

REGIONALIZAÇÃO E DIVERSIDADE DA CRIMINALIDADE

Claudio Beato

O texto de Sergio Guimarães Ferreira, neste volume, é ambicioso, competente e bem informado na literatura sobre políticas públicas para controle de homicídios e crimes violentos. A discussão de uma agenda pendente é feita a partir de revisão de experiências bem-sucedidas no Brasil e em outros países que poderiam ser replicadas. Os casos mais notáveis da literatura estão presentes, tais como o Ceasefire de Boston, Safe Neighborhood em Chicago, Fica Vivo de Minas Gerais, Medellín e a Cultura Cidadã de Bogotá ou o caso de São Paulo. Temos também a revisão das estratégias mais promissoras de policiamento orientado para problemas ou focado em *hotspots* e de governança integrada de defesa social.

A ambição talvez seja excessiva ao tomar todo o Brasil como objeto de discussão, dispondo somente dos dados de homicídios produzidos pelo Ministério da Saúde produzidos e analisados em segunda mão. Várias são as razões para guardarmos certa cautela em relação a esses dados, que têm a ver com o fato de essa base se restringir a informações de centros que dispõem de equipamentos de saúde, e também com a diversidade oculta das motivações que resultam em homicídios. De qualquer maneira, é o que temos de comparável, pois não dispomos de outras séries temporais, ou mesmo de pesquisas nacionais de vitimização.¹

1 REGIONALIZAÇÃO E DIVERSIDADE

Caberia, então, uma análise mais acurada, ao combinarmos regionalmente essas informações sobre homicídios com variáveis de desenvolvimento econômico. Seria uma maneira de termos um retrato regional mais preciso, na hipótese de que nem todos os territórios brasileiros compartilham os mesmos problemas, ou requerem soluções parecidas. Vários indícios corroboram essa hipótese, tais como o perfil regional distinto das mortes por arma de fogo ou algumas evidências a respeito das motivações envolvidas nesses homicídios.

Uma maneira de fazer essa regionalização é através de uma análise de conglomerados municipais, com base numa Árvore Geradora Mínima, como em Assunção, Beato, Castro e Silva

¹ A primeira pesquisa nacional de vitimização está sendo realizada pelo Datafolha/CRISP, e seus resultados deverão ser entregues em 2011.

(2004). Obtém-se como resultado a definição de 40 conglomerados, agrupados em quatro conjuntos, de acordo com as características de criminalidade e de variáveis sociodemográficas:²

A. *Zonas metropolitanas de violência urbana*. No primeiro grupo, composto por 112 municípios, 5 dos quais são capitais, estão aquelas cidades com elevadas taxas de homicídios, entre 30 e 50 por 100 mil habitantes por ano, e melhores indicadores de desenvolvimento. Estão ali regiões metropolitanas situadas na Região Sudeste, tal como o estado do Rio de Janeiro, especialmente os municípios de Rio de Janeiro, Seropédica, Japeri, Nova Iguaçu, Queimados, Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti. Nesse grupo está também o conglomerado composto por municípios do interior do Rio, tais como Petrópolis, Magé, Guapimirim, Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Teresópolis, Cachoeiras de Macacu e Nova Friburgo, além de municípios da Região dos Lagos, como Saquarema, Silva Jardim, Araruama, Arraial do Cabo, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Macaé e São Pedro da Aldeia. Nesse grupo, no estado de São Paulo, estão Embu, Itapeverica da Serra, São Paulo, Osasco, Taboão da Serra, Carapicuíba, Jandira, Diadema, São Bernardo do Campo, São Vicente, Santo André, Guarulhos, São Caetano do Sul e Cubatão.

No entorno da cidade de São Paulo temos, ainda, Cotia, Ferraz de Vasconcelos, Santos, Suzano e Itaquacetuba. No Espírito Santo, os municípios de Vitória, Viana, Vila Velha e Serra. Ainda na Região Sudeste, temos municípios localizados na região metropolitana de Belo Horizonte, tais como a própria Belo Horizonte, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Sabará e Santa Luzia. Mais a nordeste, temos municípios situados na região metropolitana de Recife, como Cabo de Santo Agostinho, Vitória de Santo Antão, Jaboatão dos Guararapes, Recife, Olinda, Camaragibe e Paulista.

Nesse primeiro grupo encontramos cidades com graus de desenvolvimento mais elevados e altas taxas de homicídio. Situadas em zonas metropolitanas ou áreas próximas a elas, são cidades onde se concentram fenômenos ligados às gangues de jovens e ao narcotráfico. Também é onde ocorrem de forma predominante os crimes violentos contra o patrimônio e, especialmente, os assaltos à mão armada. No interior das cidades, é possível identificar *hotspots* (áreas quentes) para cada tipo de crime. Em geral, os crimes contra o patrimônio situam-se ao redor das áreas comerciais, onde transeuntes são alvos específicos de roubos e roubos à mão armada. Já os crimes contra a pessoa e os homicídios tendem a concentrar-se nas áreas mais pobres dessas cidades.

B. *Zonas de expansão de violência*. O segundo grupo é composto por municípios com taxas de homicídio elevadas, porém não tão altas quanto as do primeiro grupo (entre 20 e 30 homicídios por 1.000 habitantes por ano). Esse grupo conta com 799 municípios, correspondentes a 14,5% do total, em áreas do interior de diversos estados. Neles tem ocorrido a expansão dos homicídios num fenômeno semelhante ao das grandes regiões metropolitanas do primeiro grupo. Não por acaso, encontram-se numa zona concêntrica no entorno das grandes regiões metropolitanas de seus estados. Assim, temos uma grande mancha situada no interior de São Paulo que se estende ao Triângulo Mineiro. No interior de Pernambuco, é a zona que se delinea

² Esta análise foi feita com dados até o ano de 2005. Alguns municípios terão sua posição alterada no ano de 2011.

em torno de Caruaru. Temos, também, algumas capitais, como João Pessoa na Paraíba, além de Lagarto, Aracaju e Nossa Senhora do Socorro em Sergipe. Essa zona se estende ainda por Maceió, por outras cidades em seu entorno e algumas zonas do interior de Pernambuco. Trata-se, principalmente, de municípios das zonas de expansão interiorana, abrangendo conglomerados concentrados em cidades de porte médio no interior do Rio de Janeiro, Espírito Santo e algumas cidades de fronteira em Minas Gerais, Rondônia, Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Amapá, Pernambuco e Mato Grosso. Na Região Norte, temos cidades como Santarém, Altamira e Marabá no Pará. Em São Paulo, a área que se estende do nordeste até o sul do Rio de Janeiro e a alguns municípios do sul de Minas Gerais. No Mato Grosso, existe uma zona que compreende Campo Grande e Dourados.

Essas regiões de expansão de violência são cidades de porte médio que tendem a desenvolver mecanismos de deterioração da segurança parecidos com os que ocorrem nas grandes cidades, inclusive com a concentração de crimes em “áreas quentes”. Muitas delas têm assistido à proliferação de grupos de jovens associados a atividades criminosas. Nesses locais, os mecanismos de controle social também se deterioram, uma vez que o crescimento das cidades enfraquece as formas tradicionais de controle e não propicia o surgimento de formas alternativas a elas. Favelização crescente e ausência de estratégias de controle específicas para áreas deterioradas têm conduzido a essa situação de desorganização nas zonas urbanas interioranas.

C. Zonas de criminalidade tradicional. No terceiro grupo, temos muitas cidades com taxas menores (entre 10 e 20 homicídios por 100 mil habitantes) e que contêm 3.517 municípios, ou 64% do total. Temos algumas capitais, como Manaus, Boa Vista, Rio Branco, que estão situadas numa grande área compreendida por Amazonas, Acre e Roraima. Essa área se equivale a outra existente no Rio Grande do Sul e que vai até o interior de Santa Catarina. Outra região contida nesse grupo abrange alguns municípios do norte de Minas Gerais, Tocantins, sul do Maranhão e Piauí, além de outros na fronteira do Pará.

Trata-se de áreas que sempre foram consideradas violentas, pois são zonas de expansão agrícola e de fronteira, com mecanismos rarefeitos de polícia e justiça, em que é muito frequente a utilização de armas para a solução de conflitos. Pode-se dizer que todas as regiões brasileiras em diferentes momentos da história vivenciaram esse tipo de violência.

D. Zonas de baixa violência. Temos, finalmente, o grupo formado por baixas taxas de homicídio e baixo desenvolvimento, que corresponde a 19,6% do total. São áreas no norte de Minas, em quase todo o estado do Ceará, Maranhão, bem como grandes áreas no interior dos estados e regiões mais isoladas, compostas por pequenos municípios e frequentemente mais distantes dos grandes centros.

Essa regionalização sugere uma realidade muito mais diversa do que o Sergio delinea. Os problemas regionais do Brasil são bastante distintos, e as soluções também o serão. Muitas soluções discutidas no texto não se aplicarão às diferentes zonas. A bem da verdade, Sergio não está preocupado em entender o Brasil em sua diversidade, mas sim com o problema da violência nos ambientes urbanos em geral e na cidade do Rio de Janeiro em particular.

Sem dúvida, essa área e outras similares a ela são prioridades inquestionáveis no Brasil, e justificam muitas das atenções discutidas.

2 URBANIZAÇÃO E VIOLÊNCIA

O fenômeno mais estreitamente associado ao crescimento dos crimes violentos no Brasil é a urbanização. A rigor, poderíamos dizer que crimes violentos são fenômenos urbanos associados a processos de desorganização nos centros urbanos, nos quais os mecanismos tradicionais de controle se deterioram, tal como ocorreu em outros países. Uma das mais influentes pensadoras dos problemas urbanos das grandes cidades, Jacobs (1961, prefácio) dizia que devemos entendê-las como ecossistemas cuja diversidade e interdependência cumpriam a função de revitalização e controle. Não podemos compreender o crescimento da criminalidade violenta no Brasil sem buscarmos as razões dessa desorganização que ocorre em seu interior, e que se instala mais intensamente em algumas de suas áreas mais violentas. Há alta concentração espacial na distribuição do crime, seguindo o princípio de Pareto, tanto do ponto de vista intramunicipal como do intermunicipal: poucos locais concentram grande número de crimes e poucos criminosos cometem a maioria dos delitos. Duas cidades brasileiras, Rio e São Paulo, concentram um terço dos homicídios, bem como poucos *hotspots* concentram a grande maioria de crimes violentos nessas cidades. Os impactos desse tipo de distribuição espacial para a configuração das cidades, assim como para o desenvolvimento de mecanismos de controle e desenho de políticas públicas, são óbvios.

Novas possibilidades de análise se abrem com base nessa perspectiva. Dificilmente encontraremos uma associação forte entre indicadores socioeconômicos e os homicídios se observarmos os dados de forma agregada. Entretanto, ao analisarmos espacialmente, constatamos que os homicídios se concentram em áreas desorganizadas e pobres, da mesma maneira que os crimes contra o patrimônio ocorrem onde há maior disponibilidade de alvos.

Um estudo feito por Ramos e Monteiro (2009) para a cidade de São Paulo ilustra bem esse ponto. Foram utilizados dados de setores censitários com percentual de chefes de família que ganham até um salário-mínimo como uma *proxy* para pobreza. Foi utilizada uma técnica chamada *geographically weighted regression*, um tipo de análise de regressão. Em regressão “normal”, supõe-se que o relacionamento que se está modelando permanece o mesmo em qualquer lugar na área estudada, como se os parâmetros da regressão fossem válidos para todo o território. Muitas vezes porém não é esse o caso. As correlações podem variar no espaço, e muitas das relações observadas no nível global não se mantêm quando observadas localmente. Assim, a correlação entre indicadores socioeconômicos e homicídios pode ser mais forte em algumas partes da cidade do que em outras. Os resultados indicam que, embora existam muitas áreas pobres na cidade, não é em todas elas que se encontra uma relação forte com os dados de violência. Isso, provavelmente, ocorre porque existe uma conjunção de fatores que, associados à pobreza, podem levar à violência. Ou seja, não é a pobreza em si mesma, mas uma soma de aspectos que se relacionam entre si, nos quais a pobreza é uma das condições necessárias, mas não é o suficiente.

As implicações desse tipo de resultado para as políticas públicas são muito claras. Reduzir a pobreza na cidade como um todo pode não ter um impacto significativo para a redução dos homicídios, mas fazê-lo de forma focalizada em alguns desses *hotspots* será extremamente relevante. Esta é uma conclusão particularmente adequada para a discussão sobre as UPPs que se pretende empreender.

3 O QUE PODE SER ÚTIL NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA?

Sergio busca o que há de mais relevante na literatura para levantar as possibilidades no desenho de programas. Por relevante, ressalto aqui o pouco que se tem em termos de análises de impacto de políticas no Brasil. Não é muita coisa, mas algo de substancial tem sido produzido. Gostaria de levantar um ponto comum a essas experiências, ao qual não foi conferida a devida atenção: a gestão da informação na segurança pública. Informações são o insumo com a qual trabalham as agências de controle, e não há experiência bem-sucedida que não lide de forma mais ou menos sofisticada com as informações. O advento de um sem-número de tecnologias para a gestão da informação, bem como a complexidade da violência e criminalidade, tem induzido crescentemente a essa abordagem. Tal como ocorreu na saúde ou na educação, é crescente a demanda por uma “segurança por meio de evidências”.

Não pude depreender do texto o que está sendo feito exatamente em relação a isso, à exceção dos dados de inteligência policial. Se estou correto, ainda é muito incipiente a utilização de informações e dados geoprocessados no planejamento e na avaliação de resultados. Existem dados agregados por AISPs – Áreas Integradas de Segurança Pública que, se são úteis para conferir prêmios, são de pouca valia para o planejamento operacional ou uma avaliação mais densa dos resultados. Além disso, mapas são também ferramentas importantes para a cooperação entre agências, tal como se pretende no futuro com a segunda fase da UPP social. Curiosamente, existe a tecnologia disponível para isso, embora ela não seja empregada. Não hesitaria em afirmar que esse é um dos fatores que explicam o aumento dos crimes violentos e contra o patrimônio no Rio.

Além disso, fica a questão de saber como é feito o diagnóstico detalhado que precede a implantação das UPPs. Tomar grandes unidades para avaliação pode estar ocultando aspectos importantes para o programa, tanto positivos como negativos. O programa pode estar sendo bem-sucedido, mas pode estar ocorrendo uma migração para as áreas limítrofes, por exemplo. Outros componentes oriundos de fontes não policiais podem ser utilizados, tais como os de órgãos da administração pública municipal e estadual, além de informações das comunidades através de encontros e levantamentos com os moradores.

Daí que é fundamental se criarem as instâncias de análise criminal para fins operacionais, e não simplesmente para a confecção de estatísticas. Os departamentos ou centros de análise devem estar diretamente conectados às unidades operacionais, subsidiando as atividades policiais com dados e análises.

4 TRANSVERSALIDADE E GESTÃO EM REDES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das melhores evidências em favor do projeto das UPPs cariocas é o vasto lastro de experiências nas quais elas se assentam. Existe claramente uma adesão a estratégias que trabalham com a sequência “extirpar e semear” (*weed and seed*), na qual se restaura a ordem preliminarmente para então iniciar os projetos de desenvolvimento social. Sem a retomada dos territórios, as chances de sucesso dos projetos sociais são pequenas.

O vasto repertório de ações inclui estratégias municipais, estaduais e federais, e dirige-se a aspectos de gestão qualificada para integrar e coordenar organizações em diversos níveis e atores distintos. Os grandes empecilhos são sem dúvida a magnitude da tarefa e as vicissitudes decorrentes da coordenação de ações entre agências profundamente insuladas e localizadas em distintos níveis de governo. Integração interagencial é uma ideia fácil de enunciar, mas difícil de implementar. Algumas agências e programas estão mais naturalmente propensos às atividades de extirpar as ervas daninhas do que às de semeadura. Outras, como o citado PRONASCI, ficam mais à vontade com a intervenção social do que com as ações policiais muitas vezes necessárias. Não é trivial, portanto, o gerenciamento da sequência, e a estratégia mais adequada talvez envolva o desenvolvimento de uma metodologia de ação em rede, em torno de problemas bem focalizados, através de câmaras de gestão locais. Não se trata de projeto apenas para os próximos quatro anos, e o maior desafio será assegurar as condições de continuidade e institucionalização.

5 É POSSÍVEL UM PROGRAMA DE SEGURANÇA SEM REFORMA DAS POLÍCIAS?

A discussão do impacto do policiamento nas taxas de crime é uma das mais instigantes no atual contexto brasileiro. Existe uma divisão clara nesse tema: alguns autores acreditam que a polícia pode muito pouco, dado que as variáveis fundamentais estão fora de seu alcance. Bayley (1994) traduz esse ceticismo dizendo que seria como lançar mão de um *band-aid* para curar um câncer. De outro lado, o paradigma da polícia de Nova York em relação aos crimes contra a qualidade de vida³ conferiu grande importância às estratégias gerenciais desenvolvidas pela própria polícia. Existe uma grande margem de atividades que pode ser desenvolvida pela polícia, desde que adequadamente respaldada por informações e formas de gestão baseada em resultados.

No caso do Rio, no entanto, o tema da reforma antecede esse debate. A corrupção e a violência policial, que se manifestam em graus bastante acentuados, são um condicionante crucial para o processo que se quer empreender. Difícil falar em reengenharia sem uma ampla reforma ocorrendo paralelamente. Ainda temos uma das Polícias Militares mais brutais do mundo, com altos graus de letalidade de civis, e com problemas de corrupção

³ Refere-se aos delitos menores mas que afetam a qualidade de vida da população, tais como camelôs nas ruas, pedintes ou o uso de álcool nas ruas. A ideia é a de que isso contribui para um ambiente criminógeno e está na origem de uma ideia falsa de que se trata de uma tolerância zero. Na verdade, é um princípio conceitual, e não uma estratégia de segurança.

nos mais diversos níveis em ambas as polícias. Colômbia, Nova York e mais recentemente Los Angeles empreenderam reformas profundas antes de colher resultados. México e Rússia iniciaram ambiciosos processos que, no caso mexicano, estão incluindo uma intervenção do exército nas polícias de alguns estados e, no caso russo, uma ampla depuração de quadros, tal como ocorreu na Colômbia. Os casos de Los Angeles e Nova York foram marcados por uma profunda orientação profissionalizante, voltada para um policiamento baseado em evidências e de cunho científico.⁴

A forma hesitante como tem sido tratado o tema da reforma das polícias cariocas, especialmente a PM, bem como a ambiguidade que o tema das milícias introduz no cenário, certamente cobrará seu preço. No caso da reforma, o preço é cotidianamente cobrado nas notícias e queixas da população. As milícias, entretanto, têm um potencial mais profundo de deterioração institucional, e o caso de Medellín que o Sergio ressalta é um cenário possível.

6 EMPIRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A boa e interessante revisão da literatura no texto de Sergio é reveladora de um dos aspectos mais complicados nas políticas públicas de segurança no Brasil: sua fragilidade empírica. Existe grande carência de muitas coisas, mas sobretudo de massa crítica no interior das polícias, de gestores especializados na administração pública, e até mesmo de conhecimento acadêmico sobre os determinantes da violência. Nos anos 1960, quando os EUA enfrentaram um recrudescimento da violência, montou-se uma comissão presidencial que sugeriu uma série de medidas para enfrentar o problema.⁵ Muitas são bastante parecidas com o que se discute no Brasil hoje, mas dois dos eixos propostos são particularmente relevantes, a saber, a necessidade crucial de (a) qualificação de quadros para as organizações do sistema de justiça criminal e (b) pesquisas como elementos centrais para a compreensão do fenômeno criminal, contribuindo para subsidiar políticas públicas e programas mais efetivos.

No Brasil não há sequer uma universidade oferecendo cursos de mestrado ou doutorado em criminologia, ao passo que nos EUA existem hoje 35 cursos de PhDs e 155 de MA ou MS em Criminal Justice. Eles estão voltados para a qualificação em pesquisas de temas de interesse, bem como para a administração e a compreensão de áreas específicas, como as organizações policiais, sistemas correcionais, justiça criminal e a comunidade. Especial atenção é dada à compreensão dos mecanismos de causalidade e às técnicas de análise de dados e avaliação de projetos e programas de prevenção do crime.

⁴ Uma das dificuldades dessa profissionalização no Rio de Janeiro é que, tal como ocorre em outros estados, ainda se trabalha através de turnos.

⁵ *The Challenge of Crime in a Free Society*. A Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. United States Government Printing Office. Washington, D.C., 1967.