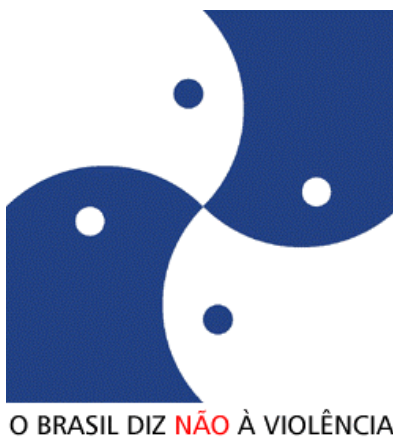


# Gabinete de Segurança Institucional



## **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**

ILANUD- é um organismo voltado à realização de pesquisa, produção de conhecimento e difusão de informações nas áreas da justiça criminal, prevenção e controle do crime , tratamento do delinquente e promoção dos Direitos Humanos.

### **Presidente**

José Carlos Dias

### **Conselho Superior de Coordenação**

Antonio Carlos Mathias Coltro  
Antonio Rodrigo Freitas  
Cláudio Beato  
Elias Carranza  
João Benedicto de Azevedo Marques  
Joaquim Pedro Vilaça de Souza Campos  
José Marcelo Zacchi  
José Renato Nalini  
Maria Ignes Bierrenbach  
Maria Tereza Rocha de Assis Moura  
Mario de Magalhães Papaterra Limongi  
Oscar Vilhena Vieira  
Ricardo Carrara Neto  
Roberto Delmanto

### **Edição e Revisão**

Karyna Sposato, Janaina Paschoal e Erika Alessandra B. Waldmann

©ILANUD 2002

Esta publicação pode ser livremente reproduzida, desde que a fonte seja Citada e uma cópia do trabalho seja remetida ao ILANUD. As opiniões Expressadas nesta publicação são dos autores e contribuidores e não Refletem necessariamente a opinião do ILANUD.  
Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito E Tratamento do Delinquente - ILANUD  
Rua Dr. Vila Nova 268, - 3ºandar  
Vila Buarque - São Paulo/ SP  
Telefone: (11)32598484 Fax: (11)32590068  
<http://www.ilanud.org.br>  
e-mail: [ilanud@ilanud.org.br](mailto:ilanud@ilanud.org.br)

## **Prefácio – Alberto Mendes Cardoso**

### **VALE A PENA PREVENIR: SEMPRE**

A Constituição Federal, ao incluir a segurança entre os direitos sociais fundamentais, cria um novo paradigma para essa política pública. Nesse contexto, nasce o Plano de Prevenção da Violência Urbana, sob a coordenação do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, que materializa a Ação 121 do Plano Nacional de Segurança Pública.

Trata-se de ação de Estado, cujos resultados objetivos só serão percebidos a médio e longo prazos. Ainda que os primeiros frutos do PIAPS já estejam sendo colhidos, é necessário que os governos continuem a perseverar na implantação das diversas ações que constituem o Plano.

Para implementá-lo, o GSI aplicou a metodologia de gestão social integrada à política de segurança pública, evitando, assim, a dispersão de recursos humanos e financeiros e aumentando as chances de sucesso na intervenção, de forma sistêmica, na etiologia da violência, que tem sua principal origem em causas sociais. Assim, o PIAPS identificou cinquenta programas federais do Plano Plurianual de Investimentos 2001-2003 e buscou parcerias com as demais forças sociais, públicas e privadas, a fim de intervir diretamente em áreas da periferia urbana onde as comunidades vivem sem acesso, ou têm acesso precário, a diversos serviços públicos ou direitos essenciais como lazer, saúde, educação, trabalho e renda, prestação jurisdicional e obtenção de documentos básicos para a vida civil. É o enfrentamento do que gerou condições propícias para a explosão de convivência social baseada em práticas violentas.

Em 2000, uma experiência-piloto foi realizada no entorno do Distrito Federal, ainda sem aplicar a metodologia, que, hoje, estrutura o PIAPS. A partir de 2001, este começou a ser implantado em quatro regiões metropolitanas: Grande Rio, Recife, São Paulo e Vitória, com foco na infância e na juventude da periferia urbana, bem como em suas famílias. Em 2002, ampliou-se o espectro para as regiões metropolitanas de Fortaleza, Cuiabá, além do Distrito Federal e o seu entorno.

Enraizar a cultura da prevenção em Segurança Pública tem sido o grande desafio que permeia o PIAPS, que, na atual etapa de sua implantação, já apresenta resultados. Realizou gestão social integrada - interdisciplinar e intergovernamental - na questão da Segurança Pública, investindo, em 2001, o montante de R\$ 335.000.000,00 (trezentos e trinta e cinco milhões de reais), considerado apenas o Orçamento Federal. Esse montante, segundo dados do BID, representa economia nos gastos públicos da ordem de um para sete (para cada real gasto em prevenção, economizam-se

sete na repressão).

Esta coletânea foi organizada conjuntamente pelo Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente/ILANUD e pelo GSI, a partir da articulação do pesquisador Túlio Kahn. Representa um marco na consolidação do entendimento de que Segurança Pública é tema multidisciplinar e, portanto, complexo. Exige a integração de esforços de especialistas dos diversos campos do conhecimento humano, por estar afeto à sociedade como um todo, a qual precisa estar mobilizada e articulada, pois, sem sua participação, nenhuma ação governamental, seja de caráter preventivo ou repressivo, poderá ser eficaz.

Finalmente, tal qual o PIAPS, esta coletânea consolida ainda a nossa certeza de que Segurança Pública está diretamente ligada à idéia de prevenção. Por essa idéia, hoje um pouco mais concreta do que quando iniciamos o trabalho, continuaremos lutando.

A esse respeito, cabe enfatizar que tal realidade vem sendo paulatinamente percebida pela população, que, - em pesquisas ou de grupos focais, realizadas em parceria com a Fundação Instituto de Administração/FIA, da Universidade de São Paulo, ou de vitimização, em parceria com o ILANUD e a FIA/USP, encomendadas pelo GSI -, reconheceu que o investimento em ações sociais tem reflexos diretos e efetivos na segurança pública.

Esse mesmo reconhecimento já havia sido conferido pela comunidade científica que se dedica ao estudo da matéria: sociólogos, psicólogos, pedagogos, criminólogos e operadores do Direito Penal em geral, conforme mostram os textos incluídos na coletânea, que ora temos o prazer de entregar ao público.

ALBERTO MENDES CARDOSO

Ministro de Estado, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da  
Presidência da República

## **Prefácio – Tulio Kahn**

A crise atual da gestão penal-repressiva da segurança suscita reflexão sobre novas estratégias capazes de responder à demanda social por segurança, sem o recurso exclusivo ao sistema de justiça criminal.

Os focos principais dos artigos desta coletânea – organizada conjuntamente pelo ILANUD (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção da Criminalidade e Tratamento do Delinqüente) e pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - são as iniciativas de médio e longo prazo e de caráter preventivo de combate ao crime, ainda que possa contemplar subsidiariamente medidas de aplicação imediata. Esta preferência pelas medidas preventivas e de longo prazo está baseada no reconhecimento de que medidas estritamente repressivas e implementadas exclusivamente pelas instituições tradicionais de combate ao crime - polícia, justiça, sistema carcerário - tem se demonstrado pouco eficazes para inibir o crescimento da criminalidade, tanto no Brasil como em outros países. A visão penal-repressiva é limitada tanto como método de compreensão da realidade - por fazer uma leitura descontextualizada e individualizadora dos conflitos sociais - quanto como instrumento de produção de segurança, por intervir somente no nível sintomatológico dos conflitos, respondendo reativamente a ações puníveis de indivíduos.

Em contraposição ao modelo tradicional de "segurança pública", centrada no controle repressivo-penal do crime, os artigos da coletânea sugerem uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar e pluriagencial do tema da segurança. Esta deve deixar de ser competência exclusiva das políticas criminais para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas, uma vez que a criminalização é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social.

Ao invés de se basear apenas nas instituições clássicas de combate ao crime, a idéia é sugerir que segurança pública transforme-se em objeto de preocupação de diversos setores e atividades do governo, incorporando também iniciativas na área da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e turismo, além de todos os programas da área social do governo. A contribuição de novos atores, a ótica de novas disciplinas, a experiência de novas culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que o oferecido pelo paradigma repressivo-penal, e, portanto, mais aptos a compreender a questão da segurança em toda sua complexidade causal.

O paradigma adotado pela obra é holístico e calcado na crença de que somente a atuação simultânea de agências dentro e fora do governo – federal, estaduais e municipais - pode tratar o fenômeno da criminalidade de um modo ao mesmo tempo eficaz e respeitador dos direitos fundamentais. Prevenção ao crime é, portanto, neste contexto, não apenas responsabilidade policial, mas tarefa compartilhada por muitos setores do governo e da sociedade civil. A responsabilidade pela prevenção é também de todas as esferas governamentais, dos municípios ao governo federal. Combater o crime é combater antes de

tudo os fatores criminógenos existentes na sociedade, minimizando-os antes que produzam seus efeitos.

O conceito de Segurança Pública é concebido aqui de forma ampla e não se confunde com a questão da criminalidade. Em contraposição ao conceito usual de segurança pública, a questão criminal passa a ser vista como somente uma das vertentes do fenômeno da insegurança. Não se trata apenas de reduzir a criminalidade, mas também de reduzir insegurança, inclusive subjetiva, que tanto preocupa a população. Para isto, além do crime, é preciso focar também nas pequenas contravenções, nas incivildades do cotidiano, no modo como as agências governamentais ligadas à justiça e a criminalidade tratam com a população. Estar seguro é não apenas estar livre do risco de tornar-se vítima de crimes, mas também livre do medo, livre da violência gratuita, livre do risco de ser destrutado pela polícia e pela justiça.

Pressionado pela opinião pública, impaciente frente à criminalidade crescente, o poder público costumeiramente anuncia o aumento dos investimentos nas agências de cumprimento da lei, tribunais e prisões, em busca de soluções imediatas e imediatistas para o controle do crime. Na esfera do legislativo, a reação vem na forma de leis cada vez mais punitivas. Estas práticas são custosas e tem produzido resultados insatisfatórios. A idéia da coletânea, diferentemente, será também a de oferecer saídas mais baratas e eficazes de longo prazo no combate ao crime e fazer com que os governos: Federal, Estadual e Municipal compartilhem destas saídas. Além de sugerir princípios gerais para a abordagem do problema de segurança pública, o conjunto dos artigos deve ser pensado como um grande repositório de práticas bem sucedidas na área de prevenção, espalhadas país afora pelos Municípios e nem sempre bem divulgadas.

## Sumário

<i>Prefácio – Alberto Mendes Cardoso / Paulo de Tarso / Celso Campilongo / José Vicente da Silva ? .....</i>	<i>2</i>
<i>Prefácio – Tulio Kahn.....</i>	<i>5</i>
<b><u>CRIME E POLÍTICAS SOCIAIS –CLÁUDIO BEATO FILHO.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<i>Introdução .....</i>	<i>9</i>
<i>(a) Violência de Gênero e Doméstica.....</i>	<i>10</i>
<i>(b) Jovens e Crime .....</i>	<i>11</i>
<i>2)Aspectos Econômicos de Problemas Sociais.....</i>	<i>13</i>
<i>(a) Custos econômicos da violência .....</i>	<i>13</i>
<i>(b) Determinantes da criminalidade: o desemprego .....</i>	<i>13</i>
<i>A localização espacial da criminalidade nos grandes centros urbanos e implicações para programas de controle da criminalidade .....</i>	<i>14</i>
<i>(a) A dinâmica dos crimes em espaços urbanos a distribuição geográfica dos equipamentos sociais.....</i>	<i>14</i>
<i>Crimes interpessoais: Homicídios.....</i>	<i>14</i>
<i>(c) Crimes contra a propriedade.....</i>	<i>16</i>
<i>Conclusões .....</i>	<i>18</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>18</i>
<b><u>MINORIAS E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA – SILVIA RAMOS .....</u></b>	<b><u>20</u></b>
<i>Vulnerabilidade à violência e políticas de prevenção.....</i>	<i>20</i>
<i>Minorias como metáfora.....</i>	<i>22</i>
<i>Participação para valer: o paradigma da Aids.....</i>	<i>24</i>
<i>As três dinâmicas da homofobia: violência interativa, crimes de lucro e crimes de ódio:.....</i>	<i>26</i>
<i>Duas notas sobre o racismo e a violência .....</i>	<i>28</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>30</i>
<b><u>PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA: AVANÇOS E DESAFIOS NA ORDEM DO DIA - JOSÉ MARCELO ZACCHI.....</u></b>	<b><u>31</u></b>
<i>Teses, antíteses e a síntese possível na agenda da Segurança Pública.....</i>	<i>31</i>
<i>Respostas complexas para problemas complexos.....</i>	<i>33</i>
<i>Abrindo espaços, da teoria à prática .....</i>	<i>37</i>
<i>Pedras no meio do caminho.....</i>	<i>40</i>
<i>Conclusão: desafios na ordem do dia.....</i>	<i>41</i>
<b><u>POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DA TEORIA A PRÁTICA – ANA SOFIA SCHMIDT DE OLIVEIRA.....</u></b>	<b><u>43</u></b>
<i>I. Introdução: o que queremos dizer quando dizemos que o problema da segurança pública é um problema que a todos diz respeito?.....</i>	<i>43</i>
<i>II – políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: o marco teórico.....</i>	<i>46</i>
<i>III – políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: aplicação prática.....</i>	<i>48</i>
<i>IV – O caso da Favela Alba.....</i>	<i>55</i>
<b><u>SEGURANÇA PÚBLICA- PODER E DEVER DE TODOS – JANAINA PACHOAL .....</u></b>	<b><u>63</u></b>
<i>I- O problema:.....</i>	<i>63</i>
<i>II- Duas das várias formas de participação social:.....</i>	<i>66</i>
<i>III- Mídia responsável: .....</i>	<i>69</i>
<i>IV- Considerações finais: .....</i>	<i>74</i>
<i>Bibliografia:.....</i>	<i>75</i>
<b><u>PREVENÇÃO PRIMÁRIA, POLÍCIA E DEMOCRACIA –ANTONIO CARLOS CARBALLO BLANCO .....</u></b>	<b><u>77</u></b>

<i>Introdução</i> .....	77
<i>Por um novo modelo de Política Criminal</i> .....	78
<i>Os desequilíbrios sociais e a perspectiva do conflito</i> .....	80
<i>A experiência no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo</i> .....	81
<i>Introdução</i> .....	81
<i>O governo das cidades. Causas e efeitos do planejamento urbano</i> .....	82
<i>Segurança Pública ou Segurança Nacional?</i> .....	83
<i>Sob o efeito do paradigma militarista</i> .....	83
<i>O desafio de uma nova Polícia</i> .....	84
<i>Dificuldades, Riscos e Incertezas</i> .....	86
<i>O Futuro das Instituições Policiais</i> .....	87
<i>Referências Bibliográficas:</i> .....	87

**PANORAMA DA CRIMINALIDADE NOS ESTADOS: UMA TENTATIVA DE CLASSIFICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO- TULLIO KAHN.....89**

<i>Políticas de Segurança em estados de baixa, média e alta criminalidade</i> .....	91
<i>Características sócio econômicas e demográficas dos grupos de estados</i> .....	92
<i>Uma confirmação em nível municipal</i> .....	98
<i>O Piaps</i> .....	100
<i>É possível avaliar o PIAPS através dos índices de criminalidade ?</i> .....	102
<i>PIAPS: uma aposta para o futuro</i> .....	104
<i>Bibliografia</i> .....	107
<i>Anexo 2</i> .....	108



## Crime e políticas sociais – Cláudio Beato Filho\*

### Introdução

O crescimento da violência nas últimas duas décadas tem sido um dos maiores desafios que se tem colocado para o desenvolvimento da América Latina. As taxas de homicídio colocam a região como uma das mais violentas do mundo, com taxas duas vezes maiores do que a média mundial: 22,9 por cem mil habitantes contra 10,7.

**Tabela 1: Taxas de homicídio por diferentes países da América Latina**

<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Argentina</b>	1997	9,9
<b>Brasil</b>	1997	28,1
Rio de Janeiro	1998	52,8
São Paulo	1998	55,8
Belo Horizonte	2000	26,3
<b>Canadá</b>	1992	2,2
<b>Chile</b>	1989	2,9
Santiago de Chile	1995	2,2
<b>Colômbia</b>	1990	74,4
Bogotá	1997	49,2
Cali	1995	112,0
Medellín	1995	248
<b>Costa Rica</b>	1990	4,4
<b>Ecuador</b>	1990	10,1
<b>El Salvador</b>	1995	95,4
San Salvador	1995	95,4

---

\*O autor é coordenador do CRISP – Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública. Além disso, é membro do NUPEVI – Núcleo de Pesquisas de Violências, do PRONEX, e professor dos Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG, e programa de Mestrado em Sociologia e do Doutorado em Sociologia e Política, e membro do Conselho Superior de Coordenação do ILANUD.

E-mail: [beato@dedalus.lcc.ufmg.br](mailto:beato@dedalus.lcc.ufmg.br).

<b>España</b>	1993	0,5
<b>Estados Unidos</b>	1993	9,9
<b>Guatemala</b>		
Departament of Guatemala	1996	101,0
<b>México</b>	1995	40,0
México City	1995	19,6
<b>Nicarágua</b>	1990	4,9
<b>Panamá</b>	1989	5,2
<b>Peru</b>		
Lima	1995	28,2
<b>Uruguai</b>	1990	4,4
<b>Venezuela</b>	1989	12,1
Caracas	1995	76,0

Fonte: Adaptado de BID, 2000. Technical Note 2. Dados atualizados de Piquet, 1999. Lederman, 1999. MHF, 1999. Apoyo, 1999. Beato, 2001.

Por outro lado, existe uma crescente preocupação com os efeitos da violência nos estoques de capital físico, humano e social (Moser and Shrader, 1999). Além dos aspectos sociais, a violência vem se tornando cada vez mais um problema macroeconômico que tem minado o clima para investimentos de muitas economias latinas americanas.

Diante deste quadro, existe um consenso em grandes parcelas da sociedade brasileira de que nossos elevados déficits sociais e econômicos seriam responsáveis pelas altas taxas de criminalidade nos grandes centros urbanos. Desemprego, desigualdade e ausência de políticas sociais compensatórias seriam os ingredientes que comporiam o quadro para a emergência da criminalidade e violência nas últimas décadas. Por outro lado, outros setores tendem a conceder à impunidade de nosso sistema de justiça penal a primazia na composição deste quadro, encontrando na literatura econômica a respeito do crime o suporte teórico para esta perspectiva.

### **(a) Violência de Gênero e Doméstica**

A violência doméstica seja ela física, psicológica ou sexual, manifesta-se fundamentalmente contra mulheres e crianças. Estes fenômenos têm prevalência significativa na América Latina. Os índices de violência doméstica encontram-se, em variados graus e, na medida em que podem ser comparados, presentes em todos os países americanos.

Esta é uma das áreas em que os impactos dos estudos sobre violência de gênero foram mais bem sucedidos, a julgar pelas modificações de legislação nos países da América

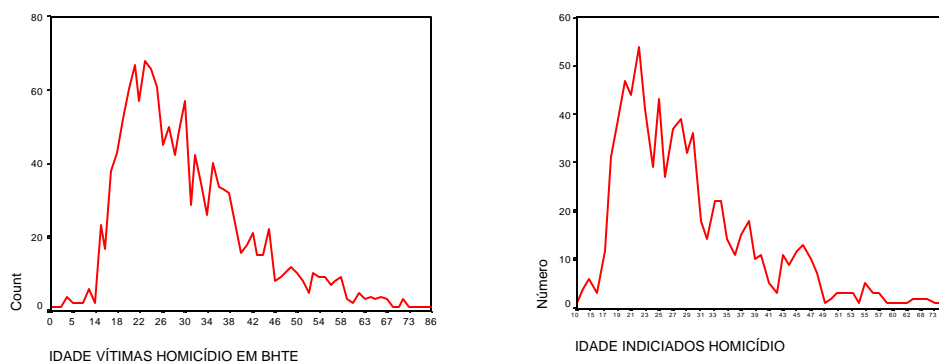
Latina, criação de unidades especiais nas polícias, o sem número de organizações encarregadas de oferecer serviços para atendimento de crises (*crisis services*) tais como linhas telefônicas “quentes”, assistência psicológica e social, serviços médicos e programas municipais, treinamento de pessoal especializado, educação em escolas etc. (Larraín, 1997).

Devido à enorme variedade de intervenções possíveis, as políticas e programas têm um caráter muito mais difuso, disperso e multifacetado, tornando difícil sua avaliação. Programas de prevenção têm sido implementados por centenas de ONGs na América Latina, que atuam em diversas áreas e adotando distintos tipos de estratégias. Em primeiro, o impacto de programas nesta área tem um horizonte de tempo muito amplo para que os resultados comecem a surgir. A intervenção no período da infância pode dar resultados muitos anos depois, aumentando consideravelmente os custos deste tipo de pesquisa. O segundo aspecto refere-se ao fato de que muitos fatores de risco associados ao problema são cumulativos e dependentes de contexto. Muitas vezes o que funciona em alguns contextos não funciona em outros devido à interveniência de outra ordem de fatores cuja presença é contextual. Finalmente, como já foi mencionado, a mensuração deste tipo de violência é extremamente difícil.

## (b) Jovens e Crime

Um dos grupos mais vulneráveis à violência, seja como agressor, seja como vítima, são os jovens. Os homicídios são hoje a principal causa de mortes para jovens entre 15 e 25 anos no Brasil (Viegas, 2000). Na América Latina, a maioria das vítimas dos homicídios é homem, 69 % dos quais estão na idade entre 15 e 29 anos (Sanjuan, 1999). As gangues de jovens são uma das imagens mais recorrentes no cenário contemporâneo da violência na América Latina

**Gráficos 1 e 2: Idade de vítimas e de agentes de homicídio em Belo Horizonte (1995-2000)**



Fonte: CRISP

O envolvimento dos jovens com a criminalidade na região tem se dado através das gangues que recebem diferentes denominações na região: *barras* na Argentina, *galeras* e *quadrilhas* no Brasil, *pandillas* no Chile e Nicarágua, *sicários* e *gamines* na Colômbia, *chapulines* na Costa Rica, *maras* em El Salvador, *posses* na Jamaica, *clikas* no México ou *bandas* no Peru (Rodgers, 1999). Trata-se de grupos com grau variável de envolvimento em

atividades ilegais de diferentes tipos. As quadrilhas brasileiras têm um grau maior de envolvimento com o tráfico de drogas e são freqüentes protagonistas de assassinatos (Zaluar, A. 1997 e 1994). Em Belo Horizonte, estudos mostram que o crescimento acentuado de homicídios nos últimos anos deve-se ao crescimento do tráfico de crack em algumas favelas, que é usualmente feito por jovens e crianças (Beato et al. 2000). A estrutura destes grupos varia em função da atividade que exercem, dos ritos de iniciação e da idade predominante do grupo. Todos estes grupos têm em comum o fato de estarem envolvidos, em graus variáveis, com atividades ilegais.

O exame de experiências bem sucedidas em relação à prevenção entre jovens que estão em situação de risco revela alguns ingredientes em comum (Moser and Bronkhorst, 1999). A gestão destes programas deve ficar ao encargo de uma equipe multidisciplinar que torna mais fácil o atendimento individualizado e de acordo com a necessidade dos jovens. A mobilização de uma rede interinstitucional de agências e que envolva o setor privado é importante para garantir a agilidade e a continuidade dos programas. Outro ingrediente é o envolvimento dos próprios jovens no desenho, implementação e avaliação dos programas, o que facilita tanto o envolvimento deles com os objetivos dos programas como facilita o diálogo e sustentação do programa. Para garantir a continuidade do programa, o que é crítico neste tipo de intervenção, deve-se diversificar as fontes de financiamento misturando fundos públicos e privados, induzir a participação de vários setores da comunidade, incluindo empresários, negociantes e líderes comunitários.

A Colômbia apresenta um dos bons exemplos nesta área. Dado que são basicamente os jovens que terminam envolvendo-se com quadrilhas de traficantes, gangues, delinqüência, grupos de guerrilha e grupos paramilitares, o foco do programa desenvolvido pelo Vice Ministro da Juventude dirigiu-se a eles. Assim, a estratégia foi investir maciçamente na redução da evasão escolar (drop out) o que tem se revelado como estratégia promissora na prevenção da criminalidade, e que estão na base de programas desenvolvidos pelo Banco Mundial, que visam testar e implementar pacotes integrados de serviços governamentais e não governamentais para populações de jovens de baixa renda. Um dos programas desenvolvidos na Colômbia teve como objetivo incrementar a produtividade e ganhos (earning) de jovens em comunidades pobres através da redução das taxas de evasão escolar, da promoção de estilos de vida saudáveis e de melhorias nas oportunidades de mercado de trabalho. O eixo do projeto concentra-se nas “Unidades Promocionais Básicas”, que funcionam como centros de integração de jovens em pontos acessíveis nas comunidades<sup>1</sup>. Jovens em situação de risco poderão acessar uma grande gama de serviços e atividades, incluindo o treinamento vocacional, tutoring, serviços de saúde e de assistência educacional, cultural e recreacional, bem como atividades de aconselhamento. Estes serviços são implementados a nível municipal. Um dos elementos centrais do programa é o desenvolvimento e implementação de um “Sistema de Detecção de Evasão e de suporte (*“School Dropout Detection and Support System”*), para identificar e assistir jovens na iminência de abandono da escola (Ayres, 1998).

---

<sup>1</sup> Trata-se de estratégia similar adotada em Cáli no Desepaz, que identificou as regiões e os problemas de criminalidade e violência associados aos jovens, e passou a constituir centros de integração nesses locais.

## 2) Aspectos Econômicos de Problemas Sociais

### (a) Custos econômicos da violência

A criminalidade e violência têm um interesse imediatamente econômico na medida em que tem constituído um obstáculo para o desenvolvimento na região. O quadro abaixo reproduz o impacto no Produto Interno Bruto da violência em várias economias latino-americanas.

**Tabela 2: Economic Costs of Social Violence in Six Latin American Countries (expressed as a percentage of GDP in 1997)**

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Losses in health	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Material losses	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangible losses	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Losses from transfers of assets	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3

Fonte: Londoño, 1998. Extraído de Buvinic and Morrison, 2000.

Outros custos referem-se à erosão do capital social causada pela violência. Capital social é um conceito que se refere ao conjunto de normas, valores, obrigações, regras de reciprocidade e laços de confiança que se estabelecem entre os indivíduos, e possibilitam-lhes alcançar objetivos em comum (Coleman, 1990). A violência corrói o capital social na medida em que deteriora as relações de confiança no interior de uma comunidade, restringe a mobilidade de pessoas em áreas violentas, contribuindo para que elas interajam cada vez menos. Isto termina corroendo a capacidade das comunidades se auto-regularem e se organizarem para combater o crime. Além disso, o decréscimo de capital social corrói a capacidade de resolução pacífica de conflitos (Lederman, et al. 1999).

### (b) Determinantes da criminalidade: o desemprego

Nos últimos anos, um dos aspectos bastante ressaltados diz respeito à relação entre recessão econômica, taxas de desemprego e criminalidade (Gunn, 1998). Esta é uma das grandes questões da criminologia, devida tanto às suas implicações teóricas, como para a definição de políticas públicas (Land, et alii. 1995). Não obstante sua importância, a relação entre desemprego e crime, há um dos grandes consensos existentes na literatura criminológica: ela é frequentemente fraca, inconsistente e insignificante. Na melhor das hipóteses, podemos dizer que existe um “consenso na dúvida” (Chiricos. 1987), cujos resultados variam em função das técnicas e estratégias utilizadas para sua análise (Land et alii, 1995).

### **3)A localização espacial da criminalidade nos grandes centros urbanos e implicações para programas de controle da criminalidade**

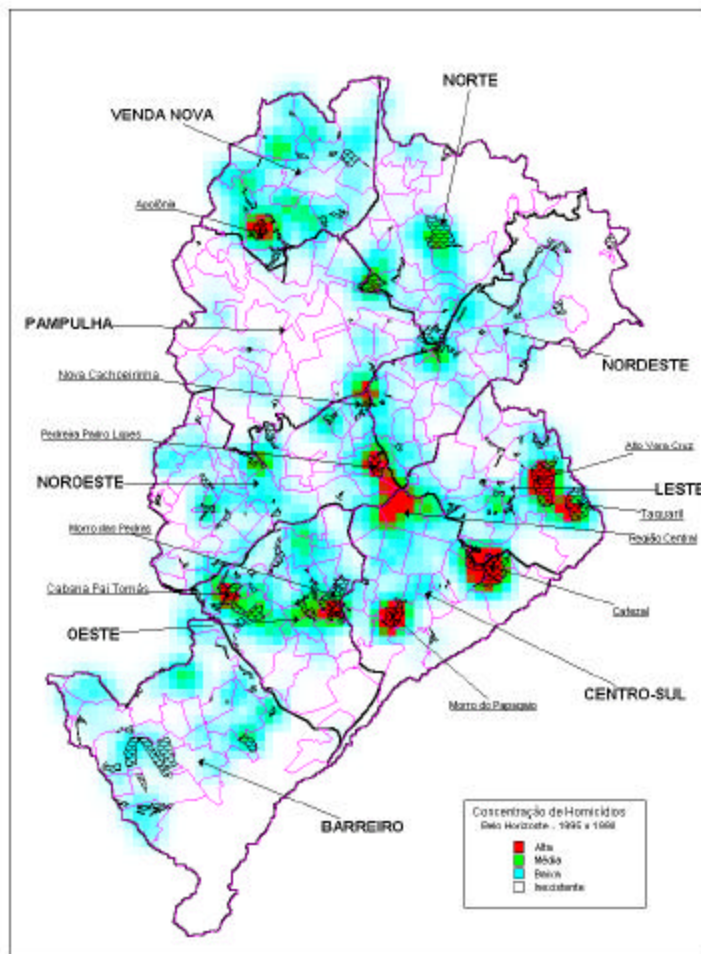
#### **(a) A dinâmica dos crimes em espaços urbanos a distribuição geográfica dos equipamentos sociais**

Tradicionalmente a análise explicativa sobre taxas de criminalidade tem sido feita analisando taxas de crime agregadas em grandes áreas geográficas. Vários estudos quantitativos (Bailey, 1984; Blau and Blau, 1982; Land et al., 1990; Schuerman and Solomon, 1986. Fajnzylber, Lederman e Loayza. 1998), têm procurado explicar a variação das taxas de crime violento entre várias cidades, áreas metropolitanas estados, ou países. Grupos de risco são enfocados genericamente pelos programas, estratégias de desenvolvimento e modificação de valores nos mais diversos estágios de socialização e desenvolvimento são usados para aumentar o capital social e formar jovens para o convívio democrático.

#### **Crimes interpessoais: Homicídios**

Muitas pessoas gostam de se referir ao fenômeno da *explosão* da criminalidade em grandes centros urbanos. Mais correto seria falar de uma *implosão*, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas nesse onde vítimas e agressores são originários e coabitam o mesmo espaço. Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais, no Brasil, e conta com cerca de dois milhões e meio de habitantes. Tal como tem ocorrido em outros grandes centros urbanos latino americanos, o crescimento das taxas de criminalidade violenta tem sido bastante acentuado, especial ao longo da década de 90. As taxas de homicídio, por exemplo, tem oscilado, ao longo dos últimos cinco anos, entre 13 e 23 para cada cem mil habitantes. Em termos absolutos, o número de homicídios mais que dobrou apenas nos últimos cinco anos, passando de um total de 326 em 1995 para 685 no ano de 2000. Se o ritmo vertiginoso deste crescimento parece estar associado à atividades associadas ao tráfico de drogas, especialmente o crack (Beato et ali, 2001), isto certamente não explica a concentração dos homicídios e das atividades relacionadas ao tráfico apenas em algumas das favelas, e não em outras.

## MAPA: Clusters de homicídio em Belo Horizonte



Fonte: CRISP

A análise mostra claramente que a incidência dos clusters deu-se em apenas seis dos 81 conglomerados urbanos que contém favelas existentes na cidade. A percepção de senso comum de que favelas constituem-se, *per se*, em condição para existência de criminalidade violenta não é verdadeira. Existem muitos conglomerados urbanos que necessariamente não são regiões com maior incidência de criminalidade do que quaisquer outros bairros. Na realidade, os homicídios são fenômenos cuja incidência tem uma concentração geográfica e temporal muito alta.

Vamos separar este grupo de regiões e favelas com alta concentração geográfica de homicídios e ver se são diferentes das regiões com média e baixa concentração em termos de variáveis socioeconômicas. Os resultados dessa análise de variância (ANOVA) comparando as favelas violentas e as outras favelas da cidade são mostradas nas tabelas a seguir. Foram tomados apenas as variáveis cujos resultados foram significativos.

**Tabela: Comparação entre regiões que contém clusters de homicídio e outras regiões da cidade de Belo Horizonte**

	Existência de Clusters de homicídios	N	Média	Desvio padrão	Sig.
<i>Acabamento das residências</i>	Não	75	6,59	3,96	,001
	Sim	6	0,77	0,84	
	Total	81	6,17	4,11	
<i>Anos de estudo</i>	Não	75	8,51	2,57	,006
	Sim	6	5,53	0,61	
	Total	81	8,29	2,60	
<i>Idade</i>	Não	75	28,96	3,71	,010
	Sim	6	24,92	1,41	
	Total	81	28,66	3,74	
<i>Taxa ocupação formal/informal</i>	Não	75	3,39	1,10	,021
	Sim	6	2,32	,36	
	Total	81	3,31	1,10	
<i>Mortalidade infantil</i>	Não	75	,28	,13	,035
	Sim	6	,40	6,000E-02	
	Total	81	,29	,13	
<i>Taxa analfabetismo</i>	Não	75	11,80	6,83	,000
	Sim	6	23,04	6,06	
	Total	81	12,63	7,36	
<i>Índice de infraestrutura urbana</i>	Não	75	-,24	,66	,003
	Sim	6	-1,10	,72	
	Total	81	-,30	,70	
<i>Índice de oferta de proteção social</i>	Não	75	,23	,49	,003
	Sim	6	,91	,84	
	Total	81	,28	,54	

Fonte: PBH, DCCV

Fica muito claro que as favelas que têm clusters de homicídio associados a ela tem vários indicadores de bem estar social e de qualidade de vida bastante inferiores. Assim, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo é três anos inferior (5,53 contra 8,51). São regiões em que as populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, em contraste com os 29 anos que se constituem na média da cidade. A taxa de ocupação no mercado formal é maior em outras regiões da cidade do que nas de elevado homicídio. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nestas regiões e há maior número de analfabetos. O índice de infraestrutura urbana é significativamente mais deficiente nestes lugares (cerca de cinco vezes). De uma maneira geral, o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade.

### (c) Crimes contra a propriedade

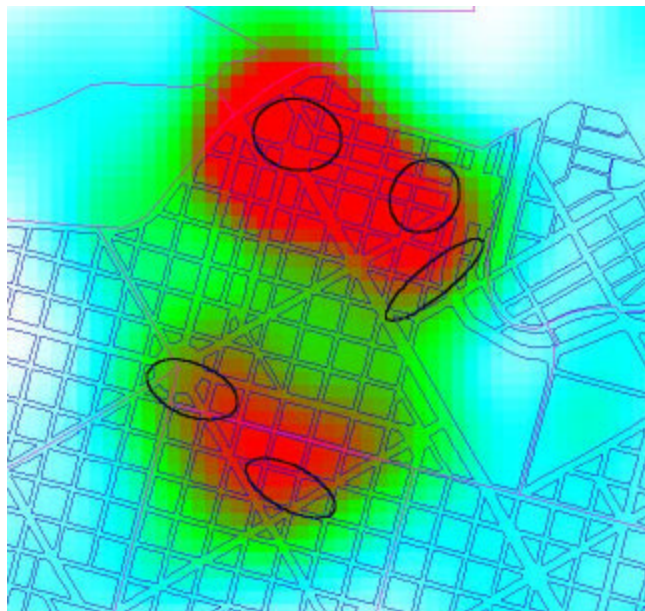
Se os homicídios constituem a face mais dramática da violência urbana, os delitos contra o patrimônio são os fenômenos que mais apresentam-se no cotidiano de grande parte



da população nestes centros. Poderíamos dizer que a percepção de grande parte das populações nos grandes centros urbanos é moldada por este tipo de incidente. A dificuldade de mensurá-los associados ao grande número de sub-registros, entretanto, tem levado estudiosos e policy-makers a negligenciarem sua incidência.

Indivíduos que andam pelas ruas dos grandes centros urbanos e são assaltados talvez sejam a expressão mais comum do fenômeno da violência urbana. No Peru, este é o caso de 62% das ocorrências segundo relatos dos entrevistados em um survey de vitimização (Apoyo, 1999). Em San Salvador, dados de pesquisa indicam que quase 20% da população foi vítima de roubo à mão armada durante o último ano, sendo os crimes contra a propriedade o tipo de delito mais freqüente. Segundo pesquisa de vitimização realizada no Rio de Janeiro e em São Paulo, esta proporção é de 52% (Piquet, 2000). Na Cidade do México, os assaltos à mão armada são o principal tipo de crime cometido, alcançando o total de 70000 ocorrências anuais em 1996. O dado importante, no caso mexicano, é que os relatos de assaltos com violência cresceram de 32% a 50% do total de crimes reportados (MHF, 1999). O que pode estar explicando a incidência deste tipo de crime? Quando modelamos os dados encontramos resultados que contrastam marcadamente com a dinâmica dos homicídios. Os delitos contra o patrimônio, ao contrário dos homicídios, são determinados por variáveis relativas a condições de prosperidade e riqueza. As condições de sua ocorrência estão associadas às oportunidades e disponibilidade de alvos. A análise dos clusters encontrados torna mais clara esta associação. Estes tipos de delito são característicos das regiões centrais das cidades

#### **MAPA: Clusters crimes contra o patrimônio**



Fonte: CRISP

Apesar de ser área modesta em tamanho: 0,9km<sup>2</sup>, destaca-se das demais não apenas pelos indicadores de criminalidade mas, também, pela incidência de determinados ramos de atividade econômica: convergem para essa região parte significativa do comércio formal e informal. É muito grande o número de lojas (atacadistas e varejistas), de agências bancárias, de camelôs, ambulantes e *toreros*. É ali também que alguns prostíbulos

concentram-se. É grande o número de pontos de ônibus, além de que concentram-se nesses locais os terminais rodoviário e ferroviário além da estação central do metrô da cidade. Tudo isso faz com que haja nessa área uma enorme concentração de pessoas. Acrescente-se a tudo isso, a facilidade de fuga que as vias urbanas dessa área propiciam.

Particularmente favorável à ação de assaltantes são os locais em que há grande número de pessoas chegando ou saindo, principalmente as que não conhecem muito bem onde elas estão. Este é o caso das estações de ônibus, trens e metrô, indicadas nas elipses 1, 2 e 3. Como Belo Horizonte foi uma cidade planejada, os alvos foram concentrados inadvertidamente em uma mesma região geográfica.

## Conclusões

Conforme vimos, existem resultados importantes alcançados pelas distintas perspectivas para o estudo e intervenção em problemas de violência. Certamente economistas e epidemiologistas tem contribuído largamente para elevar o nível nos estudos empíricos e no uso de técnicas para a compreensão do fenômeno. Contudo, é importante ressaltar alguns aspectos e limitações dessas abordagens.

Em primeiro lugar, é notável a ausência de quaisquer estratégias e programas voltados especificamente para a criminalidade violenta urbana, especialmente os crimes contra a propriedade. Daí a ausência de algumas estratégias de controle extremamente promissoras como a “prevenção situacional de crimes” (Clarke, 1997).

Em segundo lugar são notáveis os esforços econométricos de alguns estudiosos no sentido de corroborar algumas teses clássicas da economia. Os resultados em termos práticos, entretanto, não são animadores.

Em terceiro lugar, um dos pontos mais obscuros na incipiente análise de implementação de políticas sociais de controle da criminalidade na AL encontra-se num plano organizacional, e refere-se à relação entre as agências envolvidas.

## Bibliografia

- Ayres, Robert L. 1998. “Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean”. World Bank. Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.
- Beato, Claudio; Ottoni, Marcelo; Figueiredo, Bráulio. 2001a. Atlas da Criminalidade em Belo Horizonte. CRISP – UFMG.
- Blau, Judith R. and Blau, Peter M. 1982. “The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime”. *American Sociological Review*, 47, 114-29.
- Buvinic, Mayra and Morrison, Andrew. 2000. “Violence in Latin America and The Caribbean: A Framework for Action”. Technical Study. Social Development Division. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank.

- Chiricos, Theodore. 1987. "Rates of Crime and Unemployment: an Analysis of Aggregate Research Evidence". In *Social problems*, v. 34., n.2, april.
- Clarke, Ronal V.1997. *Situational Crime Prevention: Sucessful Case Studies*. Harow and Heston Publishers. N. York.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, ma: Harvard University Press.
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loayaza, Norman. "Determinants of Crime Rates in Latin América and the World". 1998. World Bank. Latin American and Caribbean Studies.
- Gunn, Phillip. 1998. "Uma geografia da violência na região metropolitana de S. Paulo nos anos 80". In Pinheiro, P.S. (org.) In *São Paulo sem Medo : um Diagnóstico da Violência Urbana*. ED. Garamond. S. Paulo.
- IDB – Inter-American Development Bank. Biehl, Maria Loreto. 2000. "Domestic Violence against Women". Technical Note 7. Sustainable Development Department. Social Development Division.
- Instituto Apoyo. 1999. "Criminal Violence: Study in the Cities of Latin America – The Case of Peru". Relatório ao Banco Mundial. Latin American and Caribbean Region. Environmentally and Socially Sustainable Development SMU. Washington, DC.
- Land, Kenneth C.; Cantor, David; Russell, Stephen T. 1995. "Unemployment and Crime Rate Flutuations in the Post-World War II United States". In Hagan, John (ed. ) *Crime and Inequality*. Stanford University Press.
- Moser, Caroline and Shrader, Elizabeth. 1999. "Criminalidade, Violência e Pobreza Urbana na América Latina: Rumo a uma Estrutura Integrada". LCSES. The World Bank.
- Moser, Caroline; Bronkhorst, Bernice van. 1999. "Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions"; LCR Sustainable Development Working Paper N° 3. Urban Peace Series. The World Bank
- Rodgers, Dennis. 1999. Youth Gangs and Violence in Latibn America and the Caribbean: A Literature Survey". LCR Sustainable Development Working Paper n° 4. Urban Peace Program Series. The World Bank.
- Sanjuan, Ana María. 1999. Notas técnicas sobre la Violencia. IDB.
- Schuerman, Leo e Kobrin, Solomon. 1986. "Community Careers in Crime". In Tonry, Michael and Morris, Norval (eds.) *Crime and Justice*. Vol. 8.The University of Chicago Press.
- Zaluar, Alba. 1994. *Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro. Ed. Revan/UFRJ.

## Minorias e prevenção da violência – Silvia Ramos\*

A experiência de implantação de Centros de Referência de Proteção de Minorias<sup>2</sup> no Rio de Janeiro, dentro de um programa amplo de desenvolvimento de estratégias de ampliação do direito à segurança de setores vulneráveis à violência, trouxe indicações importantes sobre a incorporação da sociedade nas ações de prevenção da violência, da democratização das políticas de segurança e da modernização da polícia.

Tendo como base as experiências dos Centros de Referência, pretendo discutir o potencial de significações simbólicas que o tema das minorias oferece para repensar paradigmas da segurança pública. Indico ainda elementos estruturantes da reprodução da homofobia e do racismo que devem estar presentes em programas de prevenção.

### Vulnerabilidade à violência e políticas de prevenção

Alguns setores da população são particularmente vulneráveis a violências, ou porque as agressões criminais podem assumir configurações específicas quando dirigidas a eles, ou porque são vítimas de criminalidades com dinâmicas próprias. Isso pode ocorrer quando a vítima é homossexual, negra, adolescente, idosa, ou identificada com quaisquer grupos sociais particularmente frágeis diante do crime ou da polícia.

A especificidade dessas modalidades de violência consiste na combinação de dinâmicas criminais tradicionais com dinâmicas particulares de violência. A homofobia, o racismo, a misoginia<sup>3</sup> e outras variantes de discriminações e preconceitos são produtores de vulnerabilidade. Abaixo indico seis grandes áreas de preocupação e de temas que devem ser objeto de atenção na identificação de prioridades em programas participativos de redução da violência.

Quando um homossexual é vítima de um golpe específico contra gays, como o Boa Noite Cinderela<sup>4</sup>, agressões de gangues ou de extorsões, o que está em jogo é uma violência que combina crime comum com homofobia, pois há um entendimento tácito de que a vítima hesitará em denunciar o crime à polícia, para não ver sua identidade sexual exposta e

---

\* **Silvia Ramos** é coordenadora da área de Minorias e Cidadania do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/UCAM)

<sup>2</sup> Os Centros de Referência foram criados no âmbito da Subsecretaria de Segurança e Cidadania, formada por uma equipe multidisciplinar, coordenada por Luiz Eduardo Soares. A Subsecretaria funcionou na Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro entre janeiro de 1999 e março de 2000. Neste período exerci a função de subsecretária adjunta, com a responsabilidade de coordenar os programas voltados para minorias.

<sup>3</sup> O enfrentamento das violências de gênero, doméstica e sexual, demanda discussões específicas e não será objeto deste artigo.

<sup>4</sup> O golpe consiste em adicionar tranqüilizantes e soníferos ao copo de bebida da vítima, que passa a colaborar com o criminoso entregando cartões, chaves e pertences, virtualmente sem resistência e em muitos casos permanecendo desacordada por muitas horas após o golpe.

para não ser humilhada na delegacia; sabe-se que a polícia terá pouca ou nenhuma determinação em investigar o crime; está implícito que o agressor permanecerá impune, e assim se põe em marcha uma cadeia auto-alimentada pelo preconceito e pelo medo. Sem enfrentar as dinâmicas específicas de reprodução da violência a partir de sua “cultura”, as ações serão reativas e incapazes de interromper as agressões.

Freqüentemente, a população negra, especialmente os jovens, são vítimas de tratamento desrespeitoso e inadequado pela própria polícia, seja numa revista policial, seja numa delegacia. O que é acionado nas cenas comuns de seletividade da suspeita é uma combinação explosiva de estereótipos, violência simbólica, às vezes violência física, e racismo, que só faz aumentar o abismo entre polícia e juventude e que derrota todas as tentativas de produção da paz e da segurança com a cooperação e o engajamento criativo da juventude. Políticas voltadas para enfrentar o problema do racismo na área da segurança e da violência são obrigatórios num programa de participação da sociedade na redução da violência.

Crianças e adolescentes igualmente demandam políticas precisas de prevenção da violência, pois suas condições particulares de fragilidade a certos crimes (maus tratos domésticos, abandono, negligência, pedofilia, exploração sexual e outros) são tão específicos quanto a criminalidade protagonizada por adolescentes em conflito com a lei. Em muitos estados, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, foram implantadas delegacias especializadas, mas via de regra faltam políticas de segurança articuladas com o conjunto do sistema de proteção do ECA, como os conselhos tutelares, o ministério público, a justiça, as ONGs especializadas e o sistema sócio-educativo.

Na maioria das comunidades pode haver ainda outros segmentos vulneráveis à violência. Idosos, por exemplo, demandam compreensão específica de suas fragilidades diante da violência, pois freqüentemente são vítimas de agressões dentro da família ou da vizinhança, em crimes envolvendo proventos previdenciários, além de necessitarem proteção especial para o cumprimento de direitos no sistema de transporte, no comércio e na saúde. Idosos são, também, poderosos aliados (ainda que raramente valorizados e mobilizados) em programas de prevenção ao crime, por sua permanência na comunidade, conhecimento dos hábitos locais, disposição para a vigilância e capacidade de articulação entre si e com agentes de segurança.

Em algumas comunidades, dependendo do arranjo social, existem outros grupos que podem tornar-se especialmente relevantes para a equação da segurança e sem os quais a produção da ordem estará fadada ao insucesso. Populações de rua, por exemplo, ou profissionais do sexo, ou catadores de lixo ou outros grupos que se encontram à margem dos direitos e também das leis podem tornar-se espécies de signos da insegurança e da desordem, sendo quase sempre avessos às políticas tradicionais de segurança. Para esses grupos, freqüentemente, a “guerra declarada” dos órgãos de segurança (muitas vezes os conflitos se dão em nível local, com as guardas municipais) é a única política, invariavelmente ineficaz e estéril. Sem compreender e levar em conta as microdinâmicas que envolvem essas tribos, como os códigos de violência, de fragilidade e de criminalidade, qualquer tentativa de imposição da ordem terá pequena chance de sucesso.

Por último, há ainda uma categoria de vulnerabilidade associada a grupos sociais cuja história política criou necessidades específicas na relação com a segurança e a polícia,

e para quem são necessários programas especiais. Trabalhadores sem-terra, movimentos de população sem-teto, moradores de favelas ou habitantes de invasões urbanas, em algumas localidades, são um ponto nervoso de disputas permanentes com os órgãos de segurança, instituições públicas e parte da sociedade na luta por direitos e justiça. Deve-se reconhecer a predominância, por muitas décadas, na tradição autoritária brasileira, da política de “jogar a polícia” contra populações para as quais momentaneamente faltavam programas sociais. Assim, em alguns locais, há “seqüelas” ou “heranças” de antigas disputas envolvendo trágicas histórias de violência, às vezes de parte a parte, entre essas populações e a polícia. Nesses casos, é preciso incluir esses setores entre os segmentos vulneráveis e para os quais é necessário criar políticas específicas de segurança e de prevenção da violência.

## **Minorias<sup>5</sup> como metáfora**

O que tínhamos em mente quando começamos os projetos que resultaram na criação dos Centros de Referência de Proteção de Minorias<sup>6</sup> era: i) romper o círculo vicioso de desconfiança, ressentimento, medo e intolerância, de parte a parte, na relação entre polícia e minorias; ii) aproximar segmentos fragilizados diante da violência, que nunca ou raramente tinham sido incluídos nas prioridades de políticas de segurança; iii) aproveitar a parceria desses setores e desenvolver programas de cooperação em relação às tarefas de sensibilização e capacitação dos profissionais de segurança e de outros funcionários do estado em relação aos direitos das minorias e à valorização das diferenças; iv) usar o conhecimento e o potencial de mobilização desses grupos para desenvolver políticas de prevenção à violência mais eficientes, compreensivas e inteligentes.

O que não era possível prever, no início do processo de aproximação de representantes do movimento homossexual, do movimento negro e de entidades de crianças e adolescentes com a Secretaria de Segurança, era o enorme impacto simbólico que a determinação de respeitar grupos minoritários seria capaz de despertar no imaginário da polícia, na mídia e na sociedade.

Talvez nenhuma outra corporação, tanto quanto a polícia, esteja sujeita a efeitos tão dramáticos de “contaminação e contágio” resultantes de ações violentas, desonestas ou discriminadoras praticadas por alguns de seus membros. A farda, a arma, o signo da força e a função de aplicadora das leis (law enforcement) - tudo isso potencializa os efeitos deletérios de ações policiais inadequadas de policiais no cotidiano dos cidadãos e conduz a generalizações difíceis de reverter. Percepções do tipo “a polícia é corrupta”, “a polícia é violenta” estão hoje largamente difundidas junto a populações de muitas grandes cidades brasileiras. Frequentemente, o medo e a desconfiança em relação à polícia atravessam toda

---

<sup>5</sup> O conceito de minoria é polêmico e deve ser tomado aqui não no seu sentido estatístico, mas como indicativo de grupos que se reconhecem e são reconhecidos social, política e identitariamente como contingente de pessoas que necessitam de direitos e garantias especiais para a realização da cidadania plena.

<sup>6</sup> Veja uma descrição contextualizada da criação dos Centros de Referência em SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

a sociedade, tendo se tornado, surpreendentemente, uma percepção quase independente de nível de renda, anos de instrução, gênero e cor dos entrevistados<sup>7</sup>.

Luiz Eduardo Soares tem chamado a atenção em inúmeros trabalhos<sup>8</sup> para o fato de que a polícia é a manifestação mais tangível do Estado e o policial uniformizado na esquina é a presença visível do Estado e de suas instituições. Mais do que somente problemas afetos à segurança pública, se um policial comete um crime e não merece confiança, é o Estado que perde credibilidade, são as instituições públicas que se degradam.

Soma-se a isso, na relação entre polícia e minorias, o fenômeno de identificação com o mais fraco. Curiosamente, mesmo que procedimentos racistas praticados pela polícia sejam uma expressão de racismo vigente na sociedade, o tratamento humilhante dispensado por um policial armado a um garoto negro, por exemplo, numa revista dentro de um ônibus, provoca indignação e revolta quase generalizadas. A imagem aderida à cena é de uma polícia covarde que esmaga os mais fracos e protege os poderosos. Quando se narra a história de uma prostituta ou um homossexual humilhado em uma delegacia de polícia, mesmo os espíritos mais conservadores tendem à indignação e via de regra consideram que o fato exprime a covardia com que a polícia trata todos os cidadãos desprotegidos.

Por todas essas razões - e também para escapar de equívocos anteriores em programas de reforma da polícia - no lugar de retóricos cursos sobre direitos humanos, começamos com aulas ministradas por militantes do movimento gay sobre direitos e cultura homossexual, visitas de grupos de travestis a batalhões da Polícia Militar, aulas simultâneas de professores do movimento negro no interior dos Batalhões, diálogos entre músicos de hip hop parados em blitz e oficiais da PM, além de outras atividades que fossem eloqüentes mais pela presença de grupos minoritários dentro da polícia e pela força da ação do que pelas intenções declaradas de respeitar as diferenças.

O impacto provocado por esse tipo de atividade revelou que essas iniciativas podem ter um alcance maior do que apenas as próprias populações diretamente beneficiadas (as minorias). Elas mobilizam extraordinário interesse da mídia, despertam outros setores da sociedade sobre o potencial de mudanças que podem ocorrer no âmbito da segurança (por exemplo, estimula a participação de associações de moradores) e, por extensão, como num círculo virtuoso, as ações atingem de volta a própria polícia, que pode descobrir numa “aula” com um professor do movimento gay ou do movimento negro – pela valorização que a atividade recebe na televisão, na família ou entre os colegas – uma oportunidade para desidentificar-se dos estigmas da incivilidade e para aderir a signos da urbanidade e da modernidade<sup>9</sup>.

Seja como for, a presença dos temas das minorias entre as prioridades das políticas de segurança representa uma guinada e uma inversão de mão nos códigos e mensagens que há décadas o campo da segurança pública envia para a sociedade. A temática das minorias

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, pesquisa realizada pelo DataUff, “Imagem da polícia e percepções da segurança pública no município do Rio de Janeiro”, julho de 2000.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, SOARES, Luiz Eduardo. “Notas sobre a problemática da segurança pública”. Revista Políticas Sociais, ano 2. Brasília: IPEA, fevereiro de 2001.

<sup>9</sup> Na experiência do Rio de Janeiro, as resistências aos programas de minorias, que obviamente existiram, foram sistematicamente inferiores à simpatia, à curiosidade e ao apoio que despertavam quando, finalmente, eram realizadas. A dificuldade maior quase sempre situou-se na preocupação preventiva de comandantes e chefes, que imaginam que seus subordinados não estariam preparados para contatos diretos com esses setores.

passa a ter um sentido de convite e de esperança para a participação das comunidades em geral na busca de soluções conjuntas para a redução da violência. A inclusão dos temas das minorias é uma forte sinalização dos poderes públicos para a sociedade através da conexão de dois termos aparentemente paradoxais da equação democrática: “minorias” e “polícia”.

## **Participação para valer: o paradigma da Aids**

Metodologicamente, passos mínimos para a criação dos Centros de Referência precisam incluir necessariamente as seguintes etapas muito simples:

- i) Levantamento, junto com entidades e lideranças, dos problemas de segurança mais graves daquela população, suas principais queixas e necessidades (inventário);
- ii) definição conjunta de duas ou três metas de curto prazo possíveis de serem alcançadas, com eleição de prioridades e delimitação de tempo, incluindo desafios relacionados à confiança na polícia;
- iii) estabelecimento de diretrizes de um programa mínimo, incluindo a tarefa conjunta de sensibilização e capacitação da polícia;
- iv) divisão de responsabilidades sobre as metas e tarefas estabelecidas;
- v) avaliação, em períodos previamente combinados (por exemplo, bimensalmente), do desenvolvimento dos programas, desempenho da parceria e correção dos rumos inicialmente estabelecidos;
- vi) estabelecimento de novos projetos.

Essas etapas têm de ser realizadas a partir de um comando visível e legítimo na elaboração e implementação de políticas de segurança e, por uma questão simbólica, devem ser cumpridas dentro das instalações físicas dos órgãos de segurança.

A primeira lição do processo de criação dos Centros de Referência é que o convite a setores historicamente desvalorizados nas políticas públicas não pode ser um “lustre”, um gesto de intenções retóricas ou uma vontade hesitante (que pede a “compreensão” para as dificuldades da polícia, o peso da máquina do estado, etc.)<sup>10</sup>.

A noção de que é preciso incorporar os conhecimentos, as prioridades e a linguagem da própria comunidade para superar os problemas que afetam a ordem em uma localidade

---

<sup>10</sup> Em alguns estados do Brasil, secretarias de justiça ou similares criaram “departamento de direitos humanos”, onde são agrupados problemas de idosos, deficientes, homossexuais, indigentes e toda sorte de “injustiçados”. Isso pode ser melhor do que nenhuma política, mas o custo de participação formal em governos pode ser muito alto e deteriora rapidamente a credibilidade de lideranças sociais.



não é nova nas teorias de segurança, tendo sido introduzida pelo menos desde o final dos anos 70 na literatura especializada e nas práticas de policiamento comunitário e interativo<sup>11</sup>. Mas pouco tem sido feito no Brasil para desenvolver essas experiências setorialmente, através de grupos sociais que apresentam particularidades na problemática da violência<sup>12</sup>, sendo que as experiências de participação comunitária têm sido predominantemente realizadas em áreas geograficamente delimitadas<sup>13</sup>. Os Centros de Referência são a proposta de incorporação de conhecimentos, cultura, prioridades e potencialidades de comunidades delimitadas pela vulnerabilidade específica à violência.

Uma resposta possível ao argumento de que esse tipo de projeto tende a gerar resistências no atual estágio de amadurecimento dos órgãos de segurança são as respostas à epidemia de Aids desenvolvidas em várias partes do mundo e também no Brasil, desde a primeira metade da década de 1980. O caso brasileiro tornou-se um exemplo mundial pelas políticas corajosas e determinadas de inclusão das populações vulneráveis tanto na elaboração como na execução de políticas de prevenção e assistência. A participação da sociedade civil é a marca diferencial das respostas à epidemia, o divisor de águas da história da Aids em relação aos modelos tradicionais da saúde<sup>14</sup>.

A indicação mais importante do processo da Aids, aplicada aos Centros de Referência, é que as parcerias têm de ser para valer. As comunidades e as lideranças têm que ser convidadas para pensar junto com os poderes públicos e outros atores (por exemplo, a mídia, outras secretarias de estado, municípios, universidade etc.) como vencer desafios usando criatividade e energias que só existem na sociedade. No trabalho conjunto, se efeitos pirotécnicos podem ser importantes para enviar sinais à sociedade, na base tem de haver a construção honesta de um pacto real e duradouro. Porque para produzir respostas que reduzam a violência o que importa é compreender as microdinâmicas, o sotaque, mais do que o discurso geral; o que faz a diferença é o monitoramento das respostas na ponta da vitimização, onde os órgãos de segurança jamais chegam. O que é precioso é a especialização, a capilarização e a captação da dimensão intersubjetiva.

Por isso é necessário criar tantos Centros de Referência quantas forem as dinâmicas particulares da violência e fugir do modelo “departamento de direitos humanos” onde minorias são agrupadas e ao mesmo tempo insuladas das dinâmicas reais da redução da violência e especialmente do acesso à polícia. Em segundo lugar, os Centros de Referência, mesmo tendo um caráter multidisciplinar e plurisetorial (envolvendo várias secretarias), devem funcionar na Secretaria de Segurança, junto dos comandos das polícias, no centro nervoso da produção da segurança.

Por último, vale lembrar que o paradigma da Aids no Brasil pode ser especialmente interessante para os desafios da segurança pública porque mostra a existência de relações

---

<sup>11</sup> Ver MUSUMECI Leonarda (coord). Segurança pública e cidadania. A experiência do policiamento comunitário em Copacabana (1994 – 95). Rio de Janeiro, ISER, 1996.

<sup>12</sup> O problema da violência de gênero é a notável exceção a essa regra e os primórdios de seu enfrentamento resultam de intensa mobilização do movimento de mulheres durante a década de 70. Atualmente as Delegacias Especializadas (DEAMs), implantadas nos anos 1980, estão virtualmente abandonadas na maior parte do país. Ver SILVA, Kelly Cristina, “Relatório da Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres”, em [http://www.mj.gov.br/sedh/cndm/artigos/relat\\_rio%20final%20anal\\_tico.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/cndm/artigos/relat_rio%20final%20anal_tico.pdf)

<sup>13</sup> Por exemplo, em programas sendo atualmente desenvolvidos, como no Jardim Ângela, em São Paulo e nas favelas de Cantagalo e Pavão/Pavãozinho, no Rio de Janeiro.

<sup>14</sup> Ver GALVÃO, Jane. Aids no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2000.

surpreendentemente dialéticas entre atenção primária, secundária e terciária. O fato de o Programa Nacional de DST/Aids ter assumido uma política de medicamentos arrojada (nenhum doente de Aids sem medicamentos gratuitos, mesmo que para isso o Brasil seja obrigado a quebrar patentes de laboratórios multinacionais) valorizou a assistência primária, dignificou os profissionais de saúde, estimulou as secretarias municipais e estaduais, colocou no centro da cena pública os direitos e o respeito ao doente de Aids e ao portador do HIV e sinalizou a importância do enfrentamento da doença para o país. A política de medicamentos deu centralidade ao papel da sociedade civil, através da valorização das reivindicações de múltiplas redes de ONGs (portadores de HIV/Aids, homossexuais, grupos de mulheres e saúde reprodutiva, crianças e adolescentes, grupos religiosos, entidades filantrópicas, profissionais do sexo, portuários, caminhoneiros, usuários de drogas, pesquisadores, adeptos do candomblé...) mobilizadas em quase duas décadas de políticas ousadas de inclusão da sociedade na construção do discurso sobre a doença.

Ora, sabemos que numa epidemia a ponta dos medicamentos não pode ser a mais importante nem a mais onerosa e que toda a atenção e recursos devem estar concentrados na prevenção da doença. Mas a mensagem que se transmite quando se assegura que todos que adoecerem serão assistidos com dignidade é tão contundente e potencializa em tal escala os investimentos em prevenção primária que os gastos e a prioridade com o programa de remédios se justifica.

É possível buscar intuição no modelo da Aids e considerar que a reforma, a moralização e a democratização da polícia (o pronto-socorro da luta contra o crime) e sua abertura para a sociedade talvez seja essa pedra de toque, o ponto mais simbólico da determinação de conter a violência.

Abaixo seguem indicações sobre duas áreas de trabalho que se tornaram expressivas na experiência dos Centros de Referência e que devem ser levadas em conta em iniciativas de prevenção da violência dessas minorias.

### **As três dinâmicas da homofobia: violência interativa, crimes de lucro e crimes de ódio**

O Centro de Referência contra a Discriminação das Minorias Sexuais foi o primeiro a ser criado e de certa forma serviu de modelo para os demais. As respostas de lideranças e grupos de gays, lésbicas e travestis do Rio de Janeiro em grande medida foram determinantes para que o Centro de Referência e seu principal programa, o DDH – Disque Defesa Homossexual – tenha se tornado um modelo que inspirou outras experiências no Brasil<sup>15</sup>.

Além das primeiras atividades de capacitação através de cursos e palestras para a polícia civil e militar com professores militantes do movimento, o primeiro reconhecimento coletivo assumido pelo Centro de Referência foi sobre o virtual desconhecimento do perfil

<sup>15</sup> Em outubro de 2001, haviam sido criados programas semelhantes ao Disque Defesa Homossexual em Belo Horizonte, Goiânia e Brasília. Em São Paulo, uma Defensoria Homossexual foi criada.

de vitimização da população. Sem diagnóstico, seria arriscado traçar um plano de ação. Sabia-se que muito pouco era registrado na polícia. As demandas apareciam desorganizadamente nos grupos homossexuais, através de pedidos esporádicos de vítimas de violência, mas isso era insuficiente para conhecer as várias dinâmicas da homofobia associadas à criminalidade comum. As poucas informações existentes constavam de um catálogo nacional<sup>16</sup> que reúne crimes contra homossexuais divulgados na imprensa, a maioria em jornais sensacionalistas e predominantemente relativos a crimes letais, como assassinatos violentos de travestis.

Por isso, a primeira providência ao criar o Disque Defesa Homossexual (DDH) - uma linha de atendimento direto à população homossexual dentro da Secretaria de Segurança - foi a criação de um banco de dados com registros detalhados dos casos atendidos pelos voluntários do movimento gay. É o resultado dessa base de dados que pode ser contabilizado como uma mudança de qualidade no tratamento da homofobia.

Muitas são as indicações contidas nesses registros, algumas surpreendentes<sup>17</sup>. Uma análise dos primeiros 500 casos atendidos pelo DDH permite classificar, ou tipificar, os crimes denunciados em três grandes modalidades que correspondem a dinâmicas distintas de produção da violência – e exigem, portanto, respostas também diferenciadas.

a) Quase um terço das violências comunicadas (29,8%) ocorre na esfera da casa ou da vizinhança, indicando que o agressor é alguém da família ou da vizinhança. Nesse tipo de caso encontra-se uma variedade de criminalidade interativa e sem fins lucrativos, como ameaças de familiares, do(a) parceiro(a), pais que espancam filhos adolescentes, conflitos conjugais e domésticos, problemas de herança e brigas de vizinhança. A importância desse ângulo menos visível da homofobia – onde a vítima tende a estar ainda mais desprotegida do que na violência criminal típica - surpreendeu até mesmo as entidades organizadas. A compreensão da centralidade desse tipo de dinâmica interativa da homofobia levou à criação de redes de apoio, com a articulação – simultaneamente à cobrança do papel da polícia como agente de prevenção de violências maiores – de escritórios de advogados, psicólogos, entidades religiosas e até mesmo esquemas do tipo casa-abrigo.

b) Uma outra esfera de criminalidade homofóbica é aquela com fins de lucro, em que o homossexual do sexo masculino é vítima de criminosos profissionais, muitas vezes organizados em grupos e frequentemente usando a identidade de policiais. Os crimes mais praticados são extorsões (10,3%), assalto ou roubo (6,6%) ou Boa Noite Cinderela (5,4%). Nessa área, a atuação da polícia é crucial e um pouco de investigação inteligente resulta em ótimos resultados, com a prisão de grupos inteiros de golpistas, pois a certeza do silêncio da vítima cria, entre os agressores, uma espécie de cultura de desleixo em relação ao crime (como a repetição do mesmo golpe no mesmo local, a guarda do “flagrante”, o uso indiscriminado do cartão de crédito da vítima, o desconto de cheques na boca do caixa etc.).

c) Por último, uma fatia importante da vitimização homossexual concentra-se em agressões que podem ser classificadas como “crimes de ódio”<sup>18</sup>. Vão desde práticas de

<sup>16</sup> Ver MOTT, L e CERQUEIRA, M., Causa Mortis: Homofobia. Salvador: Editora GGB, 2001.

<sup>17</sup> Ver RAMOS, Sílvia. Disque Defesa Homossexual: Narrativas da violência na primeira pessoa. Violência de minorias sexuais. Rio de Janeiro: Comunicações do ISER, número 56, ano 20, 2001.

<sup>18</sup> Ver conceituação e histórico da expressão em Hate Crime Network ([www.hate-crime.net](http://www.hate-crime.net)). Para uma discussão sobre programas internacionais de violência conjugal homossexual (same-sex partner abuse), ver Anti-Violence Project ([www.lambda.org](http://www.lambda.org)).

discriminação (20,2%) em estabelecimentos comerciais, na escola ou no trabalho (como não permitir o ingresso, prestar mau atendimento ou demitir) até agressões físicas (18,7%) e, na ponta da vitimização letal, assassinatos (6,3%)<sup>19</sup>. A importância de situar essas violências como crimes de ódio está em compreender a homofobia como uma variante das formas de intolerância (de gênero, étnica, etária, religiosa, de classe etc.). Esta é a esfera de atuação por excelência de organizações que lutam pelo respeito e pela valorização da diferença, e esse trabalho de prevenção da violência está articulado com a construção da democracia.

## Duas notas sobre o racismo e a violência

Cor e etnia entram na problemática da violência através de vários recortes. A vitimização dramaticamente desigual de jovens negros do sexo masculino, expressa nas taxas de criminalidade letal dos centros urbanos<sup>20</sup>, por si só justificaria dar papel central às forças que compõem os movimentos contra a discriminação racial e buscar o reconhecimento da sociedade, de pesquisadores e autoridades de segurança, da existência de um viés racial nas dinâmicas de reprodução da violência<sup>21</sup>.

Estudos sobre desigualdades e discriminação racial mostram que, após a abolição, práticas racistas foram ativadas pelas ameaças simbólicas e reais que negros representavam à estrutura de privilégios dos brancos. A literatura sociológica tem tratado das relações entre cor e criminalidade no Brasil pós-abolicionista<sup>22</sup>, mas não tem dedicado atenção adequada ao tema no Brasil contemporâneo e especialmente à problemática, tão central para os estudos da violência urbana, das relações entre desigualdade, discriminação e polícia.

Na criação do Centro de Referência Nazareth Cerqueira Contra a Discriminação Racial, a indicação mais importante é a da existência de um verdadeiro pacto de silêncio sobre todos os problemas referentes à cor, à negritude, e ao racismo, seja na relação da polícia com a população afrodescendente, seja, dentro da própria polícia, especialmente na Polícia Militar, onde a presença negra é historicamente expressiva.

Possivelmente, os dispositivos de ocultação e silenciamento da problemática racial na polícia sejam similares aos acionados historicamente na sociedade brasileira, mas os efeitos, na esfera da segurança pública, são mais catastróficos. O sentimento defensivo de que falar do problema é abrir uma ferida que deveria estar cicatrizada predomina entre

---

<sup>19</sup> Os casos de assassinatos denunciados demandam discussão mais cuidadosa, pois alguns deles estão associados ao tráfico de drogas. Mas, mesmo nesses casos, a orientação sexual da vítima (bem como classe social, cor etc.) pode ter sido um fator importante para o crime.

<sup>20</sup> Ver SOARES, L.E. *et alli*. Violência e Política no Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1996.

<sup>21</sup> Grupos de hip hop e de algumas vertentes do funk têm compreendido a problemática da violência como um fenômeno indissociado da cor e da exclusão e têm expressado isso de forma contundente. No entanto, o tema é permanece pouco explorado em pesquisas acadêmicas, nas políticas de segurança e mesmo na agenda do movimento negro.

<sup>22</sup> COSTA RIBEIRO, Carlos Antônio. Cor e criminalidade. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995 conclui que os acusados pretos em inquéritos criminais analisados no período 1900 a 1930 tinham 38 pontos percentuais a mais de chances de condenação do que os acusados brancos.

chefes e comandantes da polícia, inclusive entre os mais honestos e sensíveis. Na polícia, como em quase todas as esferas da sociedade brasileira, admitir a existência do racismo gera culpa, ansiedade, impotência e raiva; e de novo negação. Frequentemente, nem mesmo o vocabulário está disponível para o diálogo (“negro”, “preto”, “moreno” etc.). Aparecem, entre homens experientes, uma timidez e um constrangimento pouco compatíveis com uma corporação habituada à força.

Por esta razão, aulas simultâneas em dezenas de Batalhões, ministradas por professores do movimento negro, foram arenas tão emocionantes de ressignificação de estereótipos, de parte a parte. O fato é que, para enfrentar o racismo, muito pode ser feito no terreno da palavra: a revolução está em romper o silêncio. Depois, o resto surge com força.

No campo das experiências, certamente muito há para ser realizado nos procedimentos de blitz e revistas seletivas, que protagonizam as situações mais repetitivas, humilhantes e reiteradas de racismo explícito da polícia em relação à população negra, em especial em relação aos jovens. A primeira proposta é adotar um sistema de contabilidade do filtro racial nas paradas para revistas (o policial fica obrigado a registrar gênero, idade, motivo da suspeita e cor do cidadão escolhido para revista). A segunda indicação é dar publicidade a esses registros, como é feito em alguns departamentos de polícia dos Estados Unidos<sup>23</sup>.

Grandes mudanças também podem ser realizadas através da incorporação de câmaras de vídeo aos equipamentos obrigatórios das viaturas de polícia envolvidas em procedimentos de blitz (toda revista terá de ser filmada). Nesse caso, mais uma vez, através de uma demanda para enfrentar o racismo, um problema que teoricamente afeta apenas uma parte da população, se estará produzindo uma revolução nas relações de transparência, respeito e confiança entre polícia e toda a sociedade.

---

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, as tabelas de “racial profiling” da polícia de Nova York: [www.ci.nyc.ny.us](http://www.ci.nyc.ny.us).

## Bibliografia

- COSTA RIBEIRO, Carlos Antônio. *Cor e criminalidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.
- GALVÃO, Jane. *Aids no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- MOTT, L. e CERQUEIRA, M. *Causa Mortis: Homofobia*. Salvador: Editora GGB, 2001.
- MUSUMECI Leonarda (coord). *Segurança pública e cidadania. A experiência do policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.
- RAMOS, Silvia. Disque Defesa Homossexual: Narrativas da violência na primeira pessoa. *Violência e minorias sexuais*. Comunicações do ISER, ano XX, nº 56. Rio de Janeiro, 2001.
- SOARES, Luiz Eduardo. “Notas sobre a problemática da segurança pública”. *Revista Políticas Sociais*, ano 2. Brasília: IPEA, fevereiro de 2001.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia das Letras, 2001
- SOARES, L. E. *et alli*. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER, 1996.
- TROJANOWICZ, R. e BUCQUEROUX, B. *Policiamento comunitário. Por onde começar*. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Rio de Janeiro. 1994.

## **Prevenção da Violência: Avanços e Desafios na Ordem do Dia - José Marcelo Zacchi\***

### **Teses, antíteses e a síntese possível na agenda da Segurança Pública**

Parece haver algo de quase irresistivelmente inercial no intenso debate público motivado pela expansão da criminalidade.

Chamar a atenção para o crescimento da violência - e do medo dela - nos grandes centros urbanos brasileiros ao longo das duas últimas décadas é hoje um lugar comum. Durante este período, o assunto mereceu sempre um espaço crescente no rol das principais preocupações da opinião pública, espaço este refletido e reforçado pela também cada vez mais intensa exploração do mesmo pela grande mídia. As estatísticas criminais e a sensação de insegurança da população cristalizaram-se como o grande calcanhar de Aquiles de sucessivos governantes. Sensíveis ao problema, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas gradativamente despertaram para o estudo e o monitoramento da violência e da segurança pública, temas historicamente menores na agenda destes setores. Diante de tal processo, seria natural esperar uma tendência para a renovação de paradigmas na área, resultante do acúmulo analítico e reflexivo, do embate pluralista de diagnósticos e propostas e, da experimentação prática destas últimas.

Não deixa, portanto, de ser surpreendente que isto não aconteça, e que o debate público em torno do controle da criminalidade siga dominado pela dicotomia reducionista que tradicionalmente o caracterizou. Nesta, o primeiro pólo é ocupado pelo combate à impunidade, centrado nas idéias de ampliação da capacidade repressiva do Estado e resgate de valores morais de autoridade e respeito nos vários ambientes de convívio social<sup>24</sup>. Em oposição, um segundo discurso defende a tese de que, não sendo mais do que uma consequência da desigualdade social, a violência só pode ser efetivamente enfrentada por meio da redução desta última<sup>25</sup>.

Como sabemos, não são poucas as análises que chamam a atenção para o simplismo de tais abordagens e apontam o esgotamento de ambas como modelos para a composição de

---

\* José Marcelo Zacchi é Diretor de Planejamento e Pesquisa do Instituto Sou da Paz e mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e membro do Conselho Superior de Coordenação do ILANUD.

<sup>24</sup> Em sua versão mais equilibrada, esta perspectiva concentra atenção no aprimoramento da eficiência do sistema de justiça penal. Levada ao extremo, inclui a defesa da relativização dos direitos individuais e dos pilares do Estado Democrático de Direito, tidos como limitadores para a ação dos órgãos de segurança pública.

<sup>25</sup> Também esta abordagem comporta padrões distintos de radicalidade. Sua versão moderada não nega a importância do controle penal por parte do Estado, mas recusa expressamente a idéia de que este possa produzir efeitos sem que os problemas sociais de fundo tenham sido resolvidos. Em uma segunda perspectiva, a atuação punitiva estatal é vista, em contextos como o brasileiro, como mais um instrumento de reforço da dominação e da exclusão social. Desta forma, esta se mostraria não apenas ineficaz, mas verdadeiramente ilegítima.

uma agenda satisfatória para o aprimoramento da Segurança Pública<sup>26</sup>. Isto, porém, não tem sido suficiente para impedir que o dualismo descrito seja reiteradamente reafirmado no debate político e midiático, de tal maneira que qualquer discurso dissonante sobre o tema da violência tende a ser imediatamente filtrado e enquadrado em uma das duas visões expostas. Neste contexto, sobra pouco espaço para a afirmação de novas idéias, mais elaboradas e consistentes.

As razões para este fenômeno não têm deixado de ser exploradas pelos setores da universidade dedicados ao tema. Teresa Caldeira demonstrou recentemente a maneira pela qual a “fala do crime” cumpre em nossa sociedade papéis distintos do objetivo de encontro de soluções renovadas para o problema (e mesmo antagônicos a ele, na medida em que operam no sentido de reafirmar categorias conflituosas de bem e mal e erodir o ideal de resolução pública dos problemas sociais)<sup>27</sup>. É também evidente como a possibilidade de aprofundamento da compreensão do problema pelos diversos grupos sociais a ele dedicados esbarra na dificuldade de rever pressupostos analíticos enraizados no pensamento de cada um deles: no campo conservador, a crença no poder dissuasório da punição para a prática de novos delitos; à esquerda, a idéia de que a desigualdade econômica constitui o único vetor verdadeiramente relevante para o entendimento dos conflitos sociais. Estes permanecem sendo reafirmados mesmo quando os fatos os revelam claramente insuficientes. Por fim, há o forte conteúdo emocional inerente ao tema, motivado pela dor, pelo medo e pela excepcionalidade da violência. Este cria condicionantes para a questão inteiramente alheios à técnica e à razão, e torna quase irresistível para os atores políticos a adoção de discursos oportunistas que reafirmam estereótipos e manipulam o conteúdo da segurança pública segundo seus projetos ideológicos mais amplos<sup>28</sup>. Reunidos, estes fatores talvez representem indícios importantes para a compreensão do beco sem saída em que muitas vezes parece constituir-se o problema do controle da violência urbana.

Seja como for, o objetivo deste artigo é levantar a hipótese de que um possível novo paradigma nesta área vem sendo, no Brasil, gestado por setores da sociedade civil e das universidades dedicados ao estudo da criminalidade e/ou ao desenvolvimento de estratégias para seu enfrentamento. Neste, o foco recai sobre os esforços de elaboração de modelos

---

<sup>26</sup> Uma voz destacada do pensamento crítico neste sentido tem sido a do antropólogo e ex-Coordenador de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, Luis Eduardo Soares. Um excelente e sintético exemplo do mesmo pode ser obtido nas páginas iniciais de seu relato do período em que exerceu esta última função (Cfr. SOARES, L.E., *Meu Casaco de General: Quinhentos Dias no Front da Segurança Pública do Rio de Janeiro* - São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 42 e ss. e p. 110 e ss.).

<sup>27</sup> CALDEIRA, T. P., *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* – São Paulo, Ed. 34 / Edusp, 2000, p. 27 e ss.

<sup>28</sup> Em São Paulo, o maior exemplo recente de tal prática é certamente a exploração da criminalidade por Paulo Maluf nas eleições de 1998, para o Governo do Estado, e 2000, para a Prefeitura da Capital. A candidatura valia-se do crescimento das estatísticas criminais para justificar a defesa do emprego de práticas arbitrárias pelos órgãos de segurança pública, do recrudescimento da violência estatal e da relativização dos direitos civis segundo a identificação dos diferentes indivíduos como “bandidos” ou “cidadãos de bem”. Deste modo, o discurso de lei e ordem claramente surge como um pretexto para a crítica da democracia e da sua suposta incapacidade de resolver problemas e a reafirmação de valores autoritários. Embora seja mais evidente no campo conservador, esta prática tampouco é incomum em outras searas ideológicas. Ao negar relevância para a questão da segurança pública, reduzindo a violência a um sintoma da desigualdade social, o pensamento de esquerda furta-se igualmente a uma reflexão mais conseqüente sobre o tema, preferindo instrumentalizar o apelo da violência junto à opinião pública como um reforço na argumentação em favor de seus valores e projetos mais abrangentes.



mais abrangentes e potencialmente eficazes de prevenção da violência. Sem ter a sua óbvia relevância desconsiderada, os problemas da desigualdade e da impunidade surgem nesta perspectiva como apenas mais dois dos fatores a serem levados em conta para a obtenção de resultados satisfatórios (e muitas vezes como aqueles cujo enfrentamento tende a mostrar-se menos custo-eficaz para o objetivo em tela). Nos tópicos a seguir, procuro desenvolver os caracteres que dão forma a este suposto paradigma; demonstrar como, embora ainda de forma restrita, este vem logrando ocupar espaços crescentes no ideário da sociedade civil organizada e na formulação de políticas públicas; e apontar alguns dos fatores que – ao lado da inércia discursiva acima descrita – têm obstaculizado o seu avanço e enraizamento em nosso país.

## Respostas complexas para problemas complexos

À medida que o tempo avança - e com ele os indicadores de violência e medo em toda a sociedade - o dualismo entre recrudescimento punitivo e justiça social como únicas categorias disponíveis para o debate sobre a segurança pública deixa de destacar-se apenas por seu conteúdo eminentemente inercial, para ganhar ares de um instigante paradoxo.

De fato, a reprodução constante desta dicotomia convive hoje no debate público com a percepção cada vez mais disseminada da impotência do sistema de justiça penal para por si só conter a criminalidade<sup>29</sup>, bem como com a desconfiança quanto à capacidade da estratégia redistributiva de produzir efeitos substantivos, ao menos no curto prazo. Mais do que a confiança em uma ou outra proposta, difunde-se na sociedade uma aguda perplexidade diante do problema. A manutenção neste contexto dos modelos até aqui apresentados leva a pensar que - quando não servem para prover os esquemas interpretativos necessários à superação dos traumas e temores gerados individual e coletivamente pelas experiências de violência, ou não atuam como símbolos para a veiculação de projetos ideológicos mais amplos – estes se alimentam do vácuo de teorias alternativas suficientemente sólidas e representativas. O que de fato é eficaz para a prevenção e a redução da violência?

À relevância intrínseca da questão soma-se um outro fator. Diversos autores têm recentemente apontado os riscos oferecidos pelo crescimento da violência e do medo para o projeto de consolidação da democracia no Brasil<sup>30</sup>. Estes demonstram como o intenso impacto deste fenômeno no sentimento da opinião pública e o fracasso de sucessivos governos em revertê-lo alimentam processos de fragmentação social, contribuem para a

---

<sup>29</sup> Na década de 90, o Brasil vivenciou a aprovação sucessiva de novas leis orientadas a um recrudescimento da atuação penal, como a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90), de 1990 (cujo conteúdo punitivo foi ainda ampliado pela nova redação a ela dada pela Lei 8.030, em 1994), e a Lei do Crime Organizado (Lei 9.034/95), de 1995. No mesmo período, a população carcerária também cresceu significativamente: em São Paulo, por exemplo, o número de presos sob a custódia da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado saltou, entre 1995 e 1999, de 31993 para 53542. Contrapostos à elevação constante dos índices de criminalidade, estes fatos motivam e justificam tal percepção. Tornou-se comum assistir depoimentos de representantes das forças policiais queixando-se do excesso de cobrança e argumentando que a responsabilidade pela redução da violência não pode recair exclusivamente sobre as Polícias.

<sup>30</sup> Guillermo O'Donnell, Paulo Sérgio Pinheiro e Teresa Caldeira situam-se possivelmente como os exemplos mais representativos neste sentido.

deslegitimação das instituições estatais de ordem, corroem o apoio ao ideal de universalidade da cidadania e dos direitos humanos e minam a confiança da população na autoridade da norma democrática.

Mas a democracia tem também seus trunfos. O aprofundamento da clareza e da dramaticidade deste cenário foi acompanhado por uma intensa ampliação e fortalecimento da parcela da sociedade civil dedicada aos temas da segurança pública e da prevenção do delito. A partir da segunda metade da década de 80 e, sobretudo, durante toda a década de 90, multiplicaram-se no Brasil os movimentos, organizações não-governamentais e centros de pesquisa preocupados em conter o processo de erosão da cidadania descrito, desenvolver práticas e estratégias renovadas de ação pública para o controle da violência e favorecer a sua incorporação nas políticas públicas de segurança das diferentes esferas de governo. O Instituto Sou da Paz, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD / Brasil), o Instituto São Paulo Contra a Violência, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) e o Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência, em São Paulo; o Movimento Viva Rio, o Instituto de Estudos da Religião (ISER) e o Centro de Estudos Sociais e Contemporâneos (CESEC) da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro; e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG, em Minas Gerais, são apenas alguns dos mais representativos exemplos deste processo, observável também em outros pontos do país.

Tais entidades desenvolvem atividades variadas – de pesquisa, *advocacy*, mobilização e intervenção sociais, assessoramento à formulação de políticas públicas, etc – e atuam quase sempre de forma paralela e independente entre si. Não chegam propriamente a constituir-se como uma rede. Apesar disso, apresentam um alto grau de identidade e similaridade nas suas ações, sempre orientadas para a superação do impasse no campo da segurança pública descrito, e norteadas por um conjunto comum de idéias e fundamentos. Este talvez possa ser sintetizado nos seguintes termos:

- a tarefa central da segurança pública é a redução efetiva do número de delitos praticados em uma dada sociedade e da sensação de insegurança da população, e não o atendimento, investigação e punição eficaz das ocorrências criminais verificadas. Estes últimos são fundamentais, na medida em que asseguram a vigência do Estado de Direito e em que sejam capazes de inibir – pela reafirmação da confiança na norma legal e / ou da ameaça de punição – a prática de novos crimes, mas não constituem em si mesmos indicadores de eficácia das estratégias públicas de controle da violência. Estas últimas são de fato bem sucedidas apenas quando conduzem ao objetivo maior acima mencionado. Por isso, a reflexão e as ações nesta área devem basear-se em um enfoque eminentemente preventivo: o desafio é promover ao menor custo possível a máxima redução dos índices de criminalidade, e não simplesmente reprimir os delitos verificados;
- isto não significa, porém, descartar os órgãos do sistema penal como meros agentes de “repressão”, contrapostos a políticas sociais supostamente preventivas. Esta é uma falsa dualidade. De um lado, embora não seja condição suficiente para resolver o problema da violência, o combate à impunidade pode representar um importante elemento em qualquer agenda de prevenção criminal, na medida em que – como

observado no parágrafo anterior – contribua para dissuadir a prática de novos delitos. De outro, também a ação dos órgãos citados pode ser orientada segundo enfoques mais ou menos preventivos. A priorização do investimento no policiamento comunitário, no âmbito das forças policiais, e do desenvolvimento dos juizados especiais e de outros espaços de mediação de pequenos conflitos, na esfera da Justiça, são bons exemplos de como o vetor da prevenção pode redirecionar os esforços também nestes setores<sup>31</sup>;

- ocorre, no entanto, que ainda assim estes mostram-se flagrantemente insuficientes para a redução significativa da criminalidade. Não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, sucessivos autores apontam a incapacidade do sistema penal em processar mais do que uma parcela bastante limitada dos conflitos verificados no cotidiano, questionam a sua eficácia como elemento suficiente para a inibição de novos crimes e destacam a relação desfavorável entre os altos investimentos por ele demandados e os resultados efetivamente gerados em termos de pacificação social e aumento da qualidade de vida<sup>32</sup>. Por isso, a reflexão sobre a segurança pública precisa deixar de limitar-se aos modelos de gestão das agências policiais e penais – e de ser vista como tarefa exclusiva destas - e passar a incluir todas as demais políticas de intervenção social que interfiram diretamente nos fatores e contextos sociais causadores de criminalidade;
- estas, por sua vez, tampouco restringem-se a ações de redistribuição de riquezas e combate à desigualdade econômica. Não há dúvidas de que este é um fator relevante para a geração de tensões e conflitos sociais, mas a associação simples entre pobreza e criminalidade constitui mais uma generalização discriminatória do que uma explicação abrangente<sup>33</sup>. Diversos outros fatores culturais e ambientais contribuem para o agravamento da violência, e uma intervenção focalizada sobre eles pode ser inclusive mais eficaz no curto prazo. Assim é que entram na agenda a incorporação do objetivo de prevenção da violência no âmbito das políticas de planejamento urbano, educação, cultura, lazer, geração de emprego e renda, fortalecimento comunitário, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição, etc;
- estes postulados delimitam a moldura teórica que fundamenta a superação da dicotomia descrita no início do presente artigo. Diante deles, a questão chave não é mais optar entre estratégias penais e sociais mutuamente excludentes, mas reagrupá-las

---

<sup>31</sup> A atuação dos juizados especiais e de espaços de mediação é importante neste sentido, na medida em que, ao oferecer mecanismos públicos de resolução de pequenos conflitos cotidianos, previnem a sua resolução por meio do uso da força e o registro de ocorrências mais graves.

<sup>32</sup> No Brasil, um sintético e preciso exemplo neste sentido pode ser encontrado em trabalhos recentes do sociólogo e Coordenador de Pesquisas do ILANUD / Brasil, Túlio Kahn (Cfr. KAHN, T., “Intimidação, Incapacitação ou Prevenção? Qual o Melhor Meio para Reduzir a Criminalidade.”, in *Cidades Blindadas: Ensaio de Criminologia* – São Paulo: Editora Conjuntura, 2000, p. 34 e ss.). Sérgio Salomão Schecaira, Theodomiro Dias Neto, José Vicente Tavares dos Santos, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Nilo Batista e Álvaro Pires, dentre outros, são também exemplos de autores brasileiros que têm trabalhado, ainda que parcialmente, sob esta perspectiva.

<sup>33</sup> É provável que ninguém mais do que a antropóloga Alba Zaluar tenha se dedicado no Brasil a demonstrar esta afirmação. Um ilustrativo exemplo da argumentação por ela desenvolvida neste sentido pode ser encontrado em ZALUAR, A., “Violência e Crime”, in MICELI, S. (org.), *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Antropologia (volume I)* - São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999, p. 62 e ss.

e integrá-las segundo a sua capacidade de gerar resultados significativos para a prevenção criminal. A partir daí, o desafio passa a ser definir objetivamente quais as medidas mais custo-eficazes em cada caso. Isto pressupõe um esforço intenso de mensuração, mapeamento e análise do fenômeno criminal, e de avaliação do impacto das diferentes políticas – em variadas circunstâncias, isoladamente ou em conjunto com outras medidas – para a redução do mesmo. Neste sentido, um bom começo é a definição de áreas de risco prioritárias, classificadas segundo a concentração dos diferentes tipos de crimes<sup>34</sup>. Um segundo passo é dado pela identificação de locais, públicos e fatores preponderantes na prática de violência nestas áreas, baseada tanto em estudos criminológicos quanto nas informações trazidas pelos órgãos de segurança pública a partir da sua vivência na região em foco e, principalmente, do diálogo com a comunidade local. Por fim, é preciso definir o conjunto de atores e medidas – policiais, sociais, urbanísticas, de promoção da cidadania e do acesso à Justiça, de integração comunitária e fortalecimento do associativismo, etc – mais adequado para, de forma cooperativa e integrada, fazer frente aos problemas identificados;

- como se pode notar, esta perspectiva expande imensamente os limites das políticas públicas de segurança. Nela, o controle da violência passa a constituir uma agenda transversal, multidisciplinar e multisetorial, na qual a integração entre o sistema penal e os órgãos de implementação de políticas sociais surge como um elemento fundamental. Pela própria natureza da proposta, o fortalecimento dos vínculos de associativismo e convívio na comunidade visada e a participação direta desta na formulação e execução de soluções representa outro traço decisivo, na medida em que permite multiplicar o impacto e assegurar a sustentabilidade das medidas adotadas, além de agregar informações que de outra maneira seriam inacessíveis para os técnicos responsáveis pela formulação daquelas. Isto é, presumivelmente, tão mais verdadeiro quanto maior o grau de exclusão social e ausência do Poder Público na região em foco. Por fim, a assimilação do compromisso com a prevenção criminal pelos diferentes atores, instituições e sistemas públicos e sociais responsáveis pelas diversas políticas setoriais citadas representa nesta abordagem um terceiro fator essencial<sup>35</sup>.

É esta, em suma, a reflexão que motiva as ações das organizações não-governamentais e dos centros de pesquisa citados, bem como de um número crescente de outras entidades sociais e agências governamentais em todo o país. Também a partir dela é que se pode falar no advento – mesmo que ainda incipiente – de um possível novo paradigma para a segurança pública no Brasil.

---

<sup>34</sup> Estudos focados neste objetivo revelam usualmente padrões diferenciados de concentração de crimes contra o patrimônio, a pessoa e a vida, bem como uma tendência para níveis elevados de concentração espacial de uns e de outros. No Brasil, os “Mapas de Risco de Violência”, produzidos em diversas capitais sob a coordenação do CEDEC, constituem as principais fontes para a verificação de tal tendência.

<sup>35</sup> Uma excelente síntese do conceito de prevenção do crime inerente a todo este raciocínio é oferecida por Lawrence Sherman no conhecido estudo por ele coordenado de avaliação das políticas com esta perspectiva adotadas nos Estados Unidos (Cfr. SHERMAN, L. *et al*, *Preventing Crime – What Works, What Doesn't, What's Promising* – Washington DC: *US Department of Justice / Office of Justice Programs*, 1997, cap. II).

Naturalmente, estas idéias não surgem nem se desenvolvem no vácuo. A par de resultar da multiplicação nos últimos anos dos estudos sobre a violência, a criminalidade, as instituições de ordem e o controle social em nosso país, ecoam um movimento global de revisão de postulados e políticas no campo do controle da criminalidade. Com graus variados de profundidade, diversos países têm sido levados a rever suas estratégias nesta área, passando a priorizar medidas preventivas voltadas ao fortalecimento das esferas de controle social informal e mediação social de conflitos (famílias, espaços comunitários, escolas, etc) e/ou focalizadas em grupos, regiões e fatores de risco, adotadas normalmente em paralelo com o reforço de um sistema penal igualmente reorientado para a prevenção. O apoio sistemático, avaliação e difusão de tais políticas de prevenção pelo *Office of Justice Programs*, e particularmente as experiências recentes de Boston e Nova York, nos Estados Unidos, e a adoção na França dos “contratos locais de segurança pública” são os casos mais difundidos no Brasil, mas há vários outros em todo o mundo<sup>36</sup>.

### **Abrindo espaços, da teoria à prática**

No Brasil, algumas experiências práticas fundamentadas na perspectiva acima descrita têm sido recentemente iniciadas, quase sempre em caráter piloto, com a perspectiva de avaliar o potencial de sucesso da mesma e criar referências concretas para a formulação de políticas públicas renovadas na área da segurança.

Criadas por iniciativa vezes de órgãos governamentais, vezes de organizações da sociedade civil, todas elas têm em comum – ao menos conceitualmente - a intensa cooperação entre estes dois setores, a implementação simultânea e articulada de programas renovados de policiamento e justiça e de políticas sociais focalizadas nos problemas favorecedores da violência, e um alto grau de participação comunitária.

Em São Paulo, a experiência recente do distrito do Jardim Ângela constitui possivelmente o exemplo mais importante. Em 1996, este foi apontado pelo como a região mais violenta do Município de São Paulo. O fato recebeu à época ampla cobertura dos meios de comunicação, a comparação segundo a qual “a taxa de homicídios no distrito supera a da cidade colombiana de Cáli, dominada pelo narcotráfico” tornou-se um lugar comum midiático, e desde então o local não deixou de ser recorrentemente exposto como exemplo maior do avanço da violência na cidade<sup>37</sup>. Ao natural senso de urgência para a implantação de políticas públicas de segurança na região gerado por este processo, somou-se inicialmente a notável mobilização da comunidade local - especialmente com a criação, em

---

<sup>36</sup> Canadá, Holanda e Suécia são também exemplos de países que vêm caminhando nesta direção. O *Crime Prevention Digest*, editado pelo *International Centre for the Prevention of Crime*, constitui uma importante fonte de referências de políticas com este perfil em curso no planeta (Cfr. WALLER, I., WELSH, B. C., e SANSAFAÇON, D., *Crime Prevention Digest 1997: Successes, Benefits and Directions from Seven Countries* – Montréal: ICPC, 1998).

<sup>37</sup> A preocupação não é gratuita. De fato, a região, que conta hoje com aproximadamente 300 mil habitantes (quase a metade deles com menos de 24 anos), mantinha-se até 2000 como o principal foco de homicídios na cidade de São Paulo, com uma taxa anual de 116 homicídios por 100 mil habitantes (Fundação SEADE), além de ostentar também alguns dos piores indicadores sócio-econômicos da capital.

1996, do Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência<sup>38</sup> – e, mais tarde, a atuação do Instituto Sou da Paz, que desde 1999 vem concentrando suas ações na região e procurando articular os esforços de diferentes atores sociais, governamentais ou não, para o desenvolvimento no local de um programa abrangente de prevenção à violência<sup>39</sup>.

Sob este cenário é que o distrito recebeu, em dezembro de 1996, as primeiras bases do Programa de Policiamento Comunitário do Estado. Ao longo dos últimos quatro anos, estas têm sido responsáveis por uma profunda requalificação do trabalho policial na região, e especialmente do relacionamento entre policiais e moradores. O processo descrito motivou também a implantação no distrito contíguo do Jardim São Luís de um CIC – Centro Integrado da Cidadania, projeto da Secretaria de Justiça do Estado que reúne em um só local variados serviços de Justiça, ampliando a presença do poder estatal e os recursos para a resolução pacífica de conflitos na região. As entidades locais integrantes do Fórum em Defesa da Vida, por sua vez, coordenam ações comunitárias inéditas no distrito de atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica, reinserção social de adolescentes infratores, recuperação de dependentes químicos, abertura das escolas para a comunidade e promoção de atividades de esporte, cultura e lazer. Além de acompanhar e apoiar tanto a implantação do Policiamento Comunitário quanto o fortalecimento da organização comunitária local, o Instituto Sou da Paz dedica-se na região à execução de projetos direcionados a – por meio da educação para a cidadania, da formação política e do envolvimento em atividades esportivas e culturais de grupo - criar e fortalecer espaços de organização política e convivência pacífica para a juventude, faixa etária em que, também no Jardim Ângela, concentra-se a autoria e a vitimização pela violência. Finalmente, desde o início de 2001, também a Prefeitura escolheu a região como um dos pólos para a implantação de seus principais programas de inclusão social, como resultado da incorporação dos indicadores de criminalidade como uma das variáveis centrais para a eleição das áreas prioritárias para estas ações.

Todas estas iniciativas certamente não serão suficientes para eliminar as profundas mazelas sociais do distrito ou a imensa distância social e econômica que o separa das áreas mais favorecidas da cidade. Mas ao somar esforços simultâneos e complementares e focaliza-los nos públicos e fatores de maior risco para o fenômeno criminal na região, estas evitam o equívoco da dispersão de recursos em ações isoladas e aleatórias, extraindo daí o seu enorme potencial para reverter o ciclo de violência local.

Embora emblemática, a experiência do Jardim Ângela não é a única com este perfil atualmente em curso em São Paulo. Recentemente, o Governo do Estado implantou na Favela Alba, zona sul da capital, um piloto do seu “Programa de Ações Integradas em Áreas de Risco”, que visa a associar a uma ocupação policial massiva destas últimas a implementação simultânea de um coquetel de políticas sociais das várias secretarias do governo, com base nas demandas da comunidade local. A Prefeitura, conforme já citado,

---

<sup>38</sup> Coordenado por um Paróquia Católica local, este reúne mais de duzentas organizações comunitárias da região em torno de uma agenda comum para a redução da violência.

<sup>39</sup> Criado como resultado da Campanha Sou da Paz pelo Desarmamento, o Instituto Sou da Paz é uma ONG dedicada em São Paulo à mobilização social para a defesa e execução de estratégias preventivas e cidadãs de enfrentamento da violência e ao desenvolvimento de projetos de intervenção que materializem esta perspectiva.

passou também em 2001 a priorizar a implantação de programas sociais preventivos nos bolsões de violência da Capital.

No Rio de Janeiro, a experiência mais conhecida é dada pelo trabalho do Grupo de Patrulhamento de Áreas Especiais (GPAE) no complexo de favelas do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho. O GPAE constitui um batalhão da Polícia Militar especialmente criado para atuar em áreas de risco sob a filosofia do policiamento comunitário, aliando uma presença intensiva na área em foco à promoção de projetos sociais estratégicos, sempre em estreita cooperação com a população local<sup>40</sup>. O trabalho se completa com o envolvimento de outras organizações da sociedade civil da cidade e empresas da região que contorna as favelas, visando à integração social e econômica dos seus moradores à vida do “asfalto”. Neste aspecto, o processo é favorecido pela contribuição do Movimento Viva Rio, que apóia e avalia o projeto<sup>41</sup>. Por fim, um programa de ações com o mesmo perfil dos já descritos foi também recentemente iniciado na “vila”<sup>42</sup> da Ribeira, em Porto Alegre, por iniciativa da Prefeitura local.

Tampouco o Governo Federal tem estado alheio à tendência representada por estas experiências. O Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em julho de 2000, inclui um amplo leque de medidas de caráter preventivo, por meio da concentração de programas sociais nas áreas de risco das regiões metropolitanas mais violentas do país. Este vem sendo materializado pelo Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência - PIAPS, que articula ações de diversos ministérios, sob a coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Em 2001, o programa foi executado nas regiões metropolitanas de Vitória, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro.

Estes exemplos demonstram como as novas idéias expostas no presente artigo vêm ocupando espaços crescentes nos ambientes de formulação e execução de políticas públicas em todo o país. Os avanços representados por elas são muitos e incontestáveis. O planejamento de ações a partir do mapeamento e da análise dos diferentes padrões da criminalidade em cada local, a integração de atores diversos sob a perspectiva de responsabilidades compartilhadas, a priorização do combate aos crimes contra a vida e a pessoa nas regiões periféricas que mais sofrem com eles e a tradução na prática do conceito de prevenção criminal constituem somente os mais evidentes deles.

Todas as iniciativas citadas são ainda muito recentes para que seja possível avaliar de forma definitiva os resultados efetivamente gerados. Os primeiros indícios, porém, fundados na análise de estatísticas criminais mais gerais e no depoimento dos agentes envolvidos e dos moradores das áreas atingidas, revelam-se extremamente promissores. Nas áreas

---

<sup>40</sup> O GPAE foi criado na esteira do “Mutirão pela Paz”, outro programa de ações integradas em áreas críticas, implantado em 1999 na Vila Pereira da Silva, em Laranjeiras, durante a gestão do então Coordenador de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, Luis Eduardo Soares. Esteve prestes a ser abandonado após a queda deste último, em março de 2000, mas acabou mantido, devido ao sucesso até então obtido e à pressão criada em sua defesa no âmbito da sociedade civil e dos meios de comunicação. Permanece até aqui, porém, como uma iniciativa isolada na PM Fluminense, constituindo exemplo paradigmático dos muitos obstáculos de ordem política e corporativa que se colocam a iniciativas com este perfil.

<sup>41</sup> Criado em 1993, como resultado da onda de violência e insegurança que tomava conta do Rio de Janeiro à época, o Viva Rio constitui hoje a mais importante ONG carioca dedicada à prevenção da violência e à renovação dos órgãos estatais de segurança pública.

<sup>42</sup> No Rio Grande do Sul, o termo “favela” é substituído por esta bem menos estigmatizante denominação.

geograficamente menores e de menor população, há sempre uma tendência para uma drástica e imediata redução das taxas de homicídios e outros crimes violentos. É o caso da Favela Alba, do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho e da Ribeira. Nas áreas maiores, mais povoadas e com maior complexidade urbana e social, os índices tendem a estabilizarem-se mais lentamente, para em seguida iniciarem uma tendência de queda. O Jardim Ângela é o maior exemplo neste caso. Em todas elas, há uma evidente recuperação da confiança e do relacionamento entre a população e os policiais militares e uma clara tendência para a substituição do ciclo de violência e estigmatização por um ambiente de otimismo e agregação social.

## **Pedras no meio do caminho**

Se é útil para apontar perspectivas promissoras de renovação no campo da segurança pública, a observação das experiências enfocadas ajuda também a revelar os obstáculos práticos nos quais os esforços de implantação das mesmas recorrentemente esbarram. Estes constituem hoje as principais ameaças ao sucesso e afirmação definitiva destas como referências para a execução de novas políticas públicas em escala mais ampla. Listo a seguir alguns deles, com base no acompanhamento regular dos programas descritos no tópico anterior, e particularmente do processo em curso no Jardim Ângela.

- *Ausência de espaços institucionais governamentais dedicados especificamente a esta perspectiva:* mesmo ocupando um espaço crescente na agenda dos organismos governamentais responsáveis pela gestão da segurança pública, o tema da prevenção da violência não mereceu ainda, salvo raras exceções, a criação de divisões e equipes administrativas responsáveis pela formulação, coordenação, avaliação e aprimoramento das políticas a ela orientadas. A regra geral é que em cada governo um setor diferente é escolhido para coordenar o processo. Isto condena as experiências iniciadas a um caráter circunstancial e pouco sustentável, impede a formação de corpos técnicos com qualificação específica para a abordagem proposta e dificulta a articulação das diversas ações desenvolvidas em torno de uma perspectiva comum.
- *Resistências corporativas e falta de cultura de cooperação multiagencial:* como fica claro nos processos descritos, a efetivação de macropolíticas eficazes para a prevenção da violência exige uma profunda revisão dos critérios de decisão e das práticas cotidianas de diferentes atores sociais, na esfera governamental e na sociedade civil, além de uma intensa cooperação entre eles. Exigências que, como seria de se esperar, entram em rota de colisão com a organização burocrática e compartimentalizada dos vários setores de execução de políticas públicas. Assim, a maior parte dos programas preventivos idealizados acaba condenada à lentidão, à incompletude e, não raro, à não efetivação.
- *Carência de metodologias consolidadas e de fontes de dados para o diagnóstico e o planejamento de ações em âmbito local:* um dos componentes decisivos para o sucesso das iniciativas aqui apresentadas é dado pela sua capacidade de focalização das políticas desenvolvidas nos grupos, locais e fatores mais diretamente relacionados ao fenômeno



da violência em cada área, de modo a permitir a obtenção de resultados significativos a custos baixos e em prazos reduzidos. Isto pressupõe a adoção de políticas localmente planejadas, a partir da mensuração e da análise detalhadas da criminalidade na área. De um lado, as limitações das bases de dados sobre segurança no Brasil são amplamente conhecidas. De outro, as melhores metodologias de trabalho para o desempenho desta tarefa estão ainda por ser consolidadas e assimiladas pelos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento dos programas. Enquanto isso, boa parte deles guia-se ainda pela adoção de políticas genericamente definidas, nem sempre eficientes para a situação enfrentada.

- *Dificuldades para a participação comunitária e a “localização de políticas públicas”*: além de padecer com a falta de dados e de método, o objetivo de planejamento local colide também com as práticas usualmente empregadas para a formulação de políticas públicas. Por sua própria natureza, estas apresentam um caráter generalizante. Além disso, são usualmente gestadas por corpos técnicos restritos, com baixo nível de participação das comunidades que visam a atingir. Por causa disso, os programas governamentais de prevenção à violência tendem a constituir-se simplesmente pela aglutinação de políticas setoriais prédefinidas e a negligenciar a importância do envolvimento da população local (essencial para o objetivo de fortalecimento dos vínculos associativos e dos espaços de controle social informal na região enfocada) e da adequação do conjunto de ações a desenvolver segundo o contexto específico de cada área, erodindo assim o potencial de impacto e sustentabilidade das políticas adotadas.
- *Ausência de práticas sistemáticas de avaliação e de referências de experiências exitosas na área*: todas as experiências descritas neste artigo têm em comum o objetivo de testar e demonstrar a eficácia de novos modelos para o enfrentamento da violência. No entanto, as práticas de avaliação por elas adotadas até aqui são claramente insuficientes para permitir a extração de conclusões claras e convincentes quanto aos resultados obtidos e à relação entre eles e as várias ações desenvolvidas. Não é pequeno, portanto, o risco de que, mesmo se bem-sucedidas, as iniciativas apresentadas revelem-se incapazes de converter o ideário por elas representado em modelos reconhecidos no campo da segurança pública<sup>43</sup>.

## **Conclusão: desafios na ordem do dia**

“Os abusos por parte da polícia, as dificuldades da reforma da polícia, a deslegitimação do sistema judiciário e a privatização da segurança geram o que chamo de “ciclo da violência”. Este ciclo constitui o desafio principal à consolidação da democracia na sociedade brasileira.”<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Uma iniciativa voltada à superação deste problema, o Observatório Nacional de Segurança Pública chegou a ser iniciada no âmbito do Ministério da Justiça e encontra-se prevista no Plano Nacional de Segurança Pública. Este deveria dedicar-se à avaliação de experiências inovadoras e à identificação e difusão de boas práticas para a redução da violência no país. Sua implementação prática, porém, ainda não foi completada.

<sup>44</sup> CALDEIRA, T. P., *op. cit.*, p. 13.

A observação de Teresa Caldeira em seu já citado trabalho sobre os efeitos da criminalidade sobre a organização urbanística e social de São Paulo explicita uma percepção compartilhada por muitas outras pessoas e instituições comprometidas com o projeto democrático no Brasil. Isto justifica a dedicação crescente de muitas delas aos temas da segurança pública e da prevenção da violência, norteadas pelo objetivo comum de conciliar a necessária priorização da segurança pública com as agendas de promoção de direitos individuais e sociais e de consolidação democrática.

Neste sentido, a descrição realizada no presente artigo dos caminhos que têm sido por elas trilhados nos últimos anos permite extrair três constatações principais:

- (i) ao contrário do que o debate político e midiático mais visível dá a entender, há um processo promissor de renovação de paradigmas para a segurança pública no Brasil, estimulado pela vitalidade dos setores da sociedade civil e das universidades dedicados à questão;
- (ii) nos últimos anos, as idéias desenvolvidas ao longo deste processo vêm fundamentando um número crescente de experiências práticas, com bons resultados iniciais. Estas, no entanto, esbarram em inúmeros obstáculos, dados sobretudo pelo seu caráter ainda incipiente e localizado, e pela dificuldade de envolvimento dos muitos atores imprescindíveis para seu êxito;
- (iii) fortalecer e multiplicar as experiências em curso e encontrar meios de remover os obstáculos por elas enfrentados talvez seja, por isso, a tarefa central no presente momento para a afirmação de modelos democráticos, cidadãos, inclusivos e – por último, mas não menos importante – eficazes para o enfrentamento da criminalidade.

Entre os riscos de manter demasiado subentendida a elementar idéia-força decorrente desta conclusão ou de incorrer no mais decantado dos lugares comuns, melhor ficar com o segundo. Inevitável finalizar frisando que para além de decisiva, tal tarefa é, antes de mais nada, de todos.

---

---

## Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática – Ana Sofia Schmidt de Oliveira\*

### I. Introdução: o que queremos dizer quando dizemos que o problema da segurança pública é um problema que a todos diz respeito?

Dizer que o problema da segurança pública é um problema que a todos diz respeito já é quase um clichê. De um lado, a banalização desta idéia tem algo de positivo. Até há pouco tempo atrás penalistas e criminólogos precisavam dizer em alto e bom som esta verdade, não sem encontrar resistências. Veja-se, por exemplo, Hassemer : “*a polícia não pode ser a única voz no coral da segurança pública*”<sup>45</sup> e Garcia Pablos de Molina: “*O crime é um problema da comunidade; nasce problema de todos: a todos incumbe, a todos afeta e todos tem responsabilidade.*”<sup>46</sup> Hoje talvez não seja precipitado afirmar que a idéia permeia o senso comum ou, na forma mais pessimista, as resistências são menores. Uma evidência pode ser encontrada na atual campanha promovida pela rede Globo e CIEE em que estudantes universitários são desafiados a criar projetos inter-disciplinares para resolver, em algum lugar da região metropolitana da Capital paulista, o problema da segurança. Nada poderia ser mais emblemático.

A disseminação do conceito é um avanço. Mas o fato de tornar-se lugar comum não deixa de apresentar um risco. Afinal, as frases feitas (assim como a adesão a códigos convencionais de linguagem ou comportamento) servem para nos proteger da realidade, como explica Hannah Arendt<sup>47</sup>. Ou seja, a nossa atenção pensante é dispensada quando nos deparamos com uma situação já confortavelmente enquadrada em clichês. É bom que seja assim porque seria no mínimo exaustivo recriar a realidade a cada passo mas é preciso atenção e cuidado para não deixar morrer a criatividade. Com este alerta sempre em mente é preciso então voltar àquela colocação inicial para compreender o que queremos dizer quando afirmamos que o problema da segurança pública é um problema que a todos diz respeito e, ao trazer um incessante questionamento, libertar a assertiva dos riscos da acomodação e extrair dela toda sua potencialidade.

---

\* A autora é procuradora do Estado e mestre em direito penal pela Faculdade de Direito da USP. Foi coordenadora-geral do Serviço de Assistência Judiciária Criminal, membro do Conselho Penitenciário do Estado (1994 a 1999) e coordenadora de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

<sup>45</sup> Winfried Hassemer, Três Temas de Direito Penal p.62 – Publicações Fundação Escola Superior do Ministério Público – Porto Alegre/1993

<sup>46</sup> Antonio García-Pablos de Molina, Momento Atual da Reflexão Criminológica, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, p. 9. RT, 1992.

<sup>47</sup> Hannah Arendt, A Dignidade da Política, p. 146. RJ, Ed. Relume Dumará, 2002.

A frase sugere várias leituras, ordenadas aqui de forma não exaustiva e mediante enumeração aleatória. Uma interpretação pode ser: a todos diz respeito porque todos podem ser tocados pelo problema. A primeira idéia que neste contexto surge é a do risco de vitimização. Assim, o problema me diz respeito porque, mais dia menos dia, posso ser vítima de um crime. Esta primeira leitura comporta outra dimensão, mais desconfortável mas não menos verdadeira. Contrapõe-se à anterior na medida em que a postura de sujeito passivo contrapõe-se à de sujeito ativo: posso ser a próxima vítima mas posso ser também o próximo autor. Na dinâmica da vida social, as divisões de sujeitos não são tão estanques como gostaria talvez nosso superego. É evidente e desde logo declarado o objetivo provocador desta colocação. Não por isso deixa de ter uma finalidade que é exatamente a de remeter à lembrança da variedade de categorias de ações que há de ser ter em mente quando se pensa nas possibilidades de atividade criminosa.<sup>48</sup> Em síntese, a primeira leitura da frase que se quer libertar dos grilhões do clichê é: o problema da segurança pública a todos diz respeito porque todos podem ser tocados por ele, na qualidade de sujeito passivo ou ativo da prática criminosa.

Uma segunda leitura pode remeter ao lado reverso da assertiva: se afirmo que o problema é de todos, significa que não é de um. Se é coletivo, não é individual. Se é comum, não é só da polícia. E aqui é preciso esclarecer o significado de “polícia”. Na interpretação aqui adotada a expressão não remete a uma instituição policial em particular. Polícia, neste contexto, é, pois, uma síntese das chamadas instâncias formais de controle social. No sistema de justiça criminal, que engloba as diversas etapas da intervenção penal e dos procedimentos, a polícia é o órgão mais visível e por isso mais emblemático e mais cobrado. As atuações não policiais (Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Sistema Penitenciário) são sempre menos expostas. Normalmente, têm contato com estas outras instâncias aquelas pessoas que já entraram nas engrenagens do sistema ao passo que a polícia é visível para qualquer um, a partir de um posto de observação externo ao sistema. Isso se explica não só porque a ostensividade é uma das características da atuação policial mas igualmente porque a instituição policial tem como característica e finalidade institucional também a prestação de serviços não relacionados diretamente com a questão da segurança em sentido estrito (vale lembrar que na Capital de São Paulo, 1/3 das chamadas do 190 dizem respeito a atendimento social). Nesse passo, o que importa deixar claro é que, por ser a intervenção policial, via de regra, a primeira etapa de funcionamento do sistema de justiça criminal e por sua mais acentuada visibilidade, quando se diz que segurança não é problema só de polícia, o que se reconhece, no fundo, é a insuficiência do próprio sistema de justiça criminal, como um todo, para fazer face ao problema da criminalidade. O reconhecimento desta insuficiência, é bom deixar claro, não é aqui lançado de forma alguma como crítica. Não se está e não se pode estar jamais a lamentar o fato de que o aparato policial e toda a organização da justiça criminal não dá conta de conter e impedir a ocorrência de crimes.

---

<sup>48</sup> É claro que estas colocações poderiam ser a porta de entrada para uma vasta e infinita meditação acerca das categorias jurídicas e sociais, das distinções entre aquilo que é reprovado pelas leis penais e aquilo que é objeto de reprovação social. Não é esta a intenção nem é este o momento para tal debate. O que se pretende é só deixar consignado que ao tão falado risco de vitimização talvez corresponda um ainda inexplorado risco de “autorização.”

Irresistível, neste passo, aprofundar um pouco esta questão. São frequentes os estudos e pesquisas que buscam demonstrar como a intervenção do aparato de justiça criminal atua sobre apenas uma parcela da realidade. A começar com a famosa “cifra negra”, ou seja, aquelas ocorrências criminais que não chegam ao conhecimento da polícia e por isso não são incorporadas às estatísticas oficiais da criminalidade. Pode-se fazer uma aproximação acerca do montante desta cifra desconhecida por meio das pesquisas de vitimização mas o número exato jamais será definido. Considerando esta aproximação, calcula-se quantos casos são objeto de denúncia pelo Ministério Público, de condenação pelo Judiciário e de efetivo cumprimento de pena. O percentual restante, normalmente de apenas um dígito, é utilizado como mostra da “falência” do sistema. Mas é preciso lembrar que estas análises estão sempre sujeitas a interpretações ideológicas. Podem ser utilizadas pelos abolicionistas que se apoiarão nelas para dizer: “vejam só, a fatia do sistema no universo da delinquência é tão pequena que é possível afirmar que o sistema causa mais dano que solução. Esta pequena parcela diluída na sociedade não causaria mal maior que o sofrimento e a corrupção causados pelo próprio sistema”. Um lobista das prisões privadas, por exemplo, poderia dizer: “vejam só, a fatia do sistema é estreita demais. Precisamos alargá-la com penas mais duras e mais prisões”. Esta flexibilidade, esta sujeição de um fato às variadas ideologias, revela que ele não traz, em si, um valor. Acredito, pessoalmente, que o sistema não foi criado para atuar em 100% dos casos. O arcabouço legal que faz o sistema agir pode, claro, ser melhorado. Mas a meta deve ser sempre trabalhar melhor; não necessariamente trabalhar mais! Na inspirada colocação de Figueiredo Dias, muitos dos nossos problemas surgem porque o sistema de justiça criminal pretende mover-se pela lógica da produção quando a lógica que deve inspirá-lo é a lógica da justiça. Do humanismo, ousaria acrescentar. Precisamos nos acostumar com esta medida de eficiência não mercadológica.<sup>49</sup>

De qualquer forma, a segunda leitura possível é: o aparato todo do sistema de justiça criminal, simbolizado pela polícia, não é suficiente para resolver o problema da segurança.

Finalmente uma terceira leitura traz mais uma perplexidade. Em sociedades caracterizadas por um sentido mais aguçado de cidadania, qualquer pessoa ao ouvir a menção de que determinado bem é público imediatamente há de pensar: “É meu também. Vou cuidar e proteger como coisa minha”. Por aqui, infelizmente, as coisas não andam bem assim e a noção de público está sempre ligada à idéia “é dos outros”. Uma consequência visível é a

---

<sup>49</sup> Vale a pena lembrar a corajosa colocação de Álvaro Pires ao afirmar o mal que o princípio da isonomia fez ao Direito Penal. A aplicação indevida deste princípio fez surgir um conceito absolutamente equivocado de justiça. De acordo com este conceito equivocado, uma pena aplicada a A pela prática de um determinado crime só será justa na medida em que todas as pessoas que tenham praticado o mesmo crime recebam punição igual. Ilustra seu pensamento com uma anedota: imaginem duas pessoas, uma com dor de cabeça e outra sem. A aplicação do princípio da isonomia com sua leitura penal faria com que fosse dada uma marretada na cabeça daquele que está sem dor e, assim, estariam ambos, com muita justiça, na mesma situação.

péssima conservação do espaço e patrimônio públicos<sup>50</sup>. Se a depredação e a sujeira do espaço público decorre da errônea compreensão do significado de público, da mesma forma a falta de comprometimento verdadeiro com a questão da segurança pode ter a mesma origem. Afirmar que o problema diz respeito a todos equivale a dizer que a busca de soluções compete a uma multiplicidade de agentes sociais, governamentais e não governamentais. A utilização superficial e irresponsável desta concepção fornecerá a qualquer destes agentes um bom estoque de pretextos para a inatividade, justificada no fundo por um sofisma: afinal, o que é de todos não é de ninguém, ou, no mínimo, não é meu.

Em síntese, as três primeiras leituras possíveis podem conduzir às seguintes conclusões: o problema é meu na medida em que posso me envolver nele como sujeito; o sistema de justiça criminal não é bastante para resolver o problema da segurança pública; ninguém pode resolver o problema. Não é difícil perceber que as três leituras podem ser desalentadoras. A primeira me traz medo. As outras duas, descrédito e impotência. É preciso descobrir, portanto, uma chave de saída do desalento de modo que a assertiva “segurança pública é um problema que a todos diz respeito” conduza a um caminho construtivo.

## **II – políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: o marco teórico**

Na discussão das possíveis soluções para o problema da segurança pública, apesar de já cristalizada a idéia de que o problema é de todos, é bastante comum a armadilha do efeito gangorra entre o “discurso social” e o “discurso repressivo”. As duas posturas são, via de regra, vistas como excludentes. Se uma está em foco, a outra fica de lado. Um exemplo da forma com que este fenômeno pode se revestir. Nos primeiros meses de sua gestão, o Comandante Geral da Polícia de São Paulo, Cel. Rui Cesar Melo, falou em uma entrevista da dificuldade de se fazer policiamento em algumas áreas da periferia da capital paulista e comentou sobre os problemas sociais que compõem o cenário em que a polícia é chamada a intervir. A manchete do jornal foi algo do tipo: “Comandante da PM se esconde em discurso social”. O raciocínio por trás da manchete é que, ao considerar a existência de problemas sociais, estar-se-ia automaticamente abrindo mão de qualquer atitude repressiva. O equívoco, causado pelo “efeito gangorra” é grave, contraproducente.

---

<sup>50</sup> Não deixo de sentir um certo incômodo por lançar afirmações tão superficiais e generalizadas. A situação tem sofrido alterações nos últimos anos e o grau de consciência dos cidadãos tomou maior impulso. O desenvolvimento do terceiro setor e do conceito de responsabilidade social, a proliferação de ONGs, são provas contundentes. Isso, porém, não invalida a idéia de que o atual grau de desenvolvimento de consciência cidadã tem na sua vertente reivindicativa ênfase maior que na vertente participativa.

A dicotomia (e vale a pena lembrar e frisar bem o significado desta palavra: dois conceitos opostos que esgotam o conteúdo de um tema) entre prevenção e repressão é estimulada e justificada pelas crenças, por vezes até inconscientes, que dominam a percepção do problema. De um lado a nossa ainda tão acalentada ilusão de que podemos viver em um mundo dominado pela fraternidade, a nossa expectativa de uma paz social que não queremos reconhecer como inalcançável (cada vez fica mais evidente que paz é um projeto pessoal e não coletivo; sua transcendência coletiva só pode surgir como consequência). De outro lado, nosso instinto de defesa, nossas reações estimuladas por uma agressividade sempre latente, o desejo de domínio e de sujeição do perigo. Este cenário é um bom pano de fundo para os dois paradigmas básicos que permeiam a visão das políticas de segurança pública: Ou são políticas independentes ou estão subordinadas às macropolíticas sociais. Quando independentes, constituem as políticas repressivas. Quando subordinadas à questão social, constituem as políticas preventivas. Como se vê, neste contexto é difícil fugir da dicotomia, do antagonismo. Neste contexto, lembrando o exemplo da manchete de jornal, quem cuida da repressão - e nada mais emblemático que a figura do Comandante Geral da Polícia Militar – não poderia falar de questões sociais. Se falou, é porque queria fugir das suas próprias responsabilidades.

É preciso, pois, buscar uma chave para sair desta visão limitada e construir uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repressão e prevenção. Como ponto de partida, há de ser em mente que não se trata de posturas incompatíveis. Respondem a necessidades distintas, e podem atuar de forma complementar desde que guardem um nexo coerente. O eterno candidato Paulo Maluf deu uma receita para o combate à criminalidade em seu programa político: a longo prazo, políticas sociais; a curto prazo, Rota na rua! Ora, a base conceitual e ideológica que pavimenta o caminho da justiça social é incompatível com uma atuação policial arbitrária e truculenta e a expressão Rota na rua ainda simboliza esta visão. Daí ser esta uma receita suicida porque intrinsecamente contraditória.

Para equacionar bem a questão e torná-la produtiva, para fugir da tentação e do comodismo dos discursos excludentes e superficiais, um bom começo é estabelecer a distinção entre **políticas de segurança pública** e **políticas públicas de segurança**.

**Políticas de segurança pública** é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial ‘strictu sensu’. **Políticas públicas de segurança** é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência.

A ausência desta distinção clara acaba por ocasionar graves equívocos. Estes equívocos manifestam-se no encaminhamento das demandas e nas propostas de soluções práticas (com alguma frequência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas, de resolver o problema no endereço errado). Manifestam-se também comprometendo a autocrítica de cada responsável – é sempre mais fácil ver a omissão do outro que a própria. Na última campanha eleitoral para a disputa da prefeitura de São Paulo com frequência a

abordagem das questões de segurança pública trazia colocações do tipo: já que o Estado não resolve o problema, a Prefeitura vai resolver – ou seja, “se ele não faz a parte dele, eu faço”. O problema é que ao realizar atribuições alheias, as próprias são prejudicadas. É verdade que a disputa se localiza mais no discurso que na prática mas não deixa, por isso, de ter sua relevância e de demandar correção.

A distinção proposta, entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança é ferramenta importante no mapeamento das responsabilidades

### **III – políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: aplicação prática.**

Em 29 de julho de 1999, o Diário Oficial de São Paulo publicou a Resolução SSP 290/99 que criou o Conselho Interdisciplinar de Segurança junto ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública. Seus *considerandos* estabeleciam que a criminalidade possui raízes multicausais, que a compreensão dos fenômenos relacionados à segurança pública depende de um enfoque interdisciplinar, que é fundamental a participação da sociedade civil na concepção de uma política de segurança pública. O Conselho, composto por 17 membros<sup>51</sup>, teria como atribuição fundamental apresentar ao Secretário de Segurança críticas e sugestões para execução de suas atribuições.

Um dos primeiro desafios que surgiram foi exatamente o de buscar uma forma de integrar na concepção de segurança pública as políticas públicas de segurança. No aspecto de segurança em sentido estrito, o eixo central de ação da SSP a partir de 1999 estava baseado no tripé integração – modernização - profissionalismo<sup>52</sup>. Mas ficava claro que o contexto social era fundamental e não poderia simplesmente ser desprezado porque não era assunto de polícia. Assim, era necessário buscar um caminho para a aplicação prática do conceito da multicausalidade e para a integração das políticas de segurança pública com as políticas públicas de segurança.

---

<sup>51</sup> Sua composição abrange representantes do ILANUD, Instituto Sou da Paz, IBCCrim, Núcleo de Estudos da Violência da USP, Associação Juízes para a Democracia, OAB, Fundação Seade, Instituto São Paulo contra a Violência, Forum em Defesa da Vida. Suprapartidário, contava também com as presenças de Jorge Wilhelm, Aladíza Sposati e Lucila Pizzani.

<sup>52</sup> Merece destaque aqui o ousado programa criado pelo Secretário Marco Vinicio Petrelluzzi em maio de 1999, conhecido como Rotina de Trabalho Integrada. A partir da compatibilização das áreas de atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar, policiais das duas corporações reuniam-se mensalmente para, em conjunto, elaborar o diagnóstico de criminalidade da área comum de atuação, elaborar o planejamento para atingir metas fixadas e avaliar resultados. Os objetivos fundamentais eram a permeabilização das instituições policiais e a criação de uma cultura de cooperação e modernização gerencial.



Depois de algumas ricas e instigantes reuniões<sup>53</sup>, a partir da contribuição intensiva de cada membro, foi elaborado o chamado “Mapa dos Focos”. A partir da identificação das principais “causas/contextos facilitadores da violência e criminalidade” foram identificados os respectivos conteúdos e elaborada uma relação dos órgãos/entidades públicos/privados que de alguma forma guardam relação/responsabilidade com a questão. O rol não é exaustivo e são indicados propositalmente lado a lado ONG’s e Secretarias de Estado e Ministérios.

### MAPA DOS FOCOS

Foco 1: Caos urbano	
CONTEÚDO:	PARCEIROS:

---

53 É o seguinte o teor do documento distribuído aos membros em outubro de 1999: “PROPOSTA DE APLICAÇÃO CONCRETA DO CONCEITO DA MULTICAUSALIDADE: Que o problema da violência e as questões relacionadas à segurança pública só podem ser bem dimensionadas se observadas em um enfoque multicausal, é um dado incontroverso. Este é o conceito, ademais, que justificou a própria constituição do Conselho Interdisciplinar de Segurança Pública. Como apreender, das diversas áreas de conhecimento e experiências nele representadas, uma aplicação pragmática do conceito unânime da multicausalidade? Esta pergunta justificou a proposta, encaminhada na reunião de outubro, de realização de um encontro intersecretarial focado na questão da segurança pública. A idéia era identificar as áreas de atuação de outras secretarias estaduais que sofrem ou causam impacto na segurança. A partir da identificação dessas áreas poderia ser pensada uma agenda comprometida com esse enfoque. A certeza de que o problema de segurança pública não é só um problema de polícia não pode servir para distrair as atenções. É de fato necessário identificar as responsabilidades específicas e as atuações possíveis. Um passo é necessário antes da realização de um encontro como o imaginado. É preciso traçar com objetividade o grande quadro, o contexto das medidas possíveis. Com freqüência se diz que o diagnóstico do problema da segurança já está feito e agora as ações são necessárias. No entanto, o diagnóstico muitas vezes não passa de repetição de chavões e o grande repertório de conhecimento é muito disperso. A situação é bem ilustrada pela crise atual de paradigmas do saber criminológico. O grande preparo dos membros do Conselho pode representar um salto de qualidade na elaboração de um diagnóstico mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais preciso. Para isso apontam-se duas indagações básicas: a) se as causas da criminalidade são múltiplas, é possível focar as dez mais relevantes ? b) quais são as intervenções mais eficazes para cada uma delas? Se for possível atingir respostas precisas a estas perguntas, estará feita a síntese possível entre o saber teórico e a intervenção concreta. O mais importante, neste quadro, é a possibilidade de identificar o contexto das medidas já em execução e das propostas, bem como os organismos responsáveis. Limitar os escopos de cada um deles talvez seja a única forma de atingir algum resultado.”

<p>Paisagem caótica de difícil apreensão  Ausência de referências físicas  Ausência e inadequação de pontos de encontro  Ausência de projeto e visão de futuro  Ausência de espaços de lazer e re-criação  Degradação física de edifícios  Ausência de planejamento de expansões  Ausência de caráter e centralidade dos bairros</p>	<p>Secretaria Estadual de Meio Ambiente  Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social  Secretaria Estadual de Transporte  Secretaria Municipal de Planejamento  Secretaria Municipal de Habitação  EMURB  Secretaria Municipal do Verde  Secretaria Estadual de Esporte e Turismo  EMPLASA  SESC e SENAC  IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil  CREA  AELO e SECOVI  CUT, FORÇA SINDICAL E CGT  Entidades especializadas  Associações de Moradores  Movimentos de Moradia  CDHU  Universidades  Fundação Seade  SINDUSCON – Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo</p>
--	--

Foco 2: Exclusão econômica	
CONTEÚDO:	PARCEIROS:

<p>Precarização do mercado de trabalho Salário e emprego Ausência de perspectivas de trabalho e emprego</p>	<p>Secretaria Estadual do Emprego e das Relações de Trabalho SESC e SENAC CUT, CGT, e sindicatos Secretaria Estadual de Planejamento Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia Fundação SEADE DIEESE Fundação Getúlio Vargas Universidades Entidades especializadas Prefeituras FIESP SEBRAE</p>
---	--

Foco 3: Educação e Cultura	
CONTEÚDOS:	PARCEIROS:
<p>Integração escola-comunidade Inserção e permanência na escola Expressões artísticas e corporais</p>	<p>Secretaria Municipal da Cultura Secretaria Estadual de Cultura Secretaria Estadual de Esportes e Turismo Secretaria Municipal de Educação Secretaria Estadual de Educação SESC e SENAC Fundações dedicadas à educação (CENPEC, FDE, etc) Entidades especializadas Conselhos Tutelares Associações de Pais e Mestres Conselho Estadual de Educação</p>

Foco 4: Funcionamento do Sistema de Justiça	
CONTEÚDOS:	PARCEIROS:

<p>Recuperação dos direitos civis dos condenados pela justiça (apoio aos egressos)  Integração e comprometimento das instâncias formais de controle  Atendimento ao jovem infrator  Acesso à Justiça</p>	<p>Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania  Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social  Ministério Público  Poder Judiciário  Procuradoria Geral do Estado  OAB  Universidades  Ministério da Justiça  Entidades especializadas (IBCCrim, Associação Juízes para Democracia, Ministério Público Democrático, ILANUD, NEV, etc. )  Ouvidoria da Polícia  FEBEM  SEBES – Secretaria Municipal de bem estar Social  FUNAP  Fundação SEADE</p>
--	--

Foco 5: Descrença nas Instituições	
CONTEÚDOS:	PARCEIROS:
<p>Corrupção  Impunidade  Ineficiência do sistema de justiça criminal  Ausência e fragmentação das políticas públicas  Desarticulação das ações governamentais em relação à sociedade civil  Ausência de civilidade</p>	<p>Mídia  OAB  Entidades Especializadas  Universidades  Secretaria Estadual de Governo  Secretaria Estadual de Comunicação  CONDEPE – Conselho Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa Humana  Ministério Público  Secretaria Nacional de Direitos Humanos</p>

Foco 6: Mídia e Violência	
---------------------------	--

CONTEÚDOS:	PARCEIROS:
Reprodução da violência pela mídia Banalização da violência Responsabilidade ética e moral da mídia Adolescência e transgressão Controle civil sobre a mídia Ausência de alternativas de produção cultural de massa	Associação de Empresas de Rádio e Televisão Jornais e revistas Sindicato dos Jornalistas Escola de Jornalismo OAB Entidades Especializadas (Instituto ETHOS ABI Secretaria de Comunicação

Foco 7: Saúde Mental	
CONTEÚDOS:	PARCEIROS:
Dependência química Cuidados pré-natais Diagnósticos e terapias de problemas adaptativos de conduta e de distúrbios de comportamento Médico e paramédico familiar Privação afetiva e emocional nas relações familiares e institucionais	Secretaria Estadual de Saúde Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Bem Estar ABREP – Associação Brasileira de Psiquismo Pre/perinatal Entidades especializadas ABEAD (Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas) Universidades CONEN – Conselho Estadual de Entorpecentes CRP - Conselho Regional de Psicologia

Foco 8: Violência Doméstica	
CONTEÚDOS:	PARCEIROS:
<p>Organização familiar  Alcoolismo  Maternidade na adolescência  Educação Sexual  Violência Sexual  Violência contra a mulher  Violência contra a criança</p>	<p>Secretaria Municipal da Saúde  Secretaria Municipal de Bem Estar  Secretaria Estadual de Saúde  Universidades  Entidades especializadas  Fundação ABRINQ  Conselho da Condição Feminina  Delegacias da Mulher  CONDECA  Conselhos Tutelares  CRAVI – Centro de Referência e Apoio à  Vítima</p>

Foco 9: Potencializadores da Violência	
CONTEÚDO:	PARCEIROS:
<p>Armas  Álcool e demais drogas</p>	<p>Instituto Sou da Paz  OAB  Ministério Público  Secretaria Nacional de Segurança Pública  Secretaria Estadual da Saúde  Secretaria Municipal de Saúde  ABEAD – Associação Brasileira de Estudos  do Álcool e outras Drogas</p>

No dia 1º de dezembro de 1999, o Conselho Interdisciplinar de Segurança fez uma apresentação do “Mapa dos Focos” em uma reunião no Palácio dos Bandeirantes para a qual foram convidados todos os Secretários de Estado e seus Adjuntos. A reunião foi possível graças ao forte apoio da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. O objetivo primordial era incentivar uma abordagem do problema da segurança que levasse em conta a estrutura setorial das organizações públicas mas que mostrasse um caminho para atuações multiagenciais. O documento apresentado não era definitivo, os tópicos arrolados demandavam complementação. Assim, era possível e desejável que fosse reescrito a várias mãos desde que obedecida a regra mais importante na sua elaboração: a solução dos problemas haveria de ser buscada no endereço certo, cada tema teria que estar relacionado com as organizações que possuíssem vocação e atribuição para enfrentá-lo. O Conselho Interdisciplinar, é claro, não tinha a pretensão de pautar as ações futuras das Secretarias de Estado e nem mesmo a ilusão de estar sendo absolutamente original na abordagem. A contribuição foi bem recebida e os intensos debates que se seguiram revelaram a riqueza das possibilidades que haveriam de surgir. O encontro foi emblemático.

Este evento, que teve seus desdobramentos próprios, foi aqui relatado porque guarda uma relação intrínseca com uma nova experiência de integração de políticas públicas de segurança com políticas de segurança pública que teve início alguns meses depois.

O diálogo da Secretaria de Segurança Pública com outras áreas do governo em questões comuns era freqüente e o sistema de informações criminais - INFOCRIM<sup>54</sup> possibilitava a rápida difusão de informações. Como exemplo, o Secretário de Segurança entregou em março de 2001 aos Titulares das Pastas (ditas sociais) mapas detalhados referentes à distribuição dos crimes violentos contra a vida na cidade de São Paulo. Era um importante instrumento para a localização e desenvolvimento de projetos relacionados especialmente com os focos.

#### **IV – O caso da Favela Alba**

---

<sup>54</sup> Trata-se de uma poderosa ferramenta de gestão. O Infocrim, lançado oficialmente em agosto de 2000, apresenta o mapeamento da criminalidade praticamente em tempo real por meio do geo-referenciamento das ocorrências registradas nas Delegacias de Polícia. O usuário constrói os mapas de acordo com sua necessidade de pesquisa, lançando os parâmetros básicos: período, local, tipo de crime, etc. O sistema faz ainda o controle de metas por unidades territoriais das polícias civil e militar, auditoria dos Boletins de Ocorrência, pesquisa por palavra-chave no texto de todos os BO’s que compõem a base de dados (em média 60.000/mês na Capital), fornece os horários e locais de maior incidência criminal, dentre outras possibilidades.

A Favela Alba está localizada na Zona Sul de São Paulo, próxima ao Aeroporto de Congonhas, no limite entre os bairros do Jabaquara e a Vila Santa Catarina, área do 35º Distrito Policial (2ª Seccional) e 1ª Cia. do 3º BPM (CPAM2). Integra o conjunto de favelas antes conhecido como Complexo Águas Espraiadas. Tem limites incertos. A vista desoladora a partir do barraco onde ocorreu a prisão de um importante líder do tráfico mostra que está cercada de outras favelas. Na seqüência estão as Favelas Beira Rio, Rocinha, Alba I, Alba II, Vietnã e Imprensa. Muitos dos barracos são verdadeiras palafitas sobre esgoto que corre a céu aberto. Poucos construídos com alvenaria, a maioria de madeirite, papelão, plástico e sucatas. As vielas internas são corredores estreitos que formam um verdadeiro labirinto. Impressiona a quantidade de crianças e de mulheres muito jovens grávidas. O tráfico sempre foi um problema na região. Em março de 2001, durante uma operação policial, uma criança de cinco anos foi morta por uma bala perdida no tiroteio entre traficantes e policiais. Na operação foi preso o líder do tráfico local. A revolta dos moradores da favela foi grande. Ônibus queimados e depredados, muitos protestos. Para garantir a segurança dos moradores e para superar a animosidade reinante, a Polícia Militar fez uma ocupação diferente. Além do policiamento ostensivo reforçado 24 horas, foram levados para o local diversos serviços. Enquanto policiais da Escola de Educação Física da Polícia Militar organizavam atividades esportivas e lúdicas na única quadra existente na área, médicos, enfermeiros e dentistas prestavam atendimento e distribuíam medicamentos. Duas Bases Comunitárias Móveis foram transformadas em local de atendimento médico e odontológico. Uma das principais reclamações era referente a problemas de sarna e piolho. Conselhos simples, como secar roupas ao sol, tomar banho diariamente eram valiosos. A banda musical fazia apresentações periódicas. Vale uma palavra sobre a quadra utilizada. Espremida em meio aos barracos, a quadra esportiva havia sido construída pelo líder do tráfico local. Era o único espaço de lazer disponível.

A ocupação policial teve início em meados de abril. Sessenta policiais no total foram destinados para o policiamento ostensivo, 20 durante o dia e 10 à noite. Graças também aos outros serviços oferecidos pela corporação, foram aos poucos ganhando a confiança da população. No entanto, era evidente que a ocupação não poderia seguir indefinidamente sem prejuízo do policiamento realizado nas outras áreas do 3º e do 12º Batalhão, que “emprestou” efetivo para a operação.

Este tipo de ação da polícia militar é conhecido como ACISO – Ação Cívico Social. Outras já haviam sido realizadas mas sempre com curtíssima duração, um ou dois dias. Por determinação do Comandante Geral da PM, a ação na Alba teve sua duração estendida por conta da dramática situação local. Em verdade, com o desmantelamento da quadrilha ocorreu o inevitável. Muitos moradores deixaram de receber a ajuda que vinham recebendo. De acordo com alguns relatos posteriormente colhidos, os traficantes ajudavam na aquisição de cestas básicas, material escolar, medicamentos. Faziam as vezes do poder público. A história não é incomum.



Depois de praticamente um mês de ação da polícia militar, chegou ao Conselho Interdisciplinar a notícia de que, infelizmente, o trabalho seria encerrado e, provavelmente, em pouco tempo a situação voltaria a ser igual ao que era antes.

Surgia aí o desafio para o Conselho. Era a hora de trazer para a realidade as propostas de articulação entre políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública. A idéia era a substituição da ocupação policial por uma verdadeira ocupação social. É evidente que foram levados em consideração eventuais aspectos negativos da visita, como a possibilidade de ser criada uma expectativa que não fosse futuramente atendida, a perturbação da rotina dos moradores com a “invasão” de engravatados. No entanto, era preciso arriscar, era preciso comprometer-se, era preciso dar um passo que não tivesse volta.

No dia 9 de maio de 2001 os membros do Conselho Interdisciplinar foram à Favela. Nenhum conhecimento teórico pode substituir a impressão obtida no local. Ao caminhar pelos corredores da favela, equilibrar-se nas pontes improvisadas sobre o córrego, conversar com os moradores, é que os conceitos iam tomando forma. Claro que a experiência não era inédita para muitos dos que ali estavam mas nem por isso tornava-se menos impactante. A visita teve grande repercussão na imprensa como exemplificam algumas manchetes dos principais jornais: “Favela da Vila Alba terá projetos contra a violência” (Jornal da Tarde, 10/5/01, p. 17-A), “Polícia Militar faz encontro comunitário na favela Alba” (Diário Popular, 10/05/01, p.20), “Favela vira laboratório de ação social da PM” (O Estado de São Paulo, 24/05/01, p. C1), “Ação em favela tenta evitar poder do tráfico” (Folha de S. Paulo, 10/05/01, p. C-6), “PM dez, traficantes zero” (Isto É n. 1651).

Encerrada a visita, o que fazer ? Uma primeira ação seria a emissão gratuita de documentos, especialmente Carteira de Identidade. Com a reunião de esforços da Polícia Civil, Polícia Militar, IIRGD (Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt), Poupatempo, Conseg - Jabaquara, organizou-se o primeiro evento que aconteceria no dia 27 de maio. Debaixo de uma chuva torrencial que se estendeu durante todo o dia, mais de 500 fichas foram preenchidas. Os moradores já se haviam postado em filas desde as primeiras horas do dia. Em meio à lama, os prestativos funcionários do Poupatempo e do IIRGD tentavam cobrir com sacos plásticos as máquinas de escrever e esforçavam-se para colher as impressões digitais e organizar a fila da fotografia. No dia 3 de junho mais quinhentas pessoas solicitaram carteira de identidade e foram entregues os documentos requeridos no domingo anterior. Neste dia, além das atividades esportivas e do atendimento médico/odontológico, um grupo de 50 crianças e adolescentes da Favela Paraisópolis que participam do Projeto Barracão dos Sonhos fez uma apresentação na Favela Alba. Algumas crianças vieram acompanhadas de suas mães. O grupo, liderado pelo Dinho, idealizador do Projeto, fez uma apresentação de percussão. Enquanto as crianças das duas comunidades tocavam e brincavam juntas, as mães de Heliópolis se integraram com as mulheres moradoras da Alba, mostraram a importância da integração comunitária e, assombradas com a quantidade de lixo espalhado, revelaram que era possível obter lucro com material

reciclável. É interessante notar que, talvez por conta da força do tráfico local, a organização comunitária na Alba, quando desta primeira ação, era praticamente inexistente.

Na reunião de secretariado do dia 24 de maio 2001, talvez a primeira depois do triste fim da era Mário Covas, o Governador Geraldo Alckmin, sensível para a necessidade de articulação das ações preventivas, inteirado e interessado na experiência da Favela Alba, determinou fosse apresentada pela Secretaria de Segurança uma proposta de replicação daquela experiência em outras áreas. No dia 4 de junho foi apresentado o projeto denominado “Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco”.

O Plano visava a redução da violência, dos indicadores de criminalidade e da sensação de insegurança por meio do desenvolvimento de políticas locais de prevenção e resgate da cidadania. A estratégia adotada prevê a articulação das ações sociais das Secretarias de Estado e a concentração de recursos em locais sensíveis sob o aspecto da segurança pública, a articulação com a sociedade civil e representantes das comunidades atendidas e o desenvolvimento de uma metodologia para implementação das ações baseada no princípio da responsabilidade compartilhada.

O trabalho, no modelo então proposto, seria desenvolvido em seis etapas conforme quadro abaixo:

### **1ª fase: IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE DADOS**

Duração: uma semana

Início: xx/xx/xxxx

Agentes: Secretaria de Segurança Pública (Polícia Militar e Polícia Civil) e Fundação SEADE

Ações:

- a) Levantamento de indicadores criminais e seleção das áreas
- b) Levantamento preliminar da extensão territorial
- c) Elaboração do perfil da criminalidade local
- d) Seleção de áreas

### **2ª fase: INTERVENÇÃO POLICIAL (se necessário)**

Duração: uma semana

Início: Final da primeira fase

Agentes: Polícia Civil e Polícia Militar

Ações:

- a) obtenção de mandados de busca para apreensão de drogas e armas
- b) seleção dos mandados de prisão dos procurados residentes na área
- c) organização estratégica da operação
- d) entrada da tropa
- e) execução dos mandados
- f) ocupação territorial (presença ostensiva do policiamento)

### **3ª fase: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

Duração: indeterminada

Início: Final da segunda fase

Agentes: Polícia Civil (IIRGD) e Polícia Militar, Poupa Tempo

Ações:

- a) entrada das bases comunitárias móveis e manutenção do policiamento ostensivo
- b) atendimento médico, orientação odontológica
- c) atividades culturais e esportivas
- d) emissão de documentos
- e) identificação de lideranças comunitárias
- f) visitas do Grupo de Representantes das Secretarias e do Conselho Interdisciplinar de Segurança

### **4ª fase: DIAGNÓSTICO LOCAL COMPARTILHADO**

Duração: 40 dias

Início: Final da primeira fase

Agentes: Fundação SEADE e técnicos das Secretarias e/ou órgãos conveniados.

Ações:

- a) Validação e aprofundamento dos dados preliminares
- b) Levantamento de informações sobre propriedade do solo
- c) Mapeamento dos programas de governo já existentes na região
- d) Identificação e contato com lideranças comunitárias
- e) Elaboração do perfil de moradores
- f) Listagem das reivindicações locais
- g) Criação de uma rede de representantes locais

h) Elaboração de um diagnóstico local de segurança

### **5ª fase: PLANEJAMENTO E ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA**

Duração: 02 semanas

Início: Final da quarta fase

Agentes: Grupo de Representantes das Secretarias, representantes locais e conselho interdisciplinar de Segurança

Metodologia:

- a) Correlacionamento das reivindicações da comunidade com o diagnóstico local e projetos viáveis
- b) Seleção dos projetos a serem implantados
- c) Escolha, para cada área, de um gerente local dentre os representantes das Secretarias envolvidas
- d) Elaboração de cronograma para execução do projeto validado por todos os agentes

### **6ª fase: IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS**

Duração: Indeterminada

Início: Final da quinta fase

Agentes: Secretarias de Estado, grupo de representantes locais e Conselho Interdisciplinar de Segurança

Ações:

- a) Início da execução
- b) Reuniões periódicas de avaliação e fiscalização do cronograma com participação do Grupo de Representantes das Secretarias, Grupo de Representantes Locais e do Conselho Interdisciplinar de Segurança

A partir da aprovação do Plano, foi constituído o Grupo de Representantes das Secretarias de Estado envolvidas. A atuação na Favela Alba foi enquadrada na metodologia do plano e em junho de 2001 teve início a segunda intervenção, na Favela conhecida como Morro da Macumba, também na zona sul.

Uma importante contribuição para o desenvolvimento da metodologia empregada foi dada com a vinda a São Paulo, no final de agosto de 2001, de um grupo de franceses especialistas em “contratos locais de segurança”. Os chamados “CLS” constituem uma forma de articulação entre governo (todas as esferas), polícia, poder judiciário e sociedade civil para a execução de programas de prevenção da violência. Em outubro de 1997, por

meio de uma circular interministerial, foram fixadas as diretrizes para a elaboração dos contratos locais. Reconhecendo que a segurança é o primeiro direito do cidadão porque constitui a condição necessária para o exercício da liberdade de exercer todos os outros direitos, a circular interministerial estabelece a necessidade de criação de uma parceria ativa e permanente entre todos aqueles responsáveis pela segurança.<sup>55</sup> Como se vê a idéia-chave está em absoluta sintonia com a pretensão do projeto de ações integradas.

Para a elaboração do contrato local, o primeiro passo é a realização de um diagnóstico pelos contratantes e a partir daí são estabelecidas as ações necessárias para enfrentar os diversos problemas. Cada ação proposta e aprovada recebe uma ficha e nela consta o nome do responsável pelo projeto, orçamento, prazo, etc. A estratégia básica é a fixação do princípio da co-responsabilidade. O Ministério do Interior é o centro da articulação e ali funciona uma comissão de "acompanhamento e motivação" que checa e avalia todas as ações. Atualmente estão em vigor mais de 600 contratos em toda a França e a avaliação é bastante positiva.

No dia 29 de agosto de 2001 foi realizado um workshop na FUNDAP em que os técnicos franceses (destacando-se a presença do Diretor Geral do Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure, M. Karsenty, e do idealizador dos CLS e responsável pelo projeto no Ministério do Interior, M. Lefèvre) puderam expor o funcionamento dos "contrats locaux de sécurité" e discutir com representantes das Secretarias de Estado, policiais e membros do Conselho Interdisciplinar de Segurança, as dificuldades e as estratégias possíveis na articulação dos variados órgãos envolvidos nos contratos. Os convidados estrangeiros visitaram as duas áreas onde o plano de ação integrada estava em desenvolvimento e aprovaram enfaticamente a proposta.

Estabelecida a base conceitual e os pressupostos básicos do plano (trabalho em parceria, atuação focada em áreas prioritárias, elaboração de um diagnóstico compartilhado, envolvimento multiagencial, participação ativa dos representantes locais, fiscalização conjunta das ações realizadas) era necessário o fortalecimento da estrutura gerencial. Assim, foi uma sábia e necessária decisão política a transferência do núcleo gestor do projeto para a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, o que ocorreu logo após a realização do encontro com os franceses.

É absolutamente comum, especialmente para quem jamais exerceu qualquer função junto ao Executivo, supervalorizar o que se convencionou chamar de "vontade política". Como se os problemas não resolvidos deixassem de ser resolvidos pela simples falta deste mágico ingrediente. É um ingrediente fundamental, claro, e, via de regra, não basta vontade apenas: é necessária a mais inflexível obstinação. Mas inúmeros outros ingredientes são necessários para um projeto desta magnitude. Depois de um ano do início da ação na Favela Alba, a experiência acumulada traz muitas lições. Uma das mais importantes talvez seja a de que agir com bons propósitos, transparência e solidariedade é o caminho para superar os obstáculos pessoais e políticos que inevitavelmente surgem em um projeto coletivo. Os

---

<sup>55</sup> Guide Pratique pour les Contrats Locaux de Sécurité, IHESI – La Documentation Française, Paris, 1998- p. 327

atuais responsáveis pelas ações integradas de combate à violência sabem disso, agem assim e têm um largo, difícil e maravilhoso caminho pela frente.

## **V – Conclusão**

Inúmeros aspectos do projeto poderiam ainda ser abordados, especialmente as questões fundamentais da metodologia de avaliação de resultados, as formas de integração das lideranças comunitárias, os obstáculos políticos para a adesão do poder local, dentre tantas outras. No entanto, o que se pretendeu mostrar neste trabalho foi uma possibilidade de leitura construtiva daquela assertiva inicial.

Dizer que o problema da segurança pública é um problema de todos pode significar um risco de envolvimento pessoal com o crime; pode significar que o aparato do sistema de justiça criminal é insuficiente para nos conduzir a uma utópica paz social; pode significar que o problema não diz respeito a ninguém em especial. Mas pode significar também que o mapeamento das responsabilidades, o efetivo comprometimento (não importa em que nível) e a gestão coletiva e integradora dos diversos agentes pode efetivamente conduzir a resultados positivos. Independentemente daqueles resultados que podem ser medidos por indicadores sociais e de criminalidade, o processo já é um grande passo.

## Segurança pública- poder e dever de todos – Janaina Pachcoal\*

### I- O problema:

Toda vez que se aborda o tema “segurança pública”, cobram-se soluções por parte do poder público, em todas as suas manifestações- Legislativo, Judiciário e Executivo.

Do Poder Legislativo, pleiteia-se a edição de leis penais severas, que cominem punições altas e até desproporcionais; sem contar as leis processuais desrespeitosas às garantias constitucionais, tão custosamente conquistadas.

Do Poder Judiciário, cobra-se sejam aplicadas as penas máximas, independentemente dos requisitos traçados pelo artigo 59 do Código Penal, além da manutenção de pessoas presas provisoriamente, mesmo nos casos em que não se justifica a medida cautelar.

E do Poder Executivo, sem quaisquer preocupações com possibilidade orçamentária ou com o real impacto que a medida terá na sociedade, postula-se, ilimitadamente, o aumento do número de policiais, de armamentos, de viaturas e assim por diante.

De fato, todas as vezes que um delito passa a ocorrer com maior frequência ou atinge as classes sociais mais privilegiadas, iniciam-se: “lutas” por aumento de pena e/ou restrição de garantias; pressões pela manutenção do autor do fato preso preventivamente; pleitos pelo incremento do número de policiais nas ruas; além de postulações no sentido de que às guardas municipais seja conferido poder de polícia, sem sequer determinar-se em que esse poder efetivamente consiste<sup>56</sup>.

Tais pressões são responsáveis pela edição de leis penais divorciadas da sistemática estabelecida pela Parte Geral do Código Penal, bem como pela adoção de medidas que visam a “combater” os efeitos e não as causas do problema que aflige à sociedade contemporânea, não só no Brasil, mas no mundo; qual seja, a violência (ou falta de segurança) em suas diversas manifestações.

---

\* Janaina Conceição Paschoal, advogada, doutoranda em Direito Penal pela USP, Diretora do Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Professora de Direito Processual Penal na FMU, Assessora na Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

<sup>56</sup> - Tramitam no Congresso Nacional diversas Propostas de Emendas Constitucionais, que objetivam justamente alterar o artigo 144, par. 8º, da CF, para conferir poder de polícia às Guardas Municipais; sendo certo que a Proposta de Emenda n. 87/99 já recebeu apoio do governo federal. Apesar de as PECs trazerem peculiaridades, umas condicionam o poder de polícia das guardas à efetivação de convênio, outras remetem a regulamentação da matéria à lei federal; certo é que o mais importante não está sendo debatido, o que seja, uma forma de melhor aproveitar as guardas em funções hoje desempenhadas pela Polícia Militar, o que liberaria os policiais para realizarem o policiamento ostensivo e aproximaria os guardas municipais da comunidade. Eles poderiam, por exemplo, ser utilizados na vigilância de prédios públicos; bem como nas escolas públicas municipais ou estaduais, atualmente policiadas pela PM. Cabendo asseverar que o fato de os guardas trabalharem em órgãos não municipais não implica qualquer desvio de função, pois o “patrimônio” mais importante de um Município são os seus munícipes.

O aumento nas punições, a restrição das garantias constitucionais, o incremento do número de policiais, de viaturas e de armamentos geram uma situação de controle, que colabora apenas para conferir aos cidadãos uma sensação de segurança; e não segurança de fato; pois antes de praticar um determinado delito, o autor em potencial não pára para pensar ou calcular a pena a que está sujeito; sendo certo que por mais policiais que sejam colocados nas ruas, sempre será possível encontrar uma “brecha” para o ato violento ser praticado.

Na verdade, o incremento do Estado policial (do Estado interventor) apenas restringe garantias dos cidadãos em geral. Sendo certo que, mais e mais, passam-se a admitir “exceções” aos direitos individuais, em nome de uma falsa segurança<sup>57</sup>.

Se não se perceber que a resposta à violência ou, em outras palavras, que as políticas públicas de segurança passam, necessariamente, pela integração dos excluídos, não haverá exceções que cheguem para assegurar o fim almejado<sup>58</sup>. E aqui, mais uma vez, cobra-se o Estado.

Com efeito, mesmo aqueles que vislumbram a necessidade de haver políticas públicas de segurança e não apenas políticas de segurança pública, ou seja, mesmo aqueles que entendem que, mais que o aumento de policiais, têm efetividade no combate à violência a educação, o esporte, a cultura, o lazer, resumindo, a integração; atribuem ao Estado a culpa por todas as mazelas sociais, responsabilizando-o, conseqüentemente, pela falta de segurança. Deixando de perceber; ou simplesmente, fingindo não aferir a sua própria parcela de culpa pela situação.

É realmente fácil optar entre criticar o Estado (Poderes Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) pela suposta falta de leis penais e processuais penais mais severas, pela suposta falta de policiais e equipamentos; ou, em um discurso mais “politicamente correto”, pela ausência de medidas sociais passíveis de conferir à criança e ao adolescente alternativas ao crime. Difícil é assumir a parte de responsabilidade cabível a cada qual.

---

<sup>57</sup> - A esse respeito, Winfried Hassemer aduz que as questões afetas à segurança pública são sempre apresentadas unilateralmente e reduzidas aos desejos de exacerbação e ampliação dos meios policiais de combate ao crime, quando se sabe que a polícia não pode ser a única voz no “coral da segurança pública”. (Winfried Hassemer. “Segurança Pública no Estado de Direito”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 2, n. 5, jan./mar. 1994. p. 56).

<sup>58</sup> - Por maior que seja o número de prisões, tem-se que seus efeitos são apenas paliativos; pois ao se prender alguém por roubo, furto, porte ilegal de arma, tráfico ilícito de entorpecentes, etc.; sabe-se que, em um interregno muito curto, esse alguém estará sendo substituído. Devendo-se ainda apontar a existência de um verdadeiro exército de crianças e adolescentes que se desenvolvem em condições materiais precárias, que são absolutamente propícias a inversões de valores. Sendo deletéria a crença de que apenas a repressão pode ser utilizada para enfrentar a violência. Cabendo consignar que “soluções” como a da diminuição da idade penal nada mais são que formas de fugir à responsabilidade de integrar os marginalizados; ou de marginalizá-los ainda mais, colaborando, a médio prazo, para o aumento da criminalidade.



Há que se dizer que não se está aqui a sugerir que o Estado não tem deveres, seja no âmbito das políticas de segurança pública, seja no das políticas públicas de segurança. É óbvio que através de seus Poderes, deve buscar as melhores formas de gerir e investir os recursos públicos, visando a conferir não só maior sensação de segurança, mas mais segurança aos cidadãos.

No entanto, de uma vez por todas, deve-se aceitar que o poder público tem limitações, inclusive de natureza material, que o impossibilitam de, isoladamente, combater o problema.

Cabe consignar que a observação de que o Estado tem limites deve ser tomada sob uma perspectiva realista (de busca de soluções) e não conformista, pois por mais que o Estado já tenha avançado e ainda tenha a avançar, é impossível chegar muito além do que já se galgou, se não houver uma conscientização da sociedade, quanto ao seu papel no processo de democratização da educação, da saúde, do lazer e, por via de consequência, da segurança<sup>59</sup>.

Primeiramente, cumpre aduzir que, em hipótese alguma, se está a sugerir que as políticas públicas de segurança devem-se desenvolver através de trabalho voluntário.

Sem qualquer demérito a esse tipo de colaboração, bem-vinda e, indubitavelmente, útil, certo é que a assunção de papéis sociais não tem a ver com solidariedade, mas com comprometimento, o que é muito diferente.

Nos últimos anos, seja através da promoção escolar automática, seja através de programas sociais governamentais de incentivo à permanência da criança e do adolescente na escola, vê-se que a educação já se democratizou bastante; também no que diz respeito à saúde, houve avanços, podendo-se citar como exemplo a regulamentação dos medicamentos genéricos.

No entanto, para que se avance ainda mais, algumas questões muito polêmicas precisam ser enfrentadas de forma honesta. Tarefa dura não só para o Estado, mas para a sociedade civil em seu todo, acostumada, como já apontado, a atribuir todas as “culpas” ao poder público.

Temas como preconceito racial, tortura como método de investigação policial, absorção do trabalho do egresso e mídia responsável precisam ser abordados sem os senões que, normalmente, circundam tais matérias; onde agentes públicos, acostumados aos ataques constantes, posicionam-se na defensiva; populares colocam-se na condição de cobradores; e ativistas dos direitos fundamentais apresentam-se como representantes da sociedade civil, cujas idéias, na verdade, não refletem.

---

<sup>59</sup> - Aliás, não parece exagerado consignar que quanto menos poder aquisitivo tem uma determinada classe social, mais exposta estará à violência. Vale dizer que quando se fala em vítimas efetivas ou potenciais da criminalidade, tende-se a focar as classes média e alta (se é que é correto esse tipo de divisão), quando a observação da realidade evidência que as maiores vítimas da violência são as pessoas que residem em áreas pobres (periferias, prédios populares, favelas) que, além de estarem submetidas a todas as dificuldades materiais, são obrigadas a conviver com criminosos que, sob o pretexto de auxiliá-las, as oprimem, impondo “toques de recolher”, cobrando pedágio, abusando sexualmente de suas filhas e “recrutando” seus filhos para a criminalidade. Sem contar a humilhação de, a todo tempo, ser visto como criminoso por residir em tais áreas.

Podem parecer descabidas as alusões acima, mas em se admitindo que a segurança está diretamente relacionada à integração social e não ao aumento da repressão, tem-se que o primeiro passo para qualquer avanço é ter honestidade frente a essas e outras questões básicas.

## **II- Duas das várias formas de participação social:**

Com relação à discriminação racial, por exemplo, sabe-se haver todo um discurso no sentido de que, no Brasil, não há preconceito, de que se trata da grande democracia das raças.

Pois bem, não obstante seja flagrante que, no país, não existem as explosões de ódio freqüentes em outras nações; cumpre reconhecer que, desde a abolição da escravidão, não foram adotadas quaisquer medidas visando a integrar o negro, conferindo-lhe iguais condições de ascensão social<sup>60</sup>. Não sendo admissível pretender opor a tal afirmação o fato de a Constituição Federal ter previsto que o racismo constitui crime inafiançável; e de a Lei 7.716/89 ter cominado para tal tipo de conduta penas que ultrapassam os 5 (cinco) anos de reclusão, sob o risco de, mais uma vez, resumir-se toda discussão ao aspecto penal, que já se revelou insuficiente.

Está-se falando de efetivas medidas de inclusão, como a da reserva de vagas nas universidades públicas.

Poder-se-ia querer aduzir que mais uma vez se volta para o Estado, já que assegurar vagas nas universidades públicas para negros depende de lei que, por sua vez, deve ser editada pelo Poder Legislativo.

No entanto, não se pode perder de vista que a lei há de refletir os desejos de cada sociedade; sendo impossível a qualquer governo ou parlamento pretender instituir uma medida dessa natureza se a sociedade não estiver consciente da necessidade de proporcionar uma situação mais igualitária. Cabendo lembrar que os dados revelam que enquanto no nível primário, os negros ocupam, proporcionalmente, mais vagas que os brancos, no nível superior a disparidade prejudicial aos negros é gritante<sup>61</sup>.

Sim, é de ações afirmativas que se está a falar. Ações que, muita vez, para fugir-se à discussão de fundo, são mostradas como reflexo de preconceito; sendo freqüentes ainda argumentos no sentido de que a reserva de vagas poderia comprometer a qualidade do

---

<sup>60</sup> - A fim de não incidir em injustiça, cabe consignar que, pelo menos no que diz respeito à garantia de empregos, o atual governo federal, ainda que lentamente, vem inovando, tendo sido com muita satisfação que se recebeu a notícia de que as empresas que prestam serviços para órgãos federais do país terão de reservar 20% (vinte por cento) de suas vagas para negros, prática já adotada pelo atual ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann.

<sup>61</sup> - Tulio Kahn. *Ensaio sobre racismo*: manifestações modernas do preconceito na sociedade brasileira. São Paulo: Conjuntura, 1999. p. 13.

ensino, como se não fora preconceituoso acreditar que a presença de mais negros “prejudicaria” a educação no país. Outras nações já o fizeram e o que se conseguiu foi diminuir o número de marginalizados na sociedade<sup>62</sup>.

É importante deixar claro que não se está, com tal proposta, aduzindo que os negros e seus descendentes são mais responsáveis que os brancos pelos problemas de violência. Na verdade, a população carcerária, não obstante todos os preconceitos existentes, não revela isso<sup>63</sup>. O que se está propugnando é que a integração, reconhecida como necessária para as polícias, também o é para os agentes sociais.

Outra questão esquecida por todos (Estado e sociedade), que tem reflexos diretos na segurança pública, diz respeito aos egressos.

De fato, não se tem conhecimento de uma política de efetiva integração do egresso, especialmente no mercado de trabalho<sup>64</sup>.

Muito se fala a respeito das finalidades da pena; havendo ferrenhos defensores das teorias “RE”, ou seja, da tese de que a punição visa a reintegrar, ressocializar, reinserir, recuperar ou resgatar o criminoso.

Muito se pode questionar acerca de tais teorias, muito se pode duvidar do caráter “ressocializador” da pena; mas não se pode questionar a necessidade de criarem-se incentivos para que o egresso tenha condições mínimas de iniciar uma nova vida.

É certo que o desemprego atinge a todos, parecendo, à primeira vista, injusto privilegiar os sujeitos que já passaram pelo sistema penitenciário.

No entanto, mais que sofrer os efeitos do desemprego, o egresso sofre os efeitos do preconceito do Estado, que lhe veda participar de concursos e/ou assumir cargos

---

<sup>62</sup> - Abordando a questão da reserva de vagas em universidades americanas, Ronald Dworkin aduz ser “... a pior incompreensão possível supor que os programas de ação afirmativa têm como intuito produzir uma América balcanizada, dividida em subnações raciais e étnicas”. Segundo referido autor, as ações afirmativas têm como objetivo final “diminuir, não aumentar a importância da raça na vida social e profissional norte-americana”. Acrescentando que se “as alegações estratégicas a favor da ação afirmativa são válidas, não podem ser descartadas com a justificativa de que testes racialmente explícitos são repugnantes. Se tais testes são repugnantes, só pode ser por motivos que tornam ainda mais repugnantes as realidades sociais subjacentes que os programas atacam” (Ronald Dworkin. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 439, 441).

<sup>63</sup> - Estima-se que, em São Paulo, os negros representem 14 % (quatorze por cento) do sistema carcerário; enquanto no Brasil, a participação da população negra no sistema carcerário seria da ordem de aproximadamente 18% (dezoito por cento). (vide: Tulio Kahn. *Ensaio sobre racismo: manifestações modernas do preconceito na sociedade brasileira*. São Paulo: Conjuntura, 1999. p. 35/40).

<sup>64</sup> - A falta de atenção para com os egressos é tamanha que, consultando diversos órgãos governamentais e não governamentais que estudam e trabalham as questões carcerárias, pôde-se perceber que praticamente não existem dados relativos ao retorno dessas pessoas à sociedade.

públicos; e dos particulares que, vindo a saber de seus antecedentes, deixam de contratá-lo ou lhe dispensam<sup>65</sup>.

Sair da prisão, sem qualquer perspectiva, significa estar fadado a retornar ao sistema carcerário<sup>66</sup>; valendo consignar que, muita vez, para a família, o indivíduo vale mais preso que livre, pois, via de regra, quando preso, tem assegurado trabalho e, conseqüentemente, remuneração.

Novamente, é necessário esclarecer que a solução dessa situação ultrapassa os limites do Estado, pois ainda que se mova uma campanha de incentivo à contratação de egressos; inclusive com abatimento nos impostos, caberá ao particular se conscientizar da necessidade de absorver pelo menos uma parte dessa mão de obra.

Faz-se mister insistir no sentido de que não se trata de uma demonstração pura e simples de solidariedade do empresariado nacional.

Por menos digno que isso possa soar, se não por solidariedade, o empresário precisa abrir suas portas aos egressos, para não ter de subir cada vez mais os seus muros, blindar seus carros e contratar seguranças particulares.

O ideal, na verdade, seria reduzir o âmbito de aplicação das penas privativas de liberdade, de efeitos sabidamente deletérios; privilegiando-se as penas substitutivas.

No entanto, enquanto houver pena de prisão; e enquanto esse tipo de pena tiver larga aplicação, como ocorre no país, não é possível continuar a fingir que os presídios não existem, que as pessoas que se encontram dentro dos presídios não existem; e mais, que essas pessoas não irão sair.

O ser humano tem uma tendência a fugir da realidade, afastando de si tudo aquilo que lhe parece feio. Assim, bairros e cidades se mobilizam para não receberem presídios ou unidades da Febem, quando deveriam buscar aproximação e, conseqüentemente, a integração que a pena privativa de liberdade, por si só, não é capaz de propiciar<sup>67</sup>.

A questão da segurança passa pela assunção de responsabilidades e, principalmente, pela admissão de que fingir que os problemas não existem ou fingir que são apenas uma questão de Estado não ajuda a solucioná-los. Talvez a grande atribuição do Estado nessa nova forma de luta contra a violência seja assumir a sua insuficiência para enfrentar o problema; e ter coragem para suscitar o debate sobre o papel da sociedade nessa seara.

---

<sup>65</sup> - A esse respeito, vale relembrar decisão de Feres Sabino, diretor executivo da Funap, Fundação 'Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel', através da qual foi admitido um condenado ao cumprimento de pena em regime semi-aberto, para o cargo de auxiliar administrativo, não obstante o edital impusesse como requisito para a posse, a apresentação de certidão negativa do distribuidor criminal. (Boletim IBCCrim, ano 8, n. 99, fevereiro 2001. p. 514).

<sup>66</sup> - Vide: Michel Foucault. *Vigiar e punir*. 22<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 223.

<sup>67</sup> - A situação é realmente curiosa: o Estado deve prender! - desde que não o faça nas proximidades de minha casa. O Estado deve promover a integração social e combater o racismo! - desde que não comprometa o meu espaço e o espaço dos meus filhos com isso.

### III- Mídia responsável:

Além da conscientização acerca da necessidade de integrar os excluídos, tem-se que também a mídia precisaria assumir uma postura um pouco mais responsável relativamente à matéria. A violência não pode continuar a ser utilizada como um produto; como um meio de angariar pontos na audiência<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> - A esse respeito, Francesc Barata aduz que o medo da criminalidade violenta é um dos grandes temas da sociedade atual, tendo-se transformado em matéria de consumo, sendo, por isso que, muitas vezes, funde-se o que é real com o que não é realidade, nestes termos: “1. El miedo a la criminalidad violenta es uno de los grandes temas de la sociedad actual. No es algo reducido a pequeñas capas sociales, sino que su percepción se ha extendido de forma notoria en las últimas décadas.

2. Paralelamente a esta sensación de miedo, ha resurgido un gran interés social por la narración del hecho criminal y los medios ofrecen un espacio de contacto sin riesgo con lo desviado.

3. Los medios de comunicación hacen pasar los hechos desviados por su lógica productiva. Los manufacturan con un lenguaje, en un tiempo y en un espacio determinado. En definitiva con una rutina y unas fases burocráticas que condiciona el relato informativo que después es consumido por la opinión pública.

4. Los medios presentan *olas artificiales de criminalidad* que nada tienen que ver con la realidad social. Centran su atención en los delitos cuando las estadísticas criminales dicen que estos constituyen sólo una pequeña parte de la realidad criminal.

5. En el discurso mediático sobre la violencia criminal se da, en muchas ocasiones, una fusión entre realidad y ficción que acaba construyendo una nueva percepción sobre el objeto tratado.

6. Las informaciones y los programas de ficción etiquetan y estigmatizan determinados comportamientos. Simplifican terriblemente la realidad.

7. Aunque no se puede establecer una relación absoluta entre el mensaje de los medios y la sensación de inseguridad, buena parte de las investigaciones señalan relaciones sólidas entre las *olas informativas* y el miedo al delito, que adquieren una notable importancia en determinados sectores sociales entre los que se detecta el llamado *síndrome de punibilidad*.

8. Del mensaje mediático se deduce siempre una resolución del conflicto que pasa por la intervención de los aparatos de estado que forman parte del control social duro.

9. Los organismos políticos y penales están demasiado pendientes del mensaje mediático y por ello pueden ser fácilmente influidos por las informaciones que aparecen en los media.

10. Los mass media no son los causantes del interés social por los relatos de la criminalidad violenta, pero lo explotan porque funciona como un producto rentable, de fácil producción y consumo” (Francesc Barata. “La violencia y los mass media: entre el saber criminológico y las teorías de la comunicación”. *Revista Brasileira de Ciências Criminales*, ano 8, n. 29, jan./mar. 2000. p. 266).

O país passou por duas décadas de regime ditatorial, durante o qual as liberdades individuais, dentre elas a de manifestação e, especialmente, a de imprensa, foram descaradamente cerceadas.

Como ocorre em todo movimento pendular, de um extremo chegou-se a outro, sendo certo que qualquer pleito no sentido de que reportagens sejam pautadas por um mínimo de bom senso é tomado como censura.

Assim, assiste-se, passivamente, a programas televisivos; e lêem-se, reiteradamente, notícias jornalísticas sensacionalistas referentes a crimes. Confunde-se liberdade de imprensa com a prática do terrorismo.

É certo que todos têm direito de conhecer a realidade, mas o excesso na veiculação de notícias relativas a crimes bárbaros, ainda que não intencionalmente, enseja mais violência.

Sem ingressar na infinita discussão relativa à realidade que imita a arte; ou à possibilidade de pessoas que assistem a reportagens que narram, detalhadamente, a prática de delitos, vir a praticá-los e assim por diante; tem-se que uma grande veiculação de notícias relativas a crimes incentiva os espectadores a se armarem, sendo sabido e consabido que boa parte dos homicídios é praticada por indivíduos primários, em função de discussões de somenos importância<sup>69</sup>.

Além de causarem o pânico que leva ao armamento, sempre negativo, pois “na melhor das hipóteses” o particular que se arma poderá estar municiando criminosos<sup>70</sup>; tem-se que a veiculação reiterada de notícias relativas à prática de ilícitos faz com que as pessoas criem estereótipos dos criminosos, gerando preconceitos e as conduzindo a admitir exceções aos direitos fundamentais, como acima já fora mencionado<sup>71</sup>.

Não parece excessivo acrescentar que, freqüentemente, as reportagens relativas aos crimes vêm acompanhadas de cobranças de mais polícia e poder de polícia, de leis penais mais severas, de maior rigor dos atores envolvidos na aplicação do poder

---

<sup>69</sup> - vide: Tulio Kahn. *Cidades blindadas: ensaios de criminologia*. São Paulo: Conjuntura, 2001. p. 56/57.

<sup>70</sup> - Pesquisa realizada por Ignácio Cano revelou que pelo menos “22% das armas acauteladas correspondem a armas que foram vendidas legalmente para pessoas físicas ou jurídicas com o intuito de oferecer proteção aos usuários, mas que acabaram na ilegalidade”. Segundo Cano, a pesquisa mostrou que “a venda de armas com fins de proteção pessoal é, de fato, um dos canais do fornecimento dos circuitos clandestinos de armas e da criminalidade”, seja em razão de os proprietários de armas poderem cometer crimes com elas, seja em virtude de essas armas acabarem caindo nas mãos de criminosos. (vide: Ignácio Cano. “Pesquisa sobre armas registradas e acauteladas”. *Armas de fogo II*, São Paulo: Ilanud, 2001. p. 20.

<sup>71</sup> - Pesquisas revelam que os cidadãos muitas vezes declaram-se contrários à tortura e a outros métodos abusivos e/ou questionáveis de investigação, não em virtude de, por princípio, deles discordarem, mas por desconfiarem das instituições incumbidas de investigar e punir as práticas criminosas. O que seria equivalente a afirmar que a pena de morte só não deve ser instituída em razão da possibilidade de erros nas condenações, o que implica um desvio na análise” (A esse respeito vide: Tulio Kahn. “Os negros e a polícia: recuperando a confiança mútua”. <http://www.usp.br/fflch/gpd/gpd4.html>).

punitivo; o que desvia o foco da discussão<sup>72</sup>. Sendo justamente por vislumbrar esse desvio que Theodomiro Dias Neto enxerga em tal situação um verdadeiro círculo vicioso<sup>73</sup>.

Vale ainda ressaltar que o poder da mídia acaba por levar os governantes a adotarem medidas imediatistas que, na seqüência, não se revelam úteis ao fim visado<sup>74</sup>. Isso quando não são deletérias a ele.

Acerca do excesso na veiculação de notícias relativas a crimes, e principalmente a crimes violentos, o criminólogo Túlio Kahn consigna que muitas vezes constituem “...distorções, no sentido de superestimar os crimes violentos e organizados, certo tipo de criminosos ou circunstâncias do crime...”, acabando por resultar em “políticas públicas igualmente distorcidas: orientações para tratar com maior rigor os negros e migrantes, criação de grupos especiais anti - seqüestro, leis mais repressivas contra drogados ou contra crianças e adolescente, etc., quando, na realidade, a sociedade está mais carente de instituições para lidar com a violência doméstica ou com batedores de carteira. Em suma, a forma como a mídia retrata a criminalidade, autores e vítimas, tem

---

<sup>72</sup> - “A partir de uma simplista e falsa identificação da violência com a criminalidade, que conduz a uma igualmente apressada identificação da segurança pública com o campo da repressão às condutas criminalizadas, uma publicidade, tão enganosa quanto intensa, ‘vende’ o sistema penal, apresentando-o como o produto destinado a fornecer as tão almejadas proteção, segurança e tranqüilidade, proporcionando, ao mesmo tempo, o desvio das atenções para o atrativo fenômeno do crime” (Maria Lúcia Karam. “Segurança pública e processo de democratização”. *Discurso Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998. p. 170).

<sup>73</sup> - “Apesar de sua limitada capacidade de produzir segurança- por atuar no nível sintomatológico dos conflitos, respondendo reativamente a ações puníveis de indivíduos- as políticas penais não tem sido avaliadas socialmente no plano de sua eficácia. Ao contrário, a ausência de resultados revigora a insistência dos mesmos remédios (prisão, polícia, controle), aplicados em doses cada vez mais elevadas. Formase um círculo vicioso de resposta penal à ineficiência da pena” (Theodomiro Dias Neto. “Os confins da pena”. *Boletim IBCCrim*, ano 8, n. 90, maio/2000. p. 6).

<sup>74</sup> - Foi assim com a elaboração e com todas as alterações relativas à lei dos crimes hediondos. De fato, a lei dos crimes hediondos foi elaborada após uma “onda” de seqüestros no Rio de Janeiro; tendo a inclusão em seu texto dos delitos de homicídio qualificado e falsificação de remédios ocorrido logo após à morte de conhecida atriz de Rede de TV; e da falsificação de medicamento utilizado no tratamento do câncer de próstata. É importante consignar que não se está simplesmente a aduzir que a lei não deveria ter sido criada ou que as inclusões não deveriam ter sido feitas. Não é esse o ponto. O que se consigna é que as mudanças legislativas não podem ser resposta à pressão da mídia, devendo ser resultado de reflexão, sob pena de ensejarem quebra do ordenamento jurídico. (vide: Alberto Silva Franco. *Crimes hediondos*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 91).

influência na realidade social, na administração da justiça e na legislação penal, influência em geral mais poderosa do que têm as pesquisas de criminologia”<sup>75</sup>.

No mesmo sentido, Alberto Silva Franco assevera que “a posição privilegiada ocupada pelos meios de comunicação social, no contexto de um mundo considerado como uma aldeia global, permite a construção de imagens dramatizadas e distorcidas da realidade, capazes de difundir um sentimento generalizado de intranqüilidade e de impunidade... O Direito Penal com um de seus maiores instrumentos de atuação- a pena privativa de liberdade- passa então a ser convocado para afrontar esse quadro de medo e de angústia... Ao mesmo tempo, garantias clássicas do Estado Constitucional de Direito são postas de lado porque se mostram rígidas demais e se defende, então, uma postura de flexibilização que constitui, em verdade, um desmentido dessas garantias. A eficácia da repressão penal compreende, portanto, uma mudança de atitude para com as formas e procedimentos apontados como obstáculos a serem vencidos para a obtenção da almejada **segurança**”<sup>76</sup>.

Percebe-se que o sensacionalismo no que diz respeito às reportagens policiais, além de, ainda que indiretamente, incentivar as pessoas a se armarem; faz com que leis sejam elaboradas às pressas, sem qualquer preocupação sistemática; e, pior, ensejam a restrição de direitos individuais, difundindo a idéia de que as respostas policiais penais ao crime devem ser assoberbadas, muitas vezes, sem qualquer limitação.

De nada adiantarão as recentes campanhas voltadas a combater a tortura e os serviços de Disque-Denúncia criados para tal fim; se não houver uma conscientização do papel da mídia em todo esse processo de democratização social e, conseqüentemente, da segurança pública.

A cultura do jornalismo “urubu” que se desenvolveu no país, em que as coisas negativas são alvo de toda atenção e as positivas são tratadas como se não existissem acabam por colaborar com o clima de histeria que se coloca mais forte a cada dia, clima que, como já dito, muito contribui para que as pessoas, ainda que veladamente, concordem e até cobrem dos agentes públicos práticas arbitrárias.

Aliás, o retrato que a imprensa faz do agente público também resta fundamental em uma política pública de segurança. Continuamente, a mídia publica matérias envolvendo corrupção ou violência policial; gerando uma situação de descrença e revolta na sociedade, que passa a ver essas características (corrupção e violência) como sinônimo de Polícia.

---

<sup>75</sup> - Tulio Kahn. *Cidades blindadas: ensaios de criminologia*. São Paulo: Conjuntura, 2001. p. 9.

<sup>76</sup> - Alberto Silva Franco. “A pessoa humana como centro do sistema punitivo”. *Boletim IBCCR im*, ano 7, n. 86, janeiro/2000. p. 4.



Antes de mais nada, é preciso enfatizar a importância e o papel social e político da imprensa, que não só é característica, como requisito básico de qualquer Estado que se pretenda democrático de direito<sup>77</sup>.

O que se teme é que o maniqueísmo que algumas vezes norteia a mídia venha a incutir no imaginário social que não apenas alguns policiais, mas a Polícia como um todo é violenta e corrupta.

Isso apenas contribui para que bons policiais percam o estímulo e para que pessoas mal intencionadas se interessem por ingressar na carreira; além de, obviamente, banalizar o desrespeito à instituição. Podendo-se até arriscar dizer que esse retrato acarreta o aumento da criminalidade, na medida em que todo cidadão se sentirá no direito de desrespeitar as normas, já que tem absoluta certeza de que a polícia faz o mesmo. Pode-se traçar um paralelo com o que ocorre com a classe política.

A divulgação de atos de corrupção; CPIs; perda de mandatos e assim por diante são expedientes admitidos e até esperados em um regime democrático; mas o sensacionalismo e a criação da imagem de que todo político é corrupto pode colocar em risco a própria democracia, na medida em que as pessoas, instruídas ou não, acabam por se decepcionar e acreditar que um eventual fechamento do Congresso não prejudicaria o país, implicando, ao contrário, economia.

Como bem aponta David H. Bayley, a Polícia, diferentemente das demais instituições governamentais, não tem um produto para apresentar, sendo extremamente difícil evidenciar que alguma coisa deixou de acontecer em razão de um seu acerto<sup>78</sup>; sem

---

<sup>77</sup> - Nesse sentido, Jean-Claude Monet assevera que a imprensa "...exerce uma função crítica amiúde justificada quando denuncia abusos policiais, fatos de corrupção ou escândalo político-policiais"; chegando a "desempenhar um papel positivo para perenizar a polícia: impelindo as autoridades a decidir reformas que as evoluções sociais tornam indispensáveis, preparando o terreno para tais decisões, ela encoraja no final a adaptação das práticas policiais à mudança social" (*Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. p. 304).

<sup>78</sup> - "O problema político que a polícia enfrenta está na raiz de um problema metodológico. Como ela pode mostrar que sua atuação fez com que algo não acontecesse? A maioria das instituições governamentais, tais como escolas, hospitais, correios e corpo de bombeiros provam seu valor pelo que fazem e divulgam- ensinam pessoas a ler, curam doentes, entregam a correspondência, apagam incêndios. Seus servidores estão intimamente ligados ao que realizam. Este não é o caso, porém, da polícia, que pateticamente continua a veicular informações sobre suas atividades- tais como prender pessoas e investigar crimes- como se isso indicasse que estão sendo bem sucedidos. Os registros da atividade policial mantidos rotineiramente simplesmente não provam que patrulhar e prender criminosos previnem o crime. Para fazê-lo, a polícia precisaria desenvolver maneiras de medir variações na incidência real de crimes. Isto é intelectualmente complicado e extremamente caro. A ironia é que, embora o policiamento seja considerado um dos serviços mais essenciais do Estado, sua utilidade é especialmente difícil de se demonstrar. No futuro, portanto, a necessidade da polícia será cada vez mais exagerada, ao mesmo tempo em que sua eficácia cada vez mais

contar o fato de a simples função repressiva e ao mesmo tempo necessária já gerar sentimentos paradoxais<sup>79</sup>.

Se além de lidar com essas dificuldades inerentes à profissão, os policiais e a Polícia tiverem, a todo tempo, de lutar contra a imagem criada a seu respeito, o trabalho que já não é fácil, restará ainda mais árduo.

#### IV- Considerações finais:

Deu-se a esse breve texto o título “Segurança pública- poder e dever de todos”. Iniciou-se falando que as cobranças reiteradamente feitas ao Estado constituem forma de os diversos agentes sociais fugirem às suas próprias responsabilidades e terminou-se por falar a respeito de um papel mais consciente por parte da mídia; tendo-se abordado temas como ação afirmativa referentemente a negros e egressos, o real posicionamento das pessoas relativamente à tortura e a imagem criada a respeito dos policiais.

Pois bem, quando do convite para a elaboração deste artigo, fomos instados a apresentar um estudo científico. Muito tememos tudo aquilo que é reputado, ou pior, que se auto intitula científico; pois tal termo, como bem consigna Hannah Arendt, sempre guarda um viés totalitário<sup>80</sup>.

Assim, sem a pretensão de estar-se absolutamente certo ou totalmente errado, tentou-se pautar esta contribuição em pesquisas realizadas por estudiosos da matéria, bem como em textos doutrinários.

No entanto, o que permanece é a “crença” (talvez mais intuitiva que científica) de que a garantia da segurança passa pela conscientização e pelo comprometimento dos diversos agentes sociais, exorbitando muito os limites e as possibilidades do Estado.

O combate à violência está diretamente ligado à integração que pode ser incentivada, mas não instituída, pelo Estado. Sendo justamente esse processo lento, paulatino, de conscientização o aspecto mais doloroso e, ao mesmo tempo, mais apreciável de todo regime efetivamente democrático.

---

questionada” (David H. Bayley. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Traduzido por Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. p. 235).

<sup>79</sup> - David H. Bayely; Jerome H. Skolnick. *Nova polícia: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. p. 236.

<sup>80</sup> - “A forte ênfase que a propaganda totalitária dá à natureza ‘científica’ das suas afirmações tem sido comparada a certas técnicas publicitárias igualmente dirigidas às massas. De fato, os anúncios mostram o ‘cientificismo’ com que um fabricante ‘comprova’ - com fatos, algarismos e o auxílio de um departamento de ‘pesquisa’ - que o seu ‘sabonete é o melhor do mundo’” (Hannah Arendt. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 394).

**Bibliografia:**

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BARATA, Francesc. “La violencia y los mass media: entre el saber criminológico y las teorías de la comunicación”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 8, n. 29, jan./mar. 2000.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Traduzido por Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

BAYLEY, David H.; SKILNICK, Jerome H. *Nova polícia: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

CANO, Ignácio. “Pesquisa sobre armas registradas e acauteladas”. *Armas de fogo II*, São Paulo: Ilanud, 2001.

DIAS NETO, Theodomiro. “Os confins da pena”. *Boletim IBCCrim*, ano 8, n. 90, maio/2000.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 22<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

FRANCO, Alberto Silva. “A pessoa humana como centro do sistema punitivo”. *Boletim IBCCrim*, ano 7, n. 86, janeiro/2000.

FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

HASSEMER, Winfried. “Segurança Pública no Estado de Direito”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 2, n. 5, jan./mar. 1994.

KAHN, Tulio. *Cidades blindadas: ensaios de criminologia*. São Paulo: Conjuntura, 2001.

KAHN, Tulio. *Ensaio sobre racismo: manifestações modernas do preconceito na sociedade brasileira*. São Paulo: Conjuntura, 1999.

KAHN, Tulio. “Os negros e a polícia: recuperando a confiança mútua”. <http://www.usp.br/fflch/gpd/gpd4.html>

KARAM, Maria Lucia. “Segurança pública e processo de democratização”. *Discurso Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

Boletim IBCCrim, ano 8, n. 99, fevereiro 2001.

## **PREVENÇÃO PRIMÁRIA, POLÍCIA E DEMOCRACIA – Antonio Carlos Carballo Blanco\***

### **Introdução**

A sociedade brasileira, através de seus diferenciados e singulares interlocutores, tem manifestado bastante preocupação com a crescente onda de violência e criminalidade que vem atormentando, a cada dia, indivíduos e coletividades inteiras que vivem o drama da insegurança, principalmente nas grandes regiões metropolitanas de nosso país. A sensação do medo, objetivo ou subjetivo, é a principal exteriorização desse sentimento de insegurança.

Talvez, no âmbito da cultura organizacional das nossas instituições policiais, a sua dimensão totalizadora, com acentuada ênfase orientada para a reprodução e difusão dos valores pertinentes à doutrina militarista e ao academicismo jurídico, seja alguns dos principais fatores capazes de explicar a intensidade do fenômeno do medo e da insegurança. A típica postura reativa da ação policial repressiva, que irrompe nos variados cenários do cotidiano urbano, também constitui fator de incremento desse sentimento de medo e insegurança nas relações sociais.

A situação é tão grave que tem suscitado com maior intensidade dentro do meio acadêmico, reflexões que no passado recente eram tidas como tabu. Estudos e pesquisas sobre temas variados relacionados com questões sobre violência e criminalidade, polícia e segurança pública já fazem parte da agenda universitária. Neste sentido, é quase unânime a percepção, dentro e fora do meio acadêmico, de que o atual modelo tradicional de prevenção e repressão do delito está esgotado, haja vista não existir, de forma organizada, sistematizada e consolidada uma política pública de segurança.

Urge, portanto, a necessidade, num primeiro momento, de que seja estabelecido um diagnóstico preciso sobre a realidade social, na perspectiva da identificação dos seus principais problemas, protagonistas e dinâmicas próprias, concorrentes ou determinantes, para o incremento do fenômeno da violência e da criminalidade. Este diagnóstico poderá ser a base para a formulação de uma política pública de segurança, entendida esta como política de Estado e não, como ocorre hoje, como política de governo. Em tese, o modelo político de gestão desenvolvido pelo Estado, no processo de concepção e planejamento de políticas públicas de segurança deveria aglutinar diversos atores e forças sociais que interatuam a partir da compreensão e da vivência na dinâmica social conflituosa.

---

\* CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. Major da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), Comandante do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) e Pesquisador do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), da Universidade Candido Mendes (UCAM).

As análises e projeções de políticas públicas de segurança, sob a égide do Estado Social e Democrático de Direito, deverá pautar seus pressupostos em princípios valorativos da ação governamental em torno do contínuo esforço da inclusão social e da solidariedade além de estar em sintonia com os novos preceitos internacionais da modernidade, dentre eles a nova relação mercadológica mundial, a nova relação do indivíduo na sociedade e também no meio ambiente.

## **Por um novo modelo de Política Criminal**

Tradicionalmente, a questão social que envolve a dinâmica da violência e da criminalidade, analisada sobre o prisma do funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, é negligenciada na sua dimensão etiológica em relação ao fenômeno delituoso, privilegiando interpretações conservadoras e reacionárias, subscritas pelo modelo clássico de análise do acontecimento delituoso e método de tratamento.

Não obstante, ainda nos dias de hoje, em pleno século XXI, existe e persiste a lógica da reprodução de valores sociais e jurídicos, permeados pela oblíqua visão analítica em considerar e tratar o crime com abordagens e estratégias que deslocam o fenômeno criminal de sua gênese e o coloca na pauta reativa dos embates formais entre o Estado e os potenciais eventuais infratores da Lei. Este foco reduz, dramaticamente, a possibilidade de mobilização e prevenção social do delito, haja vista desconsiderar, sob a égide da filosofia da prevenção social do delito, outros atores sociais, objetos e referências de análise quantitativa e qualitativa que constituem o elenco de protagonistas e dinâmicas potencialmente interveniente, concorrente ou determinante para a ocorrência do fenômeno criminal.

O fenômeno criminal, à luz das teorias clássica e neoclássica de prevenção do delito, considerado este em toda sua complexidade, e compreendido como um grave problema social, reduz a questão da violência e da criminalidade ao exclusivo enfoque jurídico-penal, que no caso da sociedade brasileira, está exteriorizado e articulado à lógica de funcionamento do próprio sistema de justiça criminal, onde são evidentes as variadas sinalizações institucionais, internas e externas, que reafirmam a noção de atraso e descompasso com a modernidade, em relação à concepção de políticas públicas de prevenção criminal e também em relação aos modelos estratégicos e as tendências internacionais de prevenção e repressão qualificada do crime, seja na sua concepção filosófica ou na sua própria estratégia de ação governamental.

Ainda hoje persiste a crença, no imaginário social brasileiro, de que o efeito dissuasório destinado a prevenir o cometimento do crime está associado ao agravamento da pena, inclusive com algumas referências de opinião favoráveis a pena de morte. Outras referências, independentemente da percepção social generalizada em torno da questão que envolve o agravamento das penas, atribuem ao mau funcionamento do sistema de justiça

criminal a responsabilidade indireta pelo agravamento da violência e da criminalidade, principalmente através da reprodução e estímulo do sentimento social da impunidade.

O fato concreto é que ambas as expectativas e perspectivas sociais são legitimadas pelo modelo jurídico-penal brasileiro, que confere, com destaque, à pena privativa da liberdade, o “antídoto necessário para extirpar o mal da sociedade”. Este paradigma, enquanto doutrina institucional capilar, presente em todos os subsistemas que compõem o sistema de justiça criminal (Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário, Sistema Penitenciário, etc.), reproduz, com todas as suas variáveis perversas decorrentes da lógica reativa e repressiva, o modelo arcaico, estático e ineficaz do embate tradicional, formal, entre Estado e infrator.

Este modelo limita e esgota as perspectivas de análise do fenômeno delituoso, haja vista polarizar as medidas sociais de tratamento em torno do infrator, mediante a exclusividade perversa das ações repressivas do Estado, através da aplicação generalizada da pena privativa da liberdade, combinada à lógica irresponsável do funcionamento do sistema penitenciário brasileiro.

Por outro lado, o modelo clássico ou tradicional, desqualifica e, ao mesmo tempo, desconsidera a estratégia da prevenção social do delito, na sua dimensão básica e primária, com fator gerador e formulador de condicionantes de sociabilidade. A lógica de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro exclui do elenco dos protagonistas que concorrem para o acontecimento delituoso a vítima, outros atores sociais que concorrem ou determinam a dinâmica do crime, considerada a sua especificidade, e a própria lógica de funcionamento dos mecanismos de controle social, o que poderia, efetivamente, propiciar a elaboração de efetivas políticas públicas de prevenção e repressão qualificada do delito.

Com efeito, os desdobramentos dessa filosofia de política criminal não são exclusivos, em termos da sua capacidade de reprodução da cultura social e organizacional, bem como dos padrões comportamentais presentes nas instituições que compõem o sistema de justiça criminal brasileiro. Eles estão presentes, enraizados sob a forma de valores, em toda a sociedade brasileira, no ordenamento jurídico da nação, nas instituições públicas e privadas, nas comunidades, enfim na cultura social exteriorizada através das diversas dinâmicas interacionais que constituem o universo das relações formais e informais, entre indivíduos e instituições. São valores que se reproduzem na sociedade brasileira desde o período da sua colonização até os dias atuais, sempre mediados por paradigmas comportamentais sociais, inspirados num modelo peculiar estruturado de segregação política, social e econômica, de natureza hierárquica/funcional, relacional/assistencialista.

É certo que, no âmbito da grave questão que aflige o sentimento de segurança individual e coletivo, outras variáveis intervenientes estão presentes e também merecem destaque. Neste sentido, considero importante e oportuno prosseguir com algumas considerações de destaque.

## Os desequilíbrios sociais e a perspectiva do conflito

Os desequilíbrios sociais e a perspectiva do conflito social sempre estiveram presentes no bojo da dinâmica social brasileira. Independentemente do fator de incremento conflituoso relacionado ao modelo estrutural-econômico brasileiro, dimensões muito pouco exploradas, à luz do fenômeno da violência e da criminalidade, as quais preservam certo grau de independência em face do modelo econômico, são desenvolvidas.

Dentre os diversos campos do conhecimento e dinâmicas interacionais, de natureza institucional, interpessoal e comunitária, convém destacar três dimensões: a dimensão política, especificamente pautada pela ausência de políticas públicas de prevenção e repressão qualificada da violência e da criminalidade, catalisada pela urgente necessidade de reforma estrutural e funcional das instituições componentes do sistema de justiça criminal; a dimensão social, na perspectiva do esforço de revitalização da sociedade, haja vista a inexistência, por parte do Estado, de ações governamentais, com conteúdo e forma, capaz de desenvolver condicionantes básicas de sociabilidade e de desenvolvimento sustentável, principalmente em espaços geográficos de exclusão social; e a dimensão cultural, com enfoque centrado no esforço orientado para mudanças de atitude e ação dos órgãos públicos, instituições e pessoas encarregadas de fazer cumprir a Lei.

É notório reconhecer a não existência de relações de causa e efeito entre pobreza e criminalidade. Contudo, é conveniente ressaltar que condições de pobreza extrema associada à ausência de ações governamentais ou não governamentais orientadas para o desenvolvimento de condicionantes básicas de sociabilidade, combinada com a lógica fundamentalista do mercado, reproduzida ao extremo pela filosofia neoliberal, pode potencializar, uma vez que não existe como promover, ao mesmo tempo, a tradição e a mudança, o quadro da desigualdade social em determinado meio ambiente, na perspectiva de sinalizações concorrentes para o agravamento de um cenário conflituoso a partir do desenvolvimento de práticas delituosas. Neste sentido, o trabalho de formulação para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança deverá, em tese, estar alicerçado no projeto político que seja capaz de compatibilizar, através da intervenção reguladora e descentralizada do Estado, as demandas do neoliberalismo com o aporte de investimento na área social.

A falta de equidade no tratamento das expectativas e demandas sociais, expostas nos diferentes cenários urbanos das grandes metrópoles, nos espaços geográficos onde estão presentes os conglomerados urbanos (comunidades populares, favelas etc.) além de constituir fator catalisador para a desordem urbana, propicia o desenvolvimento de dinâmicas criminais, cuja lógica de funcionamento, em alguns casos, é incorporada ao modo de vida de determinada população, através de um processo de aculturação.

Outra dimensão relevante, não menos importante, resulta do modelo político-institucional e político-cultural das instituições encarregadas de fazer cumprir a Lei. Refiro-me a todas as instituições, inclusive a Polícia, que exercem a faculdade resultante do Poder de Polícia. Finalmente, no campo da dimensão política a ausência de políticas públicas de segurança capaz de configurar o estabelecimento de modelos de ações preventivas e de repressão



qualificada do delito, de inspiração político-social, também propicia significativa repercussão na otimização e desenvolvimento dos mecanismos legais e legítimos de controle social, dado que sua importância é de primeira magnitude, para a concepção, o planejamento, a execução e o gerenciamento das dinâmicas sociais pró-ativas.

## **A experiência no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo**

### **Introdução**

Em nenhuma cidade do mundo considerado civilizado os esforços empreendidos pela força pública policial, na perspectiva do desenvolvimento de programas de prevenção secundária do delito ou no desenvolvimento do trabalho de repressão qualificada, antecedem o esforço de prevenção primária (educação, saúde, trabalho, esporte, lazer, cultura etc.). Neste sentido, o Rio de Janeiro, assim como as demais grandes metrópoles de nosso país, a exemplo de São Paulo, Recife e Vitória padecem de uma dura realidade social com elevados indicadores de violência e criminalidade, sobretudo concentrados em conglomerados urbanos onde estão instalados os denominados bolsões de miséria.

No caso da Cidade do Rio de Janeiro, de acordo com o levantamento realizado pelo Instituto Pereira Passos, existem mais de 500 (quinhentas) comunidades populares, com uma população aproximada de 1.200.000 (Um milhão e duzentos mil) habitantes, todas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). São comunidades faveladas, situadas em espaços geográficos que entrecortam regiões urbanizadas da Cidade, inclusive áreas nobres de alto valor imobiliário.

As comunidades Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, onde funciona o projeto-piloto de polícia ostensiva em comunidades populares, desenvolvido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), através do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), estão situadas na região mais nobre da Cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Copacabana, Ipanema e Lagoa (bairro com o maior IDH da Cidade do Rio de Janeiro) e contam com uma população estimada entre 15.000 a 17.000 habitantes.

A idéia de implantar esta nova modalidade de serviço policial surgiu do diagnóstico de que a presença episódica da força policial nesses espaços geográficos não é suficiente para inibir o cometimento de práticas delituosas, especialmente àquelas associadas à dinâmica do tráfico de drogas e armas.

Antes de prosseguir o desenvolvimento das considerações acima destacadas, convém tecer algumas, porém breves considerações históricas sobre o hipotético processo que culminou com a explosão da violência e da criminalidade, especificamente na Cidade do Rio de Janeiro, sem prejuízo de outras hipóteses similares, regionalizadas, referidas em outros espaços geográficos. A descrição deste processo apresenta duas vertentes analíticas: a primeira, referente a aspectos concernentes a dinâmica sócio-econômica concorrente para o fenômeno da expansão dos conglomerados urbanos; a segunda, de natureza política,

reproduz a lógica de funcionamento das instituições policiais e seu distanciamento do cotidiano das Cidades.

### **O governo das cidades. Causas e efeitos do planejamento urbano.**

Entre os anos de 1955 e 1975 ocorreu uma das mais importantes e significativas transformações na sociedade brasileira. Impulsionado pelo ideário do modelo nacional desenvolvimentista, nos anos dourados do chamado “milagre brasileiro”, em apenas vinte anos, a sociedade brasileira, economicamente alicerçada em bases produtivas rurais, passou por uma abrupta transformação sócio-econômica, cedendo lugar a um modelo econômico sustentado em bases produtivas industriais de característica urbana.

Com o desenvolvimento econômico concentrado nos principais centros metropolitanos do eixo estrutural compreendido entre Rio de Janeiro e São Paulo, no final da década de 60 e início da década de 70 ocorreu um significativo aumento nas taxas de migração das áreas rurais para as grandes cidades. Esse movimento conhecido pelo nome de êxodo rural foi impulsionado pelas péssimas condições de vida no campo e projetado na perspectiva de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos. Este movimento também foi ancorado pela possibilidade concreta de trabalho nas grandes cidades, principalmente no setor de serviços, bem como na premente necessidade de mão de obra bruta, especialmente para o atendimento de demanda da indústria da construção civil.

Não obstante a necessidade real demandada pela economia, os governos das cidades não estavam devidamente estruturados para o atendimento de novas demandas, seja do ponto de vista das condições de infra-estrutura seja do ponto de vista da limitação dos equipamentos urbanos e serviços disponíveis. Neste contexto, por omissão e permissividade das autoridades públicas locais, essas populações retirantes, recém chegadas à Cidade, ocuparam espaços geográficos em diversas regiões aumentando assim o processo de expansão das favelas em algumas comunidades populares já constituídas ou iniciando esse mesmo processo em outras localidades ainda não habitadas.

Não houve como não há até os dias de hoje preocupação e ação governamental qualificada da administração pública local no sentido de ordenar a ocupação irregular do solo urbano e atuar com medidas de prevenção primária do delito. Na última década a Cidade do Rio Janeiro cresceu algo em torno de 1,8%. Nesse mesmo período somente as favelas apresentaram um crescimento aproximado de 8,3%, ou seja, o que cresce não é a cidade como um todo e sim os espaços geográficos de concentração popular.

As favelas são espaços geográficos caracterizados pela total ausência do Poder Público, espaço abandonado à sorte da população que nele reside. O espaço geográfico dessas áreas, sua característica topográfica associada ao desenho arquitetônico e urbanístico das edificações que compõem o cenário da favela configuram um meio ambiente hostil de desordem urbana propiciando condições de difícil acesso e circulação de pessoas e veículos. Por todas essas características esses espaços geográficos, além de abrigarem

milhares de pessoas que vivem em condições de pobreza, também viabilizam o funcionamento de redutos territoriais composto por indivíduos que vivem à margem da Lei.

## **Segurança Pública ou Segurança Nacional?**

Paralelamente a essa dinâmica, no âmbito da vertente analítica de natureza política, o golpe militar de 1964, ensejou profundas transformações nas instituições policiais. A mudança de foco empreendida pelo ideário da doutrina da segurança nacional propiciou o desvio da função primordial das forças de segurança pública, alijando-as de sua principal missão no campo da segurança pública.

As instituições policiais passaram a orientar suas ações centradas na perspectiva da segurança do Estado, afastando-se do cotidiano urbano das grandes cidades e do monitoramento das diferenciadas dinâmicas sociais. A ênfase das ações policiais privilegiava o esforço repressivo, desqualificado e inconsistente, exteriorizado na forma coativa da violência arbitrária promovida pelo Estado em defesa de seus próprios interesses. O estouro de aparelhos subversivos e a repressão às manifestações populares, pró-democracia, era a tônica, prioritária, do discurso e da ação ditatorial das forças encarregadas de fazer cumprir a Lei.

Enquanto isso o cenário urbano permanecia inerte, abandonado à própria sorte, sujeito aos desmandos da desordem urbana, passível de intervenções voluntárias, desprovidas de qualquer tipo de acompanhamento por parte da administração pública. Sem dúvida alguma as repercussões e desdobramentos desse período difícil da história da sociedade brasileira ainda refletem e ecoam na dinâmica social atual. Refiro-me à cultura organizacional das instituições policiais.

## **Sob o efeito do paradigma militarista**

Sob o paradigma funcionalista autocrático baseado na crença de que a idéia de serviço está subordinada a idéia de força, as instituições policiais ainda não superaram os dilemas e paradoxos, em face da possibilidade da construção de um modelo de sociedade civil baseado no exercício legítimo e legal da democracia, via participação cidadã.

No caso das polícias militares o rigor do método, legado da doutrina militarista, configura e reduz as ações da instituição, na sua dimensão ideológica e totalitária, ao plano reativo, intempestivo e de alto potencial de risco. Já no caso das polícias civis, os vícios funcionais decorrentes de práticas não convencionais estão associados à reprodução dos valores inquisitoriais, herança da nossa tradição judaico-cristã, que são empreendidos pela lógica e pela dinâmica cartorial.

Surge, portanto, como principal desafio intra-institucional, na perspectiva de inverter essa perversa lógica paradigmática, ou seja, de consolidar um modelo institucional onde prevaleça o sentido da subordinação da idéia de força à idéia de serviço, a modernização do

modelo institucional, suas estruturas, processos e procedimentos, a moralização e o controle institucional dos funcionários encarregados de fazer cumprir a Lei e a valorização do profissional de segurança pública.

Neste sentido a questão relacionada ao despreparo profissional está associada a três aspectos de natureza sócio-cultural: o primeiro se refere à irresponsabilidade de nossas “elites” que conferem, de forma consciente ou não, à instituição Polícia e ao policial o status profissional ou ocupacional derivado da noção de que a função da instituição policial é limpar a sociedade da escória humana que ameaça as condições objetivas e subjetivas de segurança. Na realidade os segmentos da sociedade civil organizada, formadora de opinião, assim como a própria instituição policial, na sua subserviência, ainda reproduz, de forma estigmatizada o velho paradigma da sociedade escravocrata protagonizado pela figura do Capitão do Mato. A cidade partida, dividida entre a “sociedade do asfalto” e a “sociedade da favela”, ainda reproduz uma versão contemporânea da Casa Grande e da Senzala.

O segundo aspecto decorre da própria cultura organizacional das instituições policiais que tem como centro de referência e reflexão a crença de que a idéia de serviço deve estar sempre subordinada à idéia de força. Não existe nas instituições policiais o desenvolvimento de uma cultura organizacional gerencial alicerçada em princípios técnicos e científicos, seja na aplicação de modelos de prevenção do delito, seja no esforço orientado para a produção de provas.

O terceiro e último aspecto está associado às precárias condições de emprego e trabalho presentes nas diversas atividades, administrativas e operacionais, desenvolvidas pela instituição policial.

## **O desafio de uma nova Polícia**

O GPAE, portanto, surgiu dessa necessidade, de ser desenvolvida e empreendida uma nova filosofia e modalidade de serviço policial em comunidades populares: tradicionalmente a ação policial, nesses espaços geográficos, é concebida, planejada e executada a partir da filosofia militarista, orientada por estratégias e táticas operacionais pontuais, caracterizadas pela dinâmica operacional de incursões policiais planejadas ou inopinadas ou pela ocupação policial. Trata-se de modos de atuação episódicos, desprovidos de qualquer sentido de regularidade e interatividade. São ações de natureza exclusivamente repressiva, desenvolvidas para viabilizar a busca e a captura de criminosos, a apreensão de armas e drogas ou para impedir a atividade criminosa. Ambos os modos de atuação constituem iniciativas de alto potencial de risco, haja vista a concreta possibilidade da ocorrência de confrontos armados e conseqüentemente o saldo negativo de vítimas (policiais e não policiais).

O GPAE é uma Unidade Especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, criada no mês de julho do ano 2000, para atuar em áreas especialmente críticas, onde determinado tipo de incidência criminal venha causando intranqüilidade à população. Antes da implantação dessa nova modalidade de serviço policial, ocorrida em 22 de setembro de 2000, no mês de agosto, foram realizadas 02 (duas) reuniões de sensibilização com

representantes das duas comunidades. Durante os meses de julho e agosto do mesmo ano, os policiais do GPAE foram submetidos, durante 02 (duas) semanas, a um estágio de sensibilização, que contou com o seguinte conteúdo programático: Relacionamento Interpessoal, Administração de Conflitos, História das Comunidades Populares, Metodologia de Resolução de Problemas, Modelos, Técnicas e Tendências de Prevenção do Delito, O Modelo “FLECT” do Uso da Força, Polícia Comunitária, Técnicas de Abordagem (Veículos, Pessoas e Edificações), Manuseio de Armamento e Tiro Prático Policial, Conduta de Patrulha e outros conteúdos correlatos.

O GPAE presta serviços de Polícia Ostensiva, tendo como foco principal, a preservação da Ordem Pública. A atividade executada pelo GPAE é essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva. O GPAE facilita a integração dos serviços e mobiliza instituições e atores sociais da comunidade, bem como novos parceiros que possam contribuir para o desenvolvimento social comunitário.

No que tange a avaliação dessa iniciativa, existem dois aspectos que merecem destaque: o primeiro refere-se especificamente à ação policial, do ponto de vista dos resultados operacionais alcançados: após o primeiro ano desde sua implantação, o número de homicídios e ocorrências de “bala perdida” caiu a zero, o que aumentou a sensação de segurança no interior das comunidades, bem como na sua periferia. Somente no ano passado, no período que antecedeu a implantação do GPAE (de janeiro a setembro de 2000), foram registrados 10 (dez) homicídios no interior das comunidades. No período de 01 (um) ano o GPAE atendeu a mais de 260 (duzentos e sessenta) ocorrências, assim distribuídas: 50% das ocorrências atendidas são de natureza não criminal (condução de enfermos e auxílio à parturiente). 25% do total das ocorrências referem-se a códigos de ocorrências contravencionais, de trânsito e diversas. Outros 25% do total das ocorrências atendidas são ocorrências policiais criminais, sendo que 70% desse universo são ocorrências relacionadas com a dinâmica do tráfico de drogas (nesse mesmo período o GPAE efetuou, nas situações de flagrante delito ou em cumprimento de mandado judicial, mais de 56 prisões por tráfico ou uso de drogas ou atividades criminosas correlatas).

A ausência de visibilidade ou “a ausência de confrontos” por ocasião dessas prisões deve-se, em tese, a dois pontos fundamentais que constituem princípios que norteiam a ação de comando do GPAE: 1) O Princípio da Legalidade: todas as prisões foram realizadas se respeitando os direitos e garantias previstas na Constituição da República. O resultado dessa dinâmica tem sido surpreendente, haja vista sua capacidade de restaurar, com legitimidade, o exercício da autoridade policial; 2) O Princípio da Publicidade: com a criação do Conselho Comunitário de Segurança e Cidadania criou-se também um mecanismo de controle externo da atividade policial, o que muito contribuiu para a identificação e correção de falhas e de desvios de comportamento do policial em serviço. O que difere a estratégia de atuação do GPAE de outras estratégias desenvolvidas pela Corporação é, basicamente, a regularidade e a interatividade do serviço policial face o ambiente que se apresenta.

Outra característica fundamental consiste no esforço contínuo de desenvolvimento de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito, a partir da filosofia e da estratégia da Polícia Comunitária. Neste sentido são objetivos permanentes do GPAE:

1) a prevenção do crime, com ênfase nas situações de risco pessoal e social, que afligem, sobretudo, as crianças e os adolescentes; 2) a redução do medo, através do esforço contínuo (regular e interativo) empreendido pela ação do policiamento ostensivo, em neutralizar o domínio territorial armado exteriorizado pela dinâmica do tráfico de drogas; 3) a repressão qualificada do tráfico e do uso de drogas, nas hipóteses de flagrante delito ou em cumprimento de mandado judicial (nesse objetivo o modelo de funções policiais bipartidas, consagrado pela Constituição da República, inviabiliza, do ponto de vista jurídico-legal, o aprofundamento de ações investigativas, bem como a construção de uma cultura organizacional orientada para a produção de provas); e, 4) a prevenção e a repressão de eventual conduta irregular praticada pelo policial, nas hipóteses de cometimento de transgressão disciplinar e de crime.

O segundo aspecto, não menos importante, refere-se à construção de uma nova dinâmica social interacional, de natureza metodológica, envolvendo a Polícia e a Comunidade. Apesar do GPAE receber o status de projeto-piloto, na verdade, a denominação projeto talvez não seja a mais apropriada, haja vista o fato da sua efetiva construção ocorrer dia a dia, mediante constante análise e avaliação da dinâmica e conjuntura social, com o objetivo de se consolidar uma metodologia capaz de ser aplicada em qualquer outro espaço geográfico que preserve características similares. O verdadeiro projeto está sendo construído com a prática, com a participação, direta e indireta de todos os atores sociais envolvidos. Essa é a novidade. Neste sentido, o Conselho de Entidades e Lideranças Comunitárias, composto por organizações governamentais (Polícia, Escola, Secretarias de Governo etc.) e entidades não governamentais (Igrejas, Associações de Moradores, Escola de Samba, outras ONG'S, etc.) cumpre o fundamental papel de articular e integrar esses diferentes atores sociais em torno de um objetivo comum: a diminuição da violência com desenvolvimento comunitário.

### **Dificuldades, Riscos e Incertezas.**

Do ponto de vista pessoal, na condição de comandante do GPAE, diria que essa experiência tem sido, ao mesmo tempo, gratificante e frustrante: gratificante pelo fato dos resultados operacionais alcançados e pela dinâmica comunitária empreendida, sobretudo nessa nova relação Polícia e Comunidade; frustrante pelo fato dos esforços policiais serem insuficientes para dar conta das demandas e expectativas emanadas da comunidade.

Infelizmente, nossos governantes, nos diversos poderes constituídos e níveis da administração pública (federal, estadual e municipal), ainda não conseguiram superar as vaidades pessoais e unir esforços, de maneira racional, suprapartidária, para enfrentar com responsabilidade esse doloroso problema social exteriorizado na forma da violência e da criminalidade.

A Polícia continua sendo o falso centro das atenções, atuando num cenário impróprio, onde não foram esgotados todos os esforços de prevenção primária do delito (saúde, educação, saneamento, esporte, cultura, lazer, trabalho, geração de renda, etc.). Continuamos “enxugando o gelo”. A etiologia do fenômeno criminal continua intocada. É necessário e

urgente que tenhamos Políticas Públicas de Segurança (Política de Estado) e não Políticas de Segurança Pública (Política de Governo).

Contudo, na condição de órgão facilitador para o encaminhamento de demandas e expectativas da comunidade, funcionando como instância de interlocução entre a comunidade e outros órgãos públicos, foi possível ao GPAE obter outros resultados: redução do medo, mediante a presença regular e interativa da Polícia Ostensiva; redução da presença ostensiva de armas de fogo no interior das comunidades; redução do número de crianças envolvidas em práticas criminosas; redução do número de casos envolvendo policiais em ações de maus tratos, violência arbitrária ou abuso do poder.

## **O Futuro das Instituições Policiais**

Não obstante o elenco das considerações acima citadas, somente uma ampla e profunda reforma no sistema de justiça criminal seria, em tese, suficiente para alterar, mesmo que preliminarmente, essa dinâmica interna presente nas instituições policiais. A unificação das funções policiais (não acredito na unificação das instituições) dando a instituição ou instituições policiais condições plenas para desenvolver o ciclo completo da atividade policial (polícia ostensiva + investigação), a extinção do inquérito policial, a criação dos juizados de instrução, a adoção de penas alternativas e de modelos alternativos para a aplicação das penas são iniciativas de primeira magnitude que constituem, ao meu ver, o alicerce estrutural para outras mudanças não menos importantes, tais como reorganização institucional, administrativa e gerencial das instituições policiais e a criação de novos mecanismos de controle externo da atividade policial com o fortalecimento dos já existentes.

Infelizmente, sob a égide do Estado Social, Democrático, de Direito, como no caso o Brasil, a instituição policial brasileira ainda está longe de cumprir sua função na sociedade. Dizem que a instituição policial é o reflexo da organização social de um país. Se isso for verdadeiro, enquanto as instituições políticas, sociais e econômicas do nosso país não cumprirem, democraticamente, suas funções, as instituições policiais brasileiras continuarão correspondendo às demandas e expectativas de uma sociedade marcada pela desigualdade.

## **Referências Bibliográficas:**

ALBRECHT, K. *Revolução nos Serviços: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes*. São Paulo, Pioneira, 1992.

BRASIL, Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, 1988.

CARR, D. K. & Littman, I. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90*. Rio de Janeiro, 1992.

CERQUEIRA, Carlos Magno. *A Polícia e os Direitos Humanos*. Coleção Polícia Amanhã/ICC;

CERQUEIRA, Carlos Magno. *Do patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. Coleção Polícia Amanhã/ICC.

CHIAVENATO, I. *Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas*. São Paulo, Atlas, 1996.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1933.

GARCIA, A. & MOLINA, P. *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1958.

LAZZARINI, Álvaro, e outros. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1987.

LUZ, R. *Clima Organizacional*. Rio de Janeiro, QUALITY MARK, 1996.

PMERJ, Caderno de Polícia nº 14. *Administração policial contemporânea e qualidade de serviço policial*. Rio de Janeiro.

RICO, J. & SALAS, L. *Delito, Insegurança do Cidadão e Polícia*. Rio de Janeiro, Biblioteca da PMERJ, 1992.

TROJANOWICZ, R. & BUCQUEROUX, B. *Policiamento Comunitário: como começar*. Rio de Janeiro, Biblioteca da PMERJ, 1994.

WILSON, J. Q. *Variedades do comportamento policial*. Rio de Janeiro, Biblioteca da PMERJ, 1994.



## **Panorama da Criminalidade nos Estados: uma tentativa de classificação e interpretação<sup>81</sup> – Tulio Kahn\***

A Secretaria Nacional de Segurança Pública divulgou recentemente, pela primeira vez, diversos dados criminais de todos os estados brasileiros, para os anos de 1999 e 2000, relativos a estupro, atentado violento ao pudor, roubo e furto de veículos, homicídio doloso, lesões corporais (culposas e dolosas), extorsão mediante seqüestro, roubo e furto em geral e latrocínio.

Estas informações permitiram fazer um panorama geral da situação da criminalidade do país e são de suma relevância para quem quer que almeje fazer um diagnóstico preciso da magnitude, forma, causas do crime, bem como para estabelecer políticas para lidar com o fenômeno.

Para traçar uma política de segurança pública nacional coerente e de longo prazo, é preciso saber onde priorizar os investimentos, que tipos de crimes combater e com que estratégia lutar contra eles. Quais são os estados mais “violentos” do país? Como definimos “violência” do ponto de vista operacional? Que características em comum apresentam os Estados com menores índices de criminalidade? Que políticas de segurança vêm sendo adotadas pelos Estados com maiores índices?

Estas são perguntas cruciais que devem ser respondidas rapidamente uma vez que tanto o Plano Nacional de Segurança Pública como seu subitem mais importante, o PIAPS<sup>82</sup>, devem estabelecer estratégias e critérios para lidar com o fenômeno criminal em âmbito nacional.

Com base nestes dez diferentes tipos de crime e utilizando o método da análise de cluster, fizemos inicialmente uma divisão dos 27 estados em três diferentes categorias, de acordo com os níveis de criminalidade, resultando na seguinte distribuição:

Baixo Índice de Criminalidade	Médio Índice de Criminalidade	Alto Índice de Criminalidade
Ceará, Alagoas, Tocantins, Paraíba e Piauí *	Maranhão, Minas Gerais, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Pará, Roraima, Paraná, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe, Rio de Janeiro, Acre, Mato	Rondônia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Amapá e Distrito Federal **

<sup>81</sup> Texto preparado para uma coletânea de artigos sobre o PIAPS, organizada pelo Gabinete de Segurança Institucional. O autor é doutor em ciência política, coordenador de pesquisa do Ilanud e consultor da FIA-USP para o projeto de avaliação do PIAPS.

\* Tulio Kahn é doutor em ciência política, pesquisador do Ilanud e consultor da FIA-USP para o projeto de avaliação do PIAPS.

<sup>82</sup> Do ponto de vista filosófico, o PIAPS é o sub-programa que mais se aproxima da concepção original do Plano Nacional de Segurança Pública, cuja idéia e versão inicial surgiu no Ilanud, durante a gestão do ministro José Carlos Dias.

	Grosso, Goiás e Santa Catarina.	
--	---------------------------------	--

\* além da classificação sugerida pela análise de cluster, para estar no grupo de baixa criminalidade o estado deve estar no quartil inferior em pelo menos 5 das 10 variáveis utilizadas: Ceará (6), Alagoas (8), Tocantins (5), Paraíba (6) e Piauí (9)<sup>83</sup>.

\*\* além da classificação sugerida pela análise de cluster, para estar no grupo de alta criminalidade o estado deve estar no quartil superior em pelo menos 5 das 10 variáveis utilizadas: Rondônia (6), São Paulo (8), Rio Grande do Sul (7), Amapá (6) e Distrito Federal (8).

Antes das estatísticas criminais serem divulgados, era usual utilizar os dados sobre mortes violentas divulgados pelo DATASUS para extrairmos uma relação de estados com maiores ou menores níveis de violência, uma vez que eram as únicas informações disponíveis em base nacional, mesmo que se soubesse a priori das limitações da fonte.<sup>84</sup>

O primeiro dado digno de nota é que, utilizando agora as informações com respeito aos dez tipos de crimes disponíveis, chegamos a uma distribuição bastante diferente dos estados mais ou menos violentos, com relação a que utilizávamos anteriormente, baseada apenas nas estatísticas sobre mortalidade.

Assim, por exemplo, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, que compareciam rotineiramente no ranking dos estados com maiores índices de criminalidade – pois tem elevadas taxas de homicídio – passam a figurar entre os estados de média criminalidade, quando analisamos em conjunto a situação dos demais crimes. Não obstante os homicídios elevados, estes quatro estados apresentam taxas de roubo, furtos e lesões inferiores às médias nacionais.

Por outro lado, regiões com baixos índices de homicídio, como o estado do Rio Grande do Sul e o Distrito Federal, emergem como bem mais violentas, quando agregamos os dados das outras modalidades criminais: furtos, roubos e lesões corporais são elevados nestes estados desenvolvidos, apesar das baixas taxas de homicídio. Em outras palavras, dependendo da forma como definimos criminalidade, indicadores e “pesos” selecionados, obtemos diferentes listas com diferentes posições relativas entre os Estados. Nenhuma delas é necessariamente melhor ou pior e não se trata de advogar que esta é a forma correta de mensurar o problema. Trata-se antes de uma maneira alternativa de observá-lo e é importante notar que ela produz resultados bastante distintos dos tradicionalmente divulgados.

<sup>83</sup> A idéia de agrupar os estados de acordo com a posição nos quartis, em cada variável, e de analisar as médias de cada um dos três grupos constituídos foi emprestada do Instituto Europeu para Controle e Prevenção do Crime (Heuni), um dos institutos afiliados a ONU. Confira: KANGASPUNTA, Kristiina, Joutsen, Matti, Ollus, Natalia. Profiles Of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990 – 1994. Heuni, Helsinki, 1999

<sup>84</sup> Sobre estas limitações, ver o estudo de Ignácio Cano e Nilton Santos. Violência Letal, Renda e Desigualdade Social no Brasil. Editora 7 Letras, Rio de Janeiro, 2001

O objetivo aqui não é o de classificar os estados, intento que invariavelmente provoca a grita daqueles prejudicados pela nova maneira de organizar os dados e os aplausos dos beneficiados. Muito mais interessante do que avaliar que estado supera o outro neste ranking macabro, é tentar extrair o que em comum ou de diferente têm os estados com baixos ou com elevados índices de criminalidade. Que características, enfim, parecem contribuir ou amenizar o fenômeno, de modo a extrair, eventualmente, um “receituário” para reproduzir as características boas e eliminar as ruins.

A fim de fornecer um quadro geral, para cada um dos três grupos de estados – baixa, média e alta criminalidade – coletamos informações sobre a “política de segurança” - porcentagem dos gastos em segurança no orçamento, salários base das polícias, taxas de encarceramento, taxa de policiais por habitantes, posse ilegal de armas de fogo – bem como sobre as condições de vida da população e configuração demográfica da região – porcentagem de população urbana, densidade demográfica, crescimento demográfico, mortalidade infantil, participação no PIB nacional, analfabetismo, número de matrículas no ensino superior, utilização de energia industrial, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e renda per capita.

### **Políticas de Segurança em estados de baixa, média e alta criminalidade**

Antes de tudo é preciso alertar que estamos analisando dados de um ano específico, relativos a grupos de estados e fazendo comparações bivariadas um tanto grosseiras, de modo que é preciso tomar muito cuidado para não estabelecer causalidades simplistas.

Exceto uma ligeira tendência, não significativa estatisticamente, dos estados com baixa criminalidade gastarem maior fatia do orçamento em segurança (11,8% versus 9,8% nos estados com alta criminalidade), o quadro resumo das “políticas de segurança” adotadas nos três grupos de estados revela claramente que existe alguma associação entre elevada criminalidade e, simultaneamente, elevados investimentos em segurança: em outras palavras, são os estados onde a criminalidade é mais alta que, mais preocupados com o fenômeno ou mais pressionados pela opinião pública, prendem mais, contratam mais e pagam melhor seus policiais. Note-se ainda que a apreensão de armas de fogo ilegais é ligeiramente maior nos Estados de alta criminalidade: com efeito, Rio Grande do Sul e Distrito Federal são os locais com maior número de armas de fogo vendidas no país, sugerindo ou que o número de armas em circulação aumente a criminalidade ou, alternativamente, que nos estados com mais criminalidade as pessoas se armem mais.

	Grupos de estados por grau de criminalidade				
	baixa criminalidade	media criminalidade	alta criminalidade	F.	Sig.
	Média	Média	Média		
Taxa de encarceramento por 100 mil hab.	67,86	95,38	196,94	11,481	,000
Posse ilegal de Arma de Fogo por 100 mil	13,2	9,5	26,8	7,5	,005

Taxa de policiais por 100 mil	265,51	286,72	493,24	5,534	,011
Taxa de policiais militares por 100 mil	224,77	223,08	364,30	5,164	,014
salário base polícia civil	R\$699,00	R\$813,35	R\$1535,00	3,311	,054
Taxa de polícia civil por 100 mil habitantes	43,76	73,26	148,72	3,245	,057
salário base polícia militar	R\$579,40	R\$715,23	R\$881,40	2,547	,099
porcentagem de gastos com segurança no orçamento	11,8%	10,4%	9,8%	,253	,779

A partir destes dados não é possível fazer inferências a respeito da eficácia ou não dos investimentos em segurança para o combate a criminalidade. Para isso seria necessário ter em mãos uma série de dados temporais longos e acompanhar a evolução destes diversos indicadores no tempo para verificar o efeito de uns sobre os outros, controlando simultaneamente outros fatores que influenciam a criminalidade. Esta análise será possível em alguns anos se a Secretaria Nacional de Segurança der continuidade ao importante trabalho de coleta e divulgação agora iniciado. Em todo caso, a tabela fornece bons argumentos aos que defendem que os investimentos em segurança, entendida de forma estrita, repressiva, não são suficientes para lidar com o problema da violência, e que mais investimentos em segurança pública não implicam necessariamente em menores índices de criminalidade.

### **Características sócio econômicas e demográficas dos grupos de estados**

Antes de passarmos a analisar a segunda tabela, é preciso ter em mente que seis dos dez crimes utilizados para compor os grupos de baixa, média e alta criminalidade, são crimes ligados de alguma forma ao patrimônio, como latrocínio, roubos e furtos, de veículos ou de outros bens. A criminologia já estabeleceu, por sua vez, que o nível de criminalidade de determinada região guarda relação não só com a procura (quantidade de criminosos), mas também com a oferta, isto é, com a quantidade de bens disponíveis para serem furtados ou roubados. Em outras palavras, a abundância, se por um lado diminui os motivos para o cometimento de crimes entre os criminosos, por outro lado aumenta o número de ocasiões e oportunidades de ganhos com o crime. A abundância, ademais, faz freqüentemente com que aumentem as diferenças relativas entre as classes sociais, mesmo que todas estejam em patamares mais elevados de riqueza, despertando frustração e cobiça – em contraste com os locais onde a pobreza é comum a todos.

O nível de criminalidade em cada estado depende assim de uma combinação de fatores convergentes, como número de ofensores motivados, grau de controle social e os fatores de oportunidade. O nível de criminalidade maior (nos crimes contra o patrimônio) dos países mais ricos é um exemplo da influência destes fatores de oportunidade, conforme argumenta recente relatório da Heuni sobre a criminalidade no continente europeu: “Abundância tem um impacto duplo sobre os níveis de criminalidade. Há uma menor demanda por crime nos países mais afluentes. Fatores motivacionais importantes, tais como desigualdade de renda, insatisfação com a rendimentos e desemprego, por exemplo, tendem a ser menores nos

países mais afluentes. Se o nível de abundância cresce – e se a nova riqueza adquirida não é tão mal distribuída – o conjunto de ofensores motivados numa dada sociedade diminui. Esta tendência irá contribuir para a redução do nível de criminalidade. Ao mesmo tempo, abundância cresce junto com a propriedade de bens que podem ser roubados com relativa facilidade, e também com um estilo de vida menos “caseiro” que expõe as pessoas a um maior risco de vitimização por desconhecidos. Elevada prosperidade irá convidar elevados níveis de crimes oportunistas. Abundância, então, atua tanto como um importante fator inibidor de certas formas de crime quanto como um catalizador para outros”.<sup>85</sup>

Analisando a literatura e dados da ONU sobre a relação entre o desenvolvimento e criminalidade, Del Fratte argumenta, da mesma forma, que não obstante diversos estudos tenham analisado o tema, não há uma conclusão clara sobre as conseqüências do crescimento sócio-econômico sobre o crime: “enquanto uma crença tradicional sugere que o progresso tecnológico e uma distribuição mais equânime da riqueza reduzirá os conflitos sociais, outras teorias propõem que crescimento sócio-econômico e modernização necessariamente envolverão um aumento nas taxas de criminalidade, particularmente nos crimes contra a propriedade. Esta teoria esta sustentada pela observação de que países desenvolvidos geralmente apresentam mais altas taxas de furto e mais baixas taxas de homicídio do que os países em desenvolvimento”<sup>86</sup>

Correlacionando para 28 países as taxas de homicídio, furto e o índice de desenvolvimento humano, coletados na Quinta Pesquisa da ONU sobre Tendências Criminais, dal Frate, corroborando estudos anteriores, encontrou uma correlação positiva entre IDH e taxas de furto (r. 059 N=28) e uma correlação fraca e negativa entre IDH e taxa de homicídio (r. – 020 N=28).

Pais	Taxa de Homicídio por 100 mil - 1994	Taxa de furto Por 100 mil – 1994	índice de desenvolvimento humano -1994
Índia	7,9	33	,44
Nicarágua	25,6	173	,53
Bolívia	23,3	392	,58
Moldova	9,5	334	,61
Azerbaijão	8,9	65	,63
Kirguistão	12,3	238	,63
Geórgia	14,4	109	,63
Kazaquistão	15,7	591	,70
Jamaica	29,8	520	,73
Romênia	7,6	457	,74
Equador	18,5	239	,77
Kuwait	58,0	10	,84
Colômbia	78,6	233	,84
Hungria	4,7	1321	,85
Slováquia	3,8	1099	,87
Malta	3,0	1125	,88
Slovênia	5,7	811	,88
Costa Rica	9,7	520	,88

<sup>85</sup> Determinants of Crime. Jan Van Dijk, in: Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America. European Institute for Crime Prevention and Control.

<sup>86</sup> Victims of Crime in the Developing World. Anna Alvazzi del Frate. UNICRI, nº 57, 1998.

Singapura	1,7	919	,90
Israel	7,2	182	,91
Dinamarca	5,1	3963	,92
Itália	5,3	2330	,92
Inglaterra e Gales	1,4	4863	,93
Escócia	2,2	4641	,93
Bélgica	3,4	2733	,93
Áustria	3,5	1582	,93
Japão	1,4	1049	,94
Canadá	2,0	3430	,96

Em outras palavras, quando o índice de desenvolvimento do país cresce, aumentam os crimes contra o patrimônio e diminuem os homicídios<sup>87</sup>. De modo geral, os crimes violentos contra a pessoa são “poverty driven” e diminuem com a diminuição da pobreza, enquanto os crimes contra a propriedade são em grande parte “opportunity driven” e aumentam com a diminuição da pobreza. (Van Dijk, 1998).

O quadro abaixo revela parcialmente este fenômeno quando analisamos os estados brasileiros utilizando indicadores semelhantes: a criminalidade, principalmente a voltada contra o patrimônio, é maior precisamente onde é maior a abundância. Os estados com elevada criminalidade são justamente aqueles com maiores índices de desenvolvimento humano (IDH), menores taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil, maior renda per capita e maior participação no PIB nacional.

	Grupos de estados por grau de criminalidade			F	Sig.
	Baixa criminalidade	média	Alta criminalidade		
	Média	Média	Média		
índice de desenvolvimento humano	.56	.75	.84	17,924	,000
analfabetismo	29,8%	15,1%	7,1%	15,706	,000
renda per capita	R\$104.5	R\$227.3	R\$385.5	9,962	,001
mortalidade infantil	51,4	35,3	25,2	6,951	,004
População urbana	65,9%	73,0%	82,7%	3,246	,057
porcentagem de participação no PIB nacional	.82	2,8	9,4	2,371	,115
crescimento demográfico	1,2	1,6	2,3	1,813	,185
energia industrial	84.600	430.082	952.860	1,311	,288
densidade demográfica	44,4	46,6	107,3	1,015	,377

Há também uma tendência fraca porém nítida de que sejam os estados mais urbanizados, densos e com crescimento demográfico mais elevado os que apresentam maiores índices de criminalidade. Urbanização e modernização são associados a altos índices de criminalidade devido aos menores níveis de controle social nestes locais.

O quadro sugere portanto que a criminalidade brasileira é fruto não apenas da miséria mas também do desenvolvimento, ou melhor, de um certo tipo de desenvolvimento que se fez

<sup>87</sup> A autora sugere alternativamente que a relação positiva entre furtos de desenvolvimento pode dever-se também a tendência de notificar mais os crimes e a eficiência dos registros policiais nos países desenvolvidos.

rápida e desordenadamente, inchando as periferias dos centros urbanos mais ricos. Este desenvolvimento trouxe melhorias econômicas e sociais - diminuição do analfabetismo, da mortalidade infantil, aumento da renda média.

Mas a reboque, este processo de crescimento e desenvolvimento aglutinou no entorno dos grandes centros uma massa de população urbana que convive com a riqueza e abundância, beneficia-se parcialmente dela - em comparação com as populações dos estados menos desenvolvidos - mas que não se integrou nem tem meios de se integrar aos mercados sofisticados de produção e consumo dos pólos desenvolvidos destas cidades. Este diagnóstico se aplica especialmente a São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande Sul<sup>88</sup>, que, junto ao Amapá e Rondônia compõem o grupo de estados de alta criminalidade.<sup>89</sup>

Este processo de desenvolvimento desigual e desorganizado ajuda a entender porque no Brasil o desenvolvimento trouxe o aumento dos crimes contra o patrimônio, mas não sua contrapartida positiva, que é a diminuição dos homicídios. Com efeito, quando correlacionamos, como fez Del Frate, o IDH de cada estado com suas taxas de homicídio e furto, encontramos também uma correlação positiva e forte entre IDH e furtos ( r. 671 N=27) mas encontramos igualmente uma correlação positiva com os homicídios (r. 255 N=27)

Estados	Taxa de Homicídio por 100 mil - 2000	Taxa de furto Por 100 mil - 2000	índice de desenvolvimento humano	Número médio de salários mínimos auferidos pelos 10% mais ricos
Piauí	4,44	359,77	,53	5,2
Alagoas	24,84	54,15	,54	5,8
Maranhão	11,30	500,27	,55	4,8
Paraíba	26,22	241,71	,56	9,6
Ceará	17,42	26,18	,59	6,4
Tocantins	15,93	263,41	,59	6,8
Pernambuco	45,09	383,38	,62	7,2
Bahia	17,47	650,48	,66	6,2
Rio Grande do Norte	8,48	641,56	,67	7,4
Pará	15,22	471,34	,70	7,2
Sergipe	27,65	726,37	,73	7,7
Acre	18,12	984,86	,75	11,5

<sup>88</sup> Cabe recordar também que, segundo o IBGE, o Distrito Federal apresenta elevado grau de disparidade de renda, quando comparada a renda média dos 10% mais pobres com aquela auferida pelos 10% mais ricos, o que pode contribuir para explicar parcialmente a elevada criminalidade local.

<sup>89</sup> Existem algumas hipóteses para explicar a presença de Amapá e Rondônia entre os estados de maior criminalidade: artifício estatístico, que eleva as taxas por 100 mil habitantes de estados pouco povoados ou onde a população real é subestimada; má qualidade da coleta de dados nos estados, que guarda uma relação estreita com o grau de desenvolvimento dos mesmos; grandes apreensões de cocaína nos estados do Norte do país, evidenciando a presença de tráfico nestas regiões de fronteira; forte aumento populacional entre 1997 e 2000, da ordem de 12% em Rondônia e 25% no Amapá; etc. Provavelmente todos estes fatores tem algum grau de veracidade. Segundo dados do IBGE, além disso, no Amapá existe uma elevada proporção de adolescentes sem nenhuma atividade (nem estudam nem trabalham), percentual alto de famílias constituídas por mulheres sem cônjuges e com filhos e elevada média de pessoas por residência, fatores ligados a criminalidade na medida em que diminui a supervisão parental sobre os jovens. Finalmente, ressalte-se a existência de uma classe média abastada em Rondônia, onde os 10% mais ricos ganham em média 10,9 salários mínimos.

Mato Grosso	23,70	914,48	,77	8,2
Amazonas	18,94	398,99	,78	6,9
Goiás	17,62	1101,08	,79	8,6
Amapá	48,13	1739,23	,79	7,1
Minas Gerais	12,39	566,02	,82	9,3
Roraima	16,97	788,52	,82	8,4
Rondônia	35,13	1085,36	,82	10,9
Espírito Santo	47,10	522,02	,84	10,0
Rio de Janeiro	36,38	491,02	,84	14,6
Mato Grosso do Sul	31,56	637,70	,85	9,1
Paraná	14,36	696,73	,85	11,0
Santa Catarina	4,67	1681,63	,86	10,4
São Paulo	34,19	1073,81	,87	14,1
Rio Grande do Sul	12,24	1669,17	,87	12,4
Distrito Federal	28,24	1941,35	,87	21,8

Estes indicadores de qualidade de vida eventualmente contribuem para menores índices de crimes violentos contra a pessoa, como sugerem, por exemplo, as baixas taxas de homicídio no Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, que tem os mais altos IDHs do país. Mas São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, não obstante altos no IDH, apresentam taxas elevadas de homicídio. E diversos estados nordestinos, com baixo nível de desenvolvimento humano, tem taxas reduzidas de homicídio. Vale dizer, os benefícios do desenvolvimento sócio-econômico deixam de se manifestar se não for um processo de desenvolvimento equilibrado.

A última coluna da tabela traz o número médio de salários mínimos que ganham os 10% mais ricos da população de cada estado. Como fica patente ao observarmos os dados, existe uma correlação clara com a taxa de furtos mas ausência de correlação com as taxas de homicídio. Com efeito, os coeficientes de correlação são altos e significativos com todos os crimes contra o patrimônio (furto de veículos  $r = .855$  / roubo de veículos  $r = .548$  / outros roubos  $r = .759$  / outros furtos  $r = .601$ ) mas não com os crimes contra a pessoa. (estupro  $r = .299$  / homicídio  $r = .240$ ) Isto sugere mais uma vez que a criminalidade contra o patrimônio está relacionada não só ao nível de desenvolvimento médio do estado, ou a concentração de renda no estado, mas basicamente a existência ou não de uma classe média, com elevado poder aquisitivo. Assim, os estados nordestinos são bastante desiguais, mas tem baixos índices de criminalidade contra o patrimônio pois mesmo os abastados de lá não são tantos nem tão abastados. Em outras palavras, a oportunidade para o cometimento de crimes é menor quando a renda média é menor.<sup>90</sup>

Lembre-se sempre que estamos tomando como unidade de análise os Estados para discutir a relação entre crime e desenvolvimento: observamos que, a este nível, alto grau de desenvolvimento está relacionado a mais crimes contra o patrimônio mas baixo grau de desenvolvimento não está necessariamente relacionado a mais crimes contra a pessoa,

<sup>90</sup> Beato chega a conclusões semelhantes tomando dados de renda média e crimes, nos bairros de Belo Horizonte: “os delitos contra o patrimônio, ao contrário dos homicídios, são determinados por variáveis relativas às condições de prosperidade e riqueza. As condições de sua riqueza estão associadas às oportunidades e disponibilidade de alvos”. Beato, 2001. Araújo e Fajnzilber, igualmente, mostram com dados das microrregiões mineiras que a educação e o nível de renda per capita encontram-se negativamente associados à incidência de crimes contra a pessoa mas positivamente associados a crimes contra a propriedade.



como sugere a literatura. É possível todavia que estejamos aqui diante de uma “falácia ecológica”, que nos alerta para o problema de que as relações entre as variáveis podem se apresentar de maneira diferente – em termos de força e de sinal - quando medidas em diferentes níveis.

Em outras palavras, é preciso verificar o que ocorre com a relação entre desenvolvimento e criminalidade quando tomamos municípios ou bairros como unidades de análise pois, diferentemente do que encontramos com relação aos estados, a maioria dos estudos que trabalhou com dados de municípios e bairros encontrou uma relação negativa entre desenvolvimento ou renda e homicídios. (Cano e Santos, 2001; Beato, 2001; Fajnzylber, 1998 e 2000; Kahn, 2000)

De toda maneira, sendo correto este diagnóstico e a morfologia da criminalidade apresentada para os estados, - que leva em conta não apenas os homicídios, mas diversos outros crimes, principalmente contra o patrimônio - a recomendação para atenuar a criminalidade seria para que os investimentos preventivos e repressivos fossem redirecionados não para os Estados mais pobres do país, mas antes para as camadas mais pobres que sobrevivem nas franjas dos estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Rio Grande do Sul ou Distrito Federal. Trata-se de uma distribuição de recursos e esforços radicalmente diferente, segundo vimos, daquela que se baseia na ordenação dos estados por taxas de homicídio, que recomendaria concentrar esforços, antes, no Rio de Janeiro, Espírito Santo ou Pernambuco.

Qual dos critérios atende melhor aos objetivos de reduzir a “criminalidade” e o sentimento de segurança? Deve-se privilegiar apenas o homicídio, por ser mais grave, ou levar em conta um rol maior de crimes? Poucos hesitariam em afirmar que a vida é o valor supremo. Mas reduzir os homicídios – que afetam principalmente os moradores das periferias dos grandes centros urbanos – diminuiria os crimes e o sentimento de insegurança das classes médias de São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul? Considerando que os homicídios podem ser indicadores frágeis de criminalidade, dependendo da natureza que o fenômeno assume na sociedade – frequentemente envolvendo pessoas que se conhecem, motivos passionais, etc – eles podem não constituir o melhor indicador de “criminalidade”, ao menos não aquela praticada pelos criminosos profissionais.

Que critérios e estados privilegiar são decisões que, como lembraria Max Weber, não cabem ao sociólogo mas ao político tomar, pois envolvem em última instância opções de natureza política. Ao sociólogo cabe apenas apontar os caminhos possíveis e as conseqüências das opções feitas. Nosso objetivo aqui, limitado, foi apenas mostrar como o rol de estados mais e menos violentos se altera, dependendo do tipo de indicadores que utilizamos para definir criminalidade e que características sociais e políticas de segurança adotam os estados assim classificados.

## Uma confirmação em nível municipal

Com o intuito de avaliar o PIAPS, a FIA-USP montou uma base de dados com informações criminais, demográficas e sócio-econômicas relativas aos 78 municípios que compõem as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, reconhecidas como regiões violentas em termos de taxas de homicídios.

A idéia é de montar uma linha de base e futuramente monitorar os efeitos dos programas preventivos do PIAPS – detalhados mais adiante – sobre os índices de criminalidade destas cidades. Num primeiro momento, a base de dados já permite fazer algumas ilações sobre as características comuns dos municípios que apresentam taxas de criminalidade semelhantes, tal como fizemos com relação aos Estados.

Lançando mão novamente de uma análise de clusters para agrupar os municípios em grupos de alta, média e baixa criminalidade - em função das taxas de homicídio, roubo e furto, e roubo e furto de veículos – chegamos a seguinte distribuição:

Baixa criminalidade	Média criminalidade	Alta criminalidade
Japerí, Tanguá, Guapimirim, Magé, São Gonçalo, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca, Moreno, São Lourenço da Mata, Paracambi, São João do Meriti, Seropédica, Duque de Caxias, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Queimados, Abreu de Lima, Camaragibe, Francisco Morato, Itaboraí, Caieiras, Olinda, Paulista, Mangaratiba, Pirapora do Bom Jesus	Biritiba-Mirim, Guararema, Cajamar, Rio Grande da Serra, Itapissuma, Salesopolis, Marica, Santana do Parnaíba, Itaguaí, Franco da Rocha, Cariacica, Vitória, Vila Velha, Serra, Viana, Guarapari, Araçoiaba, Guarulhos, Taboão da Serra, Mauá, Arujá, Embu, Itapeçerica da Serra, Carapicuíba, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Nilópolis, Itapevi, Jandira, Poá, Recife, Rio de Janeiro, Embu-Guaçú,	Santa Isabel, Barueri, Suzano, Vargem Grande Paulista, Ribeirão Pires, São Lourenço da Serra, Mairiporã, Moji das Cruzes, Juquitiba, Niterói, Cotia, Osasco, Diadema, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Santo André, Itamaracá.

\* 27 municípios classificados como baixa, 27 como média e 18 como alta criminalidade

Ressalte-se mais uma vez que esta divisão, que leva em conta três diferentes de crime – produz um agrupamento bastante diferente da imagem típica que fazemos dos municípios “violentos” quando levamos em conta apenas os homicídios: assim, municípios pobres da baixada fluminense como Belford Roxo, Nova Iguaçu. São Gonçalo, São João do Meriti ou Duque de Caxias aparecem como cidades de baixa criminalidade quando adicionamos os crimes contra o patrimônio. Em contrapartida, confirmando o que vimos com relação aos Estados, são os municípios mais abastados do ABC paulista, São Paulo e Osasco que encabeçam a lista das cidades de “alta criminalidade”.

Tomamos como indicadores de prosperidade das cidades o número de agências bancárias por 10 mil hab e a proporção de micro, pequenas e médias empresas existentes dividida pela PEA - população economicamente ativa. Confirmando o observado nos Estados entre renda média e criminalidade, aqui também os dados revelaram uma correlação estatística forte e positiva: quanto mais agências bancárias ( $r=.52$ ) e empresas no município ( $r=.49$ ), maiores os índices de criminalidade locais.

Outra forma de visualizar o fenômeno é computar as médias dentro de cada grupo de municípios e averiguar se estas médias diferem significativamente entre os grupos. A tabela abaixo sugere, como as análises anteriores já o fizeram, que os municípios classificados como de alta criminalidade são mais prósperos e apresentam melhores indicadores de qualidade de vida do que os municípios de média e baixa criminalidade.

	Baixa criminalidade	Média criminalidade	Alta criminalidade	F	Sig.
Agências bancárias por 10 mil hab.	.36	.73	1.04	16,9	.000
Micros, pequenas e médias empresas por 10 mil hab.	32,4	47,03	71,2	5,6	.005
% da pop. Não alfabetizada	11,7%	0,9 %	0,7%	3,5	.034
% de Vias urbanas pavimentadas	46%	57%	66%	3,1	.047
Matriculados nos estab. De ensino fundamental. Gratuito / pop de 7 a 14 anos	1,09	1,17	1,16	2,7	.069

Uma forma de reduzir a complexidade dos dados – uma vez que existem dezenas de indicadores de saúde, educação, infraestrutura e criminalidade na base de dados – é submeter as variáveis a uma análise de componentes principais, checando a unidimensionalidade dos fatores e construindo indicadores agregados destas dimensões. Posteriormente, de posse destas variáveis agregadas, é possível coloca-las numa análise de regressão com o intuito de verificar, simultaneamente, os efeitos das dimensões “saúde”, “educação” e “infraestrutura” sobre o indicador de criminalidade ou sobre a taxa de

homicídios, tomadas como variáveis independentes. A análise de regressão<sup>91</sup> sugere que os municípios com melhores indicadores em educação – menor proporção de analfabetos e mais matriculados nos estabelecimentos de ensino por habitantes - são precisamente os que apresentam maiores índices de criminalidade ( $r=.32$  sig  $>.007$ ). Os indicadores de saúde sugeriram uma relação positiva mas estatisticamente não significativa com o índice de criminalidade ( $r=.17$  sig.  $>.348$ ). Finalmente, a análise de regressão sugere existir também uma relação positiva e significativa entre o Índice de Criminalidade e a infraestrutura urbana dos municípios ( $r=.40$  sig.  $>.001$ ). Vê-se portanto que, diferentemente do que se imagina normalmente, são nos municípios com melhor qualidade de vida – traduzida em termos de educação, saúde e infraestrutura urbana - que encontramos os maiores índices de criminalidade – lembrando sempre que este último é uma variável composta principalmente por crimes contra o patrimônio.

E com respeito à relação entre pobreza e baixa qualidade de vida e homicídios, o que ocorre quando colocamos a taxa de homicídios dolosos por 10 mil hab como variável dependente na análise de regressão e os indicadores de saúde, educação e infraestrutura dos municípios como variáveis preditoras? De maneira geral, para 68 municípios para os quais existem dados, não se corroborou a relação entre crimes contra a pessoa e pobreza: a correlação entre taxas de homicídio e os indicadores de educação foi baixa e não significativa ( $r=.09$  sig  $> 419$ ), e o resultado é semelhante com os indicadores de infra-estrutura urbana ( $r=.07$  sig  $> .531$ ). A correlação parece ser um pouco mais forte entre taxas de homicídio e os indicadores de saúde ( $r=.23$  sig  $> 154$ ) mas ainda sim não significativa do ponto de vista estatístico. Note-se que nos três casos o sinal da relação é positivo. Em suma, não se confirma a relação esperada entre melhores indicadores de vida e melhores indicadores de homicídio nas cidades investigadas.

## O Piaps

A análise superficial das políticas de segurança adotadas nos últimos anos pelos estados sugere, no mínimo, que os investimentos clássicos em segurança – contratar mais policiais, aumentos salariais, aumento nos orçamentos das secretarias de segurança, aumento das taxas de encarceramento, etc. –, embora importantes, não são suficientes para combater o crime, uma vez que a criminalidade continua elevada nos estados que basearam suas estratégias apenas nestas políticas de caráter repressivo.<sup>92</sup>

Os dados apresentados, ainda que precários, reforçam a tese de que é preciso adotar novas formas de combate à criminalidade, baseadas em outras premissas. Neste sentido, uma aposta consistente de prevenção ao crime é aquela baseada em projetos que tem as

<sup>91</sup> Como variável dependente utilizamos a variável Índice de Criminalidade – composta por uma combinação ponderada de homicídios, roubos e furtos por 10.000 hab. Como variável preditora utilizamos um score fatorial do componente principal, extraído de 7 variáveis relacionadas a educação.

<sup>92</sup> Podemos argumentar que se tratam de condições necessárias, mas não suficientes para lidar com o crime. Necessárias pois é plausível argumentar que a criminalidade teria sido ainda maior caso estes investimentos no sistema de justiça criminal não fossem feitos nestes estados. Para avaliar a efetividade ou não destes investimentos, recorde-se, é preciso de séries de dados longas e desagregadas, tanto dos investimentos quanto de criminalidade, e controlar os inúmeros fatores que influenciam a criminalidade.

seguintes características: um diagnóstico preciso que determine os desafios, fatores de risco e recursos da comunidade; um plano de ação que estabeleça prioridades, identifique programas que podem ser modelos úteis e defina objetivos de curto e longo prazo; um processo de implementação rigoroso que inclua o treinamento e coordenação dos parceiros envolvidos; avaliações que forneçam retornos tanto sobre os processos quanto sobre os resultados obtidos; uma coalizão de atores chave com lideranças fortes e “staff” de apoio administrativo; uma estratégia de comunicações que pode mobilizar profissionais e cidadãos e é sensível a idade, gênero e diferenças culturais. Estes são, em linhas gerais, os ingredientes para políticas bem sucedidas de prevenção ao crime, identificados na literatura.<sup>93</sup> No governo federal, o PIAPS é atualmente o programa que mais se aproxima destas premissas, embora esteja ainda em fase de gestação.

A crise atual da gestão penal-repressiva da segurança suscita reflexão sobre novas estratégias capazes de responder à demanda social por segurança, sem o recurso exclusivo ao sistema de justiça criminal. Os focos principais do PIAPS são as iniciativas de longo prazo e de caráter preventivo de combate ao crime, ainda que possa contemplar subsidiariamente medidas de aplicação imediata. Esta preferência pelas medidas preventivas e de longo prazo está baseada no reconhecimento de que medidas estritamente repressivas e implementadas exclusivamente pelas instituições tradicionais de combate ao crime - polícia, justiça, sistema carcerário - têm se demonstrado pouco eficazes para inibir o crescimento da criminalidade, tanto no Brasil como em outros países. A visão penal-repressiva é limitada tanto como método de compreensão da realidade - por fazer uma leitura descontextualizada e individualizadora dos conflitos sociais - quanto como instrumento de produção de segurança, por intervir somente no nível sintomatológico dos conflitos, respondendo reativamente a ações puníveis de indivíduos.

Em contraposição ao modelo tradicional de "segurança pública", centrada no controle repressivo-penal do crime, o PIAPS propõe uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar e pluriagencial do tema da segurança. Esta deve deixar de ser competência exclusiva das políticas criminais para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas, uma vez que a criminalização é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social. Ao invés de se basear apenas nas instituições clássicas de combate ao crime, a idéia é sugerir que segurança pública transforme-se em objeto de preocupação de diversos setores e atividades do governo, incorporando também iniciativas na área da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e turismo, além de diversos outros programas da área social do governo. A contribuição de novos atores, a ótica de novas disciplinas, a experiência de novas culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que o oferecido pelo paradigma repressivo-penal, e, portanto, mais aptos a compreender a questão da segurança em toda sua complexidade causal.

---

<sup>93</sup> Confira “100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World”. International Centre for the Prevention of Crime, Canadá, 2001.

O paradigma adotado é holístico e calcado na crença de que somente a atuação simultânea de agências dentro e fora do governo – federal, estaduais e municipais - pode tratar o fenômeno da criminalidade de um modo ao mesmo tempo eficaz e respeitador dos direitos fundamentais. Prevenção ao crime é, portanto, neste contexto, não apenas responsabilidade policial, mas tarefa compartilhada por muitos setores do governo e da sociedade civil. A responsabilidade pela prevenção é também de todas as esferas governamentais, dos municípios ao governo federal. Combater o crime é combater antes de tudo os fatores criminógenos existentes na sociedade, minimizando-os antes que produzam seus efeitos.

O conceito de Segurança Pública é concebido aqui de forma ampla e não se confunde com a questão da criminalidade. Em contraposição ao conceito usual de segurança pública, a questão criminal passa a ser vista como somente uma das vertentes do fenômeno da insegurança. Não se trata apenas de reduzir a criminalidade, mas também de reduzir insegurança, inclusive subjetiva, que tanto preocupa a população. Para isto, além do crime, é preciso focar também nas pequenas contravenções, nas incivildades do cotidiano, no modo como as agências governamentais ligadas à justiça e a criminalidade tratam com a população. Estar seguro, portanto, é não apenas estar livre do risco de tornar-se vítima de crimes, mas também livre do medo, livre da violência gratuita, livre do risco de ser destrutado pela polícia e pela justiça.

### **É possível avaliar o PIAPS através dos índices de criminalidade ?**

Em sua primeira fase, o PIAPS estará focando suas ações em bolsões de violência selecionados em 79 municípios das regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória e Recife. O entorno de Brasília deve igualmente fazer parte das primeiras regiões atendidas pelo Plano. Seguindo a metodologia aqui sugerida de classificação dos Estados, a RM de São Paulo e o entorno de Brasília estão localizados em estados de Alta Criminalidade, enquanto as RM de Rio de Janeiro (RJ), Vitória (ES) e Recife (PE) estão localizadas em estados de Média Criminalidade. Do ponto de vista do “design” metodológico de uma pesquisa de avaliação, esta variabilidade de situações é uma vantagem, uma vez que permite estabelecer regiões de teste e de controle, em estados de Média e Alta Criminalidade.

Uma vez que a criminalidade concentra-se nas Regiões Metropolitanas, é plausível esperar que, se o PIAPS trouxer efeitos, estes se farão sentir nos dados de criminalidade do Estado. O ideal todavia seria desagregar as informações também ao nível de RM para acompanhar a evolução da criminalidade mais de perto e escolher outras RM de outros estados como grupos de “controle”

	Média Criminalidade	Alta Criminalidade
Com PIAPS	Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro	São Paulo e Distrito Federal
Sem PIAPS (exemplos de estados para formar grupo de controle)	Minas Gerais, Bahia e Santa Catarina.	Rio Grande do Sul

Desnecessário dizer que a avaliação de planos desta envergadura precisam ser muito cautelosos pois há uma série de armadilhas envolvidas e é muito difícil controlar todas as variáveis relevantes em jogo. Na literatura existente sobre avaliação de projetos de prevenção ao crime não existe nada tão ambicioso quanto tentar avaliar os efeitos de um projeto desta escala.<sup>94</sup> O que existe são avaliações limitadas, de projetos específicos, em ambientes micro, onde as variáveis em jogo são em alguma medida controláveis. Com efeito, uma alternativa viável seria não avaliar o projeto como um todo, através de comparações de taxas de criminalidade, mas avaliar cada programa isoladamente, em algumas poucas regiões, levantando dados de percepção da população local e outros dados secundários.

Estas avaliações em pequena escala de projetos específicos, em áreas específicas, seriam uma forma de evitar alguns obstáculos envolvidos na avaliação de macro projetos como o PIAPS, como os baixo elencados:

- Os dados oficiais são universalmente subnotificados e não necessariamente aumentos nos registros policiais refletem aumento de criminalidade;
- É preciso controlar inúmeros fatores externos que afetam a criminalidade e que variam de Estado para Estado, como nível de atividade econômica, crescimento populacional, etc.;
- O tempo de maturação dos projetos federais de prevenção é longo e talvez seja preciso aguardar muitos anos para sentir os efeitos;
- necessidade de controlar a efetiva aplicação das intervenções sociais previstas no PIAPS;
- muitas das intervenções sociais que fazem parte do PIAPS já vem sendo aplicadas, dificultando o estabelecimento de um “momento zero” para demarcar o início da avaliação. E muitos dos 47 programas vem sendo aplicados em RMs não selecionadas pelo PIAPS;
- Não se trata de uma intervenção padrão: diferentes municípios estarão recebendo diferentes programas federais entre os 47 selecionados, em diferentes intensidades. Os programas tampouco se equivalem quanto aos efeitos preventivos sobre a criminalidade. Trata-se em suma de um coquetel de programas e não de um programa específico, que possamos identificar como PIAPS.
- necessidade de controlar outros programas sociais, além do PIAPS, aplicados nas mesmas regiões; além do governo federal, também o estadual e os municipais estarão realizando programas nos mesmos locais.
- estados selecionados como “controle” não poderão beneficiar-se do PIAPS por alguns anos.

---

<sup>94</sup> Para exemplos de projetos de prevenção ao crime e como eles podem ser avaliados, ver “Preventing Crime: what works, what doesn’t, what’s promising”. National Institute of Justice, 1997, “Crime Prevention Digest: successes, benefits and directions from seven Countries” e o já citado “100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World”, ambos editados pelo International Centre for the Prevention of Crime do Canadá.

Como todo processo de avaliação em ciências sociais ou de políticas públicas, estamos aqui bastante longe de uma situação de laboratório de ciências, onde é possível controlar o tipo, intensidade do tratamento, controlando simultaneamente um grande número de variáveis.

Ainda assim, talvez seja possível ter algumas indicações – mesmo de sugestivas - sobre o impacto ou não do PIAPS nos indicadores de criminalidade quando compararmos, daqui a alguns anos, os estado ou as RMs onde foram ou não desenvolvidas ações do PIAPS. Claro que estamos falando aqui em tese. Tudo vai depender, na prática, da possibilidade de implementar o projeto dentro dos moldes que permitam uma avaliação minimamente consistente, para precaver-se contra correlações espúrias: uma avaliação amparada complementarmente em pesquisas de vitimização para acompanhar a evolução da subnotificação de crime, em dados sobre que intervenções sociais foram feitas, de que modo, onde, com que intensidade, além do acompanhamento de uma gama de dados e políticas de segurança pública implementadas nos estados no mesmo período.

### **PIAPS: uma aposta para o futuro**

Não existem muitas evidências a respeito dos fatores aos quais a população atribui responsabilidade pela violência no país. Duas pesquisas de opinião, pelo menos, já abordaram diretamente a questão. Na primeira delas, conduzida pelo Idesp, a população parecia, no final dos anos 80, compartilhar deste diagnóstico do PIAPS, segundo o qual a criminalidade no país deve-se principalmente a fatores de natureza econômica estrutural ou conjuntural e apenas em menor medida da atuação do sistema de justiça criminal – incluídos aí justiça, ministério público, polícia e sistema carcerário.<sup>95</sup>

#### Percepção sobre causas do Crime: 1988 e 2001

“Na sua opinião, qual é o principal	%	Causas da Criminalidade	%	Sugestões para o combate a	%
-------------------------------------	---	-------------------------	---	----------------------------	---

<sup>95</sup> É interessante observar que, apesar do diagnóstico de que a violência tem raízes na pobreza e na situação econômica do país, quando se trata de propor soluções para o crime a população freqüentemente se comporta de maneira “esquizofrênica”, defendendo “soluções mágicas” como aumentar o policiamento, pena de morte, redução da maioridade penal, violência policial no trato com os suspeitos de crimes e outras iniciativas do gênero. Esta aparente contradição só pode ser entendida quando levamos em conta o aumento da criminalidade nas últimas décadas e a crescente sensação de insegurança na população, que a torna menos predisposta a apoiar medidas efetivas de longo prazo.



responsável por esse clima de violência continuar?”. (1988)		(2001)		criminalidade (2001)	
a pobreza do país	20	desemprego	40	Aumentar o policiamento	43,6
a crise econômica	14	Tráfico de drogas	22,8	Criação de empregos	12,6
a justiça pouco rigorosa	10	Falhas na educação	7,4	Investimentos na educação	8,5
a atuação da polícia	8	Ausência de políticas sociais	6,9	Reequipar a polícia	6,8
o tráfico de drogas	8				
Idesp		Datavale		Datavale	

A prefeitura de Osasco, em 2001, conduziu uma pesquisa de opinião com 1064 moradores da região, onde perguntou sobre as causas da criminalidade e sugestões para o seu combate. Mais uma vez chama a atenção a grande porcentagem de respondentes que responsabilizam o desemprego, a falta de educação e de políticas sociais como causas maiores da criminalidade. O tráfico de drogas, pouco citado no final dos anos 80, emerge agora como a segunda grande causa na percepção popular. Não obstante apontarem o desemprego como grande vilão, a sugestão que recebe maior acolhida é o aumento do policiamento, de acordo com a pesquisa em Osasco.

A população parece assim compartilhar do entendimento de que somente com reformas estruturais profundas e políticas sociais de base, que alterem o modelo de desenvolvimento concentrador e desorganizado, o problema da violência será atenuado. Isto nos leva a uma discussão de fundo que é preciso fazer, para não dar a falsa impressão de que a implementação de políticas públicas preventivas de longo prazo vão resolver todo o problema. Dizer que elas podem ser mais eficazes do que as políticas meramente repressivas atualmente postas em prática não é o mesmo que dizer que elas são as únicas ou as mais efetivas.

De fato, é preciso lembrar que não estamos falando aqui de uma sociedade funcional – como os países de língua inglesa onde estes programas foram implementados – que, através de uma série de programas sociais, tratam de incorporar uma reduzida parcela de cidadãos – minorias, migrantes, etc. – que ficaram a margem do desenvolvimento econômico e social. Neste grupo de países desenvolvidos, é possível, com investimentos sociais focados nos locais e grupos de risco, manter a criminalidade em níveis toleráveis, uma vez que os índices de desigualdade social são pequenos, a saúde e a educação básica praticamente universais, as instituições fortes e legítimas e a parcela de excluídos diminuta. Em suma, trata-se de países que já resolveram seus problemas sociais básicos e que estão atuando de modo seletivo, limitado, para reduzir os fatores de risco, presentes nos grupos de risco. O desenvolvimento lento, igualitário e equilibrado nestes países, como vimos, fez com se reduzissem as taxas de homicídio.

Esta mesma estratégia “assistencialista”, ainda que melhor focada, pode dar certo no Brasil, com seus 50 milhões de miseráveis, segundo estudo recente da FGV, onde os problemas sociais são muito mais graves e urgentes? Não se trata aqui de incorporar uma reduzida parcela de excluídos numa sociedade funcional, mas de fazer investimentos gigantescos

que, ou alcançam em grande escala os milhões de jovens pobres das periferias das grandes cidades ou estão, de antemão, fadados ao insucesso. As diferenças de contexto são tão grandes que é difícil dizer se as estratégias que trouxeram efeitos nestes países também o trarão no Brasil. Se fizerem efeitos, estes serão certamente menores e mais demorados em nosso contexto. É preciso, em resumo, ser realista com relação aos benefícios que os programas de prevenção a criminalidade podem gerar, num contexto de subdesenvolvimento social e econômico.

Tudo que sabemos no momento é que as estratégias puramente repressivas não parecem vir trazendo resultados muito animadores. Ou adotamos uma outra perspectiva para combater o crime, atacando suas raízes, ou veremos ainda por muitos anos o crime e a violência como fortes obstáculos ao desenvolvimento do país.

## Bibliografia

BEATO, Cláudio. Crime e Políticas Sociais na América Latina. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. Informativo nº 1, dezembro de 2001

CANO, Ignácio Cano e SANTOS, Nilton . Violência Letal, Renda e Desigualdade Social no Brasil. Editora 7 Letras, Rio de Janeiro, 2001.

KAHN, Tulio. “Índice de Criminalidade”, Revista do Ilanud Nº 2, 1998.

KAHN, Tulio. Cidades Blindadas. São Paulo, Ed. Conjuntura, 2000.

KANGASPUNTA, Kristiina, Joutsen, Matti, Ollus, Natalia. Profiles Of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990 – 1994. Heuni, Helsinki, 1999

DIJK, Jan Van. “Determinants of Crime”. in: Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America. European Institute for Crime Prevention and Control.

DEL FRATE, Anna Alvazzi. Victims of Crime in the Developing World. UNICRI, nº 57, 1998.

FAJNZYLBER, Pablo. “Determinantes Econômicos da Criminalidade: notas para uma discussão”. Paper apresentado no Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. 5º Encontro – IPEA/CESEC – Novembro de 2000.

FAJNZYLBER, Pablo e outros. “What Causes Violent Crime ?”. The World Bank, março de 1998.

SHERMAN, Lawrence. “Preventing Crime: what works, what doesn’t, what’s promising”. National Institute of Justice, 1997.

“100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World”. International Centre for the Prevention of Crime, Canadá, 2001.

“Crime Prevention Digest: successes, benefits and directions from seven Countries”. International Centre for the Prevention of Crime, Canadá, 2000.

## Anexo 2

A Tabela abaixo traz a classificação de grupos sugerida pela análise de cluster, as taxas de criminalidade por 100 mil habitantes no Estados, e o Índice de Criminalidade, na última coluna. Em negrito, os valores compreendidos nos quartis inferiores e superiores de cada crime. Tratam-se na verdade de três diferentes maneiras de classificar os Estados segundo seus níveis de criminalidade. Note-se que nas três maneiras, os resultados produzidos são muito parecidos, podendo o resultado ser encarado como um teste da validade da classificação construída. Os estados estão elencados de acordo com a magnitude do Índice de Criminalidade<sup>96</sup>. Santa Catarina, segundo os critérios da análise de cluster e do Índice de Criminalidade, deveria ser incluída entre os estados de alta criminalidade, mas decidimos não incluí-la pois aparece nos quartis superiores de criminalidade apenas nas lesões corporais (que podem ser culposas) e nos outros furtos.

Estados	Grupos de estados por grau de criminalidade	FURVETX 0 (furto de veículos)	ROUVETX 0 (roubo de veículos)	TXVEIFRO (taxa de roubo e furto de veículos por frota)	ATPUDTX 0 (atentado ao pudor)	ESTUPTX 0 (estupro)	HDOLOTX 0 (homicídio doloso)	LESCOTX 0 (lesão corporal)	ROBOUTX 0 (outros roubos)	FUROUTX 0 (outros furtos)	LATROTX 0 (latrocínio)	SEQUETX 0 (sequestro)	IC00 (Índice de Criminalidade)
N =	27	27	26	26	27	27	27	27	27	27	27	27	27
Ceará	baixa	15,09	17,00	340,6	<b>1,40</b>	<b>1,91</b>	17,42	<b>27,81</b>	<b>18,77</b>	<b>26,18</b>	,85	<b>,00</b>	127,74
Alagoas	baixa	<b>4,86</b>	<b>,99</b>	89,3	<b>,00</b>	<b>3,02</b>	24,84	<b>59,69</b>	<b>20,26</b>	<b>54,15</b>	,14	,07	195,82
Tocantins	baixa	<b>3,38</b>	1,56	54,4	<b>2,51</b>	6,49	15,93	<b>67,78</b>	<b>38,43</b>	<b>263,41</b>	,43	,17	461,83
Paraíba	baixa	<b>7,94</b>	4,19	152,8	<b>1,63</b>	<b>3,29</b>	26,22	<b>82,52</b>	<b>75,92</b>	<b>241,71</b>	1,28	,03	536,70
Piauí	baixa	<b>11,16</b>	2,99	217,0	<b>,63</b>	<b>3,77</b>	<b>4,44</b>	<b>143,30</b>	<b>81,49</b>	<b>359,77</b>	<b>,00</b>	<b>,00</b>	635,39
Maranhão	media	5,92	4,79	265,9	3,32	8,69	11,30	247,29	143,73	500,27	1,21	,02	963,04
Minas Gerais	media	101,25	,	,	4,90	5,49	12,39	574,24	103,01	566,02	,85	,12	1042,90
Amazonas	media	15,77	7,39	323,5	5,17	14,54	18,94	1028,06	163,08	398,99	,35	,14	1051,30
Mato Grosso do Sul	media	63,08	24,77	419,5	16,00	13,20	31,56	443,03	66,02	637,70	1,16	,19	1103,83

<sup>96</sup> O índice é composto por dois indicadores de crimes contra a pessoa – homicídios e lesões – e dois crimes contra o patrimônio – roubo e furto. As taxas por 100 mil habitantes destes indicadores são multiplicadas por pesos (pena média do Código Penal), somadas e divididas por 4, que é o número de indicadores utilizados. Sobre a metodologia e suas aplicações, confira meu “Índice de Criminalidade”, Revista do Ilanud N° 2, 1998.

Pernambuco	media	36,38	56,50	<b>925,2</b>	1,88	4,69	45,09	248,20	268,59	383,38	,44	,62	1145,43
Pará	media	14,33	21,62	708,8	3,31	7,24	15,22	262,14	264,40	471,34	,86	,06	1153,78
Roraima	media	26,53	,93	213,2	8,02	10,18	16,97	261,91	77,74	788,52	3,08	,00	1229,22
Paraná	media	121,95	11,35	498,1	4,84	6,91	14,36	186,71	161,55	696,73	1,04	,00	1237,65
Espírito Santo	media	46,59	21,37	382,8	13,68	13,19	47,10	425,16	199,73	522,02	1,13	,23	1240,17
Rio Grande do Norte	media	29,31	18,51	479	4,58	3,83	8,48	209,01	264,62	641,56	,36	,32	1334,41
Bahia	media	26,23	19,81	682,0	6,08	9,15	17,47	365,26	226,24	650,48	,75	,00	1338,86
Sergipe	media	14,61	8,15	226,3	3,15	5,00	27,65	127,11	201,63	726,37	,34	,22	1376,09
Rio de Janeiro	media	123,80	192,66	<b>1764,2</b>	8,25	8,78	36,38	615,41	359,26	491,02	,99	,03	1483,79
Acre	media	14,53	1,08	185,0	4,31	12,92	18,12	596,23	164,53	984,86	,18	,36	1697,15
Mato Grosso	media	55,04	52,12	635,6	5,24	7,81	23,70	329,04	243,46	914,48	,88	,08	1711,98
Goiás	media	47,61	24,34	347,9	7,83	12,05	17,62	314,94	303,67	1101,08	1,34	,02	2028,02
Rondônia	alta	66,05	36,94	<b>744,0</b>	<b>12,27</b>	<b>25,98</b>	<b>35,13</b>	<b>882,06</b>	<b>330,67</b>	<b>1085,36</b>	,00	,15	2225,96
Santa Catarina	media	92,42	4,84	326,5	11,14	10,63	4,67	<b>730,49</b>	83,57	<b>1681,63</b>	,26	,17	2409,55
São Paulo	alta	<b>316,38</b>	<b>319,43</b>	<b>2071,5</b>	<b>11,69</b>	10,77	<b>34,19</b>	<b>757,24</b>	<b>582,10</b>	<b>1073,81</b>	<b>1,40</b>	,17	2623,50
Rio Grande do Sul	alta	<b>160,14</b>	<b>59,86</b>	<b>827,5</b>	8,87	<b>13,67</b>	12,24	<b>846,63</b>	<b>487,67</b>	<b>1669,17</b>	,33	<b>,36</b>	3148,99
Amapá	alta	,00	,00	,00	<b>17,02</b>	<b>30,05</b>	<b>48,13</b>	<b>1579,30</b>	<b>427,03</b>	<b>1739,23</b>	,00	,00	3393,61
Distrito Federal	alta	<b>306,63</b>	<b>79,68</b>	<b>1223,4</b>	<b>14,44</b>	<b>15,56</b>	28,24	<b>934,97</b>	<b>898,26</b>	<b>1941,35</b>	<b>4,06</b>	,20	4277,42

a Limited to first 100 cases.