

MEDIDAS FRACAS EM TEMPO DE CRISE: AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL¹

Leandro Piquet Carneiro

1 INTRODUÇÃO: UM SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL FRACO E POUCO ATUANTE

O Brasil tornou-se uma sociedade democrática na década de 1980 e, por alguma razão que ainda não se entende muito bem, ao mesmo tempo, passou a ser um dos países mais violentos do mundo. O país estava em 2004 entre os 5% mais violentos do mundo, com uma taxa de homicídios que é quase três vezes a taxa média mundial de 9,2 naquele ano (WHO, 2004).

Em todos os 26 estados que existiam em 1980, a taxa de homicídio de 2007 era maior do que em 1980 e em 8 deles a taxa aumentou mais de 200% no período. O problema é particularmente grave nos estados do Nordeste. O estado mais violento do Brasil em 2007 era Alagoas, com 60,4 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, seguido pelos estados do Espírito Santo e Pernambuco, com taxas acima de 50 por 100 mil.²

As razões dessa transformação em um período em que houve uma melhora na distribuição de renda e no acesso a educação ainda não são conhecidas de forma satisfatória. O Brasil não se tornou apenas um país violento, entre 1980 e 2007 mas também um país, relativamente rico, se considerarmos os outros países do grupo dos 5% mais violentos do mundo: Libéria, Rússia, Somália, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Angola, África do Sul, Serra Leoa e Colômbia. Nesse grupo, só os países exportadores de petróleo, Rússia e Venezuela, têm renda *per capita* maior do que a do Brasil.³

O Brasil, como os demais países da América Latina, tem um sistema de justiça criminal relativamente pequeno e pouco operante dado o nível de criminalidade observado (Soares e Naritomi, 2007). O Gráfico 1, a seguir, ilustra a discrepância entre as ofertas de crime e punição. No eixo horizontal está representada a razão entre as taxas de encarceramento e homicídios por 100 mil habitantes e no eixo vertical, entre a taxa de policiais e a de homicídios. Os pontos representam países e estados do Brasil e dos EUA. De maneira geral,

¹ Artigo elaborado para o seminário Agenda Pendente, Casa das Garças. Uma versão anterior e ampliada deste artigo aparece em Carneiro, L. P. (2010), Mercados ilícitos, crime e segurança pública: temas emergentes na política brasileira. CLP *papers*, n. 5, Centro de Liderança Política, São Paulo.

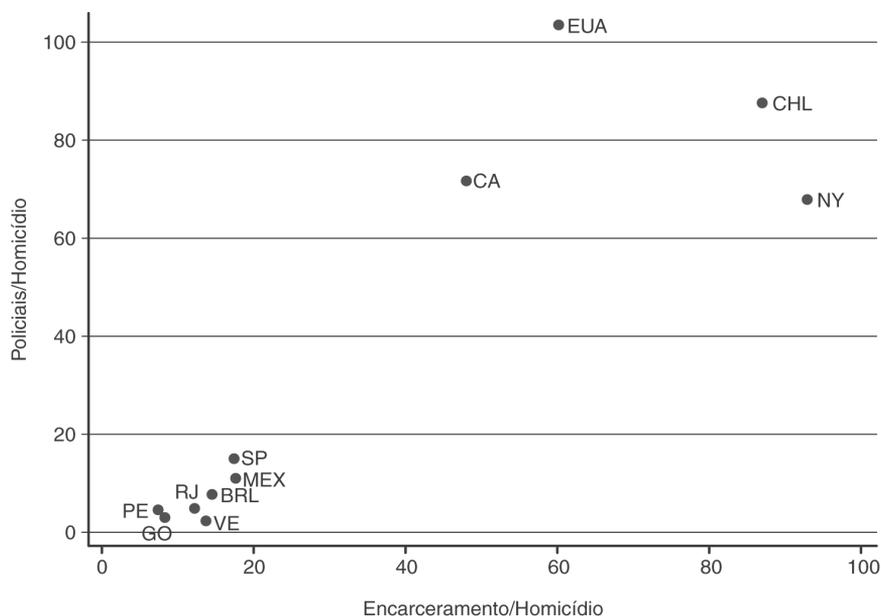
² World Development Indicators Database, Banco Mundial, 2009. Disponível em <<http://web.worldbank.org/>>. World Health Organization (2004). Dimensions of Interpersonal Violence. WHO studies series.

³ DATASUS. Óbitos p/Residência por Grande Grupo CID10 (X85-Y09) segundo Unidades da Federação.

os países da América Latina, com exceção do Chile, têm um índice de encarceramento e de policiais muito baixo, dado o nível de violência que apresentam. Esses países formam na verdade um *cluster* bastante homogêneo.

GRÁFICO 1

Relação entre as taxas de encarceramento e policiais por 100 mil habitantes ponderadas pela taxa de homicídios



Fontes: População Carcerária: Brasil: Anuário do Conselho Nacional de Justiça de 2005, Ministério da Justiça. Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005). Outros países da América Latina: International Center for Prison Studies (2009). International Center for Prison Studies, 2009. World Prison Population List (eighth edition).

População: Brasil: IBGE, Estimativas da População em julho de 2006. Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). Venezuela: Proyecciones y Estimaciones de Población: Total País 1950-2050. Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de Población 2000-15. Colômbia: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Censo da População 2005. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Conteo de La Población, 2005, Síntese de Resultados. EUA: US Census Bureau, Annual Estimates of the Resident Population for the United States (2006). Dados Criminais: Brasil: SENASP, Ocorrências de homicídios dolosos registrados pelas polícias letais intencionais (homicídio doloso); lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Dados de 2005. Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005) e FBI. Colômbia e Venezuela: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

A situação do Brasil ficaria ainda pior se São Paulo fosse excluído do cálculo nacional. Sem São Paulo, a taxa de encarceramento do Brasil só seria maior do que a da Venezuela, país que nos dez anos entre 1998 e 2007 observou um crescimento de 160% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes (Briceño-Leon, 2009, p. 31). Estes dados indicam que, de maneira geral, os países da América Latina têm optado por manter um nível muito alto de impunidade penal. Penas de prisão têm sido aplicadas com muito menor frequência do que seria esperado, dado o nível de criminalidade violenta desses países, e a disponibilidade de policiais acompanha a mesma tendência. No Brasil há menos de 10 presos para cada homicídio, enquanto nos EUA há 82,8 e no Chile, aproximadamente 87. Na Itália são 84 presos

para cada homicídio e na França, 137. A razão entre a taxa de policiais e a taxa de homicídio também se encontra em um patamar muito diferente dos países da América Latina e mesmo dos EUA, com 411 e 536 policiais por homicídio, respectivamente (Tabela 1). Os valores dos países europeus são tão extremos que não foram representados no Gráfico 1 para não prejudicar a visualização das (pequenas) diferenças entre os países da América Latina e os estados brasileiros.

TABELA 1 Taxas de homicídio, encarceramento e de policiais por 100 mil habitantes em países e estados selecionados

	Taxa de encarceramento por 100 mil hab. ^{1,2,3}	Taxa de Policiais por 100 mil hab. ⁴	Taxa de homicídio por 100 mil hab. ⁵	Razão entre a taxa de encarceramento e taxa de homicídios	Razão entre a taxa de policiais e a taxa de homicídios
Brasil ⁵	168,8	315,8	23,6	72	13,4
Pernambuco	187,8	312,4	48,0	39	65
Rio de Janeiro	305,5	472,4	40,5	75	11,7
São Paulo	270,7	311,0	18,9	143	165
América Latina ⁶					
Chile	305,0	234,7	3,0	101,7	782
Venezuela	78,6	434,0	33,0	2,4	132
Colômbia	149,2	299,6	40,0	3,7	75
México	207,3	303,4	18,0	11,5	169
Outros ⁶					
Itália	92,0	452,7	1,1	83,6	411,6
França	96,1	375,2	0,7	137,2	536,0
Polônia	221,2	262,1	1,8	122,9	145,6
Rússia	628,7	564,1	32,9	19,1	17,1
África do Sul	335,3	303,2	43,2	7,8	7,0
Estados Unidos	756,4	355,2	6,0	126,1	592
Califórnia	487,1	325,5	6,8	71,6	479
Nova York	326,1	445,7	4,8	67,9	929

(1) Anuário do Conselho Nacional de Justiça de 2005.

(2) Brasil: Estimativas para dezembro de 2006 com base nos relatórios dos estados encaminhados ao Conselho Penitenciário Nacional. Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005). Outros países da América Latina: International Center for Prison Studies (2009)

(3) IBGE – Estimativas da população em julho de 2006. Instituto Nacional de Estadísticas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población: Total País 1950-2050. Instituto Nacional de Estadísticas (Venezuela). Proyecciones de Población 2000-15. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/demografica/distribucion.asp>. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colômbia). Censo da população 2005, <http://www.dane.gov.co/censo/> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de la Población, 2005, Síntese de resultados. <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx> Central Statistical Office (Polônia), Concise Statistical Yearbook of Poland (2008). http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_maly_rocznik_statystyczny_2008.PDF US Census Bureau, Annual Estimates of the Resident Population for the United States (2006).

(4) SENASP – Tabelas estatísticas com a distribuição do total de efetivo e composição dos efetivos (dados de 2003). Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2004). Colômbia e Venezuela: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Estados norte-americanos: FBI– http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_77.html. Inclui policiais fardados e civis. Países da Europa: 3rd Edition (2006) of the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.

África do Sul: Centre for the Study of Violence and Reconciliation (2007). The Violent Nature of Crime in South Africa.

(5) Brasil: SENASP. Ocorrências de homicídios dolosos registrados pelas Polícias Civis. Dados de 2005, taxas de crimes letais intencionais (homicídio doloso); lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005) e FBI: http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_05.html. Polônia, Rússia, Itália e França: World Health Organization (2004), World Report on Violence and Health. Outros países: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

(6) População carcerária: International Center for Prison Studies, 2009. World Prison Population List (eighth edition).

Estas comparações mostram que, se a liderança política do país quer ver confirmado o seu desejo de tornar o Brasil um *global player* na próxima década, terá que levar a sério temas como controle do crime, principalmente o crime organizado transnacional, e seus efeitos na sociedade e nas instituições de justiça criminal, problemas que incidem diretamente sobre a credibilidade do Brasil como um líder nas questões de defesa e segurança

2 O CRIME ORGANIZADO COMO PRINCIPAL AMEAÇA À SEGURANÇA

A percepção de que o crime organizado transnacional (COT) é uma séria ameaça aos países da América Latina, e em particular ao Brasil, não é consenso entre especialistas (Beato *et al.*, 2001; Zaluar, 2002). A exemplo do que acontece na Europa e na América do Norte, apresenta-se um debate dividido em dois campos. Na pequena comunidade de especialistas no assunto há tendência de apresentar o desenvolvimento do sistema de transporte, a melhoria da infraestrutura de comunicação e informática e mesmo a expansão do sistema do comércio mundial com a criação de blocos econômicos nas últimas duas últimas décadas como fatores que geraram oportunidades inéditas para as atividades ilícitas em escala global. Esse processo de expansão do crime transnacional, por sua vez, exerce uma forte pressão sobre os sistemas nacionais de segurança pública. No entanto, a maior parte dos criminologistas permanece cética com relação ao argumento de que o COT constitui um fenômeno efetivamente novo no cenário mundial, ou mesmo que este seja particularmente relevante no contexto brasileiro. O argumento cético defende que as formas mais sérias de crime são basicamente locais, ou que, pelo menos, antes de o crime se constituir como uma atividade transnacional, é necessário que este tenha uma base social local bem estabelecida.

No Brasil, a ação do crime organizado está concentrada principalmente em áreas urbanas, com uma presença crescente também nas regiões de fronteira e nas áreas de cultivo de maconha no interior do Nordeste. Nas áreas em que o crime organizado cresceu sem uma resposta adequada, observou-se o que poderia ser descrito como uma metástase da vida política e social em que a corrupção e a violência submeteram e degradaram todas as esferas da vida pública. Diante dos riscos que essa forma de criminalidade representa para a sociedade, há a necessidade de se definir com clareza uma agenda que permita ao Estado e à sociedade agir de forma eficaz contra essa grave ameaça.

As formas mais organizadas de crime geralmente envolvem a cooperação entre grupos que atuam em diferentes países ou em diferentes regiões de um mesmo país. Temas quase desconhecidos até a última década passaram a ter grande relevância para a atuação tanto das polícias estaduais quanto das Forças Armadas. Surgiram novos nichos de atuação do crime organizado como a biopirataria, o tráfico de órgãos ou mesmo a falsificação de produtos industriais, além da expansão do tráfico de drogas e armas; houve, de forma concomitante à expansão desses mercados ilícitos, um rápido desenvolvimento de novas tecnologias e de redes de comunicação que ampliaram o poder dos grupos criminosos (Werner, 2009; ONU, 2002).

O crime transnacional, por definição, envolve atividades realizadas em diferentes jurisdições, o que acarreta pelo menos dois grandes problemas para as polícias e a justiça estadual. Em primeiro lugar, é necessário dispor de uma razoável capacidade tecnológica e de conhecimento especializado para detectar e reprimir as atividades desses grupos. E em segundo lugar, o sucesso das ações repressivas depende em larga medida da capacidade que os agentes estatais eventualmente demonstram em reduzir os conflitos entre pares que atuam em diferentes níveis, ou que têm diferentes competências (Albanese, 2000). Para fugir de um debate meramente normativo sobre a matéria é muito importante analisar as dinâmicas dos mercados ilícitos e investigar como estas interagem com as diferentes instituições de segurança e justiça.

3 O VETOR DAS DROGAS

A América Latina é um dos grandes centros produtores e consumidores de drogas ilícitas do mundo e também uma das regiões mais afetadas pelas atividades criminosas relacionadas ao tráfico e à distribuição local dessas substâncias. Devido à natureza ilícita da indústria da droga e à sua complexidade intrínseca (por exemplo, a associação com dinâmicas como corrupção, tráfico de armas, lavagem de dinheiro etc.), as estimativas disponíveis sobre a magnitude do mercado variam fortemente.

Segundo o National Drug Intelligence Center dos Estados Unidos, a área de cultivo de coca em 2007 foi de aproximadamente 232 mil hectares nos três principais países produtores (Peru, Colômbia e Bolívia), contra uma estimativa de 181.600 hectares cultivados oferecido pelo UNODC para o mesmo ano e países, uma diferença de 31% a mais na estimativa da agência americana (U.S. Department of Justice — National Drug Intelligence Center, 2006; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008).

A América do Sul é a única região produtora de cocaína⁴ no mundo, produção essa destinada a abastecer um mercado global com mais de 14 milhões de consumidores que consomem cocaína pelo menos uma vez por ano (World Drug Report, 2007). A taxa mais alta de prevalência no mundo entre a população de 15 a 64 anos é a dos EUA, com 2,2% de consumo anual. Na Europa, a taxa anual de prevalência é de 1,2% na mesma faixa etária, contra 0,8% na América do Sul.

Esses dados simples indicam que a indústria das drogas encontrou um ambiente bastante propício na América Latina e particularmente nos países vizinhos da América do Sul devido aos seguintes fatores: (1) há uma boa infraestrutura de transporte e telecomunicações, principalmente se comparada a outras regiões produtoras da Ásia e África, que facilitam o transporte em direção a grandes centros consumidores que estão relativamente próximos (Smith, 1993); (2) a existência de um mercado consumidor interno expressivo e em expansão

⁴ A cocaína pode ser consumida na forma refinada, o cloridrato de cocaína, o qual pode ser aspirado ou, após dissolvido em água, injetado. A cocaína também pode ser fumada como crack, ou consumida sob a forma base, conhecida como “merla”. Há ainda a pasta de coca, que é obtida nas primeiras fases de extração de cocaína. Essa pasta é fumada em cigarros misturada à maconha ou ao fumo e é chamada de “basuko”, “basuco” ou “bazooka” nos EUA (CEBRID, 2005).

nas Américas do Sul e Central. Veja, por exemplo, o fato de que a taxa de prevalência de consumo de cocaína em Santiago do Chile (consumo no último ano) entre a população de 15 a 64 anos é igual à média europeia de 1,2% (CONACE, 2007; Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, 2008); (3) o intenso fluxo migratório da América Latina para os EUA, que permite uma conexão direta entre os grupos que distribuem as drogas nas cidades norte-americanas e aqueles que atuam nas regiões produtoras e no transporte das drogas (U.S. Department of Justice — National Drug Intelligence Center, 2006); (4) a fragilidade institucional, principalmente na área de justiça criminal, que prevalece em boa parte dos países da região.

A distribuição das taxas de homicídio na América Latina revela o enorme custo social que essa combinação de fatores propícios à indústria das drogas ilícitas acarreta. As taxas latino-americanas são mais do que o dobro da média mundial: 15,5 por 100.000 habitantes (média ponderada) contra uma média mundial de 9,3 (World Health Organization, 2005).

A maior parte dessa violência está associada à presença dos grupos organizados que distribuem e traficam drogas pelos países da região. A pressão que esse problema exercerá na agenda pública não será pequena, principalmente em função da magnitude considerável da indústria das drogas na região.

No caso específico do Brasil, a extensa fronteira com os países produtores e a crescente integração do sistema de transporte tornam a tarefa de controle do tráfico de maconha, cocaína e pasta base de cocaína uma das atividades antinarcótico mais complexas na região.

4 ARMAS

Há uma conexão importante entre os mercados ilícitos de armas e drogas que precisa ser detalhada analiticamente (Blumstein, 1995). Como a insegurança jurídica é a principal característica de qualquer atividade ilegal, as organizações que atuam nesses mercados precisam alocar recursos para propinas de autoridades públicas, comprar armas para defesa, contratar ‘seguranças’, entre outros custos que compõem o ‘custo da ilegalidade’. A alocação de recursos nas organizações do crime organizado é determinada, em larga medida, pela necessidade de se combater as organizações rivais que podem expropriar seus negócios sempre que tiverem capacidade para tal. A relação entre armas e violência, no entanto, não é clara. Por um lado, a predisposição para o combate diminui quanto mais armados estiverem os grupos rivais, o que potencialmente contribuiria para reduzir o custo social da violência. Na medida em que o custo de se perder uma luta aumenta com a adoção de armas mais potentes, a propensão ao conflito diminui. Por outro lado, o uso de armas de fogo introduz imprevisibilidade no conflito entre os grupos, fato que beneficia, sobretudo, os contendores mais fracos (Levitt e Venkatesh, 2000; Donohue e Levitt, 1998). A presença desse fator equalizador, a arma de fogo, produz um aumento na disposição para o conflito entre os combatentes mais fracos, o que pode levar a níveis mais altos de violência (Cook, 1998).

Dados simples mostram que à medida que o crime organizado avança, aumenta a participação de armas de fogo nos homicídios. No estado de Pernambuco, em 1980 a razão entre

os homicídios causados por armas de fogo e os homicídios causados por outros meios era de 0,94. Ou seja, há 29 anos se morria mais por facadas e agressões do que pelo disparo de armas de fogo. Em 2002, a mesma razão passou a ser de 6,9 — o que significa que a taxa de homicídios por armas de fogo é quase sete vezes a taxa de homicídios cometidos por outros meios.

5 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA

Desde a proclamação da Constituição de 1988 tem-se acumulado inúmeras tentativas de reforma do sistema de justiça criminal que buscam consolidar e ampliar a autonomia dos estados na matéria. O debate sobre a segurança pública durante boa parte dos anos 1980 e 1990 teve como foco a tentativa de se desconstitucionalizar a matéria, o que, previa-se, abriria o caminho para a unificação das polícias ou para o estabelecimento do “ciclo completo da atividade policial” nas polícias civil e militar dos estados. Esse movimento em prol de reformas nos órgãos de segurança pública parece ter esgotado o seu potencial de mobilização, como irão demonstrar os exemplos analisados a seguir. Outro componente nas iniciativas do Governo Federal na área, durante Fernando Henrique Cardoso e Lula, foi a busca de uma maior centralização no âmbito federal das políticas estaduais de segurança. Esse segundo componente da política, a tentativa de centralização e federalização do problema da segurança, foi o que mais avançou no segundo governo Lula. Ações que procuram, de alguma forma, alterar o arranjo federativo na organização dos serviços de segurança estão, portanto, no centro do debate sobre as políticas nacionais de segurança.

O processo de federalização das políticas de segurança tem marcos bem definidos: a criação do Sistema Único de Segurança Pública em 2003 e, mais recentemente, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania em 2007. Essas políticas têm foco normativo e colocam em segundo plano os problemas que dizem respeito diretamente à operação da segurança pública. Em decorrência, alteraram pouco a forma como as polícias funcionam nos estados, entre outros aspectos do sistema de justiça criminal que aguardam por intervenções, e tampouco lograram reduzir o número de crimes. Desperdiçaram uma enorme energia política na tentativa de avançar uma agenda de reformas institucionais sob o argumento difuso de que sem reformas estruturais, ou seja, sem alteração no arranjo institucional, não seria possível diminuir o número de crimes de forma sustentável.

Na proposta original do SUSP, os estados poderiam aderir, desde que assinassem um protocolo de intenções com o Ministério da Justiça. Com isso, o estado signatário deveria elaborar um plano estadual de segurança e criar um comitê de gestão integrada, do qual fariam parte o secretário estadual de Segurança Pública, como coordenador, e representantes das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Civil, além das guardas municipais. Na imaginação de seus idealizadores, haveria ainda espaço para um “Comitê de Gestão Integrada Nacional”, o qual receberia e normalizaria as decisões dos comitês estaduais. Em troca, os estados receberiam financiamento para implementar as políticas prioritárias da SENASP. Nada disso teve qualquer relevância prática: o dinheiro era muito menor do que o que deveria ser para produzir uma reengenharia institucional dessa magnitude, e, sobretudo, não havia garantias

constitucionais que permitissem ao Ministério da Justiça a capacidade de exercer efetivamente o controle dos orçamentos dos estados nessa área, a exemplo do que ocorre nas áreas de educação e saúde, o que supostamente inspirou o modelo do SUSP.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) de 2007 é outro exemplo de uma iniciativa federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. Esse programa tem uma série de características que em certo sentido marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis.

O PRONASCI tem um caráter bastante centralizado no que diz respeito à definição das políticas, embora os governos municipais tenham um papel importante na sua execução. O Ministério da Justiça exige, por exemplo, que os municípios participantes criem um Gabinete de Gestão Integrada, sem o qual não será possível receber recursos federais, e estabelece ainda um modelo de policiamento único, de tipo comunitário, para as guardas municipais. O Ministério da Justiça passou também a gerir diretamente projetos sociais como o Mulheres da Paz e o Proteção de Jovens em Território Vulnerável. Outra característica importante do PRONASCI é que ele prioriza os gastos indiretos com programas sociais e projetos 'estruturantes' das polícias — não relacionadas à atividade fim — que preveem gastos em ações como a recuperação de instalações físicas, treinamento, aquisição de sistemas de computadores, entre outras despesas do gênero.

A sustentação política do PRONASCI tem crescido desde que foi lançado em 2007 (sua implementação foi no ano de 2008). O programa tem servido como mecanismo de acomodação dos interesses corporativos das polícias estaduais e dos interesses político-eleitorais de seus formuladores e operadores nos estados e nos municípios contemplados. No entanto, há aspectos do PRONASCI que se constituem até mesmo como um obstáculo à construção de políticas eficazes de redução do crime no nível nacional. São medidas fracas em um contexto de crise. Em quase todos os estados do Brasil há extensa presença de redes de crime organizado, corrupção policial em larga escala, exploração sexual de crianças, epidemia de *crack*, um dinâmico mercado ilícito de armas, roubos e invasões de domicílio em grande número. Há uma dura lógica econômica que motiva boa parte desses crimes, e imaginar que poderemos controlar problemas dessa natureza com medidas de caráter social, com construção de quadras de esporte e atividades culturais para jovens, ou com medidas que têm como foco a participação comunitária na política de segurança, parece uma aposta arriscada contra a mecânica do crime organizado.

Em resumo, os planos nacionais de segurança pública surgidos nos últimos 16 anos não estabeleceram prioridades claras. Faltou, sobretudo, parcimônia: as 'listas de desejos' dos reformadores deveriam mobilizar, literalmente, todos os níveis de governo e um conjunto muito amplo de agentes, sem que, contudo, tivessem sido detalhados os mecanismos institucionais que permitiriam um redesenho tão profundo do sistema. Foram quase sempre metas pensadas sem um sistema de incentivos subjacente que permitisse redirecionar o comportamento dos agentes da forma esperada.

A SENASP tem, não obstante, desempenhado um papel positivo ao promover a competição jurisdicional na área de segurança pública. A organização de um sistema mínimo de informações sobre o crime nos estados e regiões metropolitanas permitiu a realização de comparações que fomentaram a competição e, conseqüentemente, a troca de inovações entre as polícias e as secretarias de segurança. O efeito dessa competição pode ser o aumento do gasto com segurança em alguns estados, e, uma vez que o crime tem uma relativa capacidade de migração, o aumento localizado dos gastos pode levar ao deslocamento do crime. Estados que investirem menos nos seus sistemas de segurança terão, muito provavelmente, que lidar com mais crimes em um curto período de tempo.

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

Serão as novas lideranças eleitas em 2010 capazes de fazer alguma diferença e melhorar o desempenho das polícias, da justiça e do sistema penitenciário, tornando-as instituições mais eficazes no cumprimento de suas metas e mais bem avaliadas do ponto de vista do público? Para se atingir essa meta será preciso vencer antes uma guerra de ideias. Em uma região marcada por altos níveis de desigualdade e pobreza e deficiências marcantes na provisão de serviços de saúde e educação, para darmos alguns exemplos, é muitas vezes difícil aceitar a hipótese de que as políticas de segurança pública têm uma identidade própria como política pública. O argumento de que as ações difusas, apresentadas como preventivas, devem ter primazia sobre as ações dissuasórias não parece uma escolha justa do ponto de vista da atual geração de jovens, que continuariam a ter negado o seu acesso às políticas de segurança e justiça capazes de reduzir os riscos de vitimização aos quais estão expostos enquanto esperam pelos efeitos do desenvolvimento econômico no futuro. Os mecanismos causais acionados por essas políticas difusas são de difícil operacionalização analítica, o que contribui para turvar a capacidade de avaliação e de acompanhamento de seus resultados pela sociedade.

Os recursos que serão necessários para se controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes. Além de serem escassos os recursos, há dissenso sobre onde alocá-los com vistas a se atingir uma redução consistente no número de crimes no curto prazo. A escolha nos últimos dois governos foi investir em medidas que têm efeito indireto no crime, como a distribuição de bolsas para jovens em “áreas de risco” ou para policiais em busca de “qualificação”, como estabelece o PRONASCI. A baixa capacidade de policiar a sociedade e punir infratores continua como metas ainda sem um enquadramento político adequado.