoridades.

Polícia *versus* social

1) “Segurança pública é um caso de polícia”; 2) “O que precisa é uma polícia dura, direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem”; 3) “O problema é social, a polícia só pode enxugar gelo”; 4) “A questão é muito complexa, depende de toda a sociedade, os governos pouco ou nada podem fazer”.

O debate sobre as políticas de segurança pública, ensejadas meramente pelo viés ideológico, foi muito bem caracterizado pelo que Soares (2000) chamou de “movimento pendular”, em que a solução do endurecimento das ações policiais — também conhecida como política do *pé-na-porta* —, propugnada pelos setores mais conservadores, sofria revezamento com a solução do enfoque total no social, endossada pelos setores mais à esquerda da sociedade, certamente influenciados pelo longo período de ditadura militar, em que a polícia era explicitamente utilizada como um instrumento de controle do poder.

Desse confronto de visões e inflexões nas políticas de segurança pública resultou a pior combinação de elementos. No campo das instituições policiais, o encorajamento de uma “polícia dura”, com licença para matar, suprimiu as condições de necessidade, legitimidade e legalidade para o uso da violência policial, abrindo o flanco para quaisquer desvios de conduta. O debate ideológico, apartado do princípio da busca pela efetividade, possibilitou a existência de instituições policiais obsoletas, despreparadas técnica e instrumentalmente, com profissionais desmotivados e desvalorizados não apenas socialmente, mas ainda economicamente (na medida dos seus parcos vencimentos). A inexistência de mecanismos de controles administrativos, somada ao corporativismo existente nessas instituições foi a senha para a ruptura e fragmentação de poder de polícia, conforme discutimos na Subseção 4.2.

Nesse debate entre o papel da polícia e os condicionantes sociais da criminalidade, nos últimos anos, o discurso de muitas autoridades tem sido reducionista e até certo ponto esquizofrênico. De um lado, muitos secretários de segurança²⁸ dizem que pouco podem fazer para conter o processo de criminalidade, tendo em vista que a polícia seria apenas o último e insuficiente elemento de contenção da criminalidade, quando a sociedade já havia falhado. Desse discurso depreende-se que: *a*) as causas principais que alimentam o processo criminal estão

28. Por exemplo, em seminário organizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e o jornal *O Globo*, sobre a revitalização do Rio de Janeiro, ocorrido em 30 de agosto de 2005, o secretário de segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Marcelo Itagiba, afirmou que o papel da polícia é muito limitado para equacionar o problema da criminalidade no Estado, tendo em vista que a polícia seria a última barreira para conter a grande onda “Tsunami”, quando a família, a escola e o Estado já haviam falhado. Desse modo, o papel da polícia seria o de enxugar gelo. Mas a questão relevante é: esse é um discurso de um secretário de segurança? Ou de um “secretário de polícia”?

relacionadas com as condições comunitárias e/ou sociais; e *b*) o papel do gestor de segurança reduz-se à administração do aparelho repressor. O corolário desse discurso, portanto, é que os responsáveis pela segurança pública estão isentos de culpas ou responsabilidades, uma vez que o principal elemento alimentador do processo criminal está fora do seu controle. Como discutimos brevemente na Seção 4, nada mais distante da perspectiva adotada nas últimas décadas pelos países que obtiveram êxito no controle e diminuição da criminalidade: do consenso acerca da necessidade de planejamento e atuação integrada nas condições sociais que encorajam o crime e a vitimização e na atuação do aparelho repressivo.

Recursos e renda

5) “O problema é meramente de falta de recursos, com mais dinheiro os problemas serão resolvidos”; 6) “Com mais viaturas e policiais resolveremos o problema”; 7) “Com o crescimento econômico o problema será resolvido”.

Desde 2000 as autoridades na área da segurança pública têm colocado maior ênfase no discurso da necessidade de provisão de recursos para o setor como elemento-chave para equacionar a questão da violência e da criminalidade. Neste ano, pela primeira vez na história recente, o governo federal chama para si a responsabilidade da segurança pública urbana (que era até então uma agenda pública basicamente dos estados), ao instituir o 1º Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), como resposta à comoção popular resultante da morte da professora Geisa, no célebre caso do ônibus 174. O PNSP, menos do que um plano, era uma coleção de 124 intenções, programas e ações, onde não se pautava prioridades, metas ou métodos de acompanhamento. Tratava-se de uma agenda desconexa, cujo objetivo, em última instância era dar uma resposta à sociedade ao drama vivido naquele momento e sinalizar para o fato de que o governo federal passaria a atuar de forma mais efetiva na redução da criminalidade urbana. Conjuntamente ao plano foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), tendo como gestor o secretário nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, que possibilitava a transferência de recursos para que estados e municípios financiassem projetos na área da segurança pública.

Obviamente, em face da aguda escassez de recursos que caracterizam a maioria dos municípios e estados brasileiros, a proposta foi bem recebida por todos os secretários de segurança pública do país. Em nenhum momento, se discutiu eficácia ou eficiência da alocação de recursos públicos. Mensurar a efetividade das ações e programas, nem pensar. A hipótese implícita parecia ser a de que uma provisão maior de recursos, de viaturas e de maior efetivo policial equacionaria o problema da criminalidade.

Trata-se de mais um mito que tem norteado o discurso de muitas autoridades, e que mais uma vez remete a solução do problema a uma instância exterior ao controle dos secretários e governadores. Afinal, pode-se sempre afirmar que a unidade subfederativa está investindo, e que o problema da criminalidade não foi equacionado por consequência da escassez de recursos da unidade subfederativa, ou porque o governo federal não repassou recursos suficientes. Recursos esses que, aliás, nunca serão suficientes.

Não se conhece notícia no Brasil de que alguma autoridade tenha tentado medir o efeito que a provisão de mais uma viatura ou de mais um policial possa ter para aumentar a segurança pública, ou para fazer diminuir a criminalidade.²⁹ Não se pensou em nenhum momento se o atual modelo de gestão da segurança pública é eficaz e eficiente, ou de forma inversa, não se pensou qual seria o modelo eficaz e eficiente, para em seguida calcular o custo desse novo modelo, e aí sim abrir à sociedade o debate se vale a pena ou não investir nessa nova abordagem. A prática dos gestores tem sido colocar sempre mais do mesmo. E se a estratégia ainda não surtiu efeito, foi porque não se colocou o suficiente.

6 CONCLUSÕES

Na Seção 2 descrevemos a evolução do processo endêmico da violência letal no Brasil, desde 1980, demonstrando que se trata de uma tragédia anunciada. Na Seção 3, discutimos, com base nos resultados de várias pesquisas, as causas que alimentaram o processo endêmico dos homicídios no Brasil. Chegamos a duas conclusões: *a*) o grande combustível da criminalidade no Brasil é a exclusão e a desigualdade socioeconômica, que explicam fortemente a evolução dos homicídios nas duas últimas décadas; e *b*) os efeitos da alocação de mais recursos para a polícia tendem a ser pífios, em termos da diminuição da criminalidade. Isso não significa afirmar que o papel da polícia não seja crucial, mas que os dados captaram os efeitos de uma polícia obsoleta e viciada, conforme discutimos na Seção 5. Ou seja, falar em alocar mais recursos para a polícia só faz sentido após se discutir qual o modelo eficaz e eficiente.

Na Seção 4 apresentamos como vários países têm lidado com os desafios de prover a segurança pública, e enfatizamos dois elementos presentes em todas as experiências bem-sucedidas: a reforma da polícia e o planejamento integrado da segurança pública baseado na prevenção às causas do delito. Nessa seção, apontamos ainda alguns exemplos específicos de sucesso na redução da criminalidade, como o de Bogotá que em menos de dez anos conseguiu que sua taxa de homicídios diminuísse de 70 para 23. Ou seja, nessa seção ficou claro que há conhecimento disponível e meios para reduzir a criminalidade, desde que haja comprometimento das autoridades em resolver a questão.

Na Seção 5, discorremos sobre algumas importantes mazelas presentes no sistema de justiça criminal, sendo que algumas delas já estavam presentes desde o século XIX, quando foi instituído o sistema de justiça criminal no Brasil.

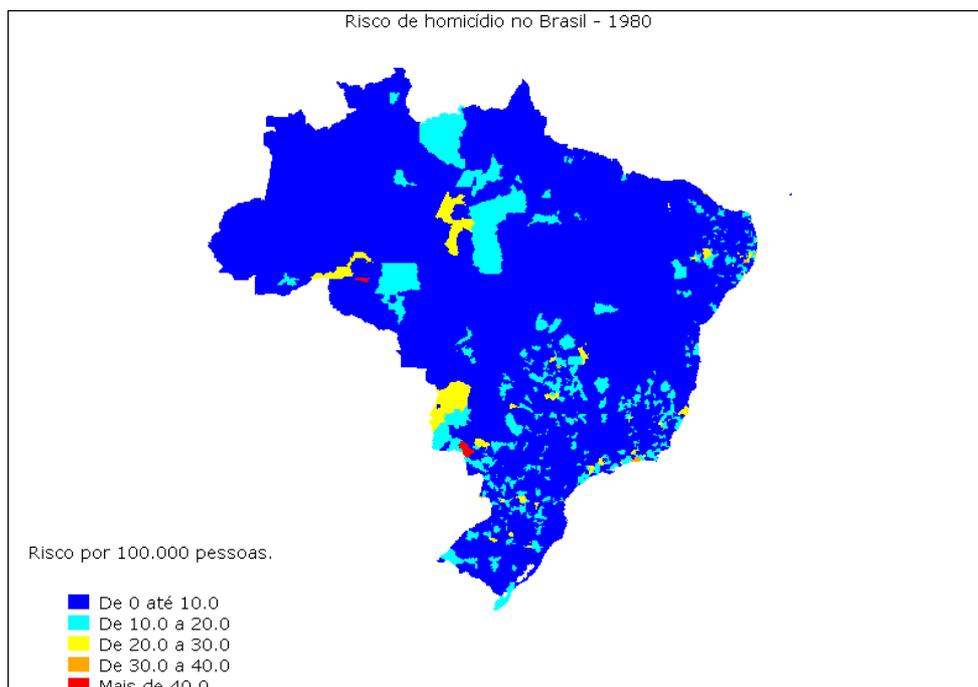
Considerando, portanto, que há conhecimento e recursos para equacionar o problema da epidemia de homicídios no Brasil, a conclusão lógica é que não houve interesse real por parte das autoridades para fazê-lo. O discurso recorrente das autoridades remetendo a solução para variáveis externas ao seu controle, aliado às reações tóxicas e midiáticas aos incidentes diários e à inexistência de indicadores de segurança pública minimamente confiáveis, fez com que o embate de idéias se desse no campo da retórica, em vez de estar balizada pela racionalidade e efetividade dos usos dos recursos públicos.

29. A pergunta relevante é: qual é a produtividade marginal associada ao uso dos recursos policiais? Seria diferente de 0?

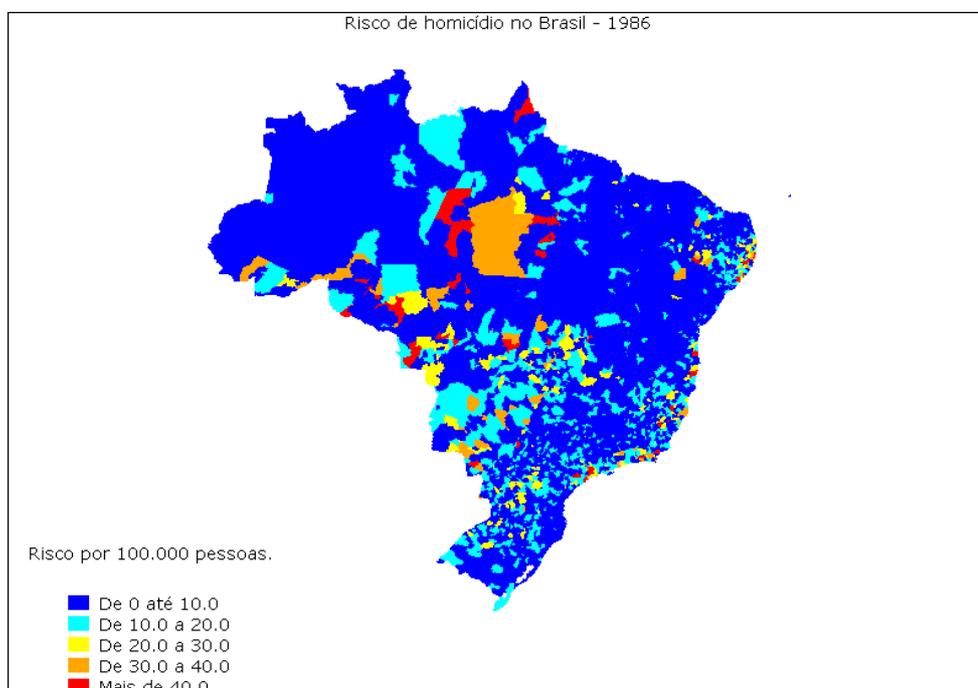
É possível ainda que os dois mais fortes elementos que alimentaram a deterioração das condições de segurança pública no Brasil estejam imbricados. Nesse caso, a desigualdade da renda e o sucateamento da segurança pública seriam faces de uma mesma moeda: a operosidade de determinados grupos sociais para manter o *status quo*, que levaria, de um lado, à concentração de renda, e de outro, ao uso do aparato de segurança pública como instrumento de manutenção de privilégios, de interesses clientelistas e, em última instância, de poder. Nesse caso, o papel do sistema de justiça criminal como um dos principais pilares do Estado de Direito para disciplinar as relações contratuais entre indivíduos estaria seriamente debilitado, ainda mais quando os meios disponíveis para se alcançar um ideal de sucesso numa sociedade de consumo seja privilégio de poucos.

ANEXO

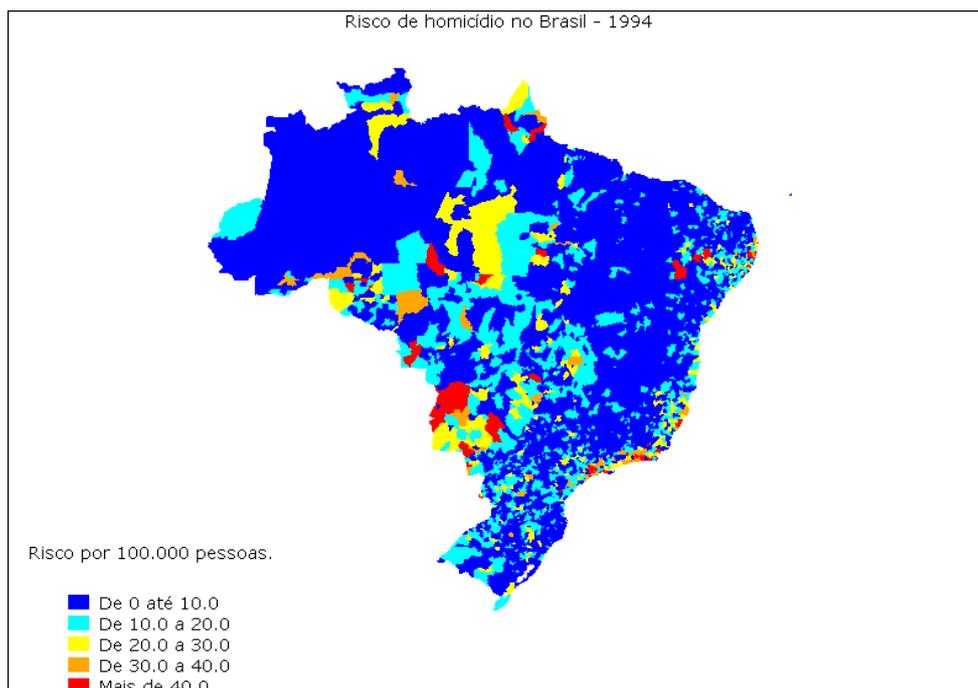
MAPA 1
TAXA DE RISCO DE HOMICÍDIO POR MUNICÍPIO BRASILEIRO EM 1980



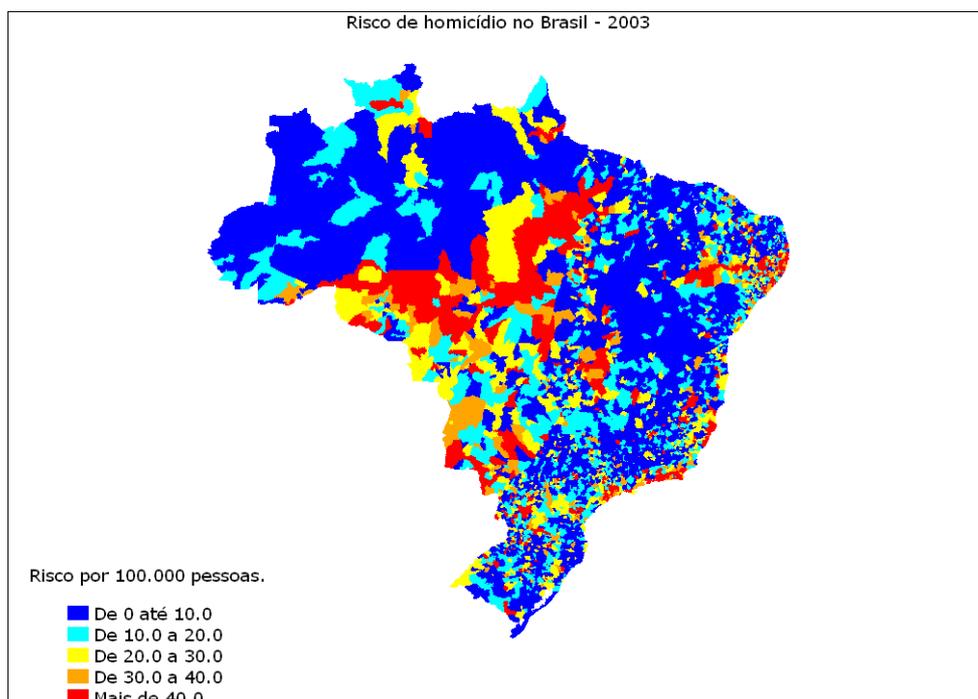
MAPA 2
TAXA DE RISCO DE HOMICÍDIO POR MUNICÍPIO BRASILEIRO EM 1986



MAPA 3
TAXA DE RISCO DE HOMICÍDIO POR MUNICÍPIO BRASILEIRO EM 1994



MAPA 4
TAXA DE RISCO DE HOMICÍDIO POR MUNICÍPIO BRASILEIRO EM 2003



BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *A resource guide for municipalities: communities based crime and violence prevention in urban Latin America*. Washington D.C. 2003.
- BAYLEY, D. H. *Padrões de Policiamento*. Tradução do original *Patterns of policing: a comparative international analysis* (1985). Edusp, 2001.
- BLUMSTEIN, A., COHEN, J., NAGIN, D. (eds.). *Deterrence and incapacitation: estimating the effects of criminal sanctions on crime rates*. Washington D.C.: National Academy of Sciences, 1978.
- BLUMSTEIN, A. *et alii*. *Criminal careers and career criminals*, v.1. Washington, D. C.: National Academy of Sciences, 1986.
- CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- CARVALHO, A., CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. *Socioeconomic structure, self-fulfilment, homicides and spatial dependence in Brazil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, 1.105).
- CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, 957).
- _____. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. Dados — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-270, 2004a.
- _____. Criminalidade, condições socioeconômicas e polícia: desafios para os governos. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 38, n. 3, p. 371-400, 2004b.
- DORLAND'S ILLUSTRATED MEDICAL DICTIONARY. 28^a.ed. Philadelphia: W. B. Saunders Co., 1994.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 23^a ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOLDSTEIN, H. Improving policing: a problem-oriented approach. *Journal of Crime and Delinquency*, Apr. 1979.
- GREENWOOD, P. W., PETERSALIA, J., CHAIKEN, J. *The criminal investigation process*. Lexington, MA. D.C.: Health, 1977.
- HOLLOWAY, T. H. *Polícia no Rio de Janeiro — repressão e resistência numa cidade do século XIX*. FGV Editora, 1977.
- KANT LIMA, R. O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. In: CERQUEIRA, D. LEMGRUBER, J., MUSUMECI, L. (orgs.). *Fórum de Debates em Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas – 1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal, Crime e Relato I: As Bases de Dados Policiais*. Ipea, 2000.
- KELLING, G. L. *et alii*. *The Kansas City preventive patrol experiments: a technical report*. Washington D.C.: Police Foundation, 1974.
- LESAGE, J. Bayesian estimation of spatial autoregressive models. *International Regional Science Review*, v. 20, n. 1-2, p. 113-129, 1997.

- _____. *The theory and practice of spatial econometrics*. Department of Economics, University of Toledo, 1999.
- MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas — segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990)*. Corag: São Paulo, 1991.
- PACE, R. K., BARRY, R. P. Simulating mixed regressive spatially autoregressive estimators. *Computational Statistics*, v. 13, n. 3, p. 397-418, 1998.
- SANFAÇON, D., WALLER, I. Recent evolution of governmental crime prevention strategies and implications for evaluation and economic analysis. In: WELSH, B. C., FARRINGTON, D. P., SHERMAN, L. W. (eds.). *Costs and benefits of preventing crime*. Westview Press, 2001.
- SHERMAN, L. W. *Preventing crime: what works, what doesn't work, what's promising*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1997.
- SKOLNICK, J. H., BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário*. Tradução do original *Community policing: issues and practices around the world* (1988). Edusp, 2002.
- SOARES, J. L. *Dicionário etimológico e circunstanciado de biologia*. São Paulo: Scipione, 1993.
- SOARES, L. E. *Meu casaco de general*. Cia. das Letras, 2000.
- SPELMAN, W., BROWN, D. K. *Calling the police: citizen reporting of serious crime*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1984.
- TANNER, M. *Tools for statistical inference, methods for the exploration of posterior distribution and likelihood functions*. Springer Series in Statistics, 1996.
- VELÁSQUEZ, H. C. *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia*. Set. 2005. Disponível em: <www.suivd.gov.co/ciudad/mexicomarzohacero.mht>.
- ZAVERUCHA, J. *Polícia civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Ed. Universitária UFPE, Recife, 2004.



EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 146 exemplares