

TORNANDO AS CIDADES BRASILEIRAS MAIS SEGURAS

Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã



TORNANDO AS CIDADES BRASILEIRAS MAIS SEGURAS

Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã

Prefácio

Michele dos Ramos¹ e Robert Muggah²

As taxas de violência interpessoal e organizada atingem níveis epidêmicos em diversas regiões das Américas Central e do Sul, além da África Meridional. Apesar do rápido crescimento econômico e de transformações sociais e políticas nestas regiões, muitos de seus estados e cidades apresentam as maiores taxas de vitimização - real e percebida - de todo o mundo. A insegurança pessoal e a doméstica estão estaticamente correlacionadas à redução dos padrões de vida, bem como à reversão dos processos de redução da pobreza e de prestação de serviços. De maneira previsível, registra-se um declínio da confiança nas instituições públicas por parte dos cidadãos nestas regiões, além de um crescente sentimento de insegurança em seu cotidiano.

Durante décadas, uma ampla gama de iniciativas para promover a segurança nacional e a ordem pública foram concebidas e implementadas na América Latina e na África Meridional por atores públicos e privados. Em grande medida, foram privilegiadas abordagens militaristas e de policiamento ostensivo, herdadas dos regimes autoritários e consentidas pelas elites. Por esta razão, a ideia e a prática da segurança foram construídas em termos weberianos, entendidas como o dever do Estado, sendo a lei e a ordem mediadas quase que exclusivamente pelas forças armadas, instituições de aplicação da lei e seus órgãos auxiliares. Os resultados destes esforços foram catastróficos, e incluem a introdução de legislações draconianas, o aumento das penas, a superlotação do sistema prisional em diversos países e o aumento de diversos índices de criminalidade, incluindo os homicídios.

Desde o final da década de 1990, uma abordagem diferente para a promoção da segurança pública emergiu na América Latina, Caribe e em algumas cidades da África do Sul (Muggah e Szabó 2014). O conceito de segurança cidadã, ao invés do foco militarista, prioriza um Estado responsável e uma cidadania ativa. Tal abordagem pode ser entendida como uma reação direta aos paradigmas de segurança nacional que haviam dominado durante os períodos de ditadura militar e do apartheid. Como um conjunto de discursos e práticas, a segurança cidadã enfatiza abordagens preventivas, de redução de riscos e de melhorados fatores de proteção em áreas afetadas pela criminalidade, promovendo modelos voltados para a comunidade, para a participação cidadã e privilegiando intervenções orientadas por dados e pesquisas. Países como Brasil, Colômbia, México e África do Sul são considerados importantes “laboratórios” de experimentação desta abordagem, protagonizando resultados bem sucedidos mas também importantes desafios a serem superados.

¹ Pesquisadora associada do Instituto Igarapé.

² Diretor de pesquisa do Instituto Igarapé.

Todavia, é importante ressaltar que a segurança cidadã é mais facilmente descrita do que definida. Em termos funcionais, ela inclui uma grande variedade de iniciativas, tais como ações de prevenção primária e secundária da violência, policiamento de proximidade e comunitário, a reabilitação de jovens em situação de risco social e o desenvolvimento de mecanismos de justiça inovadores. Importantes agências internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, começaram a apoiar iniciativas de diversos parceiros no nível federal, estadual e municipal em diversos países, passando também a adotar e a difundir o léxico associado à segurança cidadã. Um mapeamento recente realizado pelo Instituto Igarapé identificou aproximadamente 1.350 programas e projetos de segurança cidadã em toda a América Latina e no Caribe desde 1998 (Muggah e Aguirre 2013). Outra avaliação de iniciativas semelhantes na África do Sul já identificou aproximadamente 60 iniciativas e estima-se que o número final seja bem mais elevado. (Muggah e Wenmann 2011). Contudo, apesar de sua rápida propagação e do crescente interesse pela abordagem da segurança cidadã entre governos, agências bilaterais e multilaterais, fundações e instituições de pesquisa, ainda há pouca evidência sobre o impacto destas iniciativas na melhoria da segurança real e percebida pelos cidadãos.

Neste contexto, os Diálogos de Segurança Cidadã foram lançados em 2014 justamente para avançar o debate sobre a eficácia destas iniciativas na redução da violência e na melhoria da segurança em tais regiões. Com o apoio de parceiros como o International Development Research Centre (IDRC), African Policing and Civilian Oversight Forum (APCOF), Fundación Ideas para la Paz (FIP), o Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os Diálogos foram elaborados para promover o intercâmbio entre os principais especialistas em segurança pública, representantes do setor público e também do setor privado. Entre 2014 e 2015, encontros no Rio de Janeiro, Cidade do México, Bogotá e na Cidade do Cabo incitarão o debate doméstico e propiciarão o diálogo entre especialistas e representantes de diferentes países da América Latina e da África do Sul. Desta forma, espera-se incentivar a cooperação Sul-Sul e permitir a identificação, avaliação e exploração do potencial de reprodução de determinadas experiências de segurança cidadã na região. Os resultados destes encontros serão apresentados em edições especiais do *Stability: International Journal of Security & Development* e dos artigos estratégicos do Instituto Igarapé.

SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL

Com mais de 50 mil assassinatos por ano, o Brasil é um dos países mais violentos do planeta. Ademais, a violência letal no país apresentou um preocupante aumento ao longo das últimas décadas: em 1996, a taxa de homicídios nacional foi de 24,8 por 100.000 habitantes e em 2011 atingiu a marca dos 27,1 por 100.000. O país também tem algumas das cidades mais violentas do mundo, destaque feito a alguns centros urbanos no nordeste que figuram regularmente em rankings internacionais de violência (Waiselfiz 2013). Atualmente, cerca de uma em cada dez vítimas de violência letal no mundo reside no Brasil (Muggah e Mack 2014). Há uma série de fatores que contribuem para a espiral de violência no país, incluindo a criminalidade associada ao comércio de drogas ilícitas, as práticas repressivas em detrimento das ações preventivas e de investigação, as altas taxas de impunidade e as desigualdades econômicas e sociais estruturais.

A despeito do aumento global da violência letal no Brasil, sua dinâmica espacial e temporal não são lineares e tampouco homogêneas. Na região sudeste do país, por exemplo, a taxa de homicídios diminuiu ao longo da última década, em parte devido às reduções importantes observadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (Muggah 2013). Todavia, observa-se um aumento exponencial das taxas de homicídio – cerca de 75% em algumas regiões - devido à deterioração dos índices sobretudo no Pará e no Amazonas (Waiselfiz 2013). Da mesma forma, os índices de violência letal também aumentaram nas regiões sul e centro-oeste do país, em estados como Paraná, Santa Catarina e Goiás. É importante ressaltar que os 17 estados que apresentavam as menores taxas de homicídio em 2001 conheceram um aumento destes índices: em Alagoas, a taxa de homicídios passou de 29,3 por 100.000 habitantes em 2001 para 72,2 por 100.000 em 2011 (Waiselfiz 2013). A grande maioria desta violência é cometida com armas de fogo e atinge sobretudo jovens de baixa renda do sexo masculino.

A despeito da ausência de uma coerente estratégia ‘nacional’ de prevenção e redução da violência letal no país, notam-se muitos esforços subnacionais para reverter esta tendência de deterioração da segurança em algumas regiões. Tais esforços se estendem por todo o país e concentram-se sobretudo em centros urbanos, tais como Belo Horizonte, Canoas, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Neste cenário, um número crescente de estudiosos - que em alguns casos integram o quadro das secretarias estaduais de segurança pública e de diversas organizações não-governamentais - começou a avaliar os resultados e impactos destas iniciativas. No entanto, muitos destes esforços de avaliação têm sido perseguidos de forma isolada, fato que não chega a ser surpreendente quando consideradas as proporções continentais do país. Neste sentido, uma maior colaboração poderia contribuir para o intercâmbio de desafios e lições aprendidas. De maneira a contribuir para tais intercâmbios, esta edição especial apresentará as análises e considerações de alguns dos principais especialistas brasileiros em segurança pública e justiça a respeito de importantes iniciativas de segurança cidadã no país.

O primeiro artigo desta edição centra-se no programa prevenção da violência “Pacto pela Vida” do estado de Pernambuco. Como apontam José Luiz Ratton, Clarissa Galvão e Michelle Fernandez, este foi o único estado do nordeste a protagonizar uma redução na taxa de homicídios – cerca de 26 por

cento entre 2006 e 2011. Na opinião dos autores, o programa voltado para a redução da violência criminal foi o principal fator que levou à redução de 40 por cento no número de homicídios entre janeiro de 2007 e junho de 2013. Dentre os elementos centrais para o sucesso do programa, os autores destacam o envolvimento direto do governador do Estado, ressaltando a complexidade do papel da liderança política na perenidade do projeto.

A edição especial, em seguida, volta-se para a avaliação da efetividade das políticas de prevenção da criminalidade adotadas pelo governo de Minas Gerais. Cláudio Beato e Andrea Silveira iniciam seu artigo com a revisão de avaliações anteriores de políticas de prevenção de crime adotadas pelo governo do estado, detectando uma maior ênfase na literatura de avaliação sobre os estudos que abordam ‘resultados’ ao invés de ‘processos.’ Poucas avaliações consideram os meios pelos quais as políticas e os programas foram elaborados e executados. Ademais, os autores observam também que, na pressa de adotar estratégias multidimensionais para combater o crime, houve comparativamente menos atenção ao monitoramento e avaliação de tais iniciativas. Tal cenário indicaria, pois, uma grave lacuna na avaliação da eficácia global destas iniciativas, limitando assim sua disseminação no próprio estado e em outras regiões.

No contexto dos debates sobre o “milagre de São Paulo” relacionado à redução dos índices de violência no estado ao longo da última década, Melina Risso considera, no terceiro artigo desta edição, algumas das atividades mais recentes desenvolvidas no estado, destacando as maneiras pelas quais tais iniciativas podem ter contribuído para a redução da violência. Dentre estas, destacam-se a importância da reestruturação da polícia militar, o investimento em sistemas de informação para facilitar melhorias nas operações de policiamento, além da expansão das capacidades do Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP) da polícia civil paulistana e de sua capacidade de proteger testemunhas. Risso também ressalta os dividendos positivos das iniciativas de controle de armas e de prevenção da violência em São Paulo. Dentre os inúmeros desafios ainda confrontados pelo estado, a autora destaca, por sua vez, o contínuo envolvimento da polícia em execuções extrajudiciais.

No último artigo da edição especial, Robson Rodrigues, ex-comandante das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro, oferece algumas reflexões sobre os últimos cinco anos da iniciativa, a qual são creditadas reduções de mais de 65 por cento na violência homicida nas regiões beneficiadas pelo programa desde o seu início em 2009. Dentre as muitas oportunidades e conquistas do processo de pacificação, o autor identifica uma transição crítica de um modelo reativo de policiamento repressivo, outrora focado no combate ao tráfico de drogas, para um modelo mais proativo e centrado na redução da violência. O autor ressalta, todavia, que o projeto UPP ainda enfrenta muitos desafios. Segundo Rodrigues, o processo ainda está em evolução, e não pode ser entendido como um substituto para um projeto mais amplo de investimento social, econômico e político. Ademais, uma doutrina clara para o projeto faz-se necessária, bem como o aperfeiçoamento de métricas de avaliação e da sistematização de coleta de dados.

Há muitas lições que podem ser extraídas a partir das experiências brasileiras, e que poderiam eventualmente inspirar iniciativas em outros países da América Latina e da África Meridional. A concentração da insegurança nos espaços urbanos, os efeitos nefastos da guerra contra as drogas

e as profundas divisões sociais e econômicas da população ecoam muito além das fronteiras nacionais brasileiras. Obviamente, especificidades do contexto brasileiro fazem com que a tentação de generalizar a pertinência de determinadas políticas para além das fronteiras não deva ser muito ambiciosa. Todavia, considerando as lições e os desafios que emergem de práticas inovadoras de segurança cidadã, esta edição especial convida os leitores a refletir criticamente sobre a eficácia de diferentes iniciativas na redução da violência e na melhoria da segurança real e percebida pelos cidadãos. Destacando o lugar central da coleta de dados e da produção de informações, fundamentais para a elaboração e implementação de políticas de segurança cidadã, a publicação reitera a necessidade imediata de se adotar uma abordagem muito mais abrangente de política pública de segurança, baseada em diagnósticos precisos, monitoramento e avaliação de processos e resultados.

Referências

Moser, C e Winton, A 2002 *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*, Overseas Development Institute (ODI) Working Paper No. 171. Londres, Reino Unido: ODI.

Muggah, R 2014 How Citizen Security is Changing Across Latin America and the Caribbean. *Sin Miedos*. Disponível em: <<http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/03/27/how-citizen-security-is-changing-in-latin-america-and-the-caribbean/>>

Muggah, R 2013 Brazil: A Laboratory for the Prevention of Urban Violence. *Cities Today*. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/brazil-a-laboratory-for-the-prevention-of-urban-violence/>>

Muggah, R e Szabó, I 2014 *Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America*. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto Igarapé. Março. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/changes-in-the-neighborhood-reviewing-citizen-security-cooperation-in-latin-america/>>

Muggah, R e Mack, D 2014 How to End Brazil's Homicide Epidemic. *Huffington Post*, 7 January. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/how-to-end-brazils-homicide_b_4556945.html>

Muggah, R e Aguirre, K 2013 *Mapping Citizen Security: Interventions in Latin America*. Oslo, Norway: NOREF. Outubro. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/mapping-citizen-security/>>

Muggah, R e Wenmann, A 2011 *Investing in Security: A Global Assessment of Armed Violence Reduction Initiatives*. Paris: OECD. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/incaf/48927716.pdf>>

Organization of American States (OAS) 2012 *Citizen Security Report*. Washington DC: OAS. Disponível em: <<http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/countries.aspx?lang=en>>

Szabó de Carvalho, I, Garzón, J e Muggah, R 2013 *Citizen Security rising: new approaches to addressing drugs, guns and violence in Latin America*. Oslo, Norway: NOREF. Disponível em: <http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/07/232_91204_NOREF_Report_Muggah_et_al_web.pdf>

UNDP 2013 *Human Development Report for Latin America: Citizen Security With a Human Face*. New York: UNDP.

UNODC 2013, 2011 *Global Homicide Report*. Vienna: UNODC.

Waiselfisz, J 2013 *Mapa da Violência 2013*. Brasília: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ

ARTIGO ESTRATÉGICO 7

Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America

Robert Muggah e Ilona Szabó

(Março de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6

Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Janeiro de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5

Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Outubro de 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 4

To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 3

Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2

A Fine Balance: mapping cyber (in)security in Latin America

Gustavo Diniz and Robert Muggah

(Junho 2012)

ARTIGO ESTRATÉGICO 1

Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2012)



O Instituto Igarapé é um think-tank dedicado à integração das agendas de segurança e desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global, segurança cidadã e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

Esta edição especial foi preparada no âmbito do projeto “Diálogos de Segurança Cidadã”, coordenado pelo Instituto Igarapé em parceria com a Fundación Ideas para la Paz (Colômbia), o Instituto para la Seguridad y la Democracia (México) e o African Policing and Civilian Oversight Forum (África do Sul), o projeto conta com o apoio do International Development Research Centre (IDRC) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Agradecemos, em especial, o apoio do International Development Research Centre (IDRC), que tornou possível esta publicação.



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370 – 3º andar, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

facebook.com/institutoigarape

twitter.com/institutoigarape

www.igarape.org.br

Layout: Raphael Durão - Storm Design