

SEGURANÇA PÚBLICA NAS GRANDES CIDADES

Sergio Guimarães Ferreira¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais violentos do mundo. Pela única estatística metodologicamente consistente entre diferentes países, que utiliza óbitos por agressão de acordo com classificação padronizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS),² em 2005 o Brasil era o sexto colocado do *ranking* de homicídios, com 25,8 óbitos por agressão para cada 100 mil habitantes. Na comparação com países da América do Sul, o Brasil era o terceiro colocado em taxa de homicídios, atrás somente da Venezuela e da Colômbia. Chile (5,9), Argentina (5,4) e Uruguai (4,5) são muito mais pacíficos. Entre os países desenvolvidos, à exceção dos Estados Unidos (6,0) e do Canadá (1,6), todos os demais têm taxas inferiores a 1 morte por 100 mil habitantes (Waizelfisz, 2010).

O Brasil também tem uma enorme população carcerária. Para cada 500 habitantes, existe uma pessoa presa. Essa taxa só é inferior às dos Estados Unidos e da Rússia, segundo dados do International Centre for Prison Studies, citados pela revista *The Economist* (2010).³ O gasto público com segurança pública das três esferas de governo alcança atualmente 2,5% do PIB (segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional de 2009), ou cerca de metade do que se gasta com educação. Esse percentual era de 1% em 2000, ou seja, ao longo da década a despesa mais do que dobrou e os resultados não melhoraram.

Existem estratégias que recorram à prevenção da violência através da combinação de ação policial com foco em territórios conflagrados e indivíduos com elevado grau de letalidade? Existem melhorias possíveis nas agências de combate ao crime que permitiriam reduzir a criminalidade sem aumentos adicionais do gasto público? Felizmente, diversas experiências nacionais e internacionais mostram que a chave do sucesso na rápida redução da criminalidade (e das taxas de homicídio em particular) depende da combinação de reorganização corporativa e focalização de estratégias. O correto mapeamento do crime depende de uma estrutura sofisticada de obtenção de informações, a partir do cruzamento de dados de natureza investigativa das mais variadas fontes — denúncias anônimas, batidas policiais, além

¹ As opiniões expressas neste artigo não representam necessariamente aquelas dos órgãos e instituições com os quais mantenham vínculos profissionais. Agradeço a Claudio Beato, Denis Mizne, Edmar Bacha, José Marcelo Zacchi, Leandro Piquet, Simon Schwartzman e aos participantes do Seminário Agenda Pendente, em outubro de 2010, por comentários à versão anterior. Erros, omissões e imprecisões são de minha inteira responsabilidade.

² A estatística de homicídios mais utilizada se baseia nos dados do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, para “causa de óbito por agressões de terceiros que utilizam qualquer meio para provocar dano, lesão ou a morte da vítima”, definidos nos agrupamentos X85 a Y09, no capítulo XX da 10.^a revisão da classificação internacional de doenças (CID-10, da Organização Mundial de Saúde). Os dados do SIM-SUS utilizam metodologia da OMS e, portanto, são úteis para comparações internacionais. De acordo com a Lei n.º 6.216/1975, nenhum sepultamento pode ser feito sem certidão de registro de óbito correspondente. Esse registro deve ser feito à vista de atestado médico (ou de testemunhas qualificadas). A certidão fornece dados sobre estado civil, idade, sexo, naturalidade, local de residência e local do falecimento.

³ Os Estados Unidos têm 748 presos para cada cem mil habitantes, e a Rússia, 600. O Brasil tem cerca de 240 presos por cem mil habitantes, seguido de Irã, Reino Unido, China e Canadá.

dos dados que dão entrada no sistema através do preenchimento de boletins de ocorrência em delegacias informatizadas.

Muitos sistemas policiais têm informações extremamente ricas, organizadas em softwares que possibilitam tanto a análise georreferenciada (permitindo diagnósticos de crime por território e por horário do dia) quanto a associação de diferentes eventos (crime e local) a um mesmo indivíduo. O primeiro tipo de dado é uma condição necessária para uma prevenção policial eficiente. O segundo tipo permite que recursos investigativos sejam despendidos nos indivíduos de maior letalidade, aumentando a produtividade e o foco da investigação criminal.

Contudo, não basta a existência de informação organizada de forma inteligente. Incentivos internos à polícia militar (preventiva) e civil (investigativa) precisam estar alinhados com a missão de cada instituição, respectivamente, de prevenir o crime e de punir o delinquente. Instrumentos de cobrança de resultados e de bônus por desempenho têm sido utilizados de forma cada vez mais frequente em diversas estruturas policiais, no Brasil e nos Estados Unidos. Para isso, são muito importantes a construção de indicadores sumários de criminalidade e a definição de metas quantitativas (por departamento, companhia policial ou distrito) que impliquem esforço coletivo substancial para serem alcançadas.

A recompensa pelo alcance da meta deve refletir o benefício marginal social de redução da criminalidade, de forma que a função objetivo dos agentes (policiais) reproduza a função objetivo do principal (sociedade). Em síntese, a melhoria da governança corporativa das agências de combate ao crime é o elemento mais importante em uma agenda de segurança pública.

Além da reestruturação das agências de combate ao crime, um elemento fundamental é o aumento da focalização das políticas de segurança. Não é possível policiar intensamente todos os lugares, portanto esforços e recursos devem ser concentrados em territórios conflagrados. Não é possível punir todos os criminosos em um momento de crise, por isso mais recursos de investigação e o encarceramento devem ser utilizados com foco em criminosos mais letais e cujo comportamento represente maior ameaça para a sociedade. Diversas experiências mostram que o foco em territórios conflagrados e em indivíduos de maior periculosidade é uma forma rápida e eficaz de reduzir substancialmente a criminalidade.

O uso da força, ou a disponibilidade de seu uso imediato quando necessário, é pré-condição para qualquer política de redução de criminalidade em territórios conflagrados. Um número crescente de estudos mostra que a certeza da punição é mais importante do que a intensidade da punição, como elemento de dissuasão do criminoso.⁴ Assim, uma política preventiva eficiente dependerá da rapidez com que os recursos punitivos poderão ser despachados.

O investimento em formas de comunicação das novas regras com a população-alvo da política é muito importante para que a mudança de regime seja incorporada pelos criminosos em potencial (que decidem entre se engajar ou não em atividade criminal), na forma de novos *beliefs* (probabilidade subjetiva mais alta de ser punido caso cometa um delito).

⁴ Ver Durlauf e Nagin (2010) para uma boa resenha da literatura acadêmica sobre políticas mais eficazes de dissuasão (tradução que utilizo para *deterrence*, ao longo deste texto).

A correta definição do público-alvo da estratégia policial induz ao aumento de eficiência. Tipicamente jovens do sexo masculino, com passagens pelo sistema socioeducativo, são mais propensos a cometer crimes do que jovens do sexo masculino sem histórico de passagem pelo sistema. Também criminosos em regime de liberdade condicional ou cumprindo pena em regime aberto ou de semiliberdade merecem atenção especial. Algumas experiências mostram que o retorno desses indivíduos ao território é um elemento perturbador e que pode levar a uma reversão da pacificação conquistada. Por exemplo, a explosão da criminalidade em Medellín em 2008-2010 se deve, ao menos em parte, à chegada de “desmobilizados” a um território mal policiado.⁵

Assim, estratégias focalizadas que incluam um acompanhamento de egressos do sistema prisional, com histórico de passagem pela polícia ou pelas varas de infância e adolescência, em particular, ou mais genericamente grupos de indivíduos mais propensos ao delito, são mais eficientes do que estratégias de prevenção generalistas. As primeiras produzem mais efeito sobre a dissuasão de novos crimes e, portanto, economizam recursos da sociedade (na forma de mortes evitadas e mais vagas nos presídios).⁶

A focalização de ações em fatores determinantes da criminalidade violenta, ou em indicadores-meio de letalidade, como a repressão ao porte de arma de fogo em territórios conflagrados, também pode ser bastante eficiente para reduzir a taxa de homicídios, como mostram diversas experiências nacionais e internacionais.

Uma estratégia de prevenção ampla pode incluir, com sucesso, programas sociais bem focalizados que procurem atuar sobre fatores indutores de criminalidade. Os custos e benefícios do engajamento em atividades criminais nem sempre são motivados por fatores econômicos. Comportamento de pares (*peer effects*) ou exemplos de sucesso (*role models*) podem ser importantes na decisão individual. A compreensão das redes sociais de jovens infratores ou em risco de infração penal é um grande desafio intelectual. A atuação focalizada de forma a influenciar tais redes é um grande desafio de formulação de políticas públicas.

Estratégias de integração amplas (que no Brasil têm sido denominadas sob a alcunha de “defesa social”) exigem um alto grau de coordenação de atores públicos, com custos de transação proporcionais. As estruturas de governança tornam-se complexas e a cobrança de resultados cada vez mais difícil na medida em que o número de *stakeholders* aumenta. Dificuldades à parte, os programas emblemáticos possuem ações integradas de secretarias de assistência social de estados e prefeituras atuando conjuntamente com agentes de *parole* (no caso dos Estados Unidos)⁷ ou varas de infância e adolescência (no caso do Brasil) na prevenção do crime. Convênios federais nos Estados Unidos exigem dos governos lo-

⁵ Ver relatório Medellín Cómo Vamos, 2010.

⁶ Ver Kleiman (2009) para um modelo comportamental em que criminosos decidem cometer ou não crimes baseados em expectativas de serem pegos — expectativas essas adaptadas de forma bayesiana. Nesse caso, a focalização em determinados grupos — em detrimento de um policiamento aleatório — possibilita o alcance de equilíbrios não violentos com menos recursos de policiamento. Dito de outro modo, com escassos recursos de monitoramento, equilíbrios não violentos surgem quando o policiamento é aleatório, enquanto equilíbrios pacíficos surgem quando o policiamento focaliza territórios ou indivíduos.

⁷ Ao longo deste artigo, a maioria dos exemplos internacionais citados é dos Estados Unidos. Optei por selecionar experiências avaliadas cientificamente ou ao menos relatadas com detalhes em *policy papers*. Também não quero sugerir com isso que as políticas devam ser copiadas literalmente para ambientes institucionalmente distintos. Ao longo de todo este artigo, a ideia de experimentação, monitoramento e avaliação de resultados estará subjacente.

cais ações integradas que não somente envolvam diversos atores da justiça criminal como também incluam ações sociais complementares a serem executadas por outras áreas de governo.

Mesmo sem alterar o código penal e a lei de execução penal é possível reduzir substancialmente a taxa de crimes violentos, a partir do que se pode concluir dos estudos de casos submetidos a processos rigorosos de avaliação econométrica. Processos de desinflação de crimes são rápidos e sustentáveis por longo tempo. Trajetórias completamente distintas de taxas de violência são possíveis em cidades e estados cujos cidadãos estão sujeitos às mesmas normas constitucionais. O principal ponto deste artigo é que isso decorre da combinação de governança corporativa das agências policiais, integração de ações no território e, sobretudo, focalização das estratégias.

Com a mesma legislação, um aumento da eficiência das agências de combate ao crime leva necessariamente a um aumento da qualidade do aprisionamento e, muito provavelmente, da quantidade total de detenções.⁸ As experiências mais importantes de políticas de combate ao crime, ao combinarem prevenção focalizada a aumento da capacidade investigativa, resultam em grande aumento da população prisional. É comum observar uma melhor reorganização policial ocorrer concomitantemente a um grande aumento da taxa de encarceramento. Assim, é importante que as prisões estejam preparadas para receber esse aumento da população carcerária.

Este artigo é dividido em seis seções, além desta. Na segunda seção, apresento estatísticas de homicídio por região para o Brasil e como elas se comparam entre cidades. Também mostro como a vitimização é bem definida por gênero e, principalmente, por grupo etário e território. Na terceira seção, discuto os impactos sociais da violência. Na quarta seção, passo a detalhar boas práticas de governança corporativa nas agências de combate ao crime, apresentando as experiências mais emblemáticas no mundo e no Brasil. Na quinta seção, apresento políticas que foram bem-sucedidas em agir sobre o território, combinando repressão, prevenção e ações sociais bem focalizadas em público-alvo bem definido. A sexta seção discute políticas educacionais focalizadas em adolescentes e que foram bem-sucedidas em reduzir a criminalidade, além de outras intervenções de caráter não policial que são importantes e fortemente complementares à política de segurança pública. A sétima seção conclui discutindo o papel fundamental do Governo Federal em uma agenda de segurança pública, ao coordenar o monitoramento e a avaliação de experiências locais, estimular a integração e premiar as melhores práticas.

2 A DIMENSÃO DA VIOLÊNCIA NO BRASIL

O Gráfico 1 mostra que a taxa de homicídios brasileira cresceu em média 1,7% ao ano no período 1980-2003, alcançando 28,9 mortes por 100 mil habitantes. Em 2007, o número de homicídios por 100 mil habitantes foi de 25,2.

⁸ Pode ocorrer que a política de policiamento se torna tão bem-sucedida em dissuadir novos crimes que acabe reduzindo o número de aprisionamentos, mas pelo menos em um primeiro momento a sinalização de mudança de regime exigirá aumento do aprisionamento para os grupos-alvo da política.

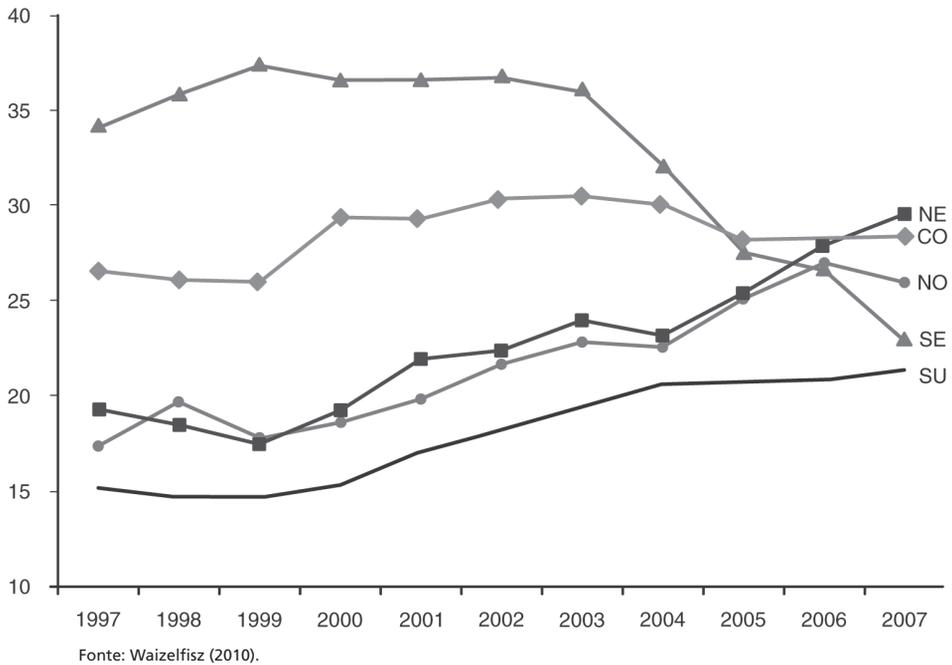
GRÁFICO 1

Taxas de homicídios por 100 mil habitantes, Brasil



GRÁFICO 2

Taxas de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil por regiões



Existe grande diferença de desempenho entre as regiões. A ligeira queda a partir de 2003 é produto da combinação de grande queda na Região Sudeste e grande aumento na Região Nordeste, onde o número de mortes por homicídios cresce de 11,8 mil mortes em 2003 para 15,4 mil em 2007.⁹

A evolução nas capitais é bastante heterogênea. Em 2007, a capital mais violenta do país era Maceió, com taxa de 97,4 homicídios por 100 mil habitantes, seguida por Recife (87,5) e Vitória (75,4). Em números absolutos, a cidade do Rio de Janeiro é a mais violenta, com 2,2 mil mortes por agressões. Entretanto, em taxas, o Rio (35,7) foi, em 2007, menos violento do que Belo Horizonte (49,5), Curitiba (45,5) ou Porto Alegre (47,3). As duas capitais com menores taxas de homicídio em 2007 foram Palmas (12,8) e São Paulo (17,4).¹⁰

Essas mudanças radicais nas posições relativas suscitam questões sobre as causas desses movimentos. Demografia, renda, urbanização são fatores que afetam a propensão das pessoas em cometerem crimes? Qual a importância da política pública, especificamente, a capacidade do Estado de policiar, de investigar e de punir?

Em uma análise de prazo mais longo, há um explosivo crescimento dos homicídios em Minas Gerais, de 7,7 por 100 mil habitantes em 1997, para 22,6 em 2004, e uma súbita interrupção desse movimento, com posterior queda (20,8 em 2007). Demografia, renda ou política pública?

Existem razões para acreditarmos que a demografia explica parte da evolução do crime tanto no Brasil como no resto do mundo. A população jovem (15 a 24 anos) é usualmente muito mais propensa a morrer de morte violenta do que outros grupos etários. Enquanto a taxa de homicídio brasileira foi de 25,2 mortes, para a coorte entre 15 e 24 anos a razão entre mortes e população foi de 50,1 mortes por 100 mil habitantes. A razão entre as taxas de homicídios de jovens (50,9) e não jovens (19,2) é extremamente elevada, mas curiosamente similar aos padrões norte-americanos. Nos Estados Unidos, a taxa de homicídios de jovens era de 12,9, enquanto a de não jovens era de 4,9, em 2007. Em países europeus, como França e Alemanha, a taxa de homicídios de não jovens é ligeiramente superior à de jovens.¹¹

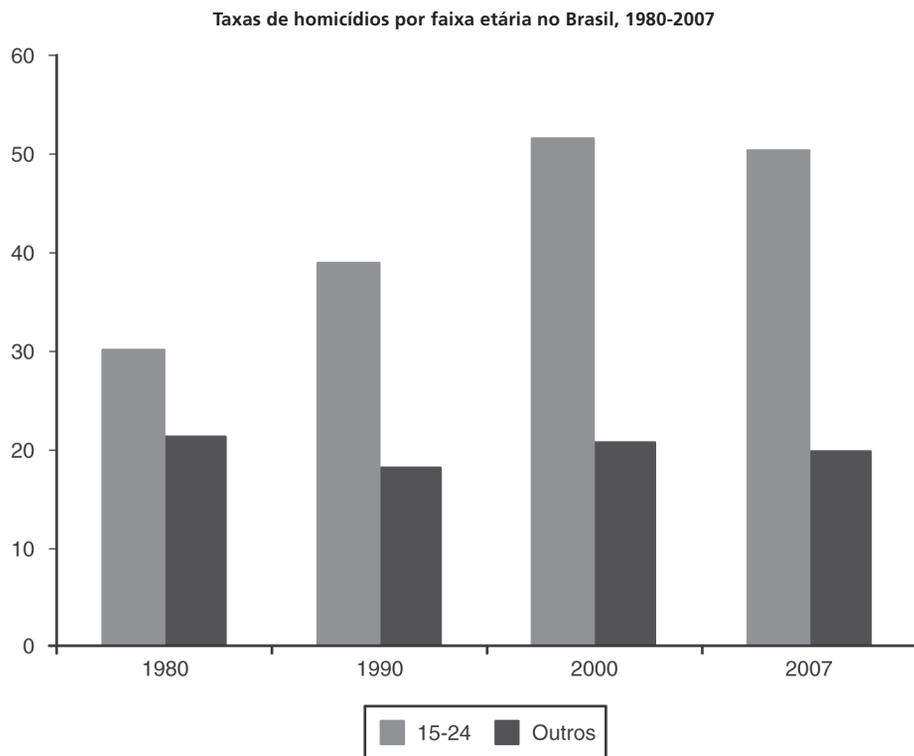
Não somente as taxas de homicídio entre jovens são maiores do que entre não jovens como são responsáveis pelas grandes variações no longo prazo. O Gráfico 3 mostra a evolução da taxa de homicídios em jovens e não jovens no Brasil, entre 1980 e 2007. A taxa de homicídios de não jovens mantém-se estável durante todo o período, oscilando em torno de 20 mortes por 100 mil não jovens. Toda a variação na violência ocorre entre jovens. Em 1980, a taxa de homicídios era de 30 mortes, e em 2007, de 50.

⁹ Em termos de taxa de homicídio, os cinco estados mais violentos em 2007, por ordem, eram Alagoas (59,6), Espírito Santo (53,6), Pernambuco (53,1), Rio de Janeiro (40,1) e Mato Grosso (30,7). Em 1997, os cinco mais violentos eram, por ordem, Rio de Janeiro (58,8), Espírito Santo (50,0), Pernambuco (49,7), São Paulo (36,1) e Roraima (35,4). O desempenho de São Paulo é espetacular, porque era o quarto estado mais violento do país em 1997 e em 2007 torna-se o terceiro menos violento (15,0). O Rio de Janeiro, embora tenha caído apenas de primeiro para quarto, também tem uma redução substancial na taxa de homicídios.

¹⁰ Na comparação com o início da série, em 1997, as maiores mudanças no *ranking* e nas taxas são verificadas na capital paulista, que era a quarta do *ranking*, com 56,7 mortes por 100 mil habitantes, e passou a ser a penúltima (taxa de 17,4). O Rio também cai da terceira posição no *ranking* para a 14ª, respectivamente com queda de 65,8 para 35,7 mortes por 100 mil habitantes. Por sua vez, Belo Horizonte era a 22.ª do *ranking* em 1997 (taxa de 20,7) e em 2007 era a sexta mais violenta do país (taxa de 49,5). Situações mais graves ocorrem em Maceió, que tinha taxas três vezes menores em 1997, e em Salvador, onde a taxa de homicídios sobe de 28,5 para 49,3 no período 2004-2007.

¹¹ Geralmente a concentração de homicídios nessa faixa etária é relativamente comum nas estatísticas internacionais, entre os países mais violentos. Isso não é verdade para países menos violentos. Waizelfisz (2010) reporta que em 46% dos 79 países para os quais se têm dados comparáveis de saúde a taxa de homicídios de não jovens supera a de jovens.

GRÁFICO 3



Fonte: Waizelfisz (2010).

Como o crime tem características demográficas marcantes, é natural esperar que mudanças na composição demográfica afetem as taxas de homicídio. Por exemplo, o comportamento das taxas de homicídio em São Paulo não é unicamente decorrente de inovações em políticas públicas. O tamanho da população de jovens (15-25 anos) atinge um máximo em fins de 1999, caindo a partir daí, o que coincide com a trajetória da violência no estado (De Mello e Schneider, 2010). Em outros países, a demografia também explica movimentos na taxa de criminalidade.¹²

Outro fato estilizado é que homicídio é quase predominantemente um crime cometido por homens contra homens no Brasil. Em 2007, 92,7% dos mortos eram do sexo masculino, chegando a 93,9% quando a vítima tinha entre 15 e 24 anos.

Alguns estudos procuram associar indicadores agregados de violência a variáveis socioeconômicas, como desemprego (por exemplo, Guimarães, Ribeiro e Saboia, 2009) ou desigualdade (por exemplo, Cerqueira e Lobão, 2003). O problema desses estudos decorre da excessiva agregação em que os dados de criminalidade ou vitimização (em nível de cidades ou de estados) são disponibilizados. Criminalidade e desemprego, por exemplo, exibem enorme

¹² Apenas para citar alguns exemplos, nos Estados Unidos, a legalização do aborto causou uma redução da população jovem 15 anos depois, o que coincidiu com a queda das taxas de criminalidade — que ocorre primeiro nos estados que se antecipam à decisão da Suprema Corte. Os autores interpretam essa relação causal como evidência de que potenciais homicidas deixaram de nascer como resultado da legalização do aborto (Donohue III e Levitt, 2000). Na China, a elevação da criminalidade no período 1988-2004 é fortemente explicada pelo aumento da proporção de homens na população (Edlund *et al.*, 2007).

grau de variabilidade no nível local, de forma que a média significa muito pouco nesses casos.¹³ Estudos que façam uso de dados com circunscrição geográfica menos abrangente (bairro, área planejamento, ou favelas, dentro de uma mesma cidade) teriam mais sucesso em captar as relações entre variáveis socioeconômicas e criminalidade.

Uma das características mais importantes da violência urbana é sua concentração territorial nas grandes cidades. Altas taxas de homicídio, por exemplo, não são uniformemente distribuídas. A *clusterização* da violência é um fenômeno bastante conhecido dos estudos criminológicos há mais de cem anos (Quetelet, 1835). Nos Estados Unidos, Sherman *et al.* (1989) mostram que somente 3% das esquinas de Minneapolis geravam 50% dos chamados policiais. Weisburd *et al.* (2004) mostram que 50% dos incidentes reportados em Seattle se localizam em 5% da área da cidade.

Rivero e Rodrigues (2009) mostram, através de análise cartográfica, que grande parte da vitimização por homicídios da cidade do Rio de Janeiro ocorre em alguns poucos setores censitários da cidade. De acordo com os dados das autoras, favelas tendem a ser mais violentas do que áreas de não favelas. Com efeito, as autoras concluem que 444 das 751 favelas (identificadas pela cartografia do Instituto Pereira Passos) correspondem às áreas de alta concentração de violência (ou seja, estão entre os 20% mais violentos setores censitários da cidade). As autoras concluem que “a residência das vítimas de homicídio fica em áreas onde está concentrada a maioria das favelas da cidade e pertencem aos bairros onde se registram as maiores taxas de ocorrência de homicídios” (Rivero e Rodrigues, 2009, p. 20).

Esse padrão não é uma idiosincrasia carioca. Beato (2008) mostra que a alta concentração em determinados *hotspots* é também o padrão de Belo Horizonte no período 1995-1998. Enquanto alguns locais de Belo Horizonte tinham taxas no período 2000-2001 que eram acima de 200 mortes por cem mil habitantes, como Barragem Santa Lúcia, a média da região metropolitana era de 26 mortes por cem mil.

3 EFEITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA VIOLÊNCIA URBANA

Segurança pública, ao conferir os direitos de ir e vir, de se relacionar, de transacionar e de se comunicar, é condição para a fruição de benefícios urbanos. A ausência de segurança deixa os indivíduos ao arbítrio dos donos de territórios, ditadores instalados em feudos por toda a cidade. Com isso, destrói negócios e o prazer do lazer — ou quase tudo em que consiste a vantagem de viver em grandes aglomerados urbanos.

Territórios conflagrados pela explosão de violência tendem a empobrecer por via de diversos e distintos vetores. Evidência preliminar mostra que a violência potencialmente afeta o desempenho de alunos em sala, na medida em que introduz insegurança ao ambiente de aprendizado. Monteiro e Rocha (2010), combinando dados do Disque-Denúncia e da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, mostram que conflitos entre facções

¹³ Levitt (2001) discute as dificuldades de regressões entre taxa de desemprego e criminalidade e propõe alternativas de análise empírica. Citando como exemplo a cidade de Chicago, o autor mostra que a taxa de desemprego varia entre 3% e 45%, dependendo da vizinhança, e a taxa de desemprego média da cidade foi de 13%.

de criminosos afetam negativamente o aprendizado dos alunos. Em particular, os autores mostram que, quanto maior o número de dias com tiroteios nas proximidades de uma escola, pior o desempenho de seus alunos em testes padronizados, como a Prova Brasil.

Estabelecimentos comerciais fechados, em decorrência da fuga de empresas ao se verem cercadas por favelas perigosas — onde a incidência de roubos de carga e a ameaça física aos funcionários são constantes —, contribuem para a depressão econômica de regiões tomadas pelos chamados *hotspots* de violência.

Cidades com elevadas taxas de criminalidade tendem a ser fator de emigração e esvaziamento econômico. Essa hipótese é testada por Cullen e Levitt (1999), que, com dados de 137 cidades norte-americanas com mais de 100 mil habitantes, no período 1977-1993, mostram que crime causa queda da população e empobrecimento. Utilizando dados individuais, os autores mostram que há substancial mudança migratória dentro de cada região metropolitana motivada por ambiente de criminalidade. Dentre os que migram, pessoas mais ricas têm muito maior probabilidade de se deslocarem do que pobres. Os autores concluem que a migração motivada pela violência impõe custos nos que ficam através da desvalorização da propriedade. Outros autores encontram fortes impactos negativos da criminalidade sobre o valor da propriedade (Gibbons, 2004; Lynch e Rasmussen, 2001; Bowes e Ihlanfeldt, 2001; Linden e Rockoff, 2008).

Alguns tipos de crimes, ao expulsarem os mais ricos, têm efeito multiplicador na demanda de serviços e rebate na demanda por postos de trabalho entre os mais pobres. Particularmente, firmas com propriedade estrangeira de capital são mais sensíveis a essa dimensão de criminalidade, como mostram microdados de empresas colombianas (Pshisva e Suarez, 2010).

Crimes violentos afetam predominantemente os mais pobres. Pobres têm baixa capacidade de “votar com os pés”, ou de se defender pelo uso de segurança privada. Isso é verificado pela literatura econométrica. Di Tella *et al.* (2010) usam dados da Argentina do final da década de 1990, quando se observa uma explosão de violência, e verificam que o aumento da vitimização entre pobres é maior do que em outros grupos. O aumento da vitimização entre pessoas de baixa renda é mais de 50% superior àquele ocorrido nos grupos de alta renda. Observam que assaltos a residências aumentam particularmente entre pobres. Os autores sugerem que grupos de alta renda têm mais acesso à segurança privada, o que lhes permite se proteger contra roubos de residência. Na Colômbia, homicídios afetam predominantemente os pobres. Gaviria e Vélez (2001), através de análise de dados colombianos, mostram que o aumento dos homicídios gerou muito mais vítimas entre pobres do que entre não pobres. Isso é verdade também em grandes metrópoles brasileiras. Beato (2008) mostra que a distância era inferior a 350 metros na maior parte das mortes na favela de Morro das Pedras, em Belo Horizonte, em 2002.

Ambientes violentos afetam a vida do pobre de forma muito mais acentuada. Na Colômbia, as famílias expulsas de territórios têm perda permanente de riqueza e jamais se recuperam. Os autores observam que apenas 25% das pessoas que perdem suas casas devido à deflagração de conflito recuperam-nas. E, mesmo nos casos em que recuperam seus ativos, não conseguem recuperar o padrão de vida anterior (Ibañes e Moya, 2010).

Territórios vitimados pela violência endêmica sofrem um processo de implosão, na medida em que vítimas e agressores fazem parte da mesma comunidade, na maioria das vezes. Levitt e Venkatesh (2001) combinam análise econométrica e etnográfica para estudar a história de vida de 105 homens que tinham de 17-26 anos em 1991 e moravam em um prédio de um conjunto habitacional de baixa renda em Chicago, dominados por gangues no auge da epidemia de *crack*. Esses homens são procurados e entrevistados dez anos depois, em 2001. Na amostra de 105 homens, 77% tinham sido detidos e 60% efetivamente encarcerados (em média por mais de dois anos). Cerca de 10% estavam mortos dez anos depois, e a média de feridas de tiros recebidos pelos sobreviventes era de 0,41 por pessoa.

O padrão dos trabalhos empíricos que trabalham com o microcosmo gerador da criminalidade endêmica parece indicar que há um forte elemento de interdependência dos indivíduos em tomar atitudes violentas, consumir drogas, andar armados e se engajar em atividades ilegais. O amplo diagnóstico sobre as favelas de Belo Horizonte que inicialmente sofreram intervenções do Programa Fica Vivo (ver Seção 5) mostra que a violência nesses locais é perpetrada por gangues, compostas por jovens, e que o padrão de vitimização aponta para estreita proximidade de residência entre vítima e agressor. Entre os motivos identificados para homicídios relatados em pesquisas de vitimização, predominam motivos direta ou indiretamente relacionados ao tráfico e consumo de drogas: dívidas de drogas, acerto de contas entre traficantes, guerra de traficantes, disputa de pontos de tráfico são citados em 70% dos casos em que respondentes identificam algum motivo (Beato, 2008).

Ou seja, a violência urbana é fortemente concentrada no território, e essa concentração é retroalimentadora. A retroalimentação introduz não linearidades, sendo assim compatível com grandes flutuações ao longo do tempo e dentro da cidade que não são explicadas por características observáveis do território.

Há um papel exercido por redes sociais na proliferação de violência no território — que não tem sido muito bem captado por econométristas, mas tem sido estudado por sociólogos.¹⁴ Fatores como a presença de *role models* (exemplos de sucesso, ídolos) e *peer effects* (comportamento dos pares) são provavelmente importantes, mas os mecanismos através dos quais essa influência ocorre ainda precisam ser mais bem compreendidos. Alguns autores falam em escalada da violência como um fenômeno típico, em que a uma agressão inicial se seguem retaliações (Braga *et al.*, 2000; Soares, 2006).

Qual o resultado que a presença de redes sociais tem sobre o desenho das políticas públicas? Em primeiro lugar, a redução de curto prazo nas taxas de homicídios em territórios sob epidemia tem que ser feita através de tratamento de choque: ocupação permanente, ou percebida como permanente ou uma operação de saturação completa. Em segundo lugar, a destruição das redes sociais negativas deve ser seguida pela criação de referências positivas que as substituam. Em terceiro lugar, a manutenção de um ambiente coletivo virtuoso exige atenção com a complementaridade entre território e o ambiente dos presídios, casas de custódia e instituições socioeducativas.

¹⁴ Ver Wilson e Herrnstein (1980) para uma introdução à literatura psicológica e sociológica sobre comportamento criminal.

Bayer *et al.* (2009) estudaram 8.000 jovens em instituições correcionais da Flórida durante dois anos, incluindo registros de detenção posteriores ao fim do período correcional. Eles acharam forte evidência de *peer effect* em praticamente todos os tipos de crimes. Também encontraram efeitos de formação de *networking* mais fortes para jovens encarcerados em instituições mais próximas ao território de residência.

Em estudo feito com jovens entre 25 e 35 anos em guetos de Chicago, observa-se que cada ano de detenção aumenta em US\$2.000 anuais a renda obtida com atividades ilegais, o que é um indício do impacto de *networking* decorrente da prisão (Levitt e Venkatesh, 2001). Programas que visem acompanhar o detento fora da prisão, em sua reinserção social, são cruciais, principalmente porque o retorno desse indivíduo pode ser perturbador do equilíbrio pacificado de determinado território.

Em resumo, a ação sobre o território parece ser importante no tratamento do fenômeno criminal e para a redução permanente das taxas de homicídios. A estratégia no território exigirá: a) retomada territorial; b) manutenção das taxas baixas de violência por via de política social e urbana (*lato sensu*); c) complementando-se com estratégias de prevenção criminal eficientes por parte da polícia, e (d) interação com o sistema prisional a fim de acompanhar a reinserção no território do ex-detento ou jovem egresso do sistema socioeducativo.

4 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA POLÍCIA: EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS

Existem diversas experiências bem-sucedidas de reforma na polícia, que lograram êxito em reduzir a violência e a criminalidade em geral. As mais marcantes são as feitas nas polícias de Nova York, Los Angeles, Bogotá, São Paulo e Minas Gerais, mas avanços importantes têm ocorrido em outros estados, como é o caso do Rio de Janeiro e de Pernambuco.

Todas as experiências de reforma corporativa da polícia citadas aqui resultam em substancial queda na criminalidade. Alguns elementos comuns são observados em todas as experiências. Primeiro, a melhoria substancial da qualidade da informação. Segundo, o uso da informação com a finalidade de planejamento de ações, a partir da elaboração de diagnósticos detalhados do crime em cada território policiado. Terceiro, o monitoramento constante das ações em cada território. Quarto, a criação de mecanismos de troca permanente de ideias entre os gestores, municidados pelos indicadores monitorados. Quinto, a instituição de mecanismos de cobrança de resultados, incluindo premiação por mérito e tratamento adequado para os casos de insucessos (reavaliações do diagnóstico, intenso escrutínio dos resultados, punição do gestor quando aplicável).

Em Nova York, o processo de reforma da polícia se inicia em 1993 e tem resultados bastante rápidos. A base da política nova-iorquina foi um *turnaround* gerencial na polícia metropolitana, baseado na definição de metas gerenciais por tipo de crime e reuniões mensais de cobrança de resultados, monitoramento das ações, redefinição dos diagnósticos e, por último, uma revisão do plano de ações. Tais reuniões são fortemente municidadas por estatísticas georreferenciadas, o que exige melhoria do sistema de coleta de dados, adap-

tação do sistema de distribuição de informações e transformação dessas informações em conhecimento, para produção de inteligência de planejamento. A essa dinâmica de reuniões gerenciais municiadas por dados denominou-se Compstat. Diz-se ter essa dinâmica não só forçado um melhor planejamento das ações, mas inibido a corrupção policial (Bratton, 1998). Diversas agências de justiça participavam do processo, pelo menos como ouvintes.¹⁵

Um resultado da maior integração policial foi o aumento substancial na taxa de detenção para todos os tipos de crime. O aumento da taxa de detenção acaba sendo um dos grandes responsáveis pela redução da criminalidade (Corman e Mocan, 2002). A taxa de roubos caiu de 18, em 1991, para 5 por 100 mil habitantes em 2001. A taxa de homicídios caiu de 14 para 4 por 100 mil no mesmo período. Todos os demais tipos de crime experimentam quedas substanciais e, posteriormente, manutenção em patamares baixos. Em Nova York, as reformas na polícia têm sido apoiadas pela sociedade civil, especialmente através da New York Police Foundation, estabelecida em 1971 por empresários e líderes civis de Nova York, que financia programas e projetos de pesquisa voltados para a melhoria da gestão da polícia.¹⁶

Outro caso emblemático de sucesso é o de reforma da polícia de Bogotá, com efeitos substanciais sobre as taxas de homicídios naquela cidade. Ao contrário de outras cidades colombianas como Medellín e Cartagena, a queda das mortes em Bogotá é um fenômeno local, ocorrendo em meados dos anos 1990, quando a criminalidade na Colômbia explodia (Llorente e Rivas, 2005).

Em Bogotá, a queda dos homicídios e de outros crimes foi obtida em paralelo a uma redução do número de policiais, em função de demissões em larga escala. A taxa de habitantes por policial sobe de 469, em 1994, para 658 em 2003. Ou seja, foi um caso bem caracterizado de aumento da produtividade policial.

A taxa de prisão por homicídio triplicou no período, enquanto no resto da Colômbia permaneceu estável. Em relação aos assaltos, Bogotá tinha uma taxa de prisão por assaltos abaixo do resto da Colômbia, e passa a ter uma taxa mais alta. A velocidade com que a detenção se tornava inquérito e este virava processo na promotoria foi elemento fundamental para o aumento das taxas de prisão. Um plano de desarmamento foi posto em prática, e também uma lei de fechamento de bares foi instituída. Sanches *et al.* (2003) mostram que o aumento do aprisionamento é fator causal da redução de diversos tipos de crimes em Bogotá.

Além disso, uma série de programas comunitários de cidadania e convivência foi instituída (Mision Bogotá) — sendo essa uma marca que acabou ficando mais famosa do que o próprio processo de reestruturação da polícia. Bogotá teve também uma experiência de parceria entre governo municipal e associação comercial, para a criação de zonas seguras na

¹⁵ A melhor descrição do processo é dada por Bratton (1998, p. 233): “We held Compstat twice a week. ... We soon moved to the operations room ... a space large enough to hold a borough’s ten precinct commanders, plus each precinct’s detective-squad commander and key personnel, as well my command staff. ... Until this time, a precinct commander would never in his or her career expect to talk consistently and directly to the chief of department, the first deputy, or the police commissioner. ... Each commander was called upon to report on his precinct about once a month, and we had his precinct’s numbers in front of us. So did everyone else in the room. Notable statistics were listed — murders, robberies, felonious assaults, cases cleared (listed by year and crime), domestic violence — and significant increases were printed in red. ... When it was their turn to report, each precinct’s leader came loaded with information, statistics, and ideas, ready to fire. We called that being ‘in the barrel.’”

¹⁶ Ver <<http://www.nycpolicefoundation.org>>.

cidade, nas quais se aumentou o policiamento ostensivo (Projeto Zonas Seguras). Câmaras de gestão locais foram criadas, reunindo membros do governo e empresários.

O resultado final desse processo foi a queda dos homicídios de 70, em 1993, para 30 por 100 mil em 2002, enquanto no mesmo período a taxa média de homicídios na Colômbia (incluindo Bogotá) caiu de 74 para 68. No período recente, a taxa de homicídios em Bogotá tem oscilado em torno de 20 por 100 mil.

O caso mais emblemático de sucesso no combate ao homicídio no Brasil é o conseguido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Em 1980, a taxa de homicídios de São Paulo era de 13,7 por 100 mil habitantes por ano — comparada a 11,7 do Brasil. De 1980 a 1999, as taxas paulistas subiram de forma acelerada, chegando a 44,4 mortes por 100 mil em 1999. A partir de 1999, começa a cair de forma acelerada, e menos de uma década depois chega a 15 homicídios por 100 mil habitantes.

Além da taxa de homicídios, São Paulo tem redução substancial no número de crimes violentos — embora a comparação com o resto do país não seja possível nesse caso dada a ausência de indicadores padronizados para todos os estados. Após atingir um pico de 964 crimes violentos por 100 mil habitantes em 2000, essa taxa cai continuamente até 2008, quando atinge 678 crimes por 100 mil (queda de 30%).

Há uma série de coincidências nesse período que impedem uma análise precisa do que causou a queda da criminalidade em geral, e em particular a queda da taxa de homicídios. Contudo, inovações policiais provavelmente respondem por uma fração importante desse desempenho. A estratégia paulista se baseia em informação, produção de conhecimento e gestão policial municiada pela informação. Com efeito, em 1999, cria-se o Infocrim, um sistema de georreferenciamento de dados criminais, assim como o Fotocrim, uma ampla base de dados fotográficos de procurados e pessoas na prisão — cadastro que contém mais de 300 mil criminosos (Camilo e Kahn, 2008). Em 2000, cria-se o Disque-Denúncia. Também em 2000, cria-se a Rede Intragov, que implanta links de comunicação entre todas as companhias de polícia militar do estado e unidades de polícia civil, bem como se estabelece a delegacia eletrônica, a fim de facilitar a notificação de crimes pela população, e delegacias participativas, para melhorar o atendimento e a eficiência investigativa. Já nesse ano se compatibilizam as áreas de atuação das polícias civil e militar, e criam-se procedimentos operacionais padrão para a polícia militar.

Diversas iniciativas de integração das polícias militar e civil são feitas, como cursos superiores de polícia integrados, para promoção aos cargos de delegados de primeira classe e coronel.

Em 2001, é instituído o Plano de Combate aos Homicídios da Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa, com ênfase na captura de homicidas contumazes. Também é criado o Copom on-line, software de análise em tempo real das ligações de 190.

Em 2002, o pessoal administrativo da PM passa a ser terceirizado, assim como agentes penitenciários que guardam muralhas dos presídios. Em 2003, são criados o Departamento de Inteligência Policial da Polícia Civil (DIPOL) e seu programa de escutas Guardiã. Em 2004, surge o sistema Ômega de investigação, que permite o cruzamento e a visualização de

relações entre criminosos, telefones e ocorrências. Também, cria-se na PM um sistema que permite armazenar informações sobre pessoas, armas e veículos, e que gera estatísticas para planejamento de policiamento. As operações Saturação conduzidas pelo choque em áreas controladas pelo tráfico começam a ser realizadas em 2006. Essas e outras inovações explicariam por si sós a queda de criminalidade em São Paulo.

Tais mudanças estruturais, na gestão tanto da polícia militar quanto da polícia civil, levam a um aumento na população carcerária. No período 1994-1998, o número de presos em São Paulo subiu de 55 mil para 73 mil (um crescimento médio de 6,7% ao ano). Em 2003, o número de presos chegou a 123 mil (um crescimento médio de 11,2% no período 1998-2003), de acordo com Kahn (2004). Considerando que o percentual de presos por homicídio permaneceu em torno de 10% em todo o período (era de 8% em 2002, de acordo com o Censo Penitenciário), esse aumento do encarceramento incapacitou um número substancial de homicidas.

Diversos outros fatores podem também ter influenciado o comportamento das taxas de homicídio e de crimes violentos em São Paulo. A lei de fechamento de bares também deve ter contribuído para a queda no estado de São Paulo, e em alguns municípios em particular. Contudo, a lei de fechamento não ocorreu de forma generalizada, mas pode-se dizer que a lei seca causou queda importante na taxa de homicídios nos municípios que a adotaram.¹⁷

Uma característica marcante de São Paulo foi o engajamento de vários municípios na feitura de planejamentos municipais em políticas preventivas que complementaram as ações de justiça criminal executadas pelo estado. A lei seca foi apenas um exemplo, adotada em Diadema e outras cidades do estado. O papel efetivo das guardas municipais, com lógicas de policiamento orientado para a solução de problemas, complementou e reforçou a ação da polícia militar (Miki, 2008).

Por último, o terceiro setor exerceu importante papel de articulação entre diferentes órgãos públicos e no planejamento de políticas, principalmente através do Instituto Sou da Paz e do Instituto São Paulo contra a Violência (Velooso e Ferreira, 2008; Mizne, 2008).

Minas Gerais foi outro estado que reformou suas práticas policiais, onde se destaca o IGESP, uma sistemática de gestão por resultados na polícia, iniciada em 2005, com o estabelecimento de metas, em moldes quase idênticos aos do Compstat. A participação do Ministério Público e do Poder Judiciário nas reuniões é incentivada, assim como das prefeituras — muitas vezes representadas pelos próprios prefeitos. Cada AISP (Área Integrada de Segurança Pública) é obrigada a apresentar um plano trimestral de ação operacional, embasado em diagnóstico qualitativo e quantitativo, e que deve envolver o delegado e o oficial da PM. O sistema contempla também o método de solução de problemas como orientação da atuação dos policiais na ponta.

Segundo estudo feito por Soares e Viveiros (2010), estimativas mais conservadoras indicam uma queda de 24% nos crimes contra a propriedade e de 13% em crimes contra a pessoa em áreas policiadas através do IGESP. Os autores mencionam que tais efeitos resultam

¹⁷ Em média, esse efeito teria sido de 12% (Biderman *et al.*, 2009).

da melhor coordenação de ações e ganhos informacionais decorrentes do sistema estatístico georreferenciado.

Além do Fica Vivo (ver Seção 5) e do IGESP, outras inovações ocorreram na gestão do policiamento mineiro. Em primeiro lugar, uma ótica de ação integrada entre programas de prevenção de abrangência ampla (não apenas policial) levou à criação da Secretaria de Defesa Social, que acumula tanto as polícias civil e militar quanto a gestão do programa Fica Vivo e outras intervenções de cunho territorial de natureza não policial.¹⁸

A política mineira de segurança pública foi fortemente baseada na integração entre as polícias, o que “permitiu aos comandos das unidades na ponta, em particular as delegacias distritais e as companhias de polícia responsáveis por uma mesma delimitação territorial, a adoção rotineira de procedimentos conjuntos de planejamento operacional” (Sapori, 2008). Cursos integrados de treinamento nas respectivas academias de polícia (militar e civil) também compõem o elemento de integração. Para essa administração conjunta, redefiniram-se as áreas das circunscrições das unidades policiais, estabelecendo-se limites geográficos comuns entre companhias de polícia militar e delegacias de polícia civil.

Um esforço no campo da criação de bases de dados também deve ser mencionado: o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), que integra os sistemas preexistentes da polícia civil, DETRAN, Carteira de Habilitação, Recursos Humanos, administração de frotas e polícia militar.

O impacto de toda essa reformulação do sistema de defesa social sobre o crime ainda não foi estudado a fundo. Após substancial aumento da taxa de homicídios no estado, no período 1994-2000, esse indicador se estabiliza a partir de 2002, mantendo-se estável desde então. Concomitantemente, há uma queda substancial da taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes, de 542 em 2002 para 300 em 2009.

Por último, cabe falar das políticas inovadoras que estão ocorrendo no estado do Rio de Janeiro. Além das Unidades de Polícia Pacificadora (ver Seção 5), de longe a principal inovação da política de segurança no Rio de Janeiro por se tratar de uma mudança de 180° na forma de proceder com territórios pobres e mal policiados, a Secretaria de Segurança tem lentamente, mas de forma segura, logrado êxitos importantes em melhoria de gestão.

O Rio de Janeiro tem um histórico de microrreformas gerenciais na polícia, mas que são realizadas em um processo de *stop and go*, ao sabor das mudanças políticas (trocas de comando no governo estadual ou, mais frequentemente, por pressões do Legislativo estadual). Algumas inovações gerenciais no Rio de Janeiro inspiraram reformas mais profundas em outros estados. Tais reformas, contudo, nunca mudaram a forma de atuar da polícia do estado. Por exemplo, em fins da década de 1990, foi instituído o programa Delegacia Legal, que gradualmente tem eliminado a carceragem das delegacias e, de forma mais importante, criou um acervo de dados alimentado diariamente e que permite melho-

¹⁸ Minas Gerais não foi o primeiro a inovar criando uma Secretaria de Defesa Social, tendo sido precedido por Diadema, que também acumula na mesma secretaria a guarda municipal e programas de direitos humanos e tratamento do jovem em risco de infração. Outros modelos podem levar ao mesmo objetivo de integração de políticas de prevenção a violência no território. Não defendo aqui nenhuma fórmula predefinida.

rar substancialmente a identificação das áreas e horários críticos, por tipo de crime e por cada esquina identificável da cartografia estadual. Esse programa sofreu fortes resistências dentro da polícia civil e durante muito tempo não foi utilizado pela polícia militar (Soares, 2003; Campos, 2008). Desde 1999, o território do estado do Rio de Janeiro está dividido em áreas integradas de segurança pública, cuja concepção tinha a finalidade de incentivar o trabalho integrado das duas polícias. Isso também nunca funcionou de forma adequada. Reuniões como as realizadas pelo IGESP não ocorrem no Rio de Janeiro.

O governo Cabral, iniciado em 2007, passa a conceder maior autonomia operacional à Secretaria de Segurança Pública e total liberdade para a escolha dos comandos das polícias. Esse processo de “blindagem” tem sido importante para que reformas gerenciais atualizem e aprofundem o arcabouço criado em 1999 — e posteriormente esvaziado. São partes desse processo algumas medidas recentes, mas ainda em caráter quase experimental.

Em primeiro lugar, as AISP foram subdividas em Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP), territórios sob a responsabilidade comum de uma delegacia distrital e de uma companhia da polícia militar, a exemplo do que ocorreu em 2002 em Minas Gerais. Municiado pelos dados da Delegacia Legal, foi criado um sistema de indicadores e metas, em 2009. Os prêmios são pagos pelo alcance de metas em quatro indicadores de crime: homicídio doloso, roubo de veículos, roubo de rua e latrocínio, com diferentes pontuações dependendo do grau de redução de crime no período e do tipo de crime cuja meta foi batida.¹⁹

O experimento de independência operacional ainda é recente para ser analisado. Contudo, o combate às milícias através das investigações da DRACO, levadas até o fim com o aprisionamento de diversos envolvidos, é um sintoma dessa maior independência. O envolvimento de policiais e ex-policiais com atividades ilícitas, desenvolvidas a partir de controle territorial e instituição de terror, motivou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na ALERJ, e que terminou em efetiva colaboração informal entre o Legislativo, a polícia civil, o Ministério Público e a Polícia Federal. Esse experimento de sucesso não teria sido possível sem a independência operacional da Secretaria de Segurança Pública.²⁰

Tal como em outros lugares, no Rio de Janeiro setores da sociedade civil foram muito importantes em diversos aspectos. Um grupo grande de empresários financiou diretamente a reorganização gerencial do estado e em particular da Secretaria de Segurança. O mapeamento de processos críticos, a criação de indicadores de processo e a modernização da gestão foram feitos em larga escala por uma empresa privada especializada em reengenharia de processos no setor público, custeada diretamente pela sociedade civil. Periodicamente, o governador se reunia com tais financiadores para prestar contas dos andamentos das reformas, o que se tornou um importante mecanismo de *accountability* e espaço de suporte político para as ações reformistas e para a independência gerencial da Secretaria de Segurança. Além do financiamento, um grupo menor de empresários e membros da academia influenciou na

¹⁹ Para uma análise da política de segurança pública no Rio de Janeiro no período 2007-2010, ver Ferreira (2011).

²⁰ O problema, contudo, continua sem solução e exigirá um maior envolvimento do Governo Federal nesse processo, e possivelmente uma mudança da legislação penal que regulamente o crime de milícia e o torne hediondo. O endurecimento da legislação penal para crimes graves, sem direito aos benefícios de progressão de pena típicos da lei de execuções penais, seria um complemento importante e que ajudaria muito os estados no combate a grupos que controlam o território.

elaboração de diagnósticos e na formulação de políticas tanto na Secretaria de Segurança quanto no estado como um todo. O contato com a sociedade civil, portanto, passa a se dar em formas mais pragmáticas, a partir da identificação conjunta de gargalos e proposição de soluções concretas. O governador, ao abrir esse canal direto de interação, criou uma forma de estar sempre sendo informado de novas e boas práticas de gestão pública na área. A criação de canais com organismos multilaterais permitiu ao Executivo estadual não somente fontes de financiamento — que propiciaram um aumento de investimento na máquina pública —, mas também uma troca constante de percepções e ideias entre os secretários e seus assessores, de um lado, e especialistas internacionais, do outro. A criação de mecanismos informais de cobrança ou de controle social foi importante para que reformas gerenciais internas ocorressem e produzissem resultados.

5 ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO EM BASE LOCAL

O primeiro elemento para garantir uma redução sustentável da criminalidade é a reforma gerencial. O segundo elemento é o desenvolvimento de estratégias de combate ao crime que sejam bem focalizadas. As experiências de sucesso mostram que tais estratégias são sempre precedidas pelo diagnóstico que permite: (a) mapear territórios conflagrados, (b) identificar os agressores e grupos de agressores mais frequentes e (c) identificar os fatores causais (porte de armas, drogadição etc.) no território. Tais experiências também mostram, como elemento comum, a integração das ações no território, a qual envolve diferentes agências de combate ao crime (inclusive de diferentes jurisdições). Em muitos casos, a integração inclui a participação de agências tradicionalmente responsáveis pela administração de políticas de bem-estar, como secretarias de assistência social ou de saúde pública.

Além da focalização e da integração de ações, outros dois componentes presentes em vários casos de sucesso são a intensidade das operações e campanhas de comunicação bem estruturadas. Por intensidade, entende-se a concentração de recursos humanos e físicos de policiamento nos territórios focais em níveis muito mais elevados do que a média, por um período de tempo suficiente para desarticular os elementos epidemiológicos (ou seja, fatores causais prováveis, identificados através do diagnóstico preliminar). Por campanha de comunicação entende-se a criação de canais e de linguagem que seja eficaz em mudar o custo esperado de punição por parte dos agressores. Uma campanha benfeita e mensagens transmitidas de forma clara são elementos muito importantes para poupar recursos escassos com processos de encarceramento (recursos escassos da polícia judiciária, do Ministério Público, das varas criminais e do sistema penitenciário).²¹

A experiência mais famosa de gestão territorial é de Boston. O projeto original ocor-

²¹ Lochner (2007) mostra que criminosos respondem na direção correta especificada pelo comportamento racional quando a probabilidade percebida de ser pego aumenta. Contudo, o que afeta essa probabilidade não é determinado de forma clara. Indivíduos têm conjunto de informação limitado e não conhecem a verdadeira taxa de risco. Primeiro, percepções respondem ao próprio histórico de detenção (dado o histórico criminal). Seguindo uma prisão, indivíduos cometem menos crimes — compatível com o efeito dissuasão. Jovens que cometem delitos e não são presos revisam para baixo a probabilidade subjetiva. O histórico de punição de irmãos ou parentes afeta de maneira similar essa percepção individual sobre o risco idiossincrático de ser detido, em face de uma decisão de cometer um crime.

reu no início de 1996. Boston tinha um típico problema de violência juvenil, combinada de forma explosiva com a presença de armas de fogo. Entre fins de 1980 e início de 1990, os homicídios entre jovens aumentaram 230%. O projeto (*Boston Gun Project*), desenvolvido em uma parceria do departamento de polícia de Boston com a Kennedy School of Government, envolveu a organização de um grupo de trabalho entre diversas agências envolvidas na repressão e na prevenção do crime. Esse grupo, sob a orientação de acadêmicos, desenvolveu diagnósticos sobre a violência no território, fazendo uso de ferramentas de quantificação estatística e de avaliação qualitativa.

No diagnóstico, descobriu-se que 1.300 membros de gangues (menos do que 1% da população jovem com menos de 24 anos) eram responsáveis por 60% de todos os homicídios juvenis em Boston e que a maioria destes ocorria em áreas concentradas geograficamente e como resultado de retaliações.

Como resultado do diagnóstico, o grupo desenhou uma estratégia de intervenção de impacto rápido. A estratégia (Operação Cessar-Fogo) consistia em dois elementos: o primeiro foi o estabelecimento de uma operação punitiva e repressiva, voltada para a prisão de criminosos mais contundentes. Na operação, houve a participação de diversas agências. Especificamente, representantes do sistema criminal passaram a expedir mandados de prisão mais rapidamente e de forma coordenada com a polícia.

O segundo elemento consistiu em aplicar pesada punição às gangues quando armas de fogo fossem encontradas no território. Essa estratégia policial (denominada *pulling levers*) foi comunicada claramente aos jovens envolvidos com as gangues. Fóruns com membros de gangues, envolvendo várias agências de repressão, comunicavam as novas regras.²² Parte da estratégia envolvia quantificar e informar os jovens sobre as perspectivas que encontrariam no sistema penal caso fossem pegos. Por exemplo, um cartaz dizia: “*Arrested with one bullet, sentence 19 years and seven months, no possibility of parole*”.²³

O foco da ação policial era a retirada das armas e não o tráfico de drogas. Gangues por sua vez têm interesses econômicos (Levitt e Venkatesh, 2000) e regulam o uso de armas para proteger esses interesses (Cook e Ludwig, 2006).²⁴ Assim, políticas que aumentam o custo subjetivo de andar armado, ou de alguém da gangue andar armado, tendem a reduzir o porte de armas, e possivelmente as taxas de homicídios. Além disso, operações envolvendo agências federais visavam à repressão do comércio ilegal de armas. Cooper *et al.* (2001) encontram grande efeito causal (da ordem de 60%) sobre os homicídios imediatamente depois da operação.²⁵

Embora não se saiba ao certo sua importância para a queda de homicídios em Boston, é

²² As agências envolvidas eram: Boston Police Department, Drug Enforcement Agency; Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF), State Police, US Attorney, Probation, Parole e assistentes sociais da prefeitura.

²³ *Parole* é a liberação supervisionada de um prisioneiro antes do término de cumprimento da pena. Não é equivalente mas se assemelha ao regime aberto do direito penal brasileiro. *Probation* é a sentença que pode ser imposta por uma corte criminal em lugar do encarceramento, o que geralmente é feito somente em casos de pequenos delitos.

²⁴ Pesquisa etnográfica com jovens de gangues em Chicago, onde a mesma estratégia foi aplicada, mostra que jovens evitam o porte de armas, como explica um chefe de gangue: “Se eles não têm armas, eles não causam problemas, ninguém (a polícia) vem aqui atrás deles, e as coisas fluem bem. E, se eles precisam de uma arma, nós mesmos damos a eles” (Cook e Ludwig, 2006).

²⁵ Alguns autores ponderam, contudo, que a queda da criminalidade ocorrida após 1996 teria se dado de qualquer maneira, pois se trataria de movimento de reversão à média (Rosenfeld *et al.*, 2005).

provável que a articulação comunitária em torno do problema da violência tenha tido efeitos sobre o bem-estar da população dos conjuntos habitacionais. O que se convencionou chamar “A Estratégia de Boston” foi produto da articulação de alianças entre igrejas (*Ten Point Coalition*), funcionários da secretaria municipal de serviço social e membros do setor privado.

Metodologias de policiamento comunitário orientadas para a solução de problemas passaram a ser adotadas onde antes a polícia não atuava. Por essa metodologia gerencial, as ações policiais variam de acordo com as características de cada comunidade, ao passo que as estratégias de segurança pública em geral passam a envolver não apenas ações policiais, mas também a participação de outras agências do governo, como aquelas relacionadas às áreas de urbanização, infraestrutura, saúde e educação: o policial identifica e descreve o problema, analisa-o, define ações em resposta ao problema e avalia as ações empregadas. A interação com a comunidade, através do estabelecimento de fóruns, é a base para o funcionamento adequado desse sistema de policiamento. O treinamento dos policiais na metodologia foi realizado em parceria do departamento de polícia de Boston com o Boston Management Consortium, uma agência sem fins lucrativos financiada por empresários locais e que fornecia consultoria gratuita em gestão para agências de governo local. Ou seja, o polícia se aproximou da comunidade policiada para entender os problemas locais, dos empresários locais para obter *expertise* para novas metodologias e de outras agências de governo na busca de soluções que não eram de caráter policial (Pruitt, 2005).

Portanto, a estratégia de Boston envolve diversas características desejáveis para lidar com o problema criminal. Em primeiro lugar, a identificação do problema como causado pela posse de armas no território e a retomada do território com a finalidade de retirar as armas, com substancial aumento das penalizações. Em segundo, a atuação integrada das agências de justiça para dismantelar as gangues no território. Em terceiro lugar, parcerias comunitárias e com o terceiro setor, a fim de instituir um policiamento orientado para a solução de problemas. Não é claro qual elemento foi mais importante para a redução da violência naquela cidade.

Inspirado em Boston, o Projeto Vizinhanças Seguras de Chicago tem a finalidade de criar a integração entre polícias locais, estaduais e federais na concepção e execução de estratégias de combate ao tráfico e porte de armas, além de interação com associações comunitárias para desestruturar as gangues no que tange ao medo que elas impõem à comunidade. Esse programa incentiva a experimentação e a adaptação às características locais do crime.²⁶ O programa incentiva parcerias com a universidade na condução de avaliações de impacto, e assim o próprio desenho do programa é orientado para permiti-las (inclusive a constituição de grupos de controle bem definidos na partida do programa).

No caso de Chicago, há três objetivos intermediários: reduzir a demanda por armas entre jovens infratores, reduzir sua oferta através de intervenções no mercado local de armas e atuar no território a fim de prevenir a violência com as armas. Para atingir esses objetivos, o programa Vizinhanças Seguras definiu quatro ações: (a) aumentou o número de processos

²⁶ Ver <www.psn.gov>.

federais encaminhados à justiça por porte de armas; (b) aumentou o tempo de sentença em processos federais por porte de arma; (c) aumentou as atividades policiais no combate à oferta de armas; e (d) atuou nas comunidades violentas a fim de fazer marketing sobre riscos de detenção, através de encontros com membros de gangues organizados por agências de justiça.

O marketing em comunidades é feito principalmente com foco em jovens egressos do sistema penal (geralmente em *parole* ou em *probation*), obrigados a comparecer mensalmente a reuniões organizadas pelos agentes de justiça. Assim que liberados da justiça, esses indivíduos recebem correspondência alertando sobre as penalidades envolvidas pelo porte de arma e solicitando o comparecimento a tais reuniões. A dinâmica da reunião envolve três etapas: uma primeira, de comunicação das penalidades; uma segunda, de troca de experiências (geralmente alguém vai à frente e diz o que tem feito para se manter longe das armas e da violência); e uma terceira, onde todos os ofertantes de programas sociais — do terceiro setor e das agências de governo — anunciam suas ofertas e as condições para elegibilidade. Os programas incluem assistência psicológica aos dependentes químicos, aconselhamento com mentores, programas de treinamentos, entre outros.

As atividades de justiça criminal são executadas de forma coordenada, envolvendo varas criminais locais, o Ministério Público e o departamento de polícia de Chicago. Reuniões semanais são mantidas com procuradores para analisar cada caso relacionado ao uso de armas de fogo, bem como analisar todos os agravantes de forma a maximizar a pena do acusado e encaminhar o processo à corte (federal ou estadual) mais rigorosa.

O projeto piloto foi conduzido de forma a propiciar avaliação de impacto. O grupo de tratamento foi definido como 22 territórios localizados na zona oeste de Chicago. A taxa de homicídio dos territórios de tratamento em 2002 (o programa foi deslanchado em 2003) era de 75,5 mortes anuais por 100 mil habitantes (a média da cidade era 22 por 100 mil). Um grupo de controle foi definido na zona sul da cidade (com 30 áreas) — geograficamente distantes para minimizar efeitos de migração. A taxa de homicídios média na área de controle era de 50 mortes por cem mil.²⁷ As diferenças nas taxas de homicídio tinham se mantido estáveis durante todo o período 1980-2000, ou seja, as duas áreas observaram grandes aumentos da taxa de homicídios durante o período 1985-1995 e estavam em tendência de redução da criminalidade desde então, mas as diferenças se mantinham aproximadamente as mesmas.

Uma análise de painel mostra que o efeito líquido do programa foi de 37% nos territórios tratados. Papachristos *et al.* (2007) dividem o programa Vizinhanças Seguras em um vetor de ações, para as quais indicadores de intensidade são elaborados. Para captar a importância da comunicação aos jovens em risco de infração através dos fóruns, os autores acompanham ao longo do tempo o número de indivíduos atendendo aos fóruns mensais. Para captar a importância da intensidade policial em cada área, observam ao longo do tempo o número de

²⁷ Tanto o grupo de tratamento quanto o de controle tinham taxas de criminalidade bem mais altas do que o restante da cidade para diferentes tipos de crime (assaltos e porte ilegal de armas).

apreensões de armas. E, para analisar o impacto do agravamento da penalidade, os autores acompanham a evolução do número de processos federais movidos pelo Ministério Público em cada território. Como variáveis dependentes (ou indicadores de resultado), os autores observam as taxas de homicídios e outros crimes graves ocorridos.

Em primeiro lugar, a presença em fóruns tem efeito muito importante sobre os resultados (um aumento de 1% em pessoas frequentando fóruns implica queda de 13% dos homicídios). Também o número de apreensões de armas tem bastante impacto sobre as taxas de homicídios (a cada dez armas apreendidas, o número de homicídios cai 2%). O aumento no número de processos encaminhados à justiça, por sua vez, tem baixo impacto sobre o número de homicídios.

Assim, o experimento de Chicago mostra que tanto a intensidade policial com foco em controle de armas quanto a comunicação benfeita ao grupo focal alvo do programa são essenciais para a redução das taxas de homicídios. Por outro lado, o agravamento das penas não altera a decisão dos indivíduos de cometer homicídio, a julgar pelos resultados do Projeto Vizinhanças Seguras de Chicago.

Inspirado na Estratégia de Boston, o programa Fica Vivo foi implantado em Belo Horizonte no início de 2001 e posteriormente estendido para o resto do estado de Minas Gerais. Assim como em Boston, houve uma parceria com a universidade (especificamente com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, CRISP, vinculado à UFMG). Pesquisas de vitimização foram realizadas nas seis áreas-piloto (seis favelas violentas da cidade), e Morro das Pedras foi selecionada para ser objeto da intervenção inicial.

Assim como em Boston, o programa tinha como público-alvo a população de jovens em risco de conflito com a lei, geralmente vinculados às gangues. Adicionalmente, foram identificadas a forte presença de armas de fogo nos territórios e a elevada incidência de crimes cometidos com o seu uso. Entre 1999 e 2001, 78% dos homicídios ocorridos nessas áreas envolveram o uso de armas de fogo. Também foi identificado que os homicídios eram fortemente relacionados com as gangues locais.

O objetivo das intervenções do Fica Vivo era o aumento do custo da atividade criminal, obtido por meio de ações de ocupação policial sempre que ocorresse um homicídio. Essa ação tinha a finalidade de causar fortes prejuízos ao tráfico de drogas e gerar processos judiciais contra os líderes das gangues — criminosos com elevado impacto negativo sobre a comunidade. As operações eram feitas de forma articulada entre Ministério Público, varas criminais e polícias civil e militar. A ideia era que a punição por desvios (porte de armas e homicídios) fosse feita de forma rápida, severa e certa, para dissuadir o comportamento criminoso.

Uma vez pacificado o território, programas sociais integrados eram executados de forma articulada entre estado e prefeitura, com o objetivo de aumentar o benefício de não cometer crimes.²⁸ Esse segundo elemento objetivava a construção de capital social através de campanhas de conscientização nas escolas e da adoção de diversas medidas socioeducativas:

²⁸ Tanto no caso do problema policial quanto no caso do problema social, câmaras locais foram criadas, com a participação dos atores relevantes em cada caso. Ver Beato (2008).

criaram-se programas de treinamento e oportunidades para jovens que contaram com a participação de empresas privadas, do serviço social da indústria (SESI) e do SEBRAE de Minas Gerais.

O efeito do programa sobre a taxa de homicídios é bastante acentuado. O efeito do programa em Morro das Pedras é forte (queda de 70%) e significativo em um primeiro momento, e se enfraquece ao longo do tempo (Silveira *et al.*, 2010). Para as demais favelas incluídas posteriormente, o impacto é menor. Particularmente, o que o Fica Vivo consegue realizar nessas outras favelas é na melhor das hipóteses desacelerar o crescimento (Peixoto *et al.*, 2008).

O Rio de Janeiro, diferentemente de Boston, Chicago e Belo Horizonte, apresenta controle explícito por gangues fortemente armadas em diversas áreas de favela pertencentes à cidade ou a municípios da região metropolitana do estado. Essas gangues, cuja principal atividade é o tráfico de drogas, policiam permanentemente e regulam a entrada de pessoas, mercadorias e serviços no território sob seu domínio. As quadrilhas são sempre ligadas a um dos consórcios criminais do estado (Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos) e disputam os pontos de venda de tóxico nas favelas. Os chefes dos comandos estão atualmente presos (muitos deles fora do estado, em presídios federais). As gangues gozam de relativa autonomia operacional, mas decisões de tomada de territórios geralmente são feitas de forma articulada com as lideranças nos presídios e envolvem algum grau de coordenação com outras gangues pertencentes ao mesmo comando.

A polícia não entra nas favelas controladas pelo tráfico, a não ser em operações de guerrilha urbana — e quando o faz utiliza blindados. Essas incursões são feitas pelas suas tropas de elite: o BOPE, da Polícia Militar, e o CORE, da Polícia Civil.

A partir de dezembro de 2008, o governo do estado começa um programa de retomada de territórios e instalação de unidades físicas de policiamento. À diferença de programas anteriores, em que destacamentos foram instalados em algumas favelas da cidade,²⁹ a intensidade de recursos humanos aplicados no policiamento nessas áreas foi sem precedentes históricos e a instalação física das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) sinaliza que o Estado democrático está entrando — dessa vez trazendo direitos e deveres.

Assim, de forma muito mais profunda do que nos demais casos, a retomada no Rio de Janeiro é, num primeiro estágio, um programa de ocupação militar pela polícia, e somente num segundo estágio, uma ocupação policial no sentido original do termo. Como tal, o número de habitantes por policial nas UPP é de 101. Apenas como base de comparação, a média do estado é de 405.³⁰

Assim, idealizado para ser um programa de desarmamento, pela forma como resolveu abordar a questão — com a ocupação territorial —, rapidamente o porte de armas deixa de ser um problema no território. As estatísticas de ocorrências criminais caem a números muito próximos de zero. Outro efeito observado é um aumento da denúncia por abusos de

²⁹ Para referências sobre o funcionamento do GPAE, Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, ver Veloso e Ferreira (2008).

³⁰ Ver Ferreira (2011) para uma análise do programa das Unidades de Polícia Pacificadora.

direitos civis, que antes eram “resolvidos” pelo poder local e assim não geravam boletins de ocorrência. Um exemplo é um aumento de denúncias de violência doméstica.

A mudança quase instantânea do perfil das ocorrências passa a requerer da polícia técnicas de aproximação com a comunidade, diagnóstico dos principais problemas e desenho de estratégias para resolver problemas que são, predominantemente, de natureza não criminal.

Por isso, os policiais das unidades de policiamento são recém-concursados na polícia militar e formados para ser uma “nova polícia”, com concepção moderna de policiamento por proximidade, e sem as denúncias de corrupção que geralmente fazem parte do dia a dia da PM naquele estado. Os capitães das unidades de policiamento são selecionados dentre os melhores quadros da polícia, geralmente jovens com princípios éticos sólidos e habilidades para liderar e resolver conflitos.

Um resultado do programa das UPP, como efeito colateral, é o sufocamento do comércio de drogas em favelas (as favelas inicialmente retomadas são localizadas em zonas prósperas da cidade, onde o consumo de psicotrópicos é alto). A queda do faturamento levou os traficantes a agir de forma articulada, aterrorizando a população com ataques aleatórios na região metropolitana (especialmente, incendiando veículos). Esse fato causou uma reação das forças de segurança pública, que, de forma articulada com as Forças Armadas, retomaram o principal centro logístico do crime na capital. Este evento teve importantes repercussões sobre a agenda federal de segurança pública, o que é abordado brevemente na conclusão deste artigo.

Alguns *caveats* devem ser mencionados. Primeiro, o programa, até a publicação deste livro, ainda não havia alcançado áreas onde as taxas de homicídios são particularmente elevadas, (exceção da Cidade de Deus), e uma vez que isso ocorra, exigirá uma intensidade de recursos humanos da polícia sem precedentes e de forma permanente.³¹ Em segundo lugar, as condições iniciais, que potencialmente são fatores de risco da epidemia social, ainda estão presentes. A criação do programa UPP Social, inicialmente coordenado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do estado e posteriormente transferido para a prefeitura, é um fato promissor, e lembra a estrutura de planejamento integrado de experiências bem-sucedidas. Em terceiro lugar, o governo Cabral atuou de forma correta mas tímida quando o assunto foi reformar a polícia, particularmente a PM. Com isso, o sucesso do programa dependerá de instrumentos de controle social — particularmente uma imprensa atenta aos desvios de conduta dos policiais.

Embora o custo direto de se manter ostensividade por longo tempo seja relativamente baixo,³² o custo de oportunidade na forma de crimes que se evitariam em áreas menos policiadas é bastante mais elevado. O ritmo com que futuramente o policiamento nas áreas conflagradas poderá ser reduzido dependerá do tratamento dessas áreas em outras di-

³¹ Até a publicação deste livro, a retomada do Complexo do Alemão ainda não fazia parte do programa, na medida em que a ocupação vinha sendo mantida preponderantemente pelas Forças Armadas.

³² Supondo que um salário-base do policial no Rio de Janeiro é de R\$1.200, a expansão nesse nível de ostensividade das UPPs para todo o restante da capital implicaria por ano cerca de 595 milhões de reais por ano entre custeio e investimento, o que se compara a um orçamento de segurança pública da ordem de R\$3 bilhões por ano.

mensões, relacionadas ao legado de um histórico de elevada violência. Na próxima seção, analiso estratégias complementares de natureza social que podem ajudar a estabilizar a pacificação.

Antes disso, cabe lembrar que a ostensividade age no sentido de alterar as expectativas do infrator quanto à probabilidade de punição. Não se pode abrir mão da ostensividade se não existe uma boa tecnologia de monitoramento de eventos. Esse problema de monitorar o comportamento de grupos focais é enfrentado pelos agentes de *parole* nos Estados Unidos, que têm que ficar marcando entrevistas com um grande lote de criminosos em regime aberto e verificando sua adesão às condições do regime aberto. Uma condição geralmente imposta é que o apenado se abstenha do consumo de drogas. Esse monitoramento é imperfeito, o que gera uma baixa expectativa de punição e conseqüentemente violação das condições de *parole*.

Uma demonstração de que a expectativa de ser pego afeta diretamente o comportamento do criminoso e reduz a probabilidade de reincidência é dada pelo baixo percentual de novas condenações quando existe monitoramento eletrônico. Di Tella e Schargrodsky (2010) mostram que, enquanto o percentual médio de reincidência de ex-detentos é de 22% na Argentina, o monitoramento eletrônico faz a taxa cair para 13%.

Outro exemplo bem-sucedido de política que aumenta a certeza da punição para criminosos em *probation* é o Projeto Hope no Havá. Uma estratégia de comunicação de endurecimento do regime é um importante componente do programa. Esse projeto submete os condenados a exames laboratoriais para testar uso de drogas, e punição com um a dois dias de confinamento em caso positivo, ou de ocorrência de outras violações do período de *probation*. Com a redução da penalidade, menores prejuízos estão em jogo, o que permite à corte havaiana tomar decisões mais rápidas e menos burocratizadas. A instituição do programa foi possível com mudança nos processos administrativos nas varas criminais havaianas. O aumento da velocidade na punição reduziu substancialmente o número de violações entre os indivíduos incluídos no programa, o que por sua vez reduziu de forma significativa o custo de monitoramento, levando a ainda menor incidência de violações (Kleiman, 2009).

Tecnologias de monitoramento imperfeitas forçam as agências de justiça a optar por elevados custos de prevenção. O caso extremo é justamente as UPP, com sua elevada ostensividade no território, única maneira (cara) de aumentar a certeza da punibilidade pelo criminoso.

6 DEFESA SOCIAL: PROGRAMAS INTERSETORIAIS COM FOCO EM REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA

Reduzir a criminalidade, e particularmente a taxa de crimes violentos, depende crucialmente de policiamento. Contudo, a existência de programas sociais bem focalizados complementa as atividades policiais por diversos motivos. Em alguns casos, a existência de programas sociais, quando combinados com o aumento da probabilidade percebida de ser

punido, aumenta o benefício líquido da não delinquência ou, o que dá no mesmo, diminui a utilidade esperada da delinquência. Geram esse tipo de impacto, por exemplo, programas bem desenhados de reinserção de egressos do sistema penitenciário,³³ ou programas de capacitação de jovens infratores. Existem experiências promissoras no Brasil, mas pouquíssima avaliação delas. A Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do Rio de Janeiro iniciou em 2010 uma avaliação do programa federal Protejo, que capacita para o mercado de trabalho jovens que cometeram ou sofreram violência. O programa concede uma bolsa de R\$100 por mês aos jovens em troca de participação em cursos de capacitação para o mercado de trabalho. Para avaliação do programa, uma amostra aleatória de jovens foi construída de forma a permitir a comparação de resultados do programa em diferentes pontos do tempo. Como o programa está sendo executado em comunidades pacificadas e não pacificadas, será possível conhecer a eficácia de programas de treinamento e de bolsas para jovens em risco de infração em diferentes ambientes. O desenho do processo de seleção permitiu a aleatorização dos jovens, criando-se um grupo de controle que será acompanhado ao longo de dois anos juntamente com o grupo de tratamento. Um dos resultados preliminares que a linha de base já produziu diz respeito à dificuldade de encontrar candidatos ao programa dentro do grupo de maior risco. Ou seja, existe um problema de focalização que se deve à natureza do processo de seleção dos candidatos.

Programas de capacitação, tendem a ter relação custo-benefício mais alta do que aqueles que investem no desenvolvimento de habilidades não cognitivas.³⁴ Formas de estimular o desenvolvimento de tais habilidades podem ser feitas pela via de programas de tutoria para adolescentes em escolas, como o *Big Brothers/Big Sisters* (BB/BS) nos Estados Unidos. O BB/BS escolhe voluntários adultos, combinando-os com jovens entre 10 e 16 anos com pai ou mãe ausente, com o propósito de criar laços de amizade dos jovens com adultos. Em um experimento aleatório, uma avaliação de impacto mostrou que jovens no programa tinham menos chance de experimentarem drogas (-46%) ou álcool (-27%). Também tais jovens se envolveram com menor frequência em agressões físicas (-32%), além de melhorar o desempenho acadêmico em diversas dimensões, por exemplo, aumentando a frequência em aula (-52% de dias faltosos), segundo Tierney e Grossman (1995).

O *Quantum Opportunity Program* (QOP) oferece a estudantes vulneráveis aconselhamento e incentivos financeiros de US\$2 para cada hora despendida em atividades específicas (metade paga à vista e metade depositada em um fundo para financiar a universidade). Estudantes selecionados aleatoriamente para o programa passaram a interagir com mentores

³³ Raphael (2010) apresenta uma boa resenha das avaliações de impacto de programas de emprego voltados para egressos do sistema prisional.

³⁴ Habilidades cognitivas são aquelas utilizadas no processo de aquisição e produção de conhecimentos. Habilidades não cognitivas, como a capacidade de se relacionar com outras pessoas, de trabalhar em grupo, de persistir diante de insucessos iniciais, são também relacionadas a sucesso no mercado de trabalho, como um número crescente de estudos empíricos mostra. As capacidades de empreender e de liderar são habilidades não cognitivas com impacto direto no sucesso profissional. A neurociência tem mostrado que, enquanto a parte do cérebro responsável pelo processamento de informações amadurece cedo (no período da infância), aquela relacionada à formação de habilidades não cognitivas segue se desenvolvendo até fins da adolescência, o que se constitui em importante janela para intervenção e que tem sido pouco explorado pela política educacional. Ver Carneiro, P. e J. Heckman (2003) para revisão da literatura relacionada.

a partir da oitava série do ensino fundamental (equivalente ao primeiro ano da *high school*, nos Estados Unidos). Por quatro anos, ou seja, durante toda a *high school*, esses jovens interagem com tutores e fazem atividades monitoradas fora da escola (como visitas a museus). Jovens observados dois anos após o fim do “tratamento” tinham uma taxa de detenção igual à metade da do grupo de controle, não sujeito ao tratamento (28% *versus* 56%). A taxa de condenação (aprisionamento) do grupo de tratamento foi de 4%, comparada a 16% do grupo de controle (Taggart, 1995).

De forma geral, a experiência mostra que programas focalizados em adolescentes e jovens vulneráveis têm mais chances de sucesso quando a intervenção é feita com o jovem ainda na escola (Carneiro e Heckman, 2003). O aluno que evadiu do sistema escolar é muito mais insensível a esses tipos de programa. Duas lições decorrem daí. Primeiro, o trabalho de assistência social no território tende a ser mais bem-sucedido, tanto em focalização quanto em impacto, se articulado com a escola. Segundo, ainda não se sabe como alterar as decisões de jovens que já tomaram a decisão de evadir. Criatividade, interdisciplinaridade e experimentação serão as chaves para o progresso nessa área.

Uma área em que o uso da prevenção policial tem sido um completo fracasso é no combate ao tráfico de drogas. Isso não seria um problema se drogadição não fosse um fator condicionante de comportamentos criminais que vão além do mero tráfico e consumo de psicotrópicos. Existe uma vasta literatura que relaciona drogadição a violência, crimes contra a propriedade e deterioração social, ou seja, que identifica nesse tipo de vício um gerador de externalidades negativas que vão além do círculo familiar. Mocan e Tekin (2006), por exemplo, mostram que existe um impacto causal de 23% do uso de cocaína em crimes contra a propriedade e de 16% em crimes violentos, utilizando uma amostra de gêmeos morando em diferentes lares. Em uma amostra de 3500 moradores de *inner-cities* nos Estados Unidos e que sofreram tratamento contra o vício em clínica especializada, foi possível observar que o tratamento reduziu o uso da droga, o que causou uma redução de 54% nos crimes contra a propriedade (Jofre-Bonet e Sindelar, 2002).³⁵

A focalização do tratamento em apenados em diferentes regimes e em egressos do sistema prisional é uma forma que tem sido utilizada em alguns países, mas não há experiência que possa ser exaltada como panaceia. Essa questão ainda não está resolvida, mas, no caso brasileiro, em face da epidemia de crack em grandes cidades, chama atenção o fato de o Ministério da Saúde não dispor de um programa que, por meio de transferências de recursos, incentive governos subnacionais, juntamente com parceiros privados, a desenvolver estruturas modernas de tratamento contra drogadição.

Concluindo, um importante componente de pacificações territoriais é a articulação das ações de prevenção de natureza intersetorial e intersecretarial. Ambas têm que ser bem focalizadas. A taxa de criminalidade é o indicador de resultado ou finalístico de um programa de pacificação. Contudo, gravidez precoce, drogadição, baixo capital social, desestruturação familiar, alcoolismo são sinais de alerta ou indicadores de antecedência em processos de

³⁵ Pollack, Reuter e Sevigny (2010) fazem uma resenha de avaliações de impacto de programas clínicos de tratamento da drogadição.

explosão de violência. É perfeitamente possível fazer baixar a violência no território mesmo sem interferir nos demais elementos que aumentam a predisposição a uma epidemia criminal. Contudo, o custo em termos de ostensividade para atingir o mesmo objetivo será mais alto e o novo equilíbrio menos estável na ausência de intervenções intersetoriais que atuem nos fatores epidemiológicos.

7 CONCLUSÃO E DIGRESSÕES SOBRE O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NO COMBATE À VIOLÊNCIA NAS CIDADES

Existem diversas experiências locais que poderiam maximizar o retorno da política de segurança pública sem mudar valores orçamentários ou legislação penal. O argumento-chave deste artigo é que muito pode ser feito antes que optemos por mudar o código penal, e mesmo antes que mais gastos orçamentários sejam reservados para a segurança pública.

Reformas gerenciais baseadas em uso intensivo de análise de dados e na elaboração de diagnósticos realimentados por monitoramento costumam funcionar em ambientes tão diversos quanto Nova York, Bogotá e Belo Horizonte. Existem diversos mecanismos para a criação de tal dinâmica de troca franca de ideias, mas a instituição de meritocracia na escolha das chefias e a remuneração por desempenho (com definição de metas anuais) são esteios desse ciclo virtuoso organizacional.

Um problema pouco discutido aqui foi a corrupção policial, e isso não foi feito porque, embora mais deletéria do que a corrupção de outros servidores públicos, a forma de combatê-la é semelhante: primeiro, despolitização da liderança como basilar para a instituição de meritocracia na corporação; segundo, mecanismos de *accountability* tais como os discutidos exaustivamente aqui; terceiro, agilização dos processos de exoneração por desvio de conduta. A demissão de policiais é um instrumento importante para a reorganização administrativa das polícias, tendo sido usado em larga escala em Bogotá (quando o número de habitantes por policial subiu de 400 para 600 enquanto o crime violento despencava). Um exemplo de que é possível tal *fast-track* mesmo com uma legislação trabalhista tão rígida quanto a brasileira foi dado por São Paulo, em 2002, com a criação da Procuradoria Disciplinar e posteriormente, em 2009, com a instituição da Coordenadoria de Procedimentos Disciplinares (CPD), vinculada à Procuradoria Geral do Estado (PGE) e que centraliza todos os processos disciplinares. Além disso, São Paulo simplificou o processo de demissão, reduzindo o número de testemunhas exigidas para que o processo administrativo seja encaminhado.³⁶

A focalização adequada no criminoso em potencial assim como a integração das ações são elementos importantes de uma política com base territorial. Cabe ao Governo Federal um papel indutor de boas práticas. O Governo Federal, a partir do Pronasci, tem induzido estados e municípios a executar programas sociais que complementam de forma importante as políticas de segurança pública. Contudo, os programas são executados de forma não coordenada. Nesse sentido, programas federais que articulem ações integradas no território, nos

³⁶ Jornal *O Estado de São Paulo*, setembro de 2009.

moldes do Vizinhanças Seguras, são a direção a seguir. Não basta ter na prateleira uma lista de programas filosoficamente bem construídos, pois ações dispersas acabam tendo pouco resultado prático.

O Governo Federal deve permitir e estimular também a experimentação, que pode ser tanto na forma de procedimentos adotados na seleção de um dado público-alvo, mas pode também incluir variações substanciais na natureza do programa. Usualmente, os convênios federais com governos subnacionais permitem pouca discricionariedade ao governo local. Programas como o Protejo, do Ministério da Justiça, poderiam admitir variações que permitissem, por exemplo, a introdução de elementos de tutoria mais incisivos. Também a mudança na forma como os jovens são encaminhados, muito dependente de redes sociais locais que acabam levando para o programa jovens associados àquelas redes, seria uma forma para melhorar a focalização. Alterações no cardápio de cursos disponíveis, redução do período de duração desses cursos e instituição de um sistema de pontuação ou de créditos poderiam premiar pequenos progressos — tão importantes para jovens infratores — que tendem a ter problemas de autoestima e baixa persistência.

Experimentação é muito importante, e junto com a experimentação cabe ao Governo Federal induzir a avaliação. O objetivo da avaliação não deve ser rejeitar o programa como um todo, mas avaliar como pequenas variações institucionais alteram seus resultados. O Governo Federal deveria estimular os estados e municípios a fazer avaliações dessa natureza, não só as custeando, mas premiando com mais recursos jurisdições que avaliem seus programas.

Sistemas georreferenciados são cada vez mais baratos, mas uma base cartográfica é algo caro. Convênios federais que possibilitem aos governos locais ter cartografia no nível de detalhe exigido pela gestão policial são necessários, e os Ministérios da Justiça e das Cidades têm um papel importante nisso. Hoje em dia, ferramentas como o *City Stat* (aplicados em Baltimore) podem cruzar informações variadas, desde que georreferenciáveis, e se transformar em importante instrumento de gestão (Baxandall e Euchner, 2003). Outro exemplo dos Estados Unidos é o programa federal MAPS (*Mapping and Analysis for Public Safety*), que financia pesquisas que apliquem ferramentas georreferenciadas na administração pública.³⁷

O Governo Federal, como importante agente financiador de projetos locais, deveria ter um papel indutor de boas práticas. O estímulo à experimentação, condicional à criação de ambiente propício à avaliação de impacto (por exemplo, com a definição de um grupo de tratamento e um grupo de controle em cada projeto inovador), deveria tornar-se prioridade nas ações mediante convênio com o Ministério da Justiça.

O Governo Federal tem feito pouco para capacitar gestores de segurança pública em planejamento. De certa forma, a criação da Força de Segurança Nacional desviou recursos que poderiam ter sido aplicados em capacitação local. Por exemplo, a estruturação de um Compstat ou metodologias de policiamento orientado para solução de problemas mereceriam mais suporte do Governo Federal. Nesse sentido, a construção de indicadores de de-

³⁷ Ver <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/maps/>>.

sempenho deveria ser estimulada pelo Ministério da Justiça. Hoje em dia, graças ao movimento Fórum Brasileiro de Segurança Pública, existe algum esforço para padronização de indicadores básicos. Contudo, como tal esforço não é induzido mediante mecanismos de bonificação, gera poucos resultados práticos. Por exemplo, a produção de indicadores padronizados — com a mesma metodologia em todos os estados — deveria ser um elemento condicionante de convênios na área de defesa social. O Governo Federal proveria assistência técnica para que tais indicadores fossem produzidos, inclusive tecnologia necessária para sua elaboração. Indicadores a serem produzidos e que hoje não existem de forma padronizada, por exemplo, são a taxa de criminalidade por áreas integradas de segurança pública ou a taxa de prisão por tipo de crime. A inexistência desse tipo de dados inviabiliza estudos acadêmicos em criminologia. A ausência de tais dados explica por que a ciência criminológica ainda é dominada por estudiosos com formação jurídica, e não dividida, como nos Estados Unidos, com acadêmicos especializados em economia, sociologia e estatística.

Muito foi mencionado e citado aqui sobre as inter-relações entre prisões e territórios. Políticas locais que acompanhem egressos na reinserção social devem ser estimuladas. Indicadores de reincidência, uniformes entre diferentes estados, devem ser produzidos. Experiências devem ser comparadas e inovações estimuladas. Toda flexibilização na legislação que permita parcerias público-privadas devem ser permitidas. Prisões geridas pelo setor privado sob regime de concessão devem ser estimuladas como forma de melhorar a qualidade do serviço e aumentar a oferta de vagas no sistema. Ao mesmo tempo, para presos de menor periculosidade e maiores perspectivas de reinserção, programas de média e alta complexidade de natureza intersetorial e multidisciplinar (que combinem tratamento à drogadição com programas educacionais que estimulem habilidades não cognitivas) devem ser estimulados. O Governo Federal tem papel central nesse processo, tanto no papel consultivo aos governos locais quanto no papel de indutor — mediante transferências condicionais via convênio e que premiem o cumprimento de metas de indicadores padronizados.

Em quais casos seria justificável um papel ativo do Governo Federal na alocação de recursos humanos no combate ao crime? Na maior parte das vezes, sendo crime um fenômeno local e não havendo fortes evidências de migração do criminoso, não caberia a atuação do Governo Federal. Contudo, o crime utiliza recursos que provêm de outros estados: por exemplo, a droga vendida nas ruas de São Paulo e grande parte dos produtos ilegais vendidos nas ruas do Rio de Janeiro por camelôs são internalizadas no país através da fronteira do Paraná com o Paraguai. O mesmo ocorre com as armas utilizadas por assaltantes que roubam veículos para revender no Paraguai. A internacionalização do crime é um fenômeno que se intensificou com a globalização, e as alternativas existentes exigem um envolvimento crescente das autoridades de fronteira — não somente da Polícia Federal, mas também do controle sanitário ou das agências reguladoras como ANVISA.³⁸

Ou seja, a tecnologia produtora de crimes possui diversas economias de escopo, e muitas

³⁸ Naim (2005) mostra as diversas facetas da internacionalização e o aumento da sofisticação que decorreu de inovações tecnológicas, por um lado, e como contrapartida da maior liberdade de comércio de bens e fatores no mundo, de outro.

dessas atividades envolvem elos internacionais ou interestaduais e se beneficiam de legislação frouxa ou de leniência administrativa da jurisdição de origem — caso em que cabe a participação direta da Polícia Federal.

A lavagem de dinheiro resultante do comércio ilegal sempre se dá através de elos com o setor legal — e tais elos passam muitas vezes despercebidos. A utilização da capilaridade da Polícia Rodoviária Federal para combater o crime urbano a partir do controle do trânsito de caminhões nas fronteiras interestaduais (caminhões que podem incluir carregamentos de mercadorias ilegais) em parceria, por exemplo, com as polícias civis e com a própria fiscalização fazendária estadual, é uma ideia promissora. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, um acordo entre a polícia civil e a inspetoria fiscal de fronteira criou dificuldades para o comércio ilegal de combustíveis — cujo fluxo de caixa muitas vezes alimenta financeiramente outros crimes. As finanças do tráfico de drogas no Rio de Janeiro podem envolver a compra de terras no Mato Grosso, por exemplo. O rastreamento de tais transações é função da Polícia Federal e faz parte de uma estratégia integrada de combate ao crime. Nesse sentido, não há muita novidade aqui a não ser dizer que a integração operacional entre polícias locais e federais deve ser estimulada ao limite.

Além da repressão às atividades criminais que ultrapassam fronteiras dentro da Federação, existem casos em que o Governo Federal tem que intervir diante da incapacidade dos órgãos locais de se defenderem. O crime de milícia ou a formação de máfias dentro dos estados e municípios e que usam de ameaças para obter favorecimentos são exemplos disso. A forma como as milícias se relacionam com os governos locais — seja financiando ou formando quadros do legislativo local, seja tendo policiais militares e civis diretamente envolvidos no crime — ameaça o estado de direito de forma tão grave que, no limite, pode capturar — no sentido aplicado pelos cientistas políticos — o processo de tomada de decisão na alta hierarquia do governo local. É muito comum esse tipo de crime evoluir para estágios de corrupção endêmica ou estrutural do estado. Dois exemplos práticos podem ser dados: o Espírito Santo, no início da década de 2000, quando o crime de pistolagem era intermediado por membros do Poder Judiciário (Soares *et al.*, 2009), ou o Rio de Janeiro, no caso do envolvimento da cúpula da polícia civil com as milícias ou com a máfia de caça-níqueis, em fins de 2006.

Nesses casos, é difícil imaginar uma redução do problema a proporções não endêmicas sem a participação ativa e liderança tanto do Ministério Público quanto da Polícia Federal na investigação e na repressão. Cabe também ao poder executivo federal a liderança na proposição de reformas no código penal que o adaptem para esses novos fenômenos criminais. Por exemplo, uma mudança da legislação penal que regulamente o crime de milícia e o torne hediondo deve ser estudada. Na Itália, uma lei específica (Artigo 416 bis, crime de associação criminosa) foi importante na prisão de uma série de mafiosos ligados à Camorra napolitana (Saviano, 2008).

O endurecimento da legislação penal para crimes graves, sem direito aos benefícios de progressão de pena típicos da lei de execuções penais, seria um complemento fundamental e que ajudaria muito os estados no combate a grupos que controlam o território.

Os atentados terroristas de novembro de 2010 no Rio que precederam a bem-sucedida

operação militar de invasão do Complexo do Alemão com o auxílio das Forças Armadas no mesmo mês chamam atenção para pelo menos três aspectos que demandam mudanças de legislação federal. O primeiro é que tais atentados, baseados em ataques aleatórios a cidadãos comuns, orquestrados a partir de ordem das chefias dos comandos criminais em presídios federais, não são tipificados como terrorismo no código penal. Nesse caso, na ausência de poderio militar para enfrentar o processo de expansão das UPP, os grupos criminosos usaram explicitamente esses atentados para pressionar, pela via do medo, o governo estadual a desistir da estratégia de reconquista de territórios. As ordens dadas a partir desses presídios e as respostas a elas identificam claramente que tais criminosos são líderes de comandos terroristas e não “apenas” grandes narcotraficantes.

O segundo ponto é que tais ordens partiram de prisões de segurança máxima. Ou seja, como pode uma prisão de segurança máxima ser tão permissiva em relação a visitas, único mecanismo pelo qual tal comunicação pode ocorrer?³⁹ O confinamento em tais equipamentos deveria ser total e absoluto, e qualquer comunicação externa só poderia ocorrer acompanhada de agente público federal e mediante gravação de som e vídeo, pois do contrário a segurança não é máxima. A capacidade de se comunicar com agentes externos (advogados e familiares) tende a aumentar o poder de barganha de tais criminosos inclusive dentro do próprio presídio — porque aumenta a capacidade deles de retaliar contra os próprios agentes penitenciários e diretores de presídios. Da mesma forma, não deveria ser permitida a comunicação entre presos em tais estabelecimentos correccionais.

Em terceiro lugar, cabe discutir o papel das Forças Armadas como força de dissuasão em casos de crise extrema. A política de retomada militar, ao forçar a antecipação da conquista do Complexo do Alemão, necessitou de auxílio das tropas militares. Para que o cronograma de UPP seguisse seu ritmo, foi necessário que tropas do exército ficassem no território até que a polícia tivesse contingente de policiais suficiente para a construção de UPP com a envergadura exigida para tal ambiente. Casos extraordinários como esse exigem soluções extraordinárias, e a legislação deve ser alterada para que não obstaculize tais alternativas. A invasão da Vila Cruzeiro necessitou de blindados militares. Uma política de segurança não pode depender de permissões especiais de compras de blindados militares pela polícia para ser exercida em plenitude. Portanto, as Forças Armadas devem, através de convênios com os estados, colocar à disposição equipamentos e tropas para que sejam utilizados em eventos extremos. Note que isso é muito diferente de dizer que as Forças Armadas devem ser corresponsáveis pela política de segurança, cujas estratégias devem ser delineadas em âmbito estadual e que devem operar cotidianamente com recursos estaduais.

Por fim, cabe ao Governo Federal liderar o processo de mudança na legislação penal. Em que direção? De forma a maximizar, dada a limitação de recursos, o poder de dissuasão e de incapacitação do sistema penal. Uma legislação bem focalizada que tenha como objetivo maximizar a incapacitação deve despende recursos orçamentários escassos de forma a prender por mais tempo indivíduos mais perigosos. Onde e quando a incapacitação é menos

³⁹ Ver *O Globo*, 19/12/2010, sobre a prisão federal de Catanduva.

necessária, as inovações tecnológicas e de procedimentos dentro da polícia mostram que é possível maximizar dissuasão através de prevenção bem focalizada e bem comunicada. A redução do custo de monitoramento do território e de indivíduos, permitido com as novas tecnologias, aos poucos faz do aprisionamento indiscriminado uma alternativa ruim. O uso do acompanhamento intensivo de presos em regime aberto (chamado *community correction*) ou a instalação de monitoramento eletrônico são alternativas ao encarceramento e poupam recursos para que o sistema prisional se concentre em criminosos cuja incapacitação por longo tempo seja imprescindível. Não se trata portanto de punir mais, mas de punir melhor.