

TORNANDO AS CIDADES BRASILEIRAS MAIS SEGURAS

Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã



INDICE

Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã.....	3
O Pacto pela Vida e a Redução de Homicídios em Pernambuco.....	10
Efetividade e Avaliação em Programas de Prevenção ao Crime em Minas Gerais	30
Mortes Intencionais na Cidade de São Paulo: Um Novo Enfoque.....	54
Os dilemas da pacificação: Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”	70

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>

O PACTO PELA VIDA E A REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO

José Luiz Ratton, Clarissa Galvão, Michelle Fernandez



*Reunião do Comitê Gestor do Programa Pacto pela Vida (Recife/PE) em fevereiro de 2011.
Crédito: Márcio Rodrigues/ASN/SESDH-PE*

O PACTO PELA VIDA E A REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO¹

José Luiz Ratton², Clarissa Galvão³, Michelle Fernandez⁴

Resumo

O Pacto pela Vida (PPV), política de segurança pública implantado no estado de Pernambuco em 2007, é identificado como uma política pública exitosa, tendo contribuído de maneira central para uma notável redução no número de homicídios em Pernambuco. Este artigo busca discutir e interpretar os principais aspectos desta política, indicando seus avanços e desafios, sobretudo em relação a maneira pela qual é percebida pelas organizações da sociedade civil.

Introdução

O Brasil é um dos países mais violentos do planeta. Considerando os dados disponibilizados pelo Sistema de Informações de Mortalidade do Datasus/Ministério da Saúde relativos às agressões intencionais que resultaram em falecimento, é fácil notar que as taxas de mortes violentas intencionais variaram de 26 a 29 por 100.000 habitantes entre os anos de 2000 e 2011 (DATASUS 2013).

Pernambuco, uma das 27 unidades federativas do país e o segundo estado mais populoso do Nordeste Brasileiro⁵, apresentou uma taxa média de homicídios por 100.000 habitantes de 50,40 durante o período compreendido entre 2000 e 2011, segundo os dados do Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (DATASUS 2013). Entre 2000 e 2005, a média foi de 54,13 enquanto que entre 2006 e 2011 a média da taxa de homicídios foi de 46,67. No período compreendido entre 2007 e 2011 houve em Pernambuco uma redução de 26,26% nas taxas de homicídio, com uma redução média de 5,25% ao ano (INFOPOL 2014). Pode-se perceber que houve redução em todos os anos da série em Pernambuco entre 2007 e 2011” (Silveira et al 2013). Se tomadas as informações do INFOPOL/SDS, sistema de informações da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, que tem cobertura mais ampla que o próprio sistema de saúde em Pernambuco

¹ Este texto está associado ao projeto de pesquisa apoiado pelo Banco Mundial e pela Open Society Foundations, ainda em curso.

² Doutor em Sociologia. Professor e Pesquisador do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade e Políticas de Segurança (NEPS/UFPE).

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade e Políticas de Segurança (NEPS/UFPE).

⁴ Doutora em Ciência Política. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade e Políticas de Segurança (NEPS/UFPE).

⁵ Pernambuco tem 8.796.032 habitantes, segundo dados do Censo de 2010 (IBGE, 2011).

(Sauret 2012), a redução das taxas de homicídio alcançou 39% no período 2006-2013, atingindo uma queda de 60% no Recife, capital do estado (Blogs Diário de Pernambuco 2013).

Não são muitas as experiências exitosas de Políticas Públicas de Redução de Homicídios no Brasil nos últimos 20 anos (Castro et al. 2004; Beato 2008; Ratton 2013) e poucas são aquelas que tiveram continuidade. Sob esta perspectiva, o objetivo deste paper é descrever a política pública implementada no estado de Pernambuco, o Pacto pela Vida, apontando suas características, resultados e desafios.

O Pacto Pela Vida (PPV) é um programa do governo do estado de Pernambuco que tem como finalidade reduzir a criminalidade e controlar a violência. A implementação do PPV, que desde 2007 colocou em marcha uma série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios, foi responsável pela diminuição de quase 40% dos homicídios no estado entre janeiro de 2007 e junho de 2013.

Como qualquer política pública (Marques e Pimenta 2013), o grande desafio do Pacto pela Vida é a sua consolidação sustentada. As mudanças significativas introduzidas pelo governador Eduardo Campos com a construção do programa nos levam a refletir sobre as possibilidades de continuidade e sustentabilidade do PPV, assim como a necessidade de realizar avaliações específicas das diferentes dimensões deste programa. Conhecer o programa é fundamental para identificar suas forças e suas debilidades, e para traçar mecanismos que permitam a continuidade e o melhoramento da política.

Este texto está dividido em duas partes. Na primeira parte, realiza-se uma descrição cronológica do desenvolvimento do Pacto pela Vida em Pernambuco desde 2007 até 2013, com considerações analíticas. Em um segundo momento, apresenta-se um conjunto de considerações exploratórias sobre alguns aspectos do programa presentes na fala de atores envolvidos no processo de elaboração e execução do PPV e que foram entrevistados para a presente investigação.⁶ Finalmente, arriscamos um ensaio de análise sociológica e interpretação política dos principais avanços e desafios do Pacto pela Vida.

⁶ As entrevistas foram iniciadas na primeira semana do mês de outubro de 2013. Foram realizadas 25 entrevistas (12 com gestores governamentais e 13 com membros da sociedade civil). Os informantes foram selecionados dentre gestores governamentais de primeiro escalão [secretários de estado ou secretários executivos, policiais em nível de comando, aqui chamados de gestores públicos], acadêmicos e integrantes de movimentos sociais e organizações não-governamentais (aqui nomeados como sociedade civil) que tiveram e/ou ainda tem um papel relevante nos processos de construção, implementação, monitoramento e controle do Pacto pela Vida. Após a seleção dos informantes, foi feito um esforço para levantar os contatos de todos os entrevistados e realizar o agendamento das entrevistas. De modo geral, não notou-se resistência por parte dos entrevistados. As entrevistas foram semiestruturadas e o tópico guia utilizado foi construído em torno de 8 perguntas principais. As perguntas possuem o objetivo tanto de ouvir a avaliação que os informantes tinham com relação ao Pacto pela Vida, quanto de recuperar as memórias em torno do processo de construção e de desenvolvimento desta política.

O Pacto Pela Vida: a construção de uma política pública de segurança

O Pacto pela Vida pode ser definido como a política pública de segurança implementada pelo governo Eduardo Campos. O processo de construção do PPV teve início no primeiro mandato do atual governador do estado, em janeiro de 2007.

A decisão ou vontade política do Chefe do Executivo de eleger a segurança pública como prioridade em sua gestão é o primeiro marco que precisa ser destacado quando se pensa em recuperar a memória desta política, sobretudo quando considera-se o fato de que o tema da segurança pública, no Brasil, tem sido historicamente negligenciado pelos chefes dos executivos municipais, estaduais e federal (Sapori 2007). Estes não só evitam associar-se ao assunto, como, em geral, o tratam de modo simplista, como uma questão que diz respeito apenas à polícia.

A decisão política do Governador – reconhecida por praticamente todos os entrevistados nesta pesquisa – tomada ainda nos primeiros meses de seu mandato, adquiriu rapidamente repercussões práticas. Exemplos importantes desse momento são a criação da Assessoria Especial para a área de Segurança Pública, a contratação de um pesquisador com experiência na área de segurança para ocupar o cargo de assessor e as primeiras reformas institucionais nas polícias (como a modificação dos critérios de promoção, o que permitiu uma ampliação e uma renovação dos atores nos postos de comando nas Polícias).

A primeira tarefa da recém-criada Assessoria do Governador para a Área de Segurança Pública foi a coordenação do processo de elaboração de dois produtos: um diagnóstico sobre a violência no estado e, com base nesse diagnóstico, um Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007). O referido Plano foi construído durante os meses de março e abril de 2007, a partir da sistematização dos debates ocorridos no Fórum Estadual de Segurança Pública. O Fórum Estadual de Segurança Pública foi o espaço criado para debate com e escuta da sociedade civil e teve dois momentos: as câmaras técnicas e a plenária (Pernambuco 2010).

Foram realizadas 16 câmaras técnicas, organizadas por temática (violência contra mulher, contra o idoso, contra a criança e o adolescente, política de drogas, prevenção, valorização profissional etc.), nas quais especialistas, acadêmicos, militantes da sociedade civil e gestores públicos federais, estaduais e municipais debateram questões relevantes para cada área e a partir dessa discussão elaboraram projetos de intervenção (Macedo 2012).

Mais de uma centena de projetos foi produzida e esse conteúdo foi organizado em seis linhas de ação: a) Repressão qualificada; b) Aperfeiçoamento institucional; c) Informação e gestão do conhecimento; d) Formação e capacitação; e) Prevenção social do crime e da violência e f) Gestão democrática (Pernambuco 2010).

A Plenária, que ocorreu no final do mês de abril de 2007, foi presidida pelo Governador e composta por secretários de estado e membros da sociedade civil organizada. Os participantes da Plenária receberam o documento inicial sistematizado, para revisão e sugestão de alterações. Tal documento

foi validado na plenária, adquirindo através da mesma seu formato final.

O Pacto pela Vida, entendido como uma grande concertação de ações com o objetivo de reduzir a violência e em especial os crimes contra a vida, e o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007) foram apresentados à sociedade no início do mês de maio de 2007 (Macedo 2012).

Em seu bojo, foram estabelecidos os principais valores que orientaram a construção da política de segurança (*articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política*), a prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI.

Desse modo, foi definido, no estado, um novo paradigma de segurança pública, que se baseou na consolidação dos valores descritos acima (que estavam em disputa tanto do ponto de vista institucional quanto da sociedade); no estabelecimento de prioridades básicas (como o foco na redução dos crimes contra a vida, regulada pela meta de diminuição em 12% ao ano na taxa de CVLI) e no intenso debate com a sociedade civil.

Em consonância com esse novo paradigma, já nos primeiros meses de 2007, foram realizadas operações integradas das polícias civil e militar com o objetivo de desarticular grupos de extermínio e grupos criminosos que eram responsáveis por um número relevante de homicídios no estado (Ratton 2013).

Além disso, a Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social, foi fortalecida, assumindo protagonismo na produção de informação de qualidade com a finalidade de subsidiar a ação da polícia e os mecanismos de monitoramento e gestão da política, conferindo também transparência ao processo. A sociedade pernambucana pode acompanhar os números relativos à violência no estado pelos Boletins Trimestrais de Conjuntura Criminal.

O momento inicial de consolidação de valores e formulação de uma nova concepção de segurança é um importante marco no desenvolvimento do PPV, o qual tem sido destacado por vários de nossos entrevistados, sejam eles gestores governamentais ou membros da sociedade civil organizada. No segundo semestre de 2007, começou a ser desenhado o modelo de monitoramento do Pacto pela Vida, cujo comitê gestor passou a funcionar de modo mais sistemático e regular a partir de setembro de 2008.

A instauração dos procedimentos de gestão e monitoramento, e o seu aprimoramento contínuo, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e com participação importante da Secretaria de Defesa Social (Macedo 2012), é um dos elementos mais relevantes para entender os resultados positivos e o sucesso da política pública de segurança nos dois mandatos do Governador Eduardo Campos.

A meta de redução de 12% ao ano na taxa dos CVLIs converteu-se em um elemento regulador da gestão do Pacto pela Vida. De certa forma, a meta aponta para o tipo de cidade e sociedade que se desejava construir em Pernambuco.

É importante destacar que a legitimidade da meta também era um valor em disputa, no início de 2007. O estabelecimento da referida meta sofreu resistência tanto por setores das organizações policiais, quanto por setores da sociedade civil pernambucana. Mas, o Governador sustentou essa ideia e a necessidade de se estabelecer mecanismos que possibilitassem a implementação de um modelo de gestão por resultados.

Além disso, no diagnóstico do PPV foram identificados gargalos no Sistema de Justiça Criminal que favoreciam a impunidade. Dentro dessa nova concepção de segurança pública, para garantir o êxito da política seria preciso articular melhor as agências do Sistema de Justiça Criminal. Em suma, as Polícias, o Poder Judiciário e o Ministério Público deveriam se comunicar melhor e de modo regular. Outro valor que orientou a coordenação do PPV, e que serviu como diretriz para o comitê gestor, foi a defesa do trabalho integrado das polícias. Para que essa integração fosse possível, era preciso desenvolver esse mecanismo de coordenação tanto no nível central do governo, quanto na Secretaria de Defesa Social (Macedo 2012).

O Comitê Gestor do PPV, como mecanismo de monitoramento da política pública de segurança, começou a funcionar de modo regular em 2008 com a coordenação política do Governador do Estado e com a coordenação técnica do Secretário de Planejamento. É necessário destacar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV são processuais, não são estáticos, mas dinâmicos e têm sofrido modificações e aperfeiçoamentos ao longo destes 7 anos.

O fato da SEPLAG estar a frente da coordenação técnica do comitê gestor revela o papel de cérebro do governo que esta secretaria assume na gestão de Eduardo Campos. E indica ainda, em se tratando da Segurança Pública, uma concepção de política que não é restrita à polícia, mas envolve outras secretarias de governo e a articulação com outros poderes. Além disso, simboliza e reforça o compromisso pessoal do governador com o tema. O Modelo de Gestão do PPV, portanto, traz em seu bojo uma dimensão de governança – elemento de poder e liderança política – e de gestão.

O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas:

- 1) Defesa Social;
- 2) Administração Prisional;
- 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria;
- 4) Prevenção Social e
- 5) Enfrentamento ao Crack.

Cada uma dessas câmaras reúne-se entre segunda e quarta-feira para deliberar questões que serão tratadas na reunião semanal do comitê gestor, que acontece todas as quintas-feiras e, uma vez ao mês, é presidida pelo próprio governador.

A consolidação e a legitimidade política do modelo de monitoramento e gestão do PPV, combinada

à capacidade técnica dos gestores, como já dito, é uma das principais causas para o sucesso da referida política. Assim, foram muitos os avanços trazidos pelo Comitê Gestor do PPV ao longo desses anos. Alguns dos mais importantes foram:

- 1) Criação de uma carreira de gestor estadual e a realização de concursos para preencher essas vagas. Os gestores foram distribuídos entre as secretarias, ou seja, sua atuação não se concentrou apenas na SEPLAG.
- 2) Elaboração de protocolos e procedimentos obrigatórios de ação integrada entre as polícias e indicadores de resultado semanais, para cada uma das 26 áreas integradas de segurança em Pernambuco.
- 3) Territorialização do trabalho policial com a incorporação da divisão do estado em áreas integradas pelo núcleo estratégico de gestão da política pública. A definição dos procedimentos de atuação policial passou a ser realizada de acordo com essa divisão territorial. Tal fato permitiu a sofisticação do acompanhamento da situação dessas áreas ao longo do tempo e do espaço.
- 4) A territorialização trouxe avanços também na identificação das configurações de homicídios, e, portanto, na identificação das causas das mortes violentas, que não possuem o mesmo padrão em todo estado, variando entre áreas integradas. Esse avanço qualitativo possibilitou que as polícias atuassem de maneira mais inteligente e sofisticada no combate aos homicídios.
- 5) O Fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, do ponto de vista dos recursos materiais e humanos, e a criação de equipes de CVLI permitiu o aumento da capacidade de investigação de CVLI's do estado.
- 6) Criação de gratificações e estímulos para os policiais que atingirem a meta nas áreas sob sua responsabilidade. Esse mecanismo valoriza e estimula o profissional e possibilita o controle da atividade e a substituição de profissionais que não estejam sintonizados com a política. Nesse sentido, os ganhos coletivos se tornam ganhos individuais, facilitando o processo contínuo de mudança institucional rumo a uma maior profissionalização das polícias.
- 7) Promoção da articulação entre as agências do Sistema de Justiça Criminal, por meio de uma câmara técnica específica. O que permitiu o ajuste dos tempos das Polícias com os do Ministério Público, da Defensoria e do Poder Judiciário.

É possível afirmar, desse modo, que o Comitê Gestor promoveu (e promove) uma gestão de polícia baseada no território e na resolução de problemas. O problema a ser resolvido é o crime violento letal intencional, o objetivo é reduzir a taxa de CVLI de Pernambuco em 12% ao ano, por meio da combinação de estratégias de repressão qualificada e prevenção social, articulando o Sistema de Justiça Criminal e incorporando outros atores da gestão estadual e da sociedade civil.

É importante destacar que a legitimidade desse núcleo estratégico central tem componentes políticos e técnicos, vinculados à importância do tema na agenda do Chefe do Executivo e da Secretaria de

Planejamento na coordenação dos principais projetos do governo.

Os primeiros anos do PPV já trouxeram resultados positivos, mas a despeito disso, conforme já mencionado, foram anos de debate e disputa em torno dos valores e das estratégias desta política. Assim, a consolidação dessa nova concepção de segurança pública dentro do governo estadual, das instituições policiais e das outras agências do Sistema de Justiça Criminal – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública –, bem como na sociedade civil ocorreu de modo processual e gradual.

Foi muito importante, nesse sentido, o governo ter aceitado participar das audiências públicas convocadas pela Assembleia Legislativa, de debates em universidades e ONGs e, principalmente, ter assumido a responsabilidade de realizar a I Conferência Estadual de Segurança Pública (CESP-PE), no ano de 2009.

A CESP-PE foi um grande momento de prestação de contas, escuta e diálogo em torno do PPV. A conferência estadual foi organizada por uma comissão paritária composta por membros do governo e da sociedade civil e organizou-se da seguinte forma: 14 conferências regionais (11 no interior do estado e 3 na Região Metropolitana do Recife) e a Conferência Estadual. Os participantes das conferências eram trabalhadores da área de segurança pública, gestores governamentais e militantes de diversas áreas da sociedade civil organizada.

Politicamente, esse momento foi estratégico, pois, além de promover um debate tenso e rico entre atores que tradicionalmente não conversam entre si, possibilitou do ponto de vista simbólico uma reafirmação do compromisso do Governador com o tema da segurança pública. Neste sentido, uma das principais críticas de setores da sociedade civil organizada ao PPV atualmente, de acordo com nossas entrevistas, diz respeito ao fato destes mecanismos de escuta e diálogo, presentes de maneira muito forte no primeiro mandato, terem sido interrompidos, pelo menos nesse formato, no segundo mandato.

Ante o exposto, é possível afirmar que o primeiro mandato do Governo Eduardo Campos, entre os anos 2007 e 2010, foi o momento da consolidação valorativa da política, isto é, da consolidação de uma nova concepção de segurança pública no estado e da afirmação de um modelo de gestão integrado da Política Pública de Segurança, sob a liderança do Governador. Já o segundo mandato é caracterizado, principalmente, pela institucionalização do papel da SEPLAG na coordenação do PPV, processo esse que, como visto, provoca mudanças absolutamente relevantes na condução e nos contornos da política pública estadual de segurança.

Algumas tendências do PPV

Nesta seção do presente artigo, busca-se identificar e avaliar o desenvolvimento e o desempenho do PPV, a partir das percepções de atores importantes no processo de construção, implementação e monitoramento da política, tanto no âmbito do Governo, quanto da Sociedade Civil. Esta análise exploratória baseia-se em vinte e cinco entrevistas em profundidade realizadas com atores-chave, no segundo semestre de 2013. Portanto, a seguir, serão apresentadas algumas das principais tendências na avaliação do PPV identificadas no discurso dos atores entrevistados.

Avaliação do PPV

De modo geral, o PPV é considerado uma política exitosa – o que não implica a ausência de críticas – e uma iniciativa pioneira no estado de Pernambuco, e no Brasil, tanto pelos gestores quanto pela sociedade civil.

Muitos dos entrevistados ressaltam que esta é, de fato, a primeira experiência de política pública de segurança do estado de Pernambuco. E esse seria o grande salto qualitativo em comparação às ações implementadas por governos anteriores neste estado e em outros estados brasileiros.

Uma das grandes novidades trazidas pelo PPV seria, num plano mais macro, o seu desenho institucional, ou seja, a existência de ações coordenadas, transversais, planejadas, que possuem continuidade no tempo e no espaço e são monitoradas por meio do estabelecimento de prioridades, de metas e de mecanismos de gestão.

“Eu tenho uma avaliação muito positiva. Assim porque eu faço uma avaliação do Pacto no contexto do estado de Pernambuco. Então, eu venho trabalhando muito com o tema da violência há muitos anos e acompanhei muito de perto os governos anteriores quando não havia política alguma de segurança, né? Então, o pacto, claro, ele tem que ser avaliado nesse contexto. Assim... é uma política que ela é implementada no estado, que tinha altíssimos índices de violência e criminalidade, que não tinha nenhum tipo de iniciativa do governamental, desse tipo né? Que fosse uma política abrangente, que ela tivesse uma concepção clara, que tivesse objetivo, essa coisa toda nunca existiu aqui no estado. Então, eu acho que a própria iniciativa do pacto, ela em si, ela já é positiva, né? E os resul... e o fato dela... dele ter sido implementado... vamos dizer... mais ou menos tal como foi planejado... assim... ela ter permanecido no eixo né? com os objetivos que... que foram pensados lá... lá no início e ter obtido resultados né... num... com relação a ... a ... criminalidade e a violência, faz com que ela seja uma política muito positiva... assim... então eu acho que... ainda continuo avaliando muito bem o Pacto pela Vida, o que não quer dizer que ele não tenha problemas”

Sociedade Civil

“Pernambuco nunca teve uma política de segurança pública. Na verdade, no Brasil é difícil, com exceção de projetos, não de programas de governo, é difícil a gente ter conhecimento de programas voltados para redução da criminalidade e trabalhos em defesa social”.

Gestor Público

Como pode ser constatado nos trechos de entrevistas apresentados acima, o êxito do PPV com relação à sua prioridade, ou seja, à redução dos crimes contra a vida, e à meta estabelecida não é questionado. Todos os entrevistados atestaram e reconheceram o sucesso do programa no que tange à redução da taxa de CVLI's em Pernambuco.

Tanto os membros da sociedade civil, como os gestores públicos afirmaram que o principal êxito do Pacto pela Vida foi ter chegado a um decréscimo de 40% no número de pessoas assassinadas no estado entre 2007 e 2013.

“A redução dos índices de violência e criminalidade. Esse é o grande ponto forte do programa”.

Sociedade Civil

Mesmo aqueles setores da sociedade civil que questionam os caminhos prioritários escolhidos pelo programa, admitem que a diminuição na taxa de homicídios é o maior logro alcançado pelo programa.

“Eu não vou questionar os números, né? Reduziu o número de homicídios no estado de Pernambuco e isso é inquestionável. Agora, a um custo que eu não sei se é o custo que a sociedade toda estaria ganhando com isso”.

Sociedade Civil

Principais pontos fortes do PPV

Outro elemento interessante a ser analisado é a explicação de nossos entrevistados a respeito dos fatores que possibilitaram a construção de uma política pública exitosa na área de segurança em Pernambuco. Os entrevistados são quase unânimes em reconhecer que o marco zero nesse processo foi a **vontade política do governador**, que chamou para si a questão da segurança pública – tema controverso e que historicamente vinha sendo evitado pelos chefes do executivo do estado.

No Pacto pela Vida, o chefe do executivo passou a ocupar o mando direto da política pública de segurança do estado, tomando para si a responsabilidade do programa e cobrando pessoalmente dos gestores mais efetividade nas ações desempenhadas.

“E eu acredito que a liderança do governador é um ponto chave. Ele chamou pra si a questão da segurança. Ele não delegou pra ninguém. Ele não jogou e disse: ‘isso não é problema meu! Isso é problema teu’. Não! Ele disse: ‘isso é problema meu’ ”.

Gestor Público

“É evidente que ela [a política de diminuição de violência e criminalidade] não funcionaria se não tivesse havido essa reestruturação da arquitetura institucional da segurança, que foi feita no âmbito do governo e que essa reestruturação também não teria sido feita, se não houvesse um empenho pessoal do Governador, ou seja, a famosa vontade política né?!”

Sociedade Civil

O papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança de Pernambuco traz implicações no plano simbólico e prático. No plano simbólico, evidencia um compromisso com a questão, que se torna prioridade de governo e isso repercute nas instituições e nas práticas dos atores implicados na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador dispara um conjunto de mudanças no arranjo institucional que conduzem os processos de formulações e implementação do PPV. Assim, um dos mais importantes desdobramentos institucionais da vontade política do governador reflete-se no **papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG)** no Pacto pela Vida.

Grande parte dos entrevistados aponta a atuação da SEPLAG como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos. A SEPLAG é o centro da gestão do governo Eduardo Campos e atua como a secretaria responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritários do governo. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, mas assumiu maior protagonismo na coordenação da política, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV.

“O PPV eu enxergo principalmente como um grande programa de gestão, é a gente sempre vinha da máxima de que quem entendia de segurança era a polícia e várias pessoas entidades não-policiais se envolveram na construção desse programa, e transformar a polícia continua sendo uma peça fundamental, mas ficou claro que a polícia não tinha um método para agir num estado conflagrado, como era Pernambuco até 2006 (...) o PPV, apesar de no começo eu acho que ele não foi desenhado para o que ele é hoje, ele evoluiu bastante. Quando a gente pensa em 2007, a proposta inicial do PPV, né, aquele documento que tinha 138 projetos e que a gestão talvez fosse um desses projetos e se mostrou que a gestão era 99% do pacto, tanto é que o PPV só começou a dar algum a partir de novembro de 2009 que foi quando começou o comitê gestor a se reunir”

Gestor Público

“O pacto pela vida é uma política pública do governo do estado de Pernambuco que é desenvolvida desde o ano de dois mil e sete continuamente aprimorada e... com o objetivo de prevenir e reduzir a criminalidade. Então é uma política transversal, é uma política que envolve vários entes, coordenada pelo poder executivo, que tem a liderança do nosso governador do estado e a atuação de várias secretarias de estados coordenadas pela SEPLAG, entes do executivo, do legislativo, do judiciário, do ministério público, da defensoria”.

Gestor Público

A promoção de um paradigma de segurança que rompe com posturas conservadoras de lei e ordem e com a ideia de que segurança é coisa de polícia é outro ponto forte do PPV. Já no momento de sua formulação o PPV colocou em diálogo diversos atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Defensoria Pública, das Polícias e Sociedade Civil e esse momento de escuta e participação é lembrado como um momento de grande importância para a construção da política.

Se existem queixas relativas a uma interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada, muitos entrevistados apontam como ponto fundamental para o sucesso do programa a permanência e a radicalização da **articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público**. Da mesma forma, a maior **integração entre as duas polícias, civil e militar**, na execução de suas competências é apontada por atores da sociedade civil e do governo, principalmente das próprias polícias, como fator primordial para o aumento da eficácia de suas ações e, conseqüentemente, para a redução do número de homicídios.

“A integração [das polícias] é um ponto forte do pacto, né? Essa integração: o trabalho conjunto onde todos se juntam e conseguem o objetivo, certo? E o diagnóstico perfeito”.

Gestor Público

“Acho que o maior avanço foi dentro das polícias, por incrível que pareça. Eu acho que avançou muito, porque essa é uma estrutura muito complicada”.

Sociedade Civil

O processo de integração das polícias teve importância central para a implantação das ações do PPV e para a superação de antigos gargalos que dificultavam o fluxo dos procedimentos no Sistema de Justiça Criminal. Contudo, é importante destacar que esse é um processo contínuo, que ainda encontra obstáculos por parte da cultura institucional de cada uma das corporações que, a despeito do diálogo e do trabalho conjunto, têm disputas com relação a monopólios, recursos e legitimidade do ponto de vista profissional.

“A integração das polícias, né? Sem uma polícia querer fazer o serviço da outra. Isso é muito importante. Integrar não quer dizer misturar, não quer dizer invadir o espaço, não. (...)E esse modelo que exigia o trabalho conjunto, isso é um ponto muito forte. Então, integração, em um primeiro momento das polícias em si e em um segundo momento a integração das instituições de segurança e justiça como um todo: o Ministério público e o poder judiciário, defensoria pública e, por fim, o sistema penitenciário”.

Gestor Público

Principais críticas

O reconhecimento do êxito do PPV, não o isenta de críticas. Nesse ponto, há uma diferenciação maior entre as falas de gestores públicos e da sociedade civil. O olhar dos gestores volta-se mais para identificação de gargalos e de pontos que podem ser mais bem trabalhados no futuro desde o ponto de vista dos mecanismos e estratégias de gestão. Já a atenção da sociedade civil volta-se para questões mais valorativas e, especificamente, para o papel que desempenha na evolução e no monitoramento da política.

Nesse sentido, uma primeira crítica feita de modo recorrente pelos atores da sociedade civil é a de que **o papel da repressão foi privilegiado em detrimento do papel da prevenção** nesta política pública. Tais informantes argumentam que a fatia do orçamento destinada às atividades de prevenção é efêmera comparada à verba designada para ações repressivas.

Além disso, representantes da sociedade civil alegam que as atividades de prevenção não são estruturadas e monitoradas criteriosamente, como é feito com as ações repressoras. Afirma-se que, no âmbito da prevenção, o modelo de gestão caminha a passos mais lentos e ainda não está completamente estruturado.

“Você procura informação sobre as ações preventivas do pacto e o que você encontra são essas ações isoladas, né? (...) Prevenção ela tem que ter o mesmo tipo de concepção que você tem pra repressão, ela tem que ser integrada, ela tem que ter meta, você vai ter que, integrar com outro campo da política, assistência social, educação, saúde. Integra de que maneira? Onde é que você mede resultado? Você tem que fazer a mesma coisa para área de prevenção que você faz na área de repressão”.

Sociedade Civil

“Você pode atacar a violência numa origem muito anterior a violência propriamente dita. Você pode reduzir o número de indivíduos motivados, por exemplo, né? E não foi essa a decisão do governo”.

Sociedade Civil

Para muitos, a razão dessa defasagem estaria na busca por resultados mais imediatos, o que acabaria por reforçar uma concepção policialesca de segurança pública. De acordo com essa percepção, o PPV estaria centrado somente na atividade policial e esqueceria das outras facetas do fenômeno da violência e da criminalidade, que tem cunho cultural e social, e, dessa forma, estaria reproduzindo – de modo mais sofisticado e com êxito – o modelo conservador de segurança pública que procurava combater.

“Eu acho que o Pacto pela Vida tem o mérito de ser um programa pra segurança pública num estado que historicamente não tinha esse tipo de programa, mas eu tenho uma visão sobre o pacto que ele ainda não traz nada de novo na percepção da violência, na construção de uma sociedade diferente, mais justa. Ele é um programa policialesco, como outros que aconteceram no mundo inteiro, e que procura reduzir os homicídios através de um monitoramento mais próximo do aparelho coercitivo do estado”.

Sociedade Civil

Por outro lado, gestores do governo argumentam que a prevenção na segurança pública faz parte de um projeto governamental mais amplo e que esta faceta da segurança pública, portanto, não está sendo negligenciada ou prejudicada. Apesar disso, alguns gestores reconhecem que as políticas de prevenção desenvolveram-se mais lentamente que as políticas de repressão qualificada. Porém, estes gestores afirmam que, nos últimos anos, a prevenção vem assumindo um maior protagonismo. No trecho da entrevista apresentado a seguir, a educação integral aparece como carro chefe do programa de prevenção à violência.

“Mas a prevenção ele tá em uma coisa que eu acho muito mais forte e que o governador falou algumas vezes, que ninguém tem captado, que cientificamente é provado quando se fala em segurança, né? Tem duas coisas comprovadas que melhoram a segurança. Isso é cientificamente [comprovado] fazendo análise de regressão: é prender, é encarceramento e educação integral. Pernambuco hoje tem o maior programa de educação integral do Brasil. Isso ninguém fala. Isso não tá nem na fala da gente do Pacto pela Vida que era para estar. A gente está falando isso porque está em outro pacto, Pacto pela Educação, que a gente vende de como se fosse outro programa. E na verdade ele é o grande programa de inclusão social educacional, também de redução de criminalidade, por quê? Por que as escolas de tempo integral e de tempo semi-integral, elas não estão só nas áreas nobre. (...) Então, o nosso programa de prevenção, na verdade, o carro chefe dele se chama educação integral”

Gestor Público

A preocupação com o **sistema prisional** aparece, ainda que de modo diverso, nas falas de gestores e de membros da sociedade civil. Na visão dos atores da sociedade civil, especialmente dos militantes na área dos Direitos Humanos, haveria um encarceramento massivo promovido pelo PPV, sem uma preocupação com a qualidade dessas prisões e com os aspectos estruturais do sistema penitenciário.

Dentro do governo, o sistema prisional é reconhecido por vezes como um gargalo que ainda permanece como um desafio a ser enfrentado nos próximos anos. Mas, na visão dos gestores, houve inteligência e planejamento nos encarceramentos que se focaram em homicidas e em homicidas contumazes. O fator de preocupação é justamente a necessidade de melhorar a estrutura física das prisões e também a gestão do sistema carcerário como um todo.

“Um país dicotômico, né, um país contraditório, então você tem uma estrutura política sofisticada com um Estado de Direito ausente. Então a preocupação do governo de melhorar o sistema prisional, fazer com que o sistema prisional funcione, que do jeito que ele está hoje ele está funcionando para o crime organizado, são as relações que a gente vê hoje”

Sociedade Civil

“Eu não tenho dúvida nenhuma de que é isso, aliás eu acho que é uma crítica que eu faço ao Pacto pela vida do Governo do estado. Ele não avançou no sistema prisional, né, a gente tem ainda no sistema prisional pernambucano os presos liderando o tráfico de drogas dentro do presídio, liderando ainda o extermínio dentro do presídio. São presídios que tem superlotação e não foi uma coisa resolvida dentro do Pacto pela Vida do governo do estado”.

Sociedade Civil

No discurso da sociedade civil, a **interrupção do diálogo entre governo e sociedade** aparece como uma das mais substantivas debilidades do Pacto pela Vida. A sociedade civil teve participação ativa no momento de formulação do projeto e de disputa valorativa em torno do mesmo, dando legitimidade ao PPV. Porém, no segundo momento, sentiu-se alijada do processo, sem ter mecanismos diretos de participação no monitoramento e na avaliação do projeto.

O principal exemplo da interrupção do diálogo, dado por esses informantes da sociedade civil organizada é a não instauração do Conselho Estadual de Segurança Pública que teria sido aprovada na I Conferência Estadual de segurança Pública – o último canal de participação mais direta da sociedade civil organizada.

“Optaram por um modelo de diálogo com a sociedade civil e de participação que excluiu os conselhos, os conselhos e os processos de conferência. (...) O Pacto pela vida previa a instalação do Conselho Estadual de Segurança Pública e previa a realização de Conferências Estaduais de Segurança Pública a cada três anos. Isso não aconteceu. (...) O pacto mudou muito, aquele pacto que foi desenhado lá no início ele hoje já é diferente em termos de linha de ação, da estrutura mesmo do programa. Ele já é outra coisa. Agora nós não temos informação porque você não tem acesso, apesar do governo dizer que a reunião das câmaras técnicas é aberta a qualquer pessoa e tal, não é exatamente assim”.

Sociedade Civil

“Nas câmaras temáticas não existe um mecanismo formal claro de participação da sociedade civil. O que a gente tinha instituído quando elaborou o pacto era exatamente isso, esse mecanismo seria o Conselho Estadual de Segurança Pública. O conselho não foi instaurado, existe decreto que a gente montou junto com o governo para que o governo aprovasse, tá? E ele não aprovou, isso morreu, tá entendendo? E nunca mais se voltou a essa discussão”.

Sociedade Civil

Os gestores públicos, quando provocados a esse respeito, negam a interrupção desse diálogo. Afirmam que as reuniões do Comitê são abertas, que o alto escalão negocia e recebe a sociedade civil sempre que solicitado e que todo o planejamento de ações governamentais tem levado em consideração as demandas da população através dos seminários *Todos por Pernambuco*.

Principal desafio

A título de conclusão, é importante perceber que se a vontade política do governador é um dos principais pontos fortes identificados no PPV, em ano eleitoral, ela se torna, paradoxalmente, uma das principais fragilidades da política.

Uma das preocupações apresentadas pelos entrevistados é a possível **descontinuidade do programa com a mudança de governo**. É o dilema que coloca o Pacto pela Vida no limite entre uma política de governo e uma política de Estado. Apesar dos constantes esforços por institucionalizar o programa – vide o papel da SEPLAG, o estabelecimento de protocolos policiais etc. – ter a figura do governador como pilar de sustentação do PPV faz com que uma mudança de governo ameace a continuidade desta política de segurança no estado de Pernambuco.

Muitos dos entrevistados mostraram-se descrentes quanto à criação de mecanismos institucionais capazes de garantir a continuidade da política, diante de um governo que não a trate como prioridade e que não tenha o compromisso e o empenho do chefe do executivo com a questão da segurança pública.

Apesar disso, alguns acreditam que o PPV tem capilaridade entre os formadores de opinião e a sociedade em geral, a ponto de garantir uma pressão da população para a manutenção do programa.

“A gente tem que fazer com que esse programa, essa marca, não seja uma marca de Eduardo Campos, certo? E sim um programa de política pública do estado de Pernambuco. Ou seja, que ele se mantenha independente da mudança do governo, independente de quem venha a assumir o cargo de governador do estado de Pernambuco quando Eduardo Campos não for mais o governador”.

Sociedade Civil

“É preciso que o próximo governador eleito não tente querer desmontar essa política, que é uma política muito consistente. Então assim, a gente vai ter eleição para o governo do estado e espero que essa política seja uma política de estado encarada por todos os candidatos que se apresentarem”.

Sociedade Civil

“Eu acho que o principal desafio é ter essa sustentabilidade, ou seja, nós vamos ter um novo governo e aí é um grande desafio que essas bases do pacto pela vida permaneçam no próximo governo. Eu acho que esse é o grande desafio do pacto, ou seja, ele... ele continuar a crescer, esse é o grande desafio”.

Gestor Público

Em suma, é possível perceber que tanto os gestores quanto os membros da sociedade civil fazem uma avaliação positiva do PPV, enaltecendo o seu pioneirismo ao reconhecê-lo como a primeira política pública de segurança do estado de Pernambuco, que traz em seu bojo uma nova visão de segurança pública e que não se reduz ao âmbito das polícias e incorpora outros atores relevantes no processo – Poder Judiciário, Ministério Público, Sociedade Civil, Acadêmicos, Gestores etc. – delegando sua coordenação à SEPLAG.

Contudo, é importante observar também que todo este êxito só foi possível devido à vontade política do Governador do estado, que teria tomado para si a questão da segurança pública, elegendo-a como prioridade de seus dois mandatos. Esse ponto forte, no entanto, parece se converter, em determinado momento, mais especificamente no final do segundo mandato deste governador, em uma fragilidade. Com a aproximação das eleições e com a possibilidade de alternância no poder, o PPV teria a sua continuidade ameaçada.

Entre a sociedade civil impera a opinião de que se o controle social tivesse sido exitoso, o pacto estaria mais seguro e teria alcançado efetivamente o posto de política de estado e não de governo. Algumas críticas direcionadas ao programa vão nessa direção e afirmam que o programa precisa se comunicar melhor com a população em geral, além de retomar os mecanismos de escuta por meio das Conferências de Segurança Pública e da implementação do Conselho Estadual de Segurança Pública.

Conclusões

Silveira, Ratton, Monteiro e Menezes (2013) observam que, se examinarmos as dinâmicas internas às regiões brasileiras, perceberemos que em 2000, a região Sudeste puxava as taxas brasileiras para cima, com uma taxa de homicídios de 36,52 homicídios por 100.000 habitantes, quando a taxa brasileira era de 26,71 por 100.000. O Nordeste, em 1996, apresentava uma taxa inferior à nacional, com 19,36 por 100.000 habitantes. Contudo, tomando os últimos números divulgados pelo DATASUS (2013), que incluem as informações sobre mortalidade entre 1996 e 2011, é notável a inversão das posições: a taxa do Sudeste cai para 19,95 enquanto a do Nordeste cai para 36,24”.

Conforme indicamos acima, os dados do DATASUS indicam que no período entre 2007 e 2013, o único estado da Federação que observou queda consecutiva das taxas de homicídio em todos os anos foi Pernambuco. Indo mais além, os dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (INFOPOL/SDS) apontam para uma redução de 39% da taxa de crimes violentos intencionais em Pernambuco e de 60% na cidade do Recife entre janeiro de 2007 e dezembro de 2013 (SDS, 2014). Se tomarmos os dados do INFOPOL/SDS como referência, as taxas de Pernambuco e de Recife estão em torno de 34 e 28/100.000 habitantes, o que constitui redução significativa e é um indicador robusto de que, no período que se inicia em 2007, ano em que se inicia o Pacto pela Vida, é também o começo de uma redução contínua e consistente da mortalidade violenta em Pernambuco.

Este artigo tentou levantar e discutir algumas das principais mudanças e avanços que, na percepção de alguns dos principais atores envolvidos com a referida Política Pública podem ter produzido os efeitos de redução nas taxas de homicídio no estado.

Para os autores deste artigo, alguns pontos devem ser ressaltados como fundamentais para a construção e implementação da Política Pública de Segurança de Pernambuco, o PPV-PE: a) a entrada do tema na agenda política como elemento central do governo Eduardo Campos; b) a capacidade de liderança do Governador do Estado na condução da Política de Segurança (PPV-PE); c) as mudanças institucionais realizadas no nível do planejamento estratégico; d) a construção de um modelo e de uma instância de gestão transversais e integrados de várias agências do executivo estadual e do Sistema de Justiça Criminal; e) a definição de prioridades claras (tanto no nível político-valorativo, quanto no nível prático: os homicídios como foco da política pública); e) a utilização de informação de boa qualidade para a tomada de decisão e resolução quase-imediata de problemas; f) o desenvolvimento de um ambiente de colaboração interinstitucional semanal voltado para o acompanhamento territorial das taxas de crimes violentos e dos protocolos policiais e não-policiais de intervenção em cada área integrada de segurança; g) os mecanismos de controle externo e interno da atividade policial dirigidos para as prioridades estabelecidas; h) a reforma incremental das Polícias através de sistema de promoções e de incentivo ao cumprimento das metas; i) o papel ativo da Corregedoria Integrada de Defesa Social na punição de policiais envolvidos com a produção de mortes violentas; j) a realização de operações policiais integradas dirigidas para o desbaratamento de redes criminosas de produção de mortes violentas (grupos de extermínio, grupos organizados que controlavam o atacado e o varejo de drogas ilícitas); l) o apoio dos meios de comunicação a partir do momento em que há uma percepção evidente de que o PPV-PE produzia efeitos nas áreas mais vulneráveis à violência.

O sucesso objetivo do PPV-PE, evidenciado acima e reconhecido por agências internacionais como a ONU (Folha PE 2013) e o BID (Blog do Jamildo 2014), não obscurece o fato de que alguns desafios permanecem para os próximos anos: a) a reforma do sistema prisional e do sistema de medidas socioeducativas; b) a manutenção da capacidade de inovação no plano policial; c) o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e sua incorporação pela polícia; d) o desenvolvimento dos sistemas de informação; e) a transformação dos processos de formação policial; f) a participação mais efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário na implementação do PPV-PE; g) o desenvolvimento de estratégias de prevenção da violência e da criminalidade, tanto no plano da prevenção primária, quanto secundária e terciária (vide Rattton 2012); h) a incorporação dos municípios aos processos

de prevenção social. Deve ser notado que alguns destes desafios estão relacionados e dependem de eventuais mudanças de orientação no nível federal ou de mudanças no plano legislativo que possam “forçar” municípios e governo federal a participarem de forma mais ativa da construção de programas voltados para a redução da violência e do crime.

Concluindo, arriscamos dizer que as estratégias de implementação de políticas públicas *top-down* (Pressman e Wildavsky 1973) foram fundamentais para a que a expressão da intenção governamental de reduzir os homicídios pudesse produzir resultados efetivos (O’toole Jr 1995) em todo o período analisado (2007-2014). A participação e o envolvimento do governador e dos níveis centrais do governo na construção e implementação do PPV constituem parte significativa da explicação do sucesso do mesmo, constituindo também o principal desafio para a continuidade e a sustentabilidade de tal Política de Segurança Pública. A predominância deste tipo de abordagem predominou no primeiro governo Eduardo Campos (2007-2010) e garantiu a emergência de novas formas organizacionais no segundo governo (2011-2014). Este segundo momento é caracterizado pela emergência, já visualizada no primeiro momento, de “dimensões substantivas de intervenção (...), estratégia de implementação mais adaptativa, colocando a negociação, a construção de acordos, a adaptação e a aprendizagem como instrumentos centrais para preservar o espírito da intervenção, ainda que com revisão de prazos, metas e do próprio planejamento” (Berman 1980 apud Costa e Bronzo 2012).

Estão dadas algumas das condições fundamentais para a continuidade do ciclo virtuoso de inovações que produziu resultados expressivos nos últimos oito anos na área de Segurança Pública em Pernambuco. Mas o equilíbrio entre a manutenção da capacidade de liderança localizada no Executivo Estadual e o desenvolvimento permanente de mecanismos de institucionalização e adaptação nos níveis intermediários de implementação do Pacto Pela Vida serão os elementos chave para o avanço das Políticas Públicas de Segurança no estado nos próximos anos.

Finalmente, uma agenda de investigações promissora e já iniciada pelos autores deste paper e que serão tornadas públicas em 2014, com apoio do *Banco Mundial e Open Society Foundations*, diz respeito à necessidade de avaliações de impacto dos programas componentes do Pacto pela Vida e de avaliações comparada dos custos do PPV-PE.

Referências Bibliográficas

Beato, C 2008 *Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: UFMG.

Berman, P 1980 Thinking about Programed and Adaptative Implementation: Matching Strategies to Situations. In: Ingram, H M et al *Why Policies Succeed or Fail*. London: Sage.

Blog Do Jamildo 2014 Pilar da campanha de Eduardo Campos, Pacto Pela Vida recebe prêmio do BID nesta quarta. Disponível em: <<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/01/15/>>. Último acesso: 20 de fevereiro 2014.

Castro, M M, Alves Da Silva, B F, Assunção, R e Beato, Filho C 2004 Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios. *Cad. Saúde Pública*, 20(5): 1269–1280. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2004000500021>

Costa, B L D e Bronzo, C 2012 Intersetorialidade no Enfrentamento da Pobreza: o Papel da Implementação e da Gestão. In: *Implementação de Políticas Públicas – Teoria e Prática*. Belo Horizonte: UFMG.

DATASUS 2013 Available at www2.datasus.gov.br.

Folhape.com.br 2013 Pacto pela Vida recebe Prêmio da ONU. Disponível em: <<http://www.folhape.com.br/blogdafolha/?p=98640>> Último acesso: 5 de janeiro de 2013.

IBGE 2011 Disponível em: <www.censoibge2010.gov.br>

INFOPOL 2014 Disponível em: <www.pactopelavida.pe.gov.br>

Macedo, A O 2012 ‘Polícia, quando quer, faz!’: análise da estrutura de governança do ‘Pacto pela Vida’ de Pernambuco. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, UnB.

Marques, E e Pimenta, C A 2013 *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. Rio de Janeiro and São Paulo: Fiocruz/Unesp.

O’Toole Jr., L J 1995 Rational choice and policy implementation: Implications for inter-organizational network management. *American Review of Public Administration*, 25(1): 43–57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/027507409502500103>

Pernambuco 2010 Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública, 2007. Disponível em: <<http://www.pactopelavida.pe.gov.br/material-institucional/>> Último acesso: 20 de junho de 2010.

Pressman, J L e Wildavsky, A 1973 *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Ratton, J L 2012 Políticas Locais de Prevenção da Violência. In: *A Segurança Cidadã em Debate*. Recife: Urbal.

Ratton, J L 2013 Segurança pública, possibilidades e desafios: o caso do Pacto pela Vida [Memo].

Sauret, G 2012 *Estatísticas pela Vida*. Recife: Bagaço.

Silveira, R, Ratton, J L, Menezes, T, e Monteiro, C 2013 Avaliação de política pública para redução da criminalidade violenta: o caso do programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco [Memo].

EFETIVIDADE E AVALIAÇÃO EM PROGRAMAS DE PREVENÇÃO AO CRIME EM MINAS GERAIS

Claudio Beato, Andréa Maria Silveira



*Evento Na correria com o Fica Vivo!, promovido pelo Núcleo de Prevenção à Criminalidade do bairro Ribeiro de Abreu (Belo Horizonte/MG).
Crédito SEDS-MG*

EFETIVIDADE E AVALIAÇÃO EM PROGRAMAS DE PREVENÇÃO AO CRIME EM MINAS GERAIS

Claudio Beato¹, Andréa Maria Silveira²

Resumo

Neste ensaio iremos analisar estudos que avaliaram a efetividade das políticas de prevenção adotadas pelo Governo de Minas Gerais em relação à criminalidade. Focaremos mais em trabalhos de avaliação de resultados do que processos de implementação desses programas e projetos. Trata-se, portanto, de artigos com alguma evidência empírica, que podem ser classificados de acordo com seu grau de cientificidade. Para uma discussão mais sistemática, utilizaremos a Escala de Maryland que classifica as pesquisas de avaliação segundo suas forças e fraquezas metodológicas em cinco categorias. Logo a seguir, traçaremos um paralelo deste contexto com outros países. Finalmente, discutiremos algumas implicações desta discussão acerca dos programas de prevenção.

Introdução

Quando se discutem as políticas sociais e criminalidade, uma combinação de políticas sociais e programas de prevenção ao crime frequentemente é proposta visando a manutenção de baixas taxas de crime. Embora não seja muito clara a associação entre programas sociais genéricos e programas específicos para o trato da criminalidade, a concepção usual associa este tipo de intervenção social com a redução de crimes, devido a um senso comum segundo o qual políticas sociais genéricas devem afetar a criminalidade (Welsh e Farrington 2012; Rolim 2006).

Mas quais são os efeitos mais importantes dessas políticas sobre a redução da criminalidade? Essa dificuldade de avaliarmos ocorre em parte porque políticas sociais são elaboradas e executadas em diferentes níveis da administração pública (municipal, estadual, federal). No Brasil, por exemplo, as polícias estão sob o controle dos governos estaduais, mas uma parte significativa das políticas sociais está sob os auspícios de governos municipais e o governo federal. Os municípios, por sua vez, têm uma grande capilaridade na execução de programas voltados para os mais distintos públicos como jovens, famílias em situação de risco, jovens em liberdade assistida ou populações de rua para citar apenas alguns grupos que poderiam ser mais diretamente relacionados ao tema da prevenção da violência (Banco Mundial 2003; Soares 2006). Contudo, o poder de polícia dos municípios é muito limitado e restrito às Guardas Municipais, o que constitui um limite para a configuração de projetos Weed and Seed que articulam elementos de repressão qualificada e prevenção social (Banco

¹ Professor titular do Departamento de Sociologia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG).

² Professora associada do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Universidade Federal de Minas Gerais.

Mundial 2003; Soares 2006; Rigakos 1996; Kelly et al 2005). Neste cenário, muitos programas desta natureza, que visam conjugar diferentes estratégias de controle, são oriundos das esferas estaduais de governo, tais como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), o Pacto pela Vida ou o Fica Vivo.

Por outro lado, existe um problema conceitual ligado à dificuldade em se conceber programas de policiamento como atividades de prevenção. É um equívoco comum o tratamento programa de prevenção de uma maneira distinta e separada dos programas ligados ao policiamento. Muitos dos projetos avaliados são desenvolvidos pelas polícias, ou são projetos nos quais elas têm uma participação ativa. O IGESP, ou o GEPAR do Fica Vivo, são exemplos bem sucedidos de programas de prevenção envolvendo a polícia. Outros, como o Patrulhamento Ativo, têm todas as condições de serem um êxito, embora nunca tenham sido avaliados de forma mais sistemática (Beato 2008; Soares et al 2013).

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao escopo das intervenções, o que afeta diretamente a possibilidade de efetuarmos avaliações mais ou menos científicas. Na literatura latino-americana, e brasileira em especial, proliferam análises acerca de projetos de natureza institucional mais ampla e sistêmica (Beato 2012). Assim, via de regra, eles compreendem desde intervenções de natureza gerencial que busca integrar ações em diferentes níveis, como programas e projetos específicos voltados para diferentes tipos de públicos. Envolvem diferentes atores organizacionais que atuam sob lógica distinta, bem como ações em diferentes níveis de complexidade tais como projetos de reestruturação e requalificação urbana, ou de reeducação e reintegração de menores infratores ou egressos do sistema prisional. Não por acaso, as políticas mais conhecidas neste âmbito são patrocinadas por Governos Estaduais que muitas vezes buscam financiamento federal.

Um dos textos mais centrais para a discussão de uma política baseada em evidências é o de Lawrence Sherman (Sherman et al 2002), no qual são arrolados mais de 500 estudos norte americanos e ingleses para os quais se buscou avaliar a efetividade de programas e projetos de prevenção. As iniciativas são categorizadas segundo sete ambientes institucionais de implementação: a) família, b) as escolas, c) comunidades, d) mercado de trabalho, e) lugares, f) agência de polícia e, g) cortes e instituições correcionais. O caso norte americano e inglês é abundante em experiências, projetos e programas voltados especificamente para temáticas particulares relacionadas à violência e criminalidade. Consideram-se projetos e programas bastante específicos e com foco bem delineado, o que torna a avaliação robusta cientificamente, pois permite estabelecer relações de causalidade. Contudo, este foco diminui muito a capacidade de generalização em direção a uma política sistêmica. Na tradição brasileira, por sua vez, é a estratégia de política institucional que dirige-se não a programas específicos em ambientes institucionais localizados, mas às grandes linhas e conjuntos de projetos que compõem uma política de estado (Beato 2012; Soares 2006). Como resultado, muitas discussões são de avaliações de processo, que se referem a como eles foram feitos, mais do que aos resultados obtidos. Se por um lado, este tipo de estratégia é quase inevitável dado nosso contexto de urgências de curto prazo, de limitações constitucionais e institucionais e da capacidade cognitiva operante na segurança pública, por outro lado, isto limita severamente nossa capacidade de avaliar criticamente quais os componentes e elementos que funcionam mais na prevenção (Beato 2012; Silveira 2007).

Assim, diversos aspectos contribuem para delinear os diferentes estilos de avaliação e implementação de projetos, políticas e programas. O enfoque multidimensional ainda é a tônica no universo das políticas públicas de segurança brasileiras. Isto resulta em programas mais caros e sujeitos a ineficiência. Contudo, existem exceções, e iremos discutir aqui algumas delas.

A prevenção da criminalidade e violência no Brasil

A incorporação de elementos de prevenção pelo Governo Federal no Brasil inicia-se com a constituição do Fundo de Segurança Pública, pelo Ministro José Gregory. Mais recentemente, desde 2003, o Governo Federal propõe uma Política Nacional de Segurança Pública, que prevê na sua agenda a prevenção da violência e criminalidade como uma das áreas de atuação. As ações de prevenção ganharam importância particularmente com a reformulação da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, que ampliou a possibilidade de financiamento de ações municipais de prevenção à criminalidade. Embora as experiências em curso desde então não tenham sido avaliadas pelo Ministério da Justiça, foi constituído um Banco de dados com o objetivo de levantar, sistematizar e disseminar as experiências dos programas. Em 2005, por meio do documento intitulado Perfil das Práticas Cadastradas no Observatório Democrático de Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade no Brasil, o Ministério da Justiça apresentou as características básicas de 168 práticas de prevenção cadastradas no Observatório até maio de 2005 (MJ 2005).

O trabalho realizado apontou que a Polícia Militar, e o Corpo de Bombeiros são as instituições que mais promovem ações de prevenção à violência e criminalidade, respondendo por 56% do total. A Polícia Civil responde por 23% e as secretarias estaduais e outras instituições da sociedade civil respondem por 11 e 10% respectivamente. Os problemas alvos mais citados, principalmente pelas Polícias, são o tráfico e uso de drogas, e a dependência química. Nas secretarias estaduais, na Polícia civil e em outras instituições, um terço dos projetos diz respeito à prevenção da criminalidade juvenil e a promoção do Estatuto da Criança e do Adolescente. As principais dificuldades apontadas para a realização dos objetivos dos programas são a falta de articulação, entendendo-se por tal a “contrapropaganda”, desconfiança da comunidade, dificuldade de interação, falta de engajamento, falta de interesse, falta de integração, falta de participação, receio e resistência da comunidade. Foi apontada ainda como dificuldade por dois terços dos programas a escassez de recursos humanos, físicos e materiais. Do total, apenas metade dos programas afirma ter passado por algum tipo de avaliação. Maiores detalhes sobre os tipos de avaliação aos quais os programas se submeteram e sobre os achados destas avaliações não foram apresentados (MJ 2005).

A maior parte dos programas está voltada para populações urbanas. Quanto aos resultados obtidos, a legitimidade das ações frente ao público alvo foi apontada por 28% dos respondentes. Do total dos programas 34,5% tem pelo menos uma instituição parceira, 32,7% duas ou mais, 19,6% três ou mais e 13,1% nenhuma instituição parceira. O nível de intervenção mais comum é o da comunidade, sendo que em 42,9% das vezes os jovens de 12 a 24 anos constituem a população alvo e 55,4% das iniciativas trabalham com vítimas e agressores. 32,3% dos programas relataram ter atingido mais 2000 pessoas nos 12 meses que antecederam a pesquisa e 64,9% afirmaram se apoiar em diversos tipos de intervenção. Apenas 7,7% dos programas focalizam fatores de risco (MJ 2005).

Embora o banco de dados liste apenas 168 iniciativas, profissionais da área reconhecem a existência de número superior de programas e projetos de prevenção em curso, muitos conduzidos por Organizações Não Governamentais, Instituições religiosas, e OSCIP (Organização Social de Interesse Público), a sua maioria tendo como campo de atuação as comunidades e como população alvo crianças e jovens. A maior parte dos projetos oferece oficinas de recreação, esporte, profissionalização, reforço escolar, cultura e arte. A ideia de ocupação do tempo dos jovens de forma a retirá-los das ruas e oferecer um espaço alternativo de socialização é prevalente.

No campo das políticas de saúde, tem destaque a Portaria No 737/GM (16 de maio de 2001), referente à Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, que estabelece, por sua vez, as diretrizes e responsabilidades institucionais, “nas quais estão contempladas e valorizadas medidas inerentes à promoção da saúde e à prevenção desses eventos, mediante o estabelecimento de processos de articulação com diferentes segmentos sociais” (Brasil 2001). A proposta de política está fundada no conceito constitucional de saúde que abrange as questões relativas a estilos de vida e aos condicionantes sociais, históricos e ambientais nos quais está imersa a sociedade brasileira. A portaria aponta ainda as diretrizes para a Política.

A primeira delas é promoção da adoção de comportamentos e de ambientes seguros e saudáveis, através de “ampla mobilização da sociedade em geral, e da mídia em particular, para a importância dos acidentes e das violências, bem como o reforço das ações intersetoriais relacionadas ao tema” (Brasil 2001). Para isto, sugere estratégias como a dos Municípios Saudáveis, Prefeito Amigo da Criança e Escolas “Promotoras de Saúde”, a divulgação técnica dos dados sobre acidentes e violências, o apoio a seminários, oficinas de trabalho e estudos, e o estímulo às sociedades científicas que produzem revistas especializadas para que promovam discussões e elaborem edições temáticas. O texto legal fala ainda da necessidade de desenvolver “a corresponsabilidade do cidadão num sentido amplo, incluindo a participação na reivindicação, nas proposições e no acompanhamento desta Política, e na promoção de ambientes seguros e comportamentos saudáveis relacionados à prevenção de acidentes e de violências e de seus fatores de risco, como uso de drogas e álcool, armas de fogo, a não observância de regras de segurança e as relações interpessoais conflituosas. As medidas nesse sentido considerarão tanto os ambientes domésticos, de lazer, de trabalho e de trânsito, quanto aqueles em que se desenvolvem os processos de convivência social” (Brasil 2001). O Ministério da Saúde recomenda ainda que as ações de prevenção estejam incorporadas em todos os programas, planos e projetos de atenção a grupos específicos da população e a temas de saúde. A segunda diretriz trata do monitoramento de acidentes e violências incluindo a capacitação e a mobilização dos profissionais de saúde que atuam em todos os níveis de atendimento do SUS, visto que, a melhoria da qualidade da informação é considerada prioritária.

A terceira diretriz trata da sistematização, ampliação e consolidação do atendimento pré-hospitalar de forma a reduzir a mortalidade dos eventos violentos, através do estímulo à organização e à implantação de serviços de atenção pré-hospitalar, incluindo estabelecimento de normas técnicas, padronização de equipamentos e veículos para transporte de vítimas e formação de recursos humanos.

A quarta diretriz, diz respeito à assistência interdisciplinar e intersetorial às vítimas de acidentes e de violências através da estruturação e organização da rede de serviços do SUS, de forma que esta possa diagnosticar e tratar de forma adequada. A portaria sugere a disponibilização de “equipe interdisciplinar que assegure apoio médico, psicológico e social necessário às vítimas e suas famílias”. São recomendados ainda: atendimento específico para mulheres vítimas de violência, atividades voltadas para reeducação de agressores, redes de apoio para o atendimento como abrigos e unidades que atendam o aborto legal e reabilitação física e psicológica das vítimas de violência.

Ocioso dizer que embora as atividades de prevenção previstas sejam adequadas à missão da área de saúde, e pertinentes tecnicamente, na prática, as ações preventivas implementadas ainda são tímidas, com exceção da assistência pré-hospitalar realizada pelos serviços de resgate e SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), que funcionam razoavelmente bem (Machado et al 2011). Os programas de prevenção e tratamentos da drogadição são precários, deixando os usuários que desejam abandonar o hábito à deriva, ou a mercê de clínicas e fazendas privadas ou ligadas a grupos religiosos nem sempre confiáveis do ponto de vista técnico, ético e sanitário. Esta situação significa uma lacuna para outros programas de prevenção, já que infratores viciados têm poucas alternativas de tratamento na rede pública estatal e frequentemente se envolvem em interações violentas e criminosas (Silva et al 2009).

Programas de Prevenção em Minas Gerais

Um dos levantamentos mais abrangentes do caso mineiro buscou levantar as explicações dadas para a queda dos crimes violentos em Minas Gerais pelos estudiosos mineiros. Segundo Betânia Peixoto (Peixoto et alii 2011), a maioria das avaliações realizadas em relação aos diversos textos de avaliação sobre os êxitos da política de Minas Gerais, enfatizam a natureza institucional das intervenções realizadas. O desenvolvimento de mecanismos de gestão foi o principal fator explicativo para os resultados obtidos. Isto envolveria desde a integração entre as políticas, até as parcerias interinstitucionais desenvolvidas em projetos tais como o Fica Vivo, ou o IGESP.

Novamente aqui, vemos como a reiteração da tendência comum nas políticas públicas brasileiras, que é seu desenvolvimento em uma perspectiva mais abrangente, sem preocupação com o enfoque mais específico dos diversos elementos que compõem estas políticas.

Segundo a revisão efetuada, as hipóteses consideradas pela literatura foram:

- 1) Criação da estrutura institucional da Secretaria de Defesa Social e estruturas correlatas. A inovação institucional empreendida pelo governo de Minas Gerais, que buscou congregar ações policiais, de prevenção e as prisões sob uma mesma estrutura organizacional que privilegiasse a gestão do sistema foi um dos fatores a ser considerado (Sapori2007). Dentre as ações estão a:
 - a. Gestão Integrada do sistema de Defesa Social
 - b. Gestão do sistema prisional
 - c. Prevenção social da criminalidade

- 2) Mobilização conjunta de outros atores
 - a. Interação entre diversos atores públicos
 - b. Interação entre atores públicos e comunidade

- 3) Processo de metropolização das estratégias adotadas.

Todo este processo de estruturação de ações foi congregado ao redor de alguns eixos. O Governo de Minas Gerais, por sua vez, lista cinco ações como programas estruturadores no âmbito da Defesa Social: 1) as ações relativas ao provimento da Infraestrutura de Defesa Social; 2) Gestão Integrada de Defesa Social; 3) Minas Mais Segura; 4) Aliança pela Vida; e, mais recentemente 5) Ações relacionadas à Copa do Mundo. Vamos tratar aqui dos eixos mais pertinentes à nossa discussão.

Infraestrutura

Em relação ao conjunto de ações voltadas para a provisão de uma infraestrutura adequada para a realização das políticas públicas, estão incluídas desde a construção de prédios e estabelecimentos prisionais e de atendimentos de adolescentes infratores, até a gestão de frotas de veículos das polícias. Embora não diretamente concebidas em função de estratégias de prevenção da violência, muitos programas têm um impacto direto, pois se relacionam a ações que modernizaram o sistema prisional e com isso atenuaram o nível de tensão que poderia gerar um maior grau de reincidência no sistema. Neste sentido, uma das experiências mais importantes foi a implantação das APACs (Associações de Proteção e Assistência aos Condenados), uma metodologia que vem sendo gradativamente adotada em novos centros de internação³ (Muhele 2013).

Curiosamente, embora seja item onipresente em toda pauta de reivindicações sindicais e corporativas, jamais tivemos uma avaliação mais consistente do impacto que investimentos neste plano têm sobre a criminalidade e violência. É certo que melhores condições de trabalho e infraestrutura são importantes para o exercício profissional, mas o resultado disto em termos de efetividade ainda é algo a ser demonstrado.

Gestão Integrada de Defesa Social

O segundo conjunto de projetos estruturadores diz respeito à Gestão Integrada de Defesa Social, e compreende ações como a Implantação do Videomonitoramento (Olho Vivo), Unidades Prediais Integradas (Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDS), Academia de Formação do Sistema de Defesa Social, Fortalecimento da Análise e Inteligência de Defesa Social, Implantação do Centro Integrado de Comando e Controle, Gestão da Política de Integração do Sistema de Defesa Social, Segurança Rural, Perícia Criminal Integrada - Polícia Civil, Delegacia Modelo - Polícia Civil.

³ Trata-se de um método de aprisionamento com base em alguns princípios como participação da comunidade, ajuda mútua, trabalho e atividades voluntárias, religião. Tem direito à assistência jurídica e contam com a participação das próprias famílias. Tem sido crescentemente adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Aqui temos algumas avaliações de ações mais consistentes feitas, em particular a respeito de uma versão anterior da Integração do Sistema de Defesa Social, que demonstraram inequivocamente a efetividade deste tipo de ação (Soares2011).

O modelo Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) compõe o eixo central da política de integração das polícias militar e civil de Minas Gerais, inaugurada em meados de 2005. Trata-se de modelo de gestão que baseou-se no gerenciamento policial COMPSTAT (Estatística Computadorizada) implementado pela polícia de Nova York, no início dos anos de 1990, e que foi adaptado às necessidades locais pelo CRISP/UFMG (Crisp 2008). A especificidade do IGESESP está na interlocução sistemática e ação integrada entre as diversas agências do sistema de defesa social, na identificação qualificada, por exemplo, de criminosos reincidentes em áreas integradas específicas e problemas que ultrapassam os limites dessas áreas e perpassam a cidade, como por exemplo, o furto e o roubo de carros, o assalto e roubo a transeunte, e o envolvimento de adolescentes em várias atividades criminosas. Trata-se de uma experiência de policiamento baseado em evidências e orientado para resultados.

Analisando os resultados em 56 cidades onde o modelo foi encontrado, houve uma correlação entre a introdução do IGESESP e a redução dos crimes nestas localidades. Foi feita uma avaliação de impacto deste modelo, utilizando de modelos de regressão controlados pelo período de implementação (Ferreira 2011).

Os resultados mostraram que, na perspectiva mais conservadora, houve uma redução de 24% nos crimes contra a propriedade e de 13% nos crimes contra a pessoa. Existe ainda alguma evidência de que haveria um efeito retardado nas taxas de homicídio (Ferreira 2011).

Recentemente, rivalidades corporativas terminaram comprometendo os resultados obtidos, fato que certamente está na origem do crescimento vertiginoso dos crimes violentos observados nos últimos três anos. Diante da deterioração posterior do programa, não foram efetuadas novas avaliações de resultado. Este caso mereceria um estudo mais aprofundado das avaliações de processos que identificassem os diversos percalços enfrentados pelo programa, e que levaram a um total desvirtuamento da concepção original.

Outras ações, como as relacionadas ao videomonitoramento, foram avaliadas em um grau bastante baixo de cientificidade, limitando-se a comparar temporalmente a subida ou descida de indicadores, mas sem nenhuma preocupação com a análise de áreas de controle, ou de variáveis intervenientes que poderiam estar interferindo no processo.

As ações de fortalecimento e análise de inteligência também nunca foram adequadamente avaliadas em virtude dos problemas de implementação enfrentados nesta área. O primeiro deles tem a ver com o Sistema Integrado de Informações, cuja complexidade exigiria um treinamento muito mais intensivo dos responsáveis pela entrada dos dados, o que parece ter ocorrido de forma muito preliminar. Além disso, observa-se uma grande discrepância na capacidade de análise dos dados, fato que levou a uma insuficiência de diagnósticos e relatórios de análise criminal.

Uma parcela destas dificuldades tem a ver com a apropriação institucional do sistema, que leva a um distanciamento de outras organizações em relação à utilização dos dados (Castro et al 2003; Jornal O Tempo 2014; Tribuna de Minas 2012). Soma-se a isso, a constatação, crescentemente relatada em diversos órgãos de imprensa e pesquisa, da baixa qualidade dos dados e até mesmo da manipulação grosseira deles pelos agentes operadores do sistema (Castro et al 2003; Jornal O Tempo 2014; Tribuna de Minas 2012).

Recentemente, ações como a Implantação do Centro de Comando e Controle financiadas pelo Governo federal, tem sido objetos de avaliações sob demanda de Ministérios como o de Esportes e da Ciência e Tecnologia, num processo que ainda está em curso, e sem nenhum resultado a apresentar.

Minas Mais Segura

O terceiro conjunto de projetos relaciona-se mais de perto com o que usualmente concebemos como projetos sociais de prevenção. Estão incluídos o programa Fica Vivo, a implantação dos Centros de Prevenção à Criminalidade e a Polícia para a Cidadania.

Uma digressão maior deve ser feita em relação ao Fica Vivo, pois trata-se de uma das experiências de prevenção mais exaustivamente avaliadas na América Latina, seja em monografias, teses e dissertações, bem como em relatórios e papers. Isto se deve em parte ao fato de ter sido um programa que teve sua origem no âmbito acadêmico, e que posteriormente se converteu em política pública (Beato 2005; Andrade Peixoto 2006; Matta & Andrade 2006; Silveira 2007; Peixoto 2008; Silveira 2008; Silveira 2010).

Fica Vivo

O Fica Vivo é um programa dentro da linha do *Weeds and Seeds*, que incorpora diversos elementos do CeaseFire de Boston (Braga et al 2001, US Department of Justice 2005, CCDP 2005). Trata-se de desenhar ações complementares de Repressão Qualificada através de uma rede de instituições como as polícias civis e militares, Ministério Público e juízes criminais, e de uma rede de Proteção Social através de atividades educativas, qualificação profissional, e do uso de escolas e apoio ao empreendedorismo local. O programa dirige-se aos jovens em risco de se envolver com gangues, bem como àqueles já envolvidos.

A partir destes conteúdos, e da sua forma de implementação, o Programa Fica Vivo pode ser definido como um programa de prevenção abrangente (compreensivo), focalizado e comunitário (Silveira 2007).

O programa é abrangente porque fomenta a implementação de projetos e ações voltados para a redução de diferentes fatores de risco à criminalidade presentes na comunidade, e o fortalecimento de outros tantos fatores de proteção contra a criminalidade. O programa é comunitário porque as ações implementadas não apenas estão voltadas para a comunidade e são implementadas através

da comunidade, mas são também fundamentalmente prescritas e realizadas com a comunidade, que assume assim um papel importante na elaboração dos planos locais de segurança pública, na execução de algumas ações e no monitoramento do programa. Além disso, ele articula diferentes atores locais, dentre os quais busca estabelecer parcerias para a implementação de ações de prevenção. O Fica Vivo é implementado em diferentes cenários por diferentes atores, destacando-se as escolas, a Polícia, as associações comunitárias e outros espaços da comunidade. Os critérios de elegibilidade definidos pela Secretária Estadual de Defesa Social para receber o programa estão associados à existência de altas taxas de homicídios na comunidade, sendo a população alvo do programa composta por jovens entre 12 e 24 anos (Silveira 2007).

Cabe ressaltar que, embora seja apresentado como um programa de prevenção, o Fica Vivo nunca explicitou os fatores de risco que constituem alvo de suas ações (Silveira 2007). Subentendem-se na leitura do projeto que financiou junto ao Ministério da Justiça (SEDS 2003) a expansão do Programa em Belo Horizonte e região metropolitana a partir de 2003, e em outros documentos escritos pelos operadores do programa, os seguintes fatores de risco:

- Vulnerabilidade social (entendida enquanto precariedade de indicadores tais como taxa de inserção no mercado formal de trabalho, nível de escolaridade, acesso local a serviços essenciais, taxa de mortalidade, gravidez na adolescência, padrão de acabamento das moradias, etc.);
- Presença de grande número de grupos jovens sem supervisão adequada de adultos e envolvidos em gangues;
- Baixa capacidade da comunidade se exercer controle social e mobilizar recursos externos a ela.

A atualidade do programa reside não apenas no fato de inspirar-se em programas de base comunitária, implementados em outros locais (Braga et al 2001; US Department of Justice 2005, Community Capacity Development Office n/d; Morrison n/d), mas também no reconhecimento da centralidade da comunidade local na prevenção do crime através do controle social informal, da coesão social e da confiança entre vizinhos, que estão relacionados com níveis mais baixos de violência e crime (Banco Mundial 2003; English et al 2002; Sampson et al 1997), e também na importância conferida às atividades de prevenção primária e secundária que tem os jovens como alvo (Mihalic et. al 2001; Mihalic et al 2004). Partindo-se de outra abordagem teórica, que vê o crime como um fato comum incrustado nas atividades rotineiras, cuja ocorrência exige a convergência de um ator motivado, um alvo e a ausência de guardiões deste alvo (Cohen e Felson 1979), pode-se também reafirmar a importância da comunidade para a prevenção, uma vez que esta também se constitui em torno de atividades rotineiras, tendo como ênfase o controle social informal (Souza 2013).

Diversas avaliações de naturezas distintas foram feitas do programa. Dentre elas, Andrea Silveira (2007), busca detalhar os diversos componentes processuais presentes no programa. Silveira et al (2010) realizaram estudo quase experimental com análise de séries temporais da ocorrência de homicídios no aglomerado Morro das Pedras, em Belo Horizonte, Minas Gerais, de 2002 a 2006. Comparou-se o número de homicídios ocorridos nessa localidade com os de outras favelas violentas e não violentas e outros bairros da cidade, em cada uma das fases do Programa. Para testar a

hipótese de que a redução dos homicídios resultou das ações implementadas pelo Programa, foi elaborado um modelo estatístico baseado em modelos lineares generalizados. Observou-se nos primeiros seis meses uma redução de 69% no número médio de homicídios. Nos períodos de refluxo e retomada parcial do Programa, o efeito de redução dos homicídios diminui, mas a diferença entre coeficientes com aquele do período inicial não foi estatisticamente significativa.

Outro estudo de efetividade é de Betânia Peixoto (Peixoto 2008), que fez uso do método de Diferenças em Diferenças com Pareamento por Escore de Propensão para analisar os setores censitários de diferentes favelas onde foi implementado o Programa. Para Diferenças em Diferenças, foram consideradas duas amostras que não receberam o programa: a cidade como um todo e um grupo similar de favelas.

Os resultados mostraram que entre 2004 e 2006 o programa reduziu 10.72 homicídios por 100.000 habitantes por semestre na área piloto, em comparação às outras áreas. Os custos com homicídios evitados variam entre 93 e 113 mil dólares. A taxa de retorno do programa é favorável em praticamente todos os parâmetros utilizados, variando de 4% a 840%. Estes resultados sugerem que o Fico Vivo apresenta uma relação custo benefício favorável. Este tipo de ação em rede terminou inspirando os programas de integração do IGESP.

Projetos de outras áreas

O mais importante projeto de outra área em desenvolvimento é o Escola Viva e Comunidade Ativa, que tem sido avaliado de forma criteriosa.

Escola Viva, Comunidade Ativa

Este projeto foi instituído pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais com um duplo objetivo: redução da violência e melhoria do rendimento escolar em áreas vulneráveis. Foi feita uma avaliação experimental mas não aleatorizada, tomando dois grupos: o primeiro de 79 escolas que participaram do projeto e outras 21 que foram tomadas como grupo de controle (Corrêa 2007).

Trata-se de um projeto inserido num contexto de reformas administrativas de 2ª geração, que buscaram ir além das reformas econômicas e fiscais, buscando introduzir elementos de accountability e promoção do desenvolvimento nas políticas públicas estaduais. No âmbito da educação, buscou-se intervir nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), e com maior Índices de Vulnerabilidade Social (IVS)⁴. O projeto foi formalmente instituído em 2003, por meio da Resolução SEE/MG nº 416/2003. O documento estabeleceu como foco “tornar as escolas públicas melhor preparadas para atender às necessidades educacionais das crianças e jovens mais afetados

⁴ O indicador está relacionado ao acesso da população a cinco dimensões: Ambiental (acesso a moradia de qualidade e saneamento); Cultural (acesso a escolas); Econômico (acesso ao trabalho e renda); Jurídico (acesso a suporte jurídico); Segurança para sobrevivência (acesso a serviços de saúde, alimentação, segurança e bem estar social).

pelos fenômenos da violência e da exclusão social e proporcionar a tranquilidade e as condições indispensáveis para que se efetive o processo educativo” (SEE/MG 2004).

As escolas-alvo do programa foram selecionadas com base nos índices de vulnerabilidade social e ocorrências que afetam a integridade da escola e das pessoas que dela participam (Westin et al 2007; Soares e Andrade 2006).

Para a escolha do grupo de controle utilizaram-se critérios socioeconômicos a partir de estudo feito pela UFMG sobre as escolas de Belo Horizonte (Soares e Andrade 2006)

Tabela 1: Número de escolas por Faixa de Nível socioeconômico e grupo.

Nível socioeconômico	N° Escolas no EVCA	N° escolas grupo de controle segundo proporção de 25%
-0,11 a 0,03	16	4
0,04 a 0,18	37	8
0,19 a 0,33	17	6
Acima de 0,34	9	3
TOTAL	79	19

Fonte: (Correa 2007)

Ao se comparar os resultados entre os dois grupos, identificou-se um crescimento em ambos, mas notou-se que o crescimento no grupo de controle foi 20,9% menor do que nas outras escolas, mesmo quando controladas todas as outras variáveis de recursos financeiros, tamanho de escola e desempenho escolar.

Tabela 2: Resultados por tamanho da escola

Grupo de escolas	1999/2000		2005/2006		Diferença
	Média/100 alunos	N	Média/100 alunos	N	
Projeto	5,5	73	6,3	75	14,50%
Controle	4,8	19	6,5	19	35,40%
Total	5,3	92	6,3	94	18,90%

Esta é uma das poucas avaliações quasi-experimentais feitas em políticas públicas de segurança.

À exceção do Fica Vivo e do IGESP, bem como do Escola Viva e Comunidade Ativa, pouco ou quase nenhum destes diversos projetos estruturadores foram submetidos a uma avaliação mais consistente de resultados, limitando-se ao controle de metas de processo em suas respectivas implementações.

Utilizando a escala de Maryland para os projetos e programas

Uma forma de organizar mais sistematicamente os programas é utilizar a Escala de Maryland (Sherman et al 2006). Por meio dela, procura-se alocar as avaliações efetuadas ao longo de uma escala de 5 níveis descritos logo a seguir:

Nível 1: Correlação entre um programa de prevenção e uma medida de crime em algum ponto do tempo

Exemplo: Áreas que têm o projeto de “Olho Vivo” são menos violentas do que aquelas que não o possuem.

Existem problemas em relação à validade interna, não se podendo estabelecer uma ordem causal. Pode ser que estas áreas sejam habitadas por pessoas que estão mais predispostas a exercer algum grau de controle do que ocorre nos seus bairros, e isto seja mais decisivo que o programa em si mesmo

Nível 2: Medidas do crime antes e depois do programa, sem nenhuma condição comparável de controle. Sequência temporal entre o programa e os resultados de crime observados, ou a presença de um grupo de controle sem demonstrar a comparabilidade entre eles.

Exemplo: O crime decresceu depois que foram instaladas as câmaras do Olho Vivo. Se compararmos as áreas que tem o Olho Vivo com outras da cidade, vemos que o crime diminuiu.

Existe uma ordem causal, mas não se pode afirmar nada da validade interna. Embora exista uma crença de que existe umnexo causal entre a implantação do programa e os resultados, outros fatores não foram controlados como o declínio em outras áreas sem o programa, ou mesmo que outras variáveis possam estar operando que tenham contribuído para o declínio (a presença mais ostensiva de policiais. p.ex.). Além disso, os termos de comparação não foram explicitados.

Alguns autores consideram que não vale a pena tomarmos os níveis 1 e 2 como evidências válidas (Cook e Campbell1979).

Nível 3: Medidas de crime antes e depois do programa em condições experimentais e comparáveis de controle. O resultado é na verdade de um modelo de regressão, no qual controlamos todas as variáveis envolvidas.

Exemplo: O crime decresceu numa área experimental onde foi instalado o Olho Vivo, mas não houve decréscimo em áreas de controle comparáveis.

Uma das avaliações do IGESP, feita pela PUC RJ, chega neste nível.

Muitos consideram que este é o nível mínimo aceito para uma avaliação. Ele considera os problemas de validade interna, incluindo a história, maturação/tendências, instrumentação, teste e mortalidade. Seus principais problemas referem-se aos efeitos da seleção empreendida no modelo, bem como a regressão à média devida a não equivalência das condições experimentais e de controle.

Nível 4: Medidas antes e depois do programa em múltiplas unidades experimentais e de controle.

Exemplo: Medidas de crime decrescem se observarmos diversas áreas que sejam comparáveis onde existe o Olho Vivo com outras onde o programa não foi testado. Para tal, pode se utilizar técnicas de pareamento para fazer comparações entre áreas que recebem o programa e áreas que não recebem.

Apenas uma das avaliações dos diversos programas, feitas em relação ao Fica Vivo pelo Banco Mundial, a chega neste nível de análise.

Este desenho tem um desenho bem melhor de controle estatístico de influências estranhas aos resultados.

Nível 5: Escolha aleatória das áreas onde serão implantados os programas e as áreas de controle

Exemplo: Sorteia-se tanto as áreas nas quais será implantado o Olho Vivo, bem como as áreas de controle.

Este é o nível com a mais elevada validação interna.

A tabela a seguir ilustra alguns destes estudos, sem pretender ser exaustiva. Apenas tomamos os estudos que julgamos mais relevantes para os propósitos deste *paper*.

Teses de doutorado

Autor	Cruz, M.V	Silveira, Andrea	Sapori, Luis Flavio	Peixoto, Betânia
Ano	2005	2007	2007	
Texto		Tese DR	Tese DR	Tese DR
Instit.	UFMG	UFMG	Ed. FGV	UFMG
Programa	Policciamento Comunitário	Fica vivo	Todo o sistema de Defesa Social de MG	Fica Vivo
Título	Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos – Uma análise das experiências de Belo Horizonte – MG e Washington-DC	Avaliação do programa Fica Vivo no morro das pedras em Belo Horizonte	Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas	Uma contribuição para prevenção da criminalidade
Objetivo	Pesquisa qualitativa, estudo comparativo de casos	Quase- experimento		Quase-experimento
Tipo	Processo e resultado	Processo e resultado	Processo e resultado	Resultado
Método utilizado	Observação, entrevistas, análise documental	Observação, entrevistas, análises descritivas e modelo regressão	Observação, entrevistas, análises descritivas	Grupo controle
Escala Maryland	1	2	1	4

Teses de mestrado

Autor	Márcia Cristina Alves	Carvalho, E. A.	Carvalho, Deborah
Ano	2008	2008	2007
Texto	Dissertação mestrado	Dissertação mestrado	Dissertação mestrado
Instit.	FJP	PUC MG	UFMG
Programa	Fica Vivo	Olho Vivo	Escola Viva
Título	Programas de prevenção da criminalidade: dos processos sociais à inovação da Política Pública. A experiência do Fica Vivo!	Projeto Olho Vivo, a íris dos olhos da segurança pública: uma análise geográfica.	Avaliação de políticas públicas para a redução da violência escolar em Minas Gerais: O caso do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa.
Objetivo	“compreender” elementos de programa de prevenção	Avaliar impacto Olho Vivo no hipercentro Belo Horizonte	Avaliação com grupo de controle do programa
Tipo	Processo e resultado	Resultado	Resultado
Método utilizado	Entrevistas, séries temporais	Séries temporais	Grupo de controle
Escala Maryland	1	1	4

Relatório avaliação

Autor	Beato Filho	Peixoto, et ali
Ano	2005	2011
Texto	Relatório	Relatório
Instit.	WB	FJP
Programa	Fica Vivo	Política de Segurança BH
Título	Estudo de caso Fica Vivo	Revisão literatura (83 títulos) sobre explicações para MG
Objetivo	Estudo de caso para implantação do programa	Avaliar as explicações das razões da queda da criminalidade violenta em MG, a partir de uma revisão da literatura produzida
Tipo	Processo	Revisão literatura
Método utilizado	Observação, entrevistas, análises descritivas	Textos e artigos sobre o tema

Papers e capítulos

Autor	Beato Filho, Claudio c.	Andrade, M.V. e Peixoto	Beato F., C/, Silveira, A., Leite, K.R., Souza, E.	Soares, Rodrigo e Viveiros, Igor
Ano	2001	2008	2007	2010
Texto	Capítulo Livro	Capítulo Livro	Capítulo Livro	Paper
Instit.	BID	UFMG	WWC / USA	FJP
Programa	Policimento comunitário em BH	Fica Vivo, Bolsa Família, Uerê, Paz nas escolas, Proerd, Apac	Conselhos comunitários, Fica Vivo, IGESP	IGESP
Título	Reiventando a polícia: a implementação de um policiamento comunitário	Avaliação custo/benefício de programas de criminalidade prevenção e controle da no Brasil	Segurança cidadã no Brasil: experiência em curso em Belo Horizonte. Seguridad Ciudadana em la Américas-Proyeto de Investigación Activa	Organization and Information in the Fight against Crime: An Evaluation of the Integregation of Police Forces in the State of Minas Gerais, Brazil
Objetivo	Avaliar a implementação do policiamento comunitário em BH, identificando dificuldades de implementação	Avaliação de programas de prevenção primária, secundária e terciária	Descrição de programas de Segurança Cidadã	Modelagem impacto IGESP
Tipo	Resultado	Resultado	Processo	Resultado
Método utilizado	Entrevistas, questionários e observação	Comparação custo/benefício de diferentes tipos de programas	Entrevistas, dados oficiais, questionários	Modelo regressão
Escala Maryland	2	3	nsa	3

Conclusões

Uma das principais diferenças entre a maneira como se discute a efetividade de ações governamentais na área da segurança no Brasil em comparação com os Estados Unidos tem a ver com o fato de que a urgência de nossos problemas leva os gestores a adotarem estratégias multidimensionais que atuam em diversos níveis de intervenção. Nossa preferência é por políticas abrangentes, mais do que por programas e projetos, o que explica a enorme dificuldade em se desenvolver avaliações de resultados bem como de custo benefício. A consequência negativa é que jamais sabemos exatamente o que está funcionando ou não.

Talvez a mais visível diferença em relação aos EUA seja a quase total inexistência de avaliações dos inúmeros programas existentes na América Latina de prevenção. Mesmo os casos mais notáveis, tais como Bogotá, Cáli, Medellín, ou Diadema no Brasil, foram escassamente avaliados, e ainda de forma muito preliminar (Beato 2002). A produção acadêmica e o registro de experiências em torno de programas e projetos de prevenção à criminalidade nos países desenvolvidos de língua inglesa, particularmente Inglaterra e Estados Unidos, não encontra par nos países em desenvolvimento particularmente nos países da América Latina onde esta produção e o registro das experiências em curso ainda são bastante modestos.

Algumas características contribuem para este cenário. A primeira delas diz respeito à precariedade dos sistemas de informação em segurança pública. Não há estudo exploratório ou revisão de literatura sobre criminalidade, violência e políticas de controle na América Latina que não comece ou termine enfatizando as inúmeras deficiências nas bases de informações sobre criminalidade e violência. Esta é uma situação grave que compromete seriamente os estudos realizados e as políticas, programas e projetos de públicas de segurança desenhados com base neste conhecimento. O desafio que enfrentamos hoje em estudos criminológicos na América Latina diz respeito justamente às bases de informações necessárias para avançar no alcance das proposições empíricas, bem como efetuar testes de teoria mais sofisticados. Sem este conhecimento não temos ação efetiva e consequente.

As implicações desta situação para o desenho e avaliação de políticas de segurança são óbvias. Políticas na área da criminalidade e justiça são efetuadas em voo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista. Como consequência, temos uma situação de incremento acentuado das taxas de criminalidade, do aumento do medo e da percepção de risco das populações nos grandes centros urbanos. O ceticismo e a descrença diante da aparente impossibilidade de se obter resultados estão “naturalizando” os fenômenos da criminalidade e violência, como se estivéssemos inevitavelmente destinados a conviver com o medo e a insegurança. Podemos dizer, sem dúvida nenhuma, que dentre as diversas causas de crime destaca-se a nossa ignorância sobre a matéria. (Beato 2012)

No que diz respeito ao impacto específico de políticas e programas sociais, esta situação é ainda mais obscura, pois a necessidade de tais projetos é tão urgente que, quaisquer que sejam os resultados alcançados, independentemente das implicações para o problema da delinquência, tais projetos são considerados como bem sucedidos. Não há uma avaliação dos custos destes programas frente aos resultados alcançados, ou tampouco da efetividade deles. Qual o impacto efetivo deles nas taxas de violência e criminalidade? Que aspectos funcionaram melhor? Qual o lapso de tempo necessário para que se produzam efeitos? Que tipos de combinações são necessários para a produção de resultados promissores? Como evitar gastos desnecessários com abordagens inúteis, mas bem intencionadas? A análise destas questões é cada vez mais necessária, dada a frequente escassez de recursos que os governos nos mais diversos níveis tendem a enfrentar, e o natural interesse em identificar e reorientar políticas de prevenção de crime a partir de decisões baseadas em modelos de custo e benefício. Em suma, a discussão é sobre como gerar dados a respeito de problemas de segurança, como transformá-los em informação, e como traduzir esta informação em conhecimento que permita uma base de ação sólida e passível de avaliação.

Outro aspecto importante diz respeito à escassez de gestores profissionais especialistas em crime e de outros técnicos com expertise para realização de diagnósticos, implementação, monitoramento e avaliação de programas desta natureza, o que constitui um entrave. No sistema de educação superior dos Estados Unidos, a área de criminal justice é uma das que mais formam alunos de pós-graduação no país (Bengochea 2004; Silveira 2008; Soares et al 2009). Em contrapartida, na América Latina contam-se pouquíssimos especialistas em criminologia, ou mesmo em avaliação de políticas públicas nesta área. O lastro acadêmico de grande parte dos programas de prevenção norte-americanos, que contam com colaboração de universidades e centros de pesquisa não apenas na concepção e execução dos programas, mas também no monitoramento e avaliação dos mesmos, é raro no cenário latino-americano. Pelo contrário, afastamento e desconfiança ainda imperam.

No campo específico da criminologia brasileira, são poucos os centros acadêmicos dedicados à área, e em menor número ainda são aqueles que estudam a prevenção do crime e realizam pesquisa empírica sobre prevenção. Isto sem falar nos centros dedicados a políticas públicas capazes de gerar conhecimento aplicado e voltado para a avaliação e, elaboração de programas e projetos. Embora existam pesquisadores dedicados ao estudo da violência de uma forma geral, os estudos estão pulverizados em vários campos disciplinares da área da saúde, educação, direito, sociologia, ciência política, antropologia etc., sem uma ênfase específica nos programas de prevenção (Minayo 2003; Cano 2006). Isto se reflete em uma produção acadêmica modesta e descompromissada com a implementação de políticas públicas, ao contrário do que se observa em grande parte do cenário acadêmico norte-americano, vide o volume de papers, livros, boletins, relatórios de pesquisa publicados e sites na Internet que descrevem experiências, disponibilizam manuais para implementação de programas de prevenção e divulgam resultados de avaliação destes programas apontando uma articulação importante entre a pesquisa acadêmica e a formulação e gestão da política pública.

Componente importante desta dificuldade acadêmica é o pequeno montante de recursos públicos através dos órgãos governamentais de fomento à pesquisa, e agências encarregadas da execução das políticas de segurança pública, ou instituições privadas destinadas ao financiamento de pesquisas e encomenda de estudos sobre prevenção ao crime e avaliações.

No caso específico de Minas Gerais, podemos aduzir ainda outro componente que diz respeito ao divórcio crescente ao longo dos últimos anos em relação às universidades e centros de pesquisa que poderiam estar conduzindo avaliações acerca das ações. Não obstante ser um dos estados em que esta parceria foi mais aprofundada, as contingências fiscais, bem como interesses corporativos levaram a este distanciamento.

Mas é um equívoco supor que este problema seja exclusivamente brasileiro. Na apresentação plenária da reunião da American Society of Criminology, em 1998, o diretor da National Institute of Justice imagina um mundo hipotético e indesejável em que a comunidade acadêmica estivesse completamente divorciada dos interesses de natureza prática das organizações de justiça criminal:

“I suppose we could imagine a world in which the academic community and the practice community did not communicate, except to criticize each other. We could imagine a world in which the academic community goes about its research, maintaining appropriate distance from the nitty-gritty world of practice, publishing in academic journals, and criticizing the crime policies of the country. In this same world, we could envision a community of practitioners who go about their business, doing what they thought best, criticizing the aloofness of academe, and ignoring the findings of research. Yet we clearly do not want to live in this world –we want to see some interaction between research and practice”.

(Travis 1998)

Inadvertidamente, ele terminou traçando um vívido retrato da situação existente hoje no Brasil. A despeito de alguns avanços surgidos ao redor de ONGs e alguns centros de pesquisa que se dedicam justamente a este tema, os avanços ainda são bastante tímidos. Não temos ainda uma agenda de pesquisas, avaliações e experimentos envolvendo as polícias e estas entidades. As relações entre o mundo acadêmico e o universo da implementação das políticas públicas na área da justiça constituem um capítulo à parte, bastante carregado de tensões e conflitos, diferentemente do que ocorreu em áreas como a economia, saúde ou educação.

Podemos ainda adicionar outra possibilidade de cenário, que Minas Gerais compartilha com diversos outros Estados da Federação, e que diz respeito ao domínio corporativo crescente da segurança pública pelas polícias. Existem diversos mecanismos pelos quais este insulamento corporativo se manifesta e que leva à não realização de avaliações de efetividade mais consistentes. A primeira e mais importante diz respeito à propriedade corporativa de dados e informações, justificada por uma “cultura do segredo” oriunda do período de exceção durante os governos militares (1964-1985) (Bengochea 2004). Ainda é predominante a ideologia da comunidade de informações que persiste no interior das polícias, e cujo baixo grau de transparência serve a alguma versão limitada da “doutrina de segurança nacional”, agora aplicada aos problemas de segurança pública (Nóbrega 2010). Já vem se tornando um consenso entre estudiosos do tema que a segurança é um dos setores da administração pública que menos se beneficiou do processo de democratização do país. Passados mais de trinta anos, o setor ainda permanece preso a dogmas que impedem a consolidação de maior grau de cientificidade, transparência e accountability.

Adiciona-se a este contexto uma restrição de natureza política, e que se refere ao fato de que, considerando-se que a estratégia de implementação foi estabelecida nos níveis mais abrangentes e sistêmicos das políticas públicas, há o temor de que qualquer avaliação coloque em julgamento as administrações públicas como um todo. Na impossibilidade de sabermos o que ocorre no âmbito de programas e projetos específicos, coloca-se, de fato, em questão a política como um todo, o que pode gerar incômodos mais abrangentes. Salienta-se também o fato de que esta não é uma característica exclusiva de Minas Gerais, podendo ser observada em todos os poucos Estados da Federação que conceberam e implementaram políticas de segurança pública. De qualquer maneira, Minas Gerais é um dos estados onde este tipo de avaliação foi sistematicamente realizada, e onde foram estabelecidas parcerias pioneiras que forneceram as bases para que este tipo de estratégia proliferasse.

Referências bibliográficas

Andrade, M V e Peixoto, B T 2006 Cost Effectiveness of violence programs in Brazil In: *World Bank Report*, n. 36525. Washington, D.C: World Bank.

Beato, C F 2012 *Crime e Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 1a ed.

Beato Filho, C C 2002 Crime and Social Policies in Latin America: Problems and Solutions. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CitizenSecurity7.pdf>. Último acesso: 18 de abril de 2014.

Beato Filho, C C 2005 *Case Study “Fico Vivo” Homicide Control Project in Belo Horizonte*. Washington, D.C.: World Bank.

Beato Filho, C C 2008 *Compreendendo e Avaliando Projetos e Programas de Segurança Pública*. Ed. UFMG.

Bengochea, J L P et al 2004 A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo Perspec* 18(1): 119–131, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>

Braga, A, Kennedy, D M, Piehl, A M e Waring, E J 2001 *Reducing gun violence – The Boston Gun Project’s Operation Ceasefire*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Cano, I 2006 Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur, Rev. int. direitos human* 3(5): 136–155, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452006000200007>

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. O Que é o IGESP. Informativo Crisp/UFMG: Crisp/UFMG.

Cohen, L E e Felson, M 1979 Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review* 44: 588–608, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2094589>.

Community Capacity Development Office - US Department of Justice 2005 *Weed and Seed Implementation Manual*. Washington D.C.: US Department of Justice.

Cook, T D e Campbell, D T 1979 *Quasi Experimentation: Design and Analytical Issues for Field Settings*. Chicago: Rand McNally.

Corrêa, D 2007 *Escola Viva e Comunidade Ativa*. Dissertação de Mestrado não-publicada. Faculdade de Educação (UFMG).

Ferreira, S G 2011 Segurança Pública nas Grandes Cidades In: Bacha, E e Schwartzman, S eds. 2011 *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro: LTC, pp. 287–313.

Kelly, K D, Caputo, T e Jamieson, W 2005 Reconsidering sustainability: some implications for community-based crime prevention. *Critical Social Policy* 25(3): 306–324, DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0261018305054073>.

Machado, C V, Salvador, F G F e O'Dwyer, G 2011 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência: análise da política brasileira. *Rev. Saúde Pública* 45(3): 519–528, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102011005000022>.

Mihalic, S, Irwin, K, Elliot, D, Fagan, A e Hansen, D 2001 Blueprints for violence prevention. *Juvenile Justice Bulletin*, Julho.

Mihalic, S, Irwin, K, Fagan, A, Ballard, D e Elliot, D 2004 Successful program implementation: lesson from blueprints. *Juvenile Justice Bulletin*, Julho.

Minayo, M C S e SOUZA, E R de (eds) 2003 *Violência sob o olhar da saúde: a infra-política da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1a. edição.

Morrison, S *The city of Albuquerque, New Mexico – weed and seed, best practices: Evaluation-based series*. Washington, D. C.: US Department of Justice, Community Capacity Development Office.

Muhle, E P 2013 A prisão terrena no paraíso celestial: APAC, uma alternativa humana ao cumprimento da pena privativa de liberdade. Unpublished thesis (MSc). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Nóbrega, J M P Jr. 2010 A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia?. *Sociologias* (23): 74–141, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222010000100005>.

Peixoto, B 2008 Uma contribuição para a prevenção da violência. Tese não-publicada (doutorado), Cedeplar/UFMG.

Peixoto, B, Andrade, M V e Azevedo, J P 2008 Prevention and Control of Homicides: An Evaluation of Impact in Brazil. The Annual Meeting LACEA-LAMES. Rio de Janeiro.

Peixoto, B G L S, Cruz, S F V e Sousa, R 2011 Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública (Belo Horizonte, 2003, 2010). *Texto para Discussão* 2/2011. MG: FJP.

Rigakos, G 1996 New right, new left, new challenges: understanding and responding to neoconservatism in contemporary criminology. *Critical Criminology* 7(2): 75–91, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/BF02461115>.

Rolim, M 2006 Prevenção e Fatores de Risco In: Rolim, M ed. 2006 *A síndrome da rainha vermelha, policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.

Sampson, R J, Raudenbush, S e Earls, F 1997 Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science* 277: 918–924, DOI: <http://dx.doi.org/10.1126/science.277.5328.918>.

Silva, J et al 2009 Familiares e Pessoas Conhecidas de Usuários de Drogas Ilícitas: Recorte de Opiniões Sobre Leis e Políticas Públicas de uma Comunidade da Zona Oeste do Rio de Janeiro, Brasil. *Rev. Latino-Am. Enfermagem* 17: 803–809, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-11692009000700008>.

Silveira, A M 2007 Avaliação do programa Fica Vivo no morro das pedras em belo horizonte. Tese de Doutorado não-publicada. Universidade Federal de Minas Gerais.

Silveira, A M 2008 A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. *Revista Educação & Realidade* 33 (2): 163–176, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102010000300013>.

Silveira, A, Assunção, R, Silva, B e Beato, C 2010 Impacto do Programa Fica Vivo. *Revista de Saúde Pública* 44(3): 496–502, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-8910201000030001>.

Soares, L E 2006 Segurança pública: presente e futuro. *Estud. av.* 56: 91–106, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100008>.

Soares, L E, Rolim, M e Ramos, S 2009 O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/300809.pdf> Último acesso: 18 de abril de 2014.

Soares, R e Viveiro, I 2010 *Organization and information in the fight against crime: An evaluation of the integration of police forces in the state of Minas Gerais*. MG: FJP.

Soares, R e Viveiros, I 2013 The program of Integration and Management in Public Safety in Minas Gerais: Brazil. A descriptive analyses In: Cook, P J, Machin, S, Marie, O and Mastrobuoni, G eds. 2013 *Lesson of Economics of Crime: What reduces offending?* Massachusetts Institute of Technology.

Travis, J 1998 Plenary Presentation to the American Society of Criminology. Disponível em: <<http://www.nij.gov/about/speeches/past-directors/Pages/asc.aspx>>. Último acesso: 18 de abril de 2014.

MORTES INTENCIONAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO:

Um Novo Enfoque

Melina Ingrid Risso



MORTES INTENCIONAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO: um novo enfoque

Melina Ingrid Risso¹

Resumo

O estado de São Paulo observou uma forte queda, mais de 70 por cento, nas taxas de homicídios na primeira década de 2000. Este artigo destaca algumas das ações mais comumente citadas como tendo contribuído para esta redução. Na segunda parte, o artigo analisa os homicídios ocorridos na cidade de São Paulo no ano de 2012 e no primeiro semestre de 2013 com um enfoque naqueles em que há envolvimento de policiais como autores. A análise revela que uma em cada cinco mortes ocorridas na cidade em 2012 foi cometida por um policial. O artigo também discute problemas relacionados à classificação dos homicídios que podem gerar distorções nas estatísticas.

Introdução

Entre os anos de 2000 e 2010, o estado de São Paulo experimentou uma queda vertiginosa nas taxas homicídios, passando de 42,2/100 mil habitantes em 2000 para 13,9/100 mil habitantes em 2010². Esta queda posicionou o estado dentre os três com as menores taxas no país. Tal redução na incidência de homicídios, além de acentuada parece ser consistente. Segundo os dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, as taxas continuaram caindo no Estado, ainda que em menor volume, durante 2011 e 2013, passando por um pequeno repique em 2012.

Apesar dos resultados, estudos que olhem para ‘o caso de São Paulo’ tem pouco espaço nas discussões internacionais sobre o tema. Isso pode ser resultado da ausência de avaliações consistentes que possam explicar os fatores que levaram a redução dos homicídios ou ainda pelo fato de que a discussão sobre segurança pública é considerada bastante sensível por políticos uma vez que a percepção das pessoas sobre a segurança não está relacionada aos indicadores criminais e sim a um conjunto de fatores de qualidade de vida e experiência individual de cada um com a violência. Infelizmente, no Brasil, este debate é feito de maneira errática, geralmente em momentos de grande comoção nacional como se apenas uma medida legislativa pudesse dar conta do problema.

O fato é que o estado de São Paulo apresenta resultados impressionantes na redução de homicídios e quiçá mais consistentes do que aqueles geralmente celebrados em fóruns internacionais, tais como os das cidades de Bogotá, Medellín, Diadema e Rio de Janeiro. É lógico que isto não significa

¹ Diretora do Instituto Sou da Paz.

² Dados divulgados no Mapa da Violência 2012: os novos padrões de violência homicida no Brasil. Disponível em: http://www.sangari.com/mapadaviolencia/pdf2012/mapa2012_sp.pdf.

que o problema está resolvido, mas a taxa de homicídios verificada para São Paulo merece ser comemorada, especialmente quando comparada à taxa verificada em outros locais nas Américas do Sul e Central.³

Infelizmente, a ausência de dados e de estudos que se proponham a analisar os possíveis fatores e políticas que produziram tais resultados são um obstáculo. Neste sentido, este estudo tem como objetivo apresentar algumas ações desenvolvidas no Estado de São Paulo durante as últimas décadas e discutir seus impactos frente à redução dos homicídios. Além disso, dados sobre questões que ainda precisam ser melhoradas também serão trazidos, tendo em vista que muitos desafios permanecem e precisam ser trabalhados.

Para tal intento, este artigo está dividido em três partes. A primeira apresenta o conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público e que constantemente são atribuídas como fazendo parte do rol daquelas que contribuíram para a redução dos homicídios. Na segunda parte, será discutida a questão das mortes em decorrência de violência intencional, com especial destaque para a participação de policiais como autores, aspecto que consideramos dos mais problemáticos atualmente. Ao final, será apresentado um breve balanço sobre os avanços conquistados e os desafios para a continuidade da redução da taxa de homicídios em São Paulo, com recomendações de ações que ainda precisam ser desenvolvidas.

Redução dos homicídios no estado de São Paulo

A década de 90 foi marcada por grande aumento da violência no estado de São Paulo, especialmente no que tange as taxas de homicídios, que alcançaram seu pico em 1999 (44,1/100 000 habitantes). Esta década também foi marcada por eventos chocantes que levaram a uma série de revisões de práticas institucionais nas polícias, especialmente na polícia militar.

Em 1997 o caso conhecido como ‘Favela Naval’, no qual uma reportagem do Jornal Nacional mostrou um grupo de policiais militares extorquindo, espancando, torturando e humilhando moradores da citada comunidade localizada em Diadema na região metropolitana de São Paulo, provocou comoção e revolta na população e gerou uma série de mudanças profundas na Polícia Militar do Estado de São Paulo. A primeira delas foi a troca do comando geral da polícia neste mesmo ano.

Mudanças estruturais na Polícia Militar

Com a troca de comando, ações e medidas começaram a ser implantadas e uma nova estratégia para os batalhões, unidades territoriais nas quais se dividem o efetivo da Polícia Militar, passou a vigorar. Esta nova estratégia baseou-se na tríade Polícia Comunitária, Força Tática e Coordenadoria Operacional.

³ O relatório da UNODC “Global Study on Homicides” divulgou dados sobre homicídios em todo o mundo. A taxa média mundial em 2010 era de 6,9/100 mil/ hab e na América Central de 25/100 mil/ hab.

De forma geral, o eixo compreendido pela Polícia Comunitária previa um novo paradigma de atuação com a participação da comunidade. A participação neste caso, se dava desde a definição de prioridades de ação para determinado território, passando pela análise da realidade local, até a elaboração de projetos conjuntos entre polícia e comunidade (Bittner 2003). Isto significou uma mudança importante dado que a noção de participação adotada era muito diferente da que ocorria anteriormente, limitada a realização de doações e apoio material para a polícia exercer seu trabalho. Outro ponto importante foi a participação da sociedade civil através de uma comissão de assessoramento composta por atores como o Núcleo de Estudos da Violência da USP, Comissão de Justiça e Paz e Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança.

O início da implantação das bases de polícia comunitária se deu em 1997 como um projeto piloto em 41 companhias da capital. Esta ação permanece até hoje e conta com mais de 500 bases de polícia comunitária em todo o estado, entre móveis, fixas e de segurança distritais.

Quanto à questão das Coordenadorias Operacionais nos batalhões, foi alocado em cada unidade um oficial que seria responsável pelo monitoramento dos índices criminais e definição de ações para redução dos mesmos. A atuação policial passou a ter como base as informações sobre as ocorrências, tendo como foco a redução dos indicadores criminais. Para esta finalidade, reformulações internas para disponibilizar um maior efetivo para as atividades fins e promover uma distribuição mais racional do mesmo tanto em termos territoriais como por programas de policiamento⁴ foram realizadas durante toda a década seguinte. O efetivo policial, que até então estava voltado exclusivamente para o atendimento de ocorrências, passou por mudanças e em 2002 foi feita a primeira reengenharia institucional com o objetivo de distribuir o efetivo com base em critérios técnicos.

Outra mudança ocorrida neste íterim e que está além da tríade acima apresentada diz respeito à formação do policial. Houve reformulação do currículo com inclusão da disciplina de Direitos Humanos como matéria obrigatória e foi adotada a prática do Tiro Defensivo na Preservação da Vida - Método Giraldi.

O Método Giraldi alterou a maneira de treinamento do uso da arma de fogo, focando no condicionamento do policial e utilização correta do armamento. Esta perspectiva entende que as situações reais que exigem a utilização de uma arma são estressantes e as decisões tem que ser tomadas em questão de segundos. Por este motivo o treinamento prático com base nas situações reais é essencial e o policial é levado a compreender e se condicionar a utilizar a arma de fogo como último recurso (Senasp 2013).

Trabalho integrado na segurança pública

Outro elemento importante que influenciou o aprimoramento das polícias foi a adequação das áreas territoriais entre Polícia Civil e Militar. Como a atividade de polícia no Brasil é realizada por instituições distintas, a compatibilidade de área de atuação é essencial para um resultado mais efetivo. Essa

⁴ Os programas de policiamento, seis no total, foram criados em 2005.

compatibilização permite o trabalho integrado entre as duas instituições, sendo que diferentes equipes passam a ter responsabilidade sob um mesmo território. A equivalência de responsabilidade territorial por parte das duas polícias permite um planejamento integrado e compartilhamento de informações, já que as atividades das duas polícias são interdependentes.

O investimento em diversos sistemas de informação, entre eles o Infocrim, que permite o georrefenciamento das ocorrências criminais no estado de São Paulo também se configura entre as medidas que possibilitaram uma atuação mais inteligente para que os homicídios pudessem ser reduzidos. Há consenso entre os especialistas que informação é elemento essencial de uma atuação efetiva no campo da segurança. Sem dados sobre a localização dos crimes é praticamente impossível planejar de maneira eficaz a distribuição do efetivo, por exemplo. Além disso, as dinâmicas e incidências criminais são distintas no território e ações que possam ter efetividade sobre determinada conduta precisam ser baseadas em diagnósticos, caso contrário, além de dispersar recursos, o resultado pretendido provavelmente não será alcançado.

Investigação criminal

Um fator reconhecido entre especialistas como essencial na redução dos homicídios foi a atuação do DHPP - Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa. Este departamento da Polícia Civil é responsável pela investigação dos homicídios da cidade de São Paulo cuja autoria é desconhecida. O DHPP passou por uma reformulação em 1996 e se tornou um departamento de excelência na Polícia Civil do estado de São Paulo. Em 2001, lançou o Plano de Combate aos Homicídios, tendo aumentado em mais de 700 por cento o número de homicidas presos, consequência de investimento em estratégias como a identificação e prisão de homicidas contumazes (Manso 2012). Em 2005, o DHPP alcançou a marca de 65 por cento de esclarecimento dos casos investigados (Benites 2012). A delegacia do DHPP dedicada à investigação de chacinas, isto é, homicídios múltiplos, também teve atuação importantíssima. Este tipo de crime, bastante comum no início da década de 2000, alcançou taxas de esclarecimento de 95 por cento em 2003, demonstrando sua priorização por parte dos órgãos de investigação, gerando uma queda significativa em sua ocorrência ao longo da década.

Atuação dos municípios

Outro foco de políticas públicas que também é apontado como elemento contribuinte para redução de homicídios em São Paulo são as políticas de prevenção e a maior atuação dos municípios neste tema. Diversas teorias criminológicas apontam a ordenação e contexto do território como elemento gerador de violência (Cullen e Agnew 2011). Políticas que atuem sob estes aspectos são prioritariamente de responsabilidade dos municípios. Daí a importância da participação deste ente federado nas ações para redução de criminalidade.

Apesar da possível contribuição, as políticas públicas e programas municipais são menos documentados, o que torna mais difícil aferir seus impactos. Além disso, por haver distintas ações dispersas no conjunto de cidades paulistas e processos de descontinuidade em decorrência de mudanças de governo, torna-se ainda mais complicado avaliar o impacto de tais ações. Para que possa ser demonstrada a contribuição destas ações dentre os fatores que ajudam a explicar a

queda dos homicídios no estado de São Paulo é necessário que haja uma melhor identificação e documentação das mesmas.

Controle de armas

Talvez a política que tenha sido avaliada de maneira mais consistente como sendo uma das que efetivamente contribuíram na redução de homicídios em São Paulo é a de controle de armas. Estudos de base econométrica como os desenvolvidos por Gabriel Hartung em 2009 e Daniel Cerqueira em 2010 apontam para a influência da política de controle de armas na redução dos homicídios em São Paulo. Obviamente ela não é a única explicação, mas tem forte impacto na redução ocorrida no estado. Dados da saúde revelam que no início da década 67,5 por cento dos homicídios no estado eram cometidos com armas de fogo⁵ e outros estudos demonstravam que parte dos homicídios era cometida por pessoas que se conheciam e por conflitos interpessoais. Portanto, a hipótese assumida foi que o controle deste artefato teria impacto na quantidade de homicídios. A arma de fogo certamente não é a causa da violência, porém, a grande disponibilidade em ambientes como o brasileiro, fortemente influenciado pela cultura da violência a torna muito mais letal e da perspectiva de curto e médio prazo, o controle e redução de disponibilidade de armas é bastante efetivo. A redução da quantidade de armas em circulação foi fruto de diversas ações como: a proibição de porte de armas para civis e a possibilidade de entrega de armas⁶ de maneira voluntária cujo destino era a destruição, ambas possibilitadas pelo Estatuto do Desarmamento; além do grande volume de armas apreendidas pelas polícias, principalmente a Militar.

Todos os fatores descritos acima certamente contribuíram para a queda de homicídios no estado de São Paulo. Infelizmente, poucos foram objetos de avaliação de maneira que se tornasse possível entender a participação de cada um deles. Mecanismos de avaliação são essenciais para mensurar a efetividade das políticas públicas implementadas, assim como também são fundamentais diagnósticos da situação da violência atual para que se possam desenhar políticas públicas efetivas. Passados quinze anos desde o início das primeiras mudanças estruturais na segurança pública no estado que surtiram efeito, é importante compreender as características atuais dos homicídios no estado. Elas continuam sendo as mesmas? Qual o perfil dos autores? Afetam o mesmo público? Continuam baseadas em conflitos interpessoais? É com este intuito que a terceira parte deste artigo será desenvolvida.

⁵ O percentual é parecido com o nacional. Porém, a implementação de uma política de controle de armas no país é bastante oscilante apesar da aprovação da lei nº 10.826 22 de dezembro de 2003.

⁶ Apenas em 2004, primeiro ano da campanha de entrega voluntária de armas, no estado de São Paulo foram entregues mais de 138 mil armas.

Mortes intencionais na cidade de São Paulo

Para a elaboração deste capítulo foram analisados dados coletados a partir dos Boletins de Ocorrência (BO) registrados na cidade de São Paulo entre janeiro de 2012 e junho de 2013, obtidos com base na lei de acesso à informação⁷. Os BOs analisados compreendem 89,6 por cento do conjunto de boletins contabilizados para os casos de homicídios dolosos do período e 88,9 por cento das mortes decorrentes de intervenção policial⁸ para o ano de 2012. As informações sobre mortes decorrentes de intervenção policial em 2013 foram obtidas a partir dos dados oficiais divulgados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e apresentam apenas o total numérico. Apesar de fazerem parte das mortes intencionais, os BOs de latrocínio não foram analisados, o que representa 6,5 por cento das mortes intencionais na cidade de São Paulo no período considerado para efeito deste estudo.

Tabela 1: Mortes intencionais na cidade de São Paulo (vítimas): homicídios dolosos, latrocínios e mortes em confronto com a polícia

Natureza da Ocorrência	2012		2013	Total
	1º sem	2º sem	1º sem	
Mortes decorrentes de intervenção policial	157	194	73	424
Vítimas de homicídios dolosos	622	875	659	2156
Latrocínio	56	45	77	178
TOTAL	835	1114	809	2758

Fonte: SSP/SP

O Boletim de Ocorrência é o primeiro registro elaborado quando da notificação de um crime. Nele constam informações como natureza, local e horário da ocorrência; descrição de autor, vítima e testemunhas quando conhecidos; lista e caracterização de objetos apreendidos e em um campo aberto, descrição da ocorrência. Em alguns casos estão descritos também os procedimentos solicitados e realizados pelas autoridades policiais. O BO é registrado pelo escrivão de polícia em uma Delegacia Policial (DP) a partir das informações narradas a ele, que pode ser feita pela pessoa que conduziu a ocorrência ao DP – neste caso geralmente um policial, e por outros participantes da ocorrência presentes no momento do registro do BO. Esta é a fonte inicial de informação. Como este registro não é fruto de investigação, as informações nele contidas são preliminares e portanto carecem de cautela ao serem analisadas.

⁷ A lei nº 12.527, mais conhecida como Lei de acesso à informação foi promulgada em 18 de novembro de 2011.

⁸ Estas ocorrências eram conhecidas como resistência seguida de morte até janeiro de 2013. A nomenclatura foi alterada pela resolução SSP-005 de 07/01/2013.

De qualquer maneira é o registro oficial e fornece uma ampla gama de informações que colaboram na produção de diagnósticos para a compreensão do fenômeno da violência, neste caso, das mortes intencionais. A atenção desta análise será dedicada principalmente ao universo de autoria conhecida, isto é, aquelas em que no momento do registro da ocorrência se conhecia o autor. A definição de autoria conhecida ou desconhecida também consta do BO, e para este estudo considerar-se-á a classificação constante do BO, mesmo quando neste, ao ser analisado, não constassem dados sobre o autor.

Nos casos dos homicídios dolosos, em 2012 e 2013 nota-se um aumento proporcional dos boletins que registram autoria conhecida em relação aos estudos da década de 90 (Lima, 2000). Isso indica uma alteração no perfil dos homicídios na cidade de São Paulo além de apontar que houve uma queda muito superior nas ocorrências de homicídios dolosos de autoria desconhecida. Em termos absolutos, também há redução nos homicídios de autoria conhecida.

Tabela 2: Homicídios registrados na cidade de São Paulo segundo autoria⁹

	1995	2012	2013
Autoria Desconhecida	91%	81%	76%
Autoria Conhecida	9%	19%	24%
Total Absoluto	4277	1220	557

Fonte: SSP/SP.

O conjunto de programas, políticas e ações apresentados no primeiro capítulo tiveram efeito importante na queda dos homicídios na cidade de São Paulo e de acordo com os dados apresentados na tabela dois, impactaram, sobretudo, os homicídios de autoria desconhecida. Ainda que estes continuem a representar o maior volume, se observa uma mudança no perfil das ocorrências. Os dados acima não consideram as 424 ocorrências de morte em decorrência de intervenção policial o que tornaria o percentual de mortes cuja autoria é conhecida ainda mais significativo. Isso porque, os casos classificados como morte em decorrência de intervenção policial partem do princípio que o próprio Estado reconhece que foi um agente estatal quem provocou a morte. Neste sentido, compreender a participação da polícia nas mortes na cidade ganha maior relevância, já que são mortes cometidas por agentes de segurança pública e podem refletir o resultado de sua atuação.

⁹ Os dados de 2013 compreendem apenas o período entre janeiro e junho.

Mortes Decorrentes de Intervenção Policial

Desde o início da divulgação das estatísticas trimestrais pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo em 1995, as informações quantitativas acerca das pessoas mortas em confronto com as polícias civil e militar são divulgadas de maneira separada. O acesso desagregado desta informação é fundamental para que se possa estabelecer mecanismo de controle externo da atividade policial possibilitando o acompanhamento de tendências e flutuações nestas duas modalidades. Importante ressaltar que estes dados não são computados para efeito do cálculo da taxa de homicídio no estado, o que requer um controle ainda maior para que não haja distorção nas estatísticas. No ano de 2000, com a publicação da resolução nº 516/00 SSP-SP, os dados sobre confronto com as polícias passaram a ser disponibilizados também desagregados para cada uma das regiões de grande comando das polícias, permitindo identificar a região geográfica do estado onde estas ocorrências aconteciam.

No entanto, o que se observa desde o início da divulgação desta informação são alterações no entendimento sobre o que deveria ser computado como mortes decorrentes de intervenção policial¹⁰. O problema destas mudanças é que tanto pode ocasionar diferenças na taxa de homicídios do estado como pode acarretar uma interpretação equivocada sobre a atuação da polícia. Por exemplo, se as mortes cometidas por policiais fora de serviço são enquadradas como homicídio doloso, produz aumento da taxa de homicídio, ao passo que se forem enquadradas como morte decorrente de intervenção policial aumenta a taxa de letalidade da polícia.

Antes de iniciar a apresentação e análise dos dados em si é importante contextualizar o ano de 2012 no que diz respeito aos homicídios na cidade de São Paulo. Este foi um ano em que se registrou uma alta nas taxas de homicídios decorrida principalmente das mortes na capital no segundo semestre. Em junho e julho de 2012 os jornais paulistas¹¹ noticiaram que a execução de seis policiais ocorrida em junho teria sido ordenada por integrantes da facção criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC). No segundo semestre diversos assassinatos múltiplos, mais conhecidos como chacinas, e mortes de policiais em sua maioria fora de serviço, foram noticiadas o que levantou a suspeita de um possível confronto entre policiais e criminosos. Para se poder fazer tal afirmação é necessário que a Polícia Civil investigue e esclareça estes homicídios. Certo é que o número de policiais mortos em 2012 cresceu 44 por cento em relação à 2011, ano que registrou o menor número de policiais mortos na década (ISDP 2013).

Na medida em que os dados permitirem, a análise será feita de maneira desagregada pelos semestres de forma que o contexto apresentado acima possa ser considerado. Como já citado, o foco deste capítulo será nos casos de autoria conhecida, no qual estão compreendidas ocorrências de homicídios dolosos e mortes decorrentes de intervenção policial e mais especificamente nas mortes cometidas por policiais.

¹⁰ Mortes decorrentes de intervenção policial já foram denominadas mortes em confronto com a polícia e resistência seguida de morte.

¹¹ Exemplo de notícia pode ser encontrado em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120626-43351-spo-31-cid-c3-not/busca/policial>.

Mortes Intencionais de Autoria Conhecida

O conjunto de dados que será objeto de análise deste capítulo está descrito na tabela três. O universo de autoria conhecida totaliza 757 ocorrências e é composto por parte dos homicídios dolosos (49 por cento) e mortes decorrentes de intervenção policial (51 por cento). Importante notar que um volume significativo, pouco mais de 1/3 do total das mortes intencionais, possui autoria conhecida permitindo, na maioria das vezes, além da caracterização do autor, levantamento de outras informações que auxiliam na compreensão das causas e motivações de determinada ocorrência.

Tabela 3: Distribuição das mortes intencionais segundo natureza e autoria

Natureza	Autoria	2012	2013	Total
Homicídios dolosos (ocorrências)	Desconhecida	64,2%	66,8%	65%
	Conhecida	5,4%	21,6%	17,2%
Mortes decorrentes de intervenção policial	Conhecida	20,4%	11,6%	17,8%
Total		1532	630	2162

Fonte: SSP/SP.

Ao se tomar como universo os casos de autoria conhecida é possível observar uma alteração significativa quanto à classificação das naturezas das ocorrências. Em 2012, as mortes decorrentes de intervenção policial representaram 57 por cento do total das ocorrências de autoria conhecida enquanto que em 2013 elas caíram para apenas 35 por cento. Isso demonstra claramente uma mudança de padrão¹² que tanto pode estar associada à alteração da atuação da polícia¹³ como à variação na classificação realizada no momento do registro do BO.

No caso da segunda alternativa, esta não seria a primeira vez em que se modifica o entendimento sobre o que classificar em cada natureza. Tomando-se em conta os dados divulgados pela Corregedoria da Polícia Militar do estado de São Paulo, é possível observar uma alteração na classificação das ocorrências a partir de setembro de 2008, momento em que se deixou de registrar ocorrências no item 'Pessoas mortas por policiais militares de folga'.¹⁴ No entanto, por meio dos dados levantados para este estudo, mais precisamente da análise dos BOs de mortes em decorrência de intervenção policial em 2012, identificou-se um volume de casos¹⁵ com estas características.

¹² O problema da mudança na classificação já foi apontado na seção anterior.

¹³ O primeiro semestre de 2013 registrou uma forte queda nas mortes decorrentes de intervenção policial em números absolutos.

¹⁴ A resolução 516 de dezembro de 2000 estabeleceu os parâmetros de classificação e divulgação das mortes em confronto com as polícias.

¹⁵ Do total de BOs de mortes decorrentes de intervenção policial (312), 25 por cento deles se referiam a casos de policiais fora de serviço.

Importante destacar que são duas fontes de informação distintas, BO e Corregedoria, e, portanto pode haver diferença entre elas. De qualquer maneira, o entendimento sobre a classificação de uma ocorrência deveria ser padronizado pelo menos no que tange a geração de estatísticas.

O estudo 'Homicídios na cidade de São Paulo: diagnóstico das ocorrências registradas entre janeiro de 2012 e junho de 2013'¹⁶ publicado pelo Instituto Sou da Paz em dezembro de 2013 apresenta as principais diferenças das características e das vítimas dos homicídios dolosos segundo a autoria. No caso das vítimas cuja autoria é conhecida, 27,3 por cento são mulheres contra 7,1 por cento quando a autoria é desconhecida, e as duas principais características apresentadas nos BOs são discussão e conflito entre casais. Já nos casos de autoria desconhecida, metade dos BOs analisados não possui qualquer informação a respeito da causa e 22,2 por cento dos casos apresentou características de indícios de execução. O instrumento utilizado nos dois casos também difere. Nos casos de autoria conhecida, a arma branca é o principal instrumento (38,9 por cento) seguido de arma de fogo (38,1 por cento). Nos casos de autoria desconhecida mais de 2/3 são cometidos com arma de fogo (Bento e Rechenberg 2013).

Na análise dos BOs de autoria conhecida de homicídios dolosos foi possível identificar o envolvimento de policiais como autores e a diferença entre os anos de 2012 e 2013 é bastante significativa. Enquanto em 2012 apenas em dez casos, policiais foram identificados como autores (4,4 por cento do total), apenas no primeiro semestre de 2013 foram 38 casos, representando 28,1 por cento do total de casos de autoria conhecida do período. Vale ressaltar que 79 por cento destes policiais estavam de folga. Esta alteração no padrão é muito relevante e leva a uma importante discussão sobre a qualidade dos dados produzidos e possíveis interpretações realizadas. O fato de haver muitas mortes cometidas por policiais classificadas como homicídio doloso em 2013 impacta para cima a taxa de homicídio do ano de 2013, já que para o cálculo da taxa são apenas consideradas as ocorrências de homicídios. Ao mesmo tempo, a grande comemoração feita no primeiro semestre de 2013 quanto à redução de mortes decorrentes de intervenção policial não se revela totalmente fidedigna, já que nas mesmas condições de classificação das diversas ocorrências, a queda teria sido menor. Não é desprezível, porém, o fato de que mesmo considerando condições iguais, houve redução de 25 por cento nas mortes decorrentes de intervenção policial no primeiro semestre de 2013 em comparação ao mesmo período de 2012.

Ao se considerar neste universo também os casos de mortes decorrentes de intervenção policial, nota-se uma expressiva participação de policiais como autores de mortes intencionais na cidade de São Paulo. Do total de casos de autoria conhecida, policiais foram responsáveis por 58,8 por cento das mortes em 2012 e por 53,1 por cento no primeiro semestre de 2013. Quando analisado o conjunto de todas as mortes intencionais ocorridas na cidade de São Paulo, vimos que a polícia respondeu em 2012 por 21 por cento delas, ou seja, uma em cada cinco mortes na cidade foi cometida por um policial. No primeiro semestre de 2013, observa-se uma participação menor, 17,6 por cento. Apesar da redução observada em 2013, estes dados revelam um volume absolutamente inaceitável e conseqüentemente, torna-se fundamental compreender em que situações estas mortes estão acontecendo.

¹⁶ OA íntegra do estudo pode ser obtida em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf.

Envolvimento de Policiais nas Mortes Intencionais de Autoria Conhecida

Buscando entender as dinâmicas envolvidas nas mortes cometidas por policiais na cidade de São Paulo, procurou-se identificar as características das ocorrências descritas no BOs para que fosse possível apresentar novas informações sistematizadas para o debate. De acordo com as dinâmicas descritas nos BOs, as ocorrências foram agrupadas em diferentes categorias de maneira a criar parâmetros para a análise. As mortes cometidas por policiais foram agrupadas em quatro categorias:

- Morte decorrente de intervenção policial – nesta categoria contabilizaram-se os casos de agentes de segurança pública em serviço.
- Resultado de ação policial – casos nos quais o policial estava de folga viu uma ocorrência criminal e interviu na ação.
- Reação à tentativa de crime – situações nas quais o policial estava de folga foi vítima de um crime como roubo ou tentativa de homicídio e reagiu.
- Outros – nesta categoria estão enquadrados casos como discussão, reação à tentativa de crime quando o policial estava em serviço, porém descaracterizado e aqueles que apresentaram indícios de execução.

Dos dados apresentados na tabela quatro podemos depreender algumas conclusões. A primeira é que a polícia que atua na cidade de São Paulo utiliza o mais alto grau de uso da força, isto é, o uso da arma de fogo gerando mortes. Em 2012, 71,1 por cento das mortes cometidas por policiais possuía esta característica, ocorrendo durante a atividade policial. Como exercício analítico, poder-se-ia assumir que as ocorrências registradas como mortes decorrentes de intervenção policial no primeiro semestre de 2013 foram, em sua totalidade, ocasionadas durante a atividade policial, o que resultaria em um percentual de 65,8 por cento das mortes intencionais neste período.¹⁷ Não é escopo deste artigo, analisar se a força letal está sendo utilizada de maneira correta, até em função da fonte utilizada para a coleta dos dados. Porém, avaliando a perspectiva do trabalho policial, o resultado de sua ação gera uma em cada sete mortes intencionais na cidade, efeito que certamente merece atenção.

¹⁷ No primeiro semestre de 2013, 73 ocorrências foram classificadas como mortes decorrentes de intervenção policial.

Tabela 4 – Distribuição das mortes intencionais cometidas por policias segundo característica

	2012		2013	
	HD	MDIP	HD	MDIP
Mortes decorrentes de intervenção policial		71,1%		N/D
Resultado de ação policial	1,6%	6,8%	13,5%	N/D
Reação à tentativa de crime	0,6%	18,0%	19,8%	N/D
Outros	0,9%	0,9%	0,9%	N/D
TOTAL		322		111

Fonte: SSP/SP

A segunda conclusão é a consequência gerada pela reação à tentativa de crime. As mortes provocadas por estas reações geram quase 20 por cento das mortes ocasionadas por policiais. Muito se ouve a respeito de que se um criminoso descobre que está lidando com um policial ele irá matá-lo. É preciso, porém, investigar este fenômeno com maior profundidade. O assassinato decorre pelo simples fato da pessoa ser um policial ou decorre da reação que certamente um policial terá em uma situação de crime? Para poder responder a esta pergunta será necessário investigar em maior detalhe as dinâmicas envolvidas na vitimização policial considerando diversos tipos de crime objeto de outro estudo. As ocorrências classificadas como ‘resultado de ação policial’, embora em menor número, também preocupam. Ao agir desta maneira o policial coloca em risco a sua vida e de terceiros. Além disso, viola todos os procedimentos de uso da força e não conta com o suporte institucional que possui quando está em serviço.

A terceira observação a ser feita decorre da classificação realizada nos diferentes casos. É possível constatar que há uma diferença na classificação feita para as ocorrências de resultado de ação policial e reação à tentativa de crime. Quando uma morte com estas características foi cometida em 2012, elas foram classificadas prioritariamente como sendo mortes decorrentes de atividade policial, embora deveriam ter sido classificadas como homicídio doloso. Já em 2013, observou-se um grande volume de ações com estas características¹⁸ classificadas como homicídio doloso. Infelizmente não se teve acesso aos BOs de mortes decorridas de intervenção policial do primeiro semestre de 2013 para verificar a alteração na classificação. Porém, é possível fazer esta inferência devido ao grande debate público que se formou em torno da letalidade policial no segundo semestre de 2012. Após a mudança na cúpula da Segurança Pública no estado em novembro de 2012, houve a edição de uma resolução determinando que o socorro em caso de homicídios, latrocínios e mortes decorrentes de intervenção policial deveria ser feito apenas pelo serviço de saúde especializado e

¹⁸ Esta afirmação é feita com base na leitura dos BOs.

não mais por policiais. Além disso, a mesma resolução estabeleceu que ocorrências desta natureza deveriam ser denominadas 'mortes decorrentes de intervenção policial' e não mais 'resistência seguida de morte' como era usualmente classificado. Esta resolução parece ter gerado alterações nas classificações que precisarão ser acompanhadas no longo prazo para garantir a sua manutenção.

Conclusões

Como foi descrito ao longo deste artigo, em uma década o estado de São Paulo conseguiu não apenas reverter uma tendência de aumento nos homicídios como promoveu uma queda duradoura na taxa observada no estado. Ainda hoje, não é possível compreender por completo quais políticas e programas contribuíram em que medida, mas é aceitável afirmar que melhorias nas instituições policiais tiveram um papel importante para o resultado. Além disso, fica claro que para alcançar um resultado efetivo é necessário um amplo leque de políticas que possam atuar sobre os diversos problemas identificados. Afinal de contas, nunca é demais repetir que a violência é um fenômeno complexo.

No entanto, a taxa do estado continua muito superior à média mundial e se encontra ainda mais distante das taxas apresentadas pelo conjunto dos países desenvolvidos. Neste sentido, além da revisão das principais políticas que levaram o estado ao patamar atual, este artigo buscou expor uma nova perspectiva para a compreensão das mortes intencionais ocorridas na cidade de São Paulo, local que concentra 31,6 por cento das mortes intencionais do estado, de maneira a contribuir para a elaboração de políticas públicas mais assertivas.

A análise se focou nas mortes intencionais de autoria conhecida ocorridas na cidade de São Paulo. Em especial foi discutida a participação de policiais como autores, em parte significativa destas mortes. Outro ponto tratado ao longo do artigo foi a qualidade dos dados produzidos especialmente no que tange à classificação das ocorrências de acordo com suas características.

A alta participação de policiais nas mortes intencionais aponta para os grandes desafios ainda presentes nas instituições policiais paulistas, apesar de todos os avanços observados na década de 2000. O paradigma do que é ser policial precisa ser alterado e está intimamente associado à cultura institucional das polícias, especialmente a Polícia Militar (Neme 1999). Há uma expectativa tanto nas polícias como na sociedade de que um policial precisa intervir utilizando altos níveis de força em qualquer situação criminal, vinte e quatro horas por dia, mesmo quando não está em serviço.

Acontece que um policial em serviço deve seguir procedimentos e atua dentro de uma estrutura que o permite agir nas situações difíceis, seja porque possui treinamento e está com equipamentos adequados seja porque está conectado a um sistema de comunicação que o permite solicitar suporte, o que aumenta a segurança da ação, a dele e a de outros. Por exemplo, nos programas de policiamento existentes na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), as equipes operacionais sempre atuam em no mínimo dois policiais. Isso amplia as condições de uma intervenção bem sucedida, uma vez que sempre haverá cobertura. Além disso, o uso da força letal sempre deve ser o último recurso do policial.

Embora este seja o discurso da PMESP, e há de se reconhecer que esforços têm sido empreendidos neste sentido, os dados demonstram que esta realidade ainda está muito longe de ser verdade. Não é possível em uma sociedade democrática, e em especial em uma cidade com o nível de desenvolvimento que se observa em São Paulo, que a polícia seja responsável por uma em cada sete mortes intencionais que acontecem na cidade.

Outra questão que merece atenção é a atuação do policial em folga. Quando um policial fora de serviço decide agir por conta própria ele coloca em risco tanto a sua vida como a de outros. Este tipo de atitude tem causado um número grande de mortes na cidade de São Paulo, inclusive uma alta taxa de vitimização policial.¹⁹ Infelizmente, atos de 'heroísmo' são comemorados tanto na Instituição como fora dela. Há de se debater se o policial fora de serviço deveria andar armado.

O segundo pilar identificado como prioritário a partir das análises feitas neste artigo é a produção de informação de qualidade. O estado de São Paulo foi pioneiro na divulgação de estatísticas criminais e este esforço deve ser comemorado. No entanto, este estudo demonstrou que ainda há muito que fazer no que diz respeito à produção da informação. Alterações na interpretação e classificação de ocorrências criminais quando da geração de dados estatísticos podem induzir análises equivocadas dos fenômenos levando a concepção de políticas públicas ineficazes e ainda prejudicar a qualidade do indicador e provocar desconfiança.

O BO atualmente funciona como fonte de informação para pelo menos duas finalidades distintas. Ele é a fonte inicial para a investigação do próprio crime. Ademais, ele também é utilizado para geração de dados estatísticos. Portanto, o rol, tipo e qualidade de informações que deveriam constar é muito superior àquela observada atualmente. Em ambos os casos se faz necessário um grande investimento na qualificação de pessoal e de sistema para a captura dos dados.

Também é preciso que sejam estabelecidos de parâmetros mínimos que devem ser obedecidos por todos os policiais civis do estado de São Paulo, já que a confecção do BO é de responsabilidade desta instituição além de padronizar a classificação das diferentes ocorrências criminais. Obviamente as ações essenciais para um novo salto na redução das mortes intencionais na cidade e no estado vão muito além das aqui elencadas. Mas estes já seriam seguramente bons primeiros passos.

¹⁹ Embora os dados de vitimização policial não estejam disponíveis, informações divulgadas na imprensa permitem concluir que a reação do policial a crimes também está entre as principais causas morte.

Referências bibliográficas

Benites, A 2012 DHPP solucionou só 29,5% dos crimes que investigou em 2012, em SP, 12 de janeiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1213895-dhpp-solucionou-so-295-dos-crimes-que-investigou-em-2012-em-sp.shtml>.

Bento, F, Rechenberg, L 2013 *Homicídios na cidade de São Paulo: diagnóstico das ocorrências registradas entre janeiro de 2012 e junho de 2013* São Paulo, Brasil: ISDP. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf. Último acesso: 27 de janeiro de 2014.

Bittner, E 2003 *Aspectos do trabalho policial*. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Cerqueira, D R C 2010 Causas e Consequências do Crime no Brasil. Tese não publicada (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Cullen, F T, Agnew, R 2011 *Criminological theory: past to present*. 4.aed. New York, NY: Oxford University Press.

Hartung, G C 2009 Ensaio sem Demografia e Criminalidade. Tese não publicada (doutorado), Fundação Getulio Vargas.

Instituto Sou da Paz 2013 *Sou da Paz analisa*, São Paulo, Brasil: ISDP. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_4otri2012_1.pdf. Último acesso: 27 de janeiro de 2014.

Lima, R S 2000 Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo. Dissertação não publicada (mestrado), Universidade de São Paulo.

Manso, B P 2012 Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010 – uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. Tese não publicada (doutorado), Universidade de São Paulo.

Neme, C 1999 A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação não publicada (mestrado), Universidade de São Paulo.

SENASP 2013 *Coleção pensando a segurança pública – volume 2*. Brasília, Brasil: SENASP.

OS DILEMAS DA PACIFICAÇÃO:

Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”

Robson Rodrigues



OS DILEMAS DA PACIFICAÇÃO: Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”

Robson Rodrigues¹

Resumo

O presente artigo traz algumas reflexões sobre a atuação da polícia carioca em favelas² pela ótica de quem transitou no campo como gestor policial. Seu intuito é de ajudar a pensar os riscos, oportunidades, erros e acertos das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs dentro do processo que ficou conhecido no Rio de Janeiro como “pacificação”. Os dados empíricos, produzidos a partir de observações registradas pelo autor na oportunidade em que coordenou as UPPs³, fazem contraponto com pesquisas científicas produzidas sobre o tema.

Introdução

Não há no mundo consenso sobre o que as polícias fazem (Monjardet 2003). Suas atividades variam de contexto para contexto sob os mais diferentes arranjos institucionais. Não obstante essas diferenças, seus problemas se equivalem quando o assunto é o uso da força, já que são instituições que operam o poder do Estado no âmbito interno de seu território. Arranjos nos quais prevalece a prevenção geralmente indicam certo avanço no “processo civilizador” (Elias 1994); quando é a repressão que predomina, é sinal de que algo vai mal na sociedade, na instituição policial, ou em ambas. Contudo, o desafio da polícia no Estado democrático continua sendo conjugar adequadamente coação legítima com prevenção. Havendo gerenciamento eficaz numa concepção moderna de polícia, a legitimidade passa a ser seu maior capital e quanto mais legítima for a polícia menos necessário será o uso da força física, seu principal recurso.

Trata-se da legitimidade num sentido político, baseada na persuasão para a construção de consensos a partir da qual as decisões devam considerar os implicados (Arendt 2007; Aguiar 2008). Nesse sentido, qualquer polícia que se pretenda legítima, tem de estar próxima de seus implicados, construindo com eles o consenso, mesmo onde não haja unidade. Apenas para fins de análise, aqui serão consideradas como aproximação as ações do Estado que busquem essa legitimidade incluindo a sociedade como participe na gestão de uma política pública, ao passo que o afastamento considerará não somente as ações que excluem a sociedade, mas também a inação pela ausência

¹ Coronel policial militar, ex-Chefe do Estado Maior Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro-PMERJ, ex-Coordenador Geral das Unidades de Polícia Pacificadora-UPP, Pesquisador sênior do Instituto Igarapé, professor da Universidade Cândido Mendes-UCAM, bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ e mestre em antropologia pela Universidade Federal Fluminense-UFF.

² Comunidades informais, constituídas basicamente por pessoas de baixíssima renda.

³ Outros dados podem ainda ser colhidos e confirmados junto à CPP, através do seu endereço eletrônico comandoupp.pmerj@gmail.com, ou em sua página eletrônica www.coordenadoriapp.com.br.

de quaisquer políticas públicas. Não se trata necessariamente de uma proximidade física, mas sobretudo de interesses, numa costura civilizada em que o principal deles é a não-violência, ou seja, a paz.

A literatura tem mostrado exemplos dessa aproximação horizontal e respeitosa a que me refiro. No caso da segurança pública, há a polícia comunitária e suas variantes como a polícia de proximidade e a polícia orientada para o problema, já analisadas por Skolnick & Bailey em muitos países (2002). Também podemos encontrar exemplos dessa postura em outros setores políticos. Nesse sentido, Santos (2005) nos mostra boas práticas de democracia participativa como uma viável alternativa à democracia representativa ainda hoje hegemônica, ocorrendo em muitos países, sobretudo nos periféricos. No Brasil, Santos cita a experiência do Orçamento Participativo⁴ de Belo Horizonte e Porto Alegre (Santos 2005: 561-592). Por outro lado, políticas públicas verticalizadas voltadas para moradores silentes, sem espaços de diálogo ou instâncias para participação mais efetiva e resolução formal de seus conflitos, o que infelizmente é a realidade da maioria das favelas brasileiras, seriam exemplos desse afastamento deliberado do Estado. Um estudo sociológico realizado ainda na década de 1970 na favela do Jacarezinho, no Rio de Janeiro (Santos 1977), apontava o mesmo problema, que, embora antigo, continua se reproduzindo até hoje. Ele nos mostra também como moradores desses espaços deliberadamente afastados pelo Estado acabavam criando informalmente suas próprias instâncias de resolução de conflitos, seja por não acreditarem nas instituições formais do Estado, seja por não acreditarem que elas fossem mesmo capazes de resolver problemas de sujeitos como eles, irregulares, à margem da lei desse mesmo Estado. Assim, ao invés de naturalizarem a crença na igualdade moderna, naturalizavam a desigualdade estrutural promovida por esse afastamento histórico.

Evidentemente esses são tipos ideais já que a realidade prática é quem nos mostra em que medida as instituições o realizam. Assim, seja pelo afastamento ou pela aproximação, cada opção dependerá de seu contexto. No caso do Rio de Janeiro, complexidades sociopolíticas, históricas e econômicas, que representariam por si só um desafio para qualquer polícia do mundo, nos dão pistas de um afastamento histórico. Desigualdades estruturais, democracia vacilante, belezas geográficas de uma “Cidade Maravilhosa” em contraste com a geografia social da “Cidade Partida” (Leite 2000)⁵, misturando centro e periferia, são alguns desses paradoxos exibidos a qualquer momento e em qualquer espaço de uma cidade dual que já foi capital da República, do Império e da Colônia. Só para se ter uma idéia, a Gávea, bairro de classe média alta da zona sul da cidade, com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado e um dos maiores do país, encontra-se exatamente ao lado da Rocinha, considerada a maior favela da América Latina, com IDH dos mais baixos.

Tais contrastes indicam potenciais conflitos que se evidenciam quando acirrados por discursos baseados no medo e no ódio. Portanto, para melhor entender essas opções é preciso investigar

⁴ O Orçamento Participativo analisado por Santos é um importante exemplo de participação democrática, surgido primeiramente em Porto Alegre e depois replicado para outras cidades no Brasil e no exterior. Isto significa que a própria sociedade é quem decide ou influencia na distribuição dos recursos, no curso do processo legislativo orçamentário.

⁵ Trata-se, portanto, de uma construção que reúne essas diferentes e antagonistas visões do Rio de Janeiro.

não só as práticas que as materializam, mas também as “representações coletivas”⁶ que de algum modo as orientam. Até aqui prevaleceram as “crenças de perigo” construídas a partir de interações em contextos onde o risco é fortemente percebido, mesmo que não haja risco real considerável (Borges 2012). As crenças da favela baseadas no medo de um “outro” diferente e desconhecido, sobretudo após sua “consolidação”⁷, acabaram por transformá-la no lugar natural da violência e da criminalidade, deflagrando conseqüentemente reações violentas da sociedade e do Estado em suas diferentes dimensões: física, simbólica e estrutural (Souza e Silva 2010). Essa “criminalização da miséria”, como a definiu Wacquant (2001), produziu aqui no Brasil a quarta maior população carcerária do mundo com significativa representação de negros ou pardos favelados, sem emprego formal, usuários e acusados por tráfico de drogas. Assim tem prevalecido o afastamento, sobretudo com relação à favela enquanto espaço de perigo.

Essa tendência de afastamentos parece dar algum sinal de reversão com as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, aproximação com dimensões e vontade política singulares cujos primeiros benefícios já são percebidos e mensurados (IBPS, 2009; Cano, 2012; Rodrigues e Siqueira; CESeC, 2010, 2013). Há grandes expectativas em torno delas, contudo ainda preocupam casos de violência, corrupção policial e conflitos armados que, somados à ausência ou insuficiência de políticas sociais e ao lento processo de urbanização já bastante prejudicado em função desse afastamento histórico, suscitam incertezas sobre sua continuidade enquanto política pública sustentável (IBPS 2009; Machado da Silva 2010; Cano 2012). A questão aqui é saber até que ponto essa é de fato uma mudança consistente ou mais uma ação pontual dentro de uma histórica tendência de afastamentos.

Guerra e paz. Representações e práticas nas políticas de segurança.

Para se falar de paz no Rio de Janeiro, é preciso antes entender a “guerra” estabelecida aqui nas últimas três décadas pelo menos. Não a do conceito político já que o Brasil não se encontra numa guerra nesse sentido convencional, mas a que imaginamos como se nela estivéssemos; ideias construídas socialmente e que operam práticas, que por sua vez voltam a reforçar esse mesmo imaginário mantendo assim uma espiral de significados consolidados a partir dos resultados da disputa entre os vários interesses em jogo (Bourdieu 2005).

Nesse período se estabeleceu no Rio de Janeiro um conflito específico entre polícia e favela sob o pretexto de haver nesses espaços uma suposta criminalidade organizada, notadamente o tráfico de drogas. Seus resultados, já conhecemos: pobreza vaticinada pelo descaso do Estado, violência crescente com a instalação da “guerra” de fato, e, ao invés do proposto fim do tráfico de drogas, o seu fortalecimento econômico com aumento do consumo. A reboque vieram ainda o aumento das

⁶ No sentido de Durkeim (2003), para quem a realidade social “compreende ao mesmo tempo representações e práticas”, representações coletivas porque, não sendo individuais, dizem respeito a conceitos socialmente construídos e partilhados que habitam o que o referido autor chamou de “reino dos fins e das verdades impessoais que se realiza com a contribuição das vontades e das sensibilidades particulares” (p 446).

⁷ O fenômeno da “consolidação da favela” é analisado por Mariana Cavalcanti (2009) como o resultado de dois processos sociais: (1) a mudança das “políticas de remoção” por “políticas de urbanização” e (2) a apropriação de seu espaço pelo narcotráfico.

taxas de homicídios e o aumento da violência e extorsão policiais.

Foi durante os anos 1980, com a transição política, que a sociedade brasileira se deu conta de muitos de seus problemas pela maior disponibilidade das estatísticas oficiais. Expressões da época como “década perdida”, tempo da carestia, da inflação galopante e também da escalada da violência, indicavam essa nova percepção. É a partir daí que a segurança pública ganha relevância, não só pela percepção mais ampliada da violência, mas também pelo aumento real das taxas de criminalidade.

O fim da Guerra Fria não aliviou em nada as tensões entre Estado e sociedade, muito pelo contrário: elas aumentaram com a “guerra às drogas” e a globalização do crime. O que mudou foi o foco, já que a repressão se voltava agora para o que a mídia construía como a nova ameaça à sociedade que se originava da favela, ou seja, as novas “classes perigosas” (Coimbra 2001).

Mesmo com a redemocratização, um vago conceito de segurança pública se confundia ainda com segurança nacional. Não raro, generais assumiam a segurança pública nos estados olhando o problema da criminalidade pela perspectiva ideologizada da segurança nacional. Nesse sentido, a passagem do general Nilton Cerqueira⁸ como Secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro foi emblemática. À percepção de que a criminalidade se proliferava pela leniência de políticos da esquerda, no caso o ex-governador Leonel Brizola⁹, Cerqueira respondeu, criando uma premiação pecuniária para “atos de bravura” de policiais que se arriscassem no combate ao crime, logo apelidada de “gratificação faroeste” por estimular na verdade a morte do inimigo¹⁰ (Cano 2003). O resultado foi uma das mais duras e sangrentas repressões que o estado vivenciou, com o conseqüente aumento das taxas de homicídios e dos polêmicos autos de resistência¹¹. Não por acaso, a gestão de Cerqueira à frente da Segurança pública (1995-1998) rendeu ao estado as maiores taxas de homicídios da série histórica. Em 1995 houve o pico de 61,8 homicídios por grupo de 100 mil habitantes no estado e, em 1997, foi a vez da capital chegar ao ápice dos 53,7 homicídios por 100 mil habitantes¹².

É provável que a mídia carregasse nas tintas, exibindo um quadro impregnado por balas perdidas e armas de guerra, mas o fato é que esse quadro se inspirava em uma das realidades mais violentas do país. A imagem de traficantes exibindo armas de guerra do alto de seus territórios usurpados do Estado acuava a sociedade e mostrava a tibieza da polícia diante de um “crime organizado” cada vez mais poderoso. A solução então foi armar a polícia para a “guerra”, o que resultou na maior corrida

⁸ General do Exército Brasileiro que na Ditadura Militar, em 1981, já havia comandado a PMERJ e que de 1995 à 1998 foi Secretário de Segurança no Governo Marcelo Alencar.

⁹ Para uma análise histórica desse fato, Cf. “Anatomia de um erro”, na parte I de Buergiman (2011).

¹⁰ Foi sintomático que a “gratificação faroeste” tenha sido criada na gestão do General Cerqueira. O General havia ganhado fama na Ditadura Militar por ter, em 1971, ainda como major do Exército, na Bahia, planejado e comandado a “Operação Pajussara”, que matou o ex-capitão e desertor do Exército, Carlos Lamarca, ativo integrante da guerrilha armada e principal líder da Vanguarda Popular Revolucionária - VPR. Ver & Silva Filho (1989).

¹¹ Forma administrativa como os homicídios praticados por agentes do Estado no desempenho de suas funções são registrados.

¹² Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=MS4> (último acesso em 10 abr 2014).

armamentista da história do estado.¹³ Estavam postas ali as metáforas da “guerra”, construindo discursos que dão sentido a uma guerra de fato, ao que Foucault chamaria de sua “prática-discursiva” (Foucault 2007). Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o narcotráfico fazia da favela seu “quartel-general”, autoridades a transformavam num “teatro de operações”, estabelecendo aqui sua própria “guerra” a partir da “guerra às drogas”, que naquele momento já havia se transformado em uma cruzada moral de dimensões globais.¹⁴

Muitos “atos de bravura” premiados pela “gratificação faroeste”, podem ter, na verdade, oficializado mortes que anteriormente ocorriam na forma de execuções extrajudiciais, como as ocorridas em 1993, naquela que foi conhecida como a “Chacina de Vigário Geral”, favela da zona norte da cidade onde 21 moradores foram cruelmente executados. As apurações apontaram, como motivo do crime, a quebra de um pacto entre policiais corruptos e traficantes locais que na noite anterior haviam emboscado uma viatura policial e assassinado todos os seus ocupantes, dentre os quais o líder do grupo rival. Apesar da incapacidade do sistema de justiça criminal julgar e condenar a totalidade dos envolvidos, surgiam ali pistas que nos ajudam a entender melhor o funcionamento do submundo do crime, principalmente quando a “guerra” mantém um mercado criminoso de extorsões. A testemunha-chave, que havia sido informante de ambos os grupos em disputa, foi pragmática ao apontar literalmente o “espólio de guerra” como o incentivo natural para movimentar seus “negócios”.

Muitas vezes o afastamento deliberado da favela produz um vácuo no qual surgem formas alternativas de sobrevivência social, cujas fronteiras, separando seus campos morais de formalidade/informalidade e legalidade/ilegalidade, são tênues e flexíveis. Nele se misturam atividades de uma economia subterrânea como a dos mototáxis, das vans, da “gatonet”, do “gato” de luz, da coleta do lixo, do baile funk, como também as da “robauto”, do tráfico de drogas e de armas. Como atividades invisibilizadas e não tributadas pelo Estado, são oportunizadas à ação criminosa que muitas vezes as alienam de seus criadores originais, gerando redes de corrupção e violência que são utilizadas tanto por criminosos como por policiais clandestinos.

Diante disso e de um modelo policial arcaico, criado num contexto hierárquico e segregacionista, em que se dificultava a seus integrantes identificarem-se com quem deveriam controlar e reprimir, muitas favelas têm sido violentamente disputadas, ocupadas e transformadas em fortificações para a proteção de negócios ilícitos que se intensificam em função, inclusive, de uma criminalidade globalizada para desespero de seus moradores. À medida que aumenta o volume das transações e do capital financeiro desses mercados ilícitos, aumentam também a corrupção e a violência para mantê-los.

Nesse ambiente em que tráfico e milícia se confundem em seus objetivos, reproduzindo pragmaticamente uma mesma lógica faccional para fins econômicos, a guerra é interessante

¹³ Em 1994, quando o Exército veio em apoio ao estado combater o crime organizado na chamada “Operação Rio” (Coimbra, 2001), a polícia militar recebeu emprestado para essa missão seus primeiros fuzis FAL - Fuzil Automático Leve, que logo se tornariam seu armamento natural.

¹⁴ Para uma análise histórica desse fato, Cf. “Anatomia de um erro”, na parte I de Buerjiman (2011).

porquanto é capaz de manter a invisibilidade ideal para a proliferação desses mercados ilícitos e violentos ao largo do controle do Estado e diante dos olhos apavorados da sociedade. Nesse sentido, o modelo policial se adaptou bem ao afastamento histórico promovido pelo Estado e suas políticas de controle social verticalizadas, onde as comunidades impactadas têm sido meras pacientes.

Não obstante essa tendência para o afastamento, houve pontuais iniciativas de aproximação, porém todas descontinuadas e praticamente inalteradas diante de uma criminalidade global que cada vez mais impactava a realidade carioca, sobretudo a das favelas¹⁵. Uma das primeiras foi o CIPOC – Centro integrado de Policiamento Comunitário, que, baseado em programas de policiamento comunitário norte-americanos, articulava políticas sociais com segurança pública na Cidade de Deus, em um prenúncio do que viriam a ser as UPPs. Não houve nesse ínterim, no entanto, um avanço sistemático da aproximação como estratégia de prevenção à violência e ao crime, nem a necessária adesão da comunidade política para a continuidade dessas ações que paravam praticamente na polícia. A falta de percepção do novo cenário global do crime, de adesão política e de uma avaliação crítica dos modelos exógenos importados de contextos diferentes do nosso, portanto, fragilizaram a aproximação, percebida como ingênua e incapaz de vencer o poderio bélico do narcotráfico que, com a ajuda da mídia, se expandia visivelmente nas favelas.

Contruindo a “paz”

Quando já não se acreditava em outra maneira de se fazer polícia senão com a “guerra”, surgia a primeira UPP e, na medida em que o projeto avançava, passava-se a acreditar mais nessa possibilidade¹⁶. Abria-se assim um espaço simbólico onde as ideologias repressivas geralmente vinham se alimentando. É possível que as UPPs ajudem a desconstruir as “crenças da favela”, consagrando a aproximação onde antes se construíam teatros de operações. Por isso a pacificação, mesmo incipiente, precária e provisória em alguns aspectos, mas não em outros, como veremos adiante, representa uma guinada drástica no percurso da segurança pública; um movimento audacioso de aproximação exatamente no local onde a “guerra” foi naturalizada. A questão é saber se ela será capaz de se sustentar a longo prazo como uma política de aproximação.

O processo de pacificação atualmente em curso no Rio de Janeiro é conduzido pela Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESEG¹⁷, por meio de um programa para implantação das Unidades

¹⁵ Para entender a insensibilidade com relação a esses impactos, inclusive da academia, cf. Zaluar (2000).

¹⁶ Apesar dos problemas, algumas pesquisas têm confirmado um aumento das expectativas com relação às UPPs. Cf. em IBPS (2009); MAPEAR (2010); FGV (2009). Em recente estudo divulgado na mídia o Instituto Data Favela mostra que 75% dos moradores de favelas aprovam as UPPs. Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-04/quase-30-dos-moradores-de-favelas-ja-se-sentiram-discriminados-diz-pesquisa>, último acesso em 12 abril 2014.

¹⁷ A SESEG é o órgão da estrutura do poder executivo estadual responsável por planejar e gerir as políticas públicas de segurança. Para tanto, estão sob sua égide as duas polícias que, pela legislação brasileira, dividem a função de preservação da ordem pública no âmbito do estado. Cabe então à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, a polícia ostensiva e a prevenção dos delitos, e à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ, a sua investigação.

de Polícia Pacificadora – UPPs em áreas dominadas violentamente por grupos armados¹⁸. Seu início se deu em 2008, com a ocupação pela polícia militar da favela Santa Marta, em Botafogo, na zona sul carioca. No ano seguinte, foi inaugurada ali aquela que seria a primeira UPP do estado.

Apesar de não ter sido inicialmente batizada como UPP, por não haver ainda a ideia de um programa como o que há hoje, já havia naquela iniciativa a intenção de a polícia permanecer integrando-se à comunidade local, com postura diferente da adotada até então.

Para que as ocupações avançassem, foram fundamentais, dentre outros fatores, a experiência acumulada em aproximações anteriores pela própria Polícia Militar e algum alinhamento em torno da ideia de segurança pública com cidadania nos diferentes níveis federativos. Foi depois da terceira inauguração de UPP na cidade¹⁹ e da boa recepção da iniciativa pela sociedade ecoada na mídia que um plano mais ousado começou a ser elaborado. Atualmente ele contabiliza 37 UPPs com 9.293 policiais militares em 252 favelas; oito na zona sul, 23 na zona norte, duas na zona oeste, três no centro da cidade e uma única fora da capital do estado, inaugurada recentemente na favela da Mangueirinha, no município de Duque de Caxias, Baixada fluminense.²⁰ A meta da SESEG é chegar até o final de 2014 com pelo menos 40 delas instaladas e 12,5 mil policiais militares, nada comparado a qualquer outro programa de policiamento do tipo comunitário²¹ no mundo.

Embora com institucionalidade ainda precária, a UPP se equivale, na estrutura organizacional da PMERJ, a uma companhia militar destacada fisicamente de sua sede original que é o batalhão. Na parte administrativa é apoiada pelo batalhão da área onde estiver localizada, enquanto a parte operacional cabe à Coordenadoria de Polícia Pacificadora, criada no mesmo decreto que deu os primeiros contornos institucionais à UPP.²² O comando operacional local é exercido por um capitão, auxiliado por outros oficiais, mas, dependendo do tamanho, do efetivo ou da importância estratégica, poderá ser de major. Os serviços são normalmente executados por jovens soldados, geralmente vindos direto do curso de formação para a UPP, supervisionados por cabos, sargentos e eventualmente subtenentes. Suas práticas a distinguem, ou procuram distingui-la, das unidades de policiamento convencional e das controversas operações policiais, que nas últimas décadas vieram se consolidado nessas áreas de grande vulnerabilidade social. A proposta é - ou pelo menos deveria ser - entrar e permanecer praticando a chamada “polícia de proximidade” que, em linhas gerais, utiliza as próprias redes de solidariedade locais para a construção compartilhada de um ambiente seguro.

¹⁸ Conforme estabelece o Decreto Estadual nº 42787, de 06 de janeiro de 2011, que estrutura as UPP.

¹⁹ Trata-se da UPP do Jardim Batam, inaugurada na zona oeste, em 18 de fevereiro de 2009.

²⁰ Dados disponíveis em WWW.upprj.com/index.php/historico, último acesso em 5 de abril de 2014.

²¹ *Polícia Comunitária, Polícia de Proximidade e Polícia Orientada Para o Problema são estratégias, filosofias, ou o que o valha, de princípios muito parecidos que, em geral, estabelecem a aproximação da polícia com a comunidade para a solução dos problemas de segurança pública locais* (Skolnick e Bailey, 2002).

²² A precária normatização que institui legalmente a UPP é composta por dois decretos, o primeiro é o 41.650, de 21 de janeiro de 2009, que a cria de forma lacônica, logo após a ocupação da favela Santa Marta. O segundo é o 42.787, de 06 de janeiro de 2011, bem mais detalhado, que estabelece inclusive um plano de ocupação dos territórios onde serão instaladas as UPPs.

O programa apresenta um plano de ocupação dividido em 4 fases distintas, partindo de uma intervenção inicial eminentemente militar, até a implantação da UPP propriamente dita. Após a intervenção tática (fase I), há um período de estabilização (fase II), onde se aguarda o melhor momento para a chegada da UPP (fase III), quando concomitante se realizam, ou deveriam se realizar, o monitoramento e a avaliação (fase IV). Apesar de todo esse detalhamento sobre os preparativos do ambiente para a chegada da UPP em suas primeiras fases, o plano em nenhum momento detalha o que é ou como se deva fazer a “proximidade”. Trata-se, portanto, basicamente de uma ocupação militar, já que é nítida sua maior preocupação com as fases iniciais (I e II) em detrimento das últimas. Essa lacuna, que deveria ter sido preenchida pelo Instituto de Segurança Pública – ISP por meio de um “Programa de Polícia Pacificadora”, como previa o decreto que estruturou a UPP, encontra-se até hoje aberta.²³

Se por um lado uma sofisticada estratégia de comunicação social é mantida (Mello 2010) no intuito de se desconstruir a “guerra” para a conseqüente construção da “paz”, distinguindo nesse sentido a UPP de outras iniciativas de aproximação anteriores, por outro, não se verifica o mesmo esforço noutros aspectos do projeto, tais como sua institucionalidade, a capacitação adequada de seus integrantes, o investimento em tecnologias digitais de segurança e de informação, revelando certa negligência justamente onde a proposta era ser diferente, ou seja, a proximidade.

Há, ainda, críticas ao fato de as ocupações ocorrerem, na maioria, em favelas dominadas pelo tráfico e não pelas milícias. Na verdade, as táticas da pacificação continuam se orientando pelas mesmas crenças da favela construídas na lógica do combate às drogas, mas pelo menos agora com foco relativamente regulado com as UPP. Ou seja, a guerra de fato estabelecida demanda, como resposta, a guerra para a retomada de territórios fortificados.

Assim, a “pacificação” se apresenta como um processo de aproximação em aberto, cuja construção depende ainda das práticas diárias de seus atores. Podemos encontrar muitas referências que as inspiram, tanto nos discursos, oficiais ou não, quanto nas representações que povoam o imaginário coletivo policial, como veremos adiante.

A paz constatada

Não obstante as especificidades locais, pesquisas apontam pontos em comum nas favelas ocupadas pelas UPPs (Cano 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; CEsSeC 2010, 2012, 2013), dentre eles, o desaparecimento do tráfico ostensivo de drogas, das armas de guerra e das traumáticas incursões policiais, além de uma drástica diminuição dos tiroteios, das balas perdida, dos homicídios intencionais, sobretudo os que resultavam de ação policial, além de um maior controle social sobre a polícia, a própria criminalidade local e da maior liberdade de ir e vir dos moradores. Por outro lado,

²³ O Artigo 10, do Decreto Estadual 42.787 determinava ao ISP o monitoramento semestral das atividades desenvolvidas pela UPP, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como a elaboração do “Programa de Polícia Pacificadora - PPP”, onde deveriam “constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação”.

umentam os registros de violência não letal, como lesões corporais, ameaças, rixas, e estupros, bem como os desacatos e os conflitos intrafamiliares e entre vizinhos.²⁴

Uma explicação razoável para o aumento dos registros de desacato, é a percepção por parte do policial que trabalha em UPP de um controle social maior sobre suas ações (CESeC 2010, 2012). Sentindo-se, portanto, mais controlados, os policiais passam a registrar como desacato muitos questionamentos ou conflitos que porventura tenham com moradores, no intuito de se resguardarem de uma futura ação correicional. Não só por isso, mas talvez também pela carência que sentem de um conhecimento profissional adequado para lidarem com questões surgidas a partir do novo modelo de atuação, como a perturbação do sossego e o uso conflituoso do espaço público (CESeC 2013; Cano 2012). O que de um lado é positivo, por apontar uma fraqueza do projeto, gerando assim a possibilidade de seu aprimoramento, mas, por outro, sinaliza crises de legitimidade com os abusos policiais e/ou a refração de alguns moradores à autoridade do Estado, o que, em todo o caso, mereceria maior atenção por parte do gestor. Por isso esses registros vinham sendo monitorados pela CPP, na falta de outro indicador programático mais adequado.

Outro dado interessante é que as prisões por tráfico aumentam, mesmo com a diminuição visual das drogas. As apreensões de armas também, sobretudo as de maior calibre e impacto psicológico, usadas antes em violentas disputas territoriais. Quanto às apreensões de drogas, se antes elas eram pontuais, mas em grandes quantidades, agora com a UPP elas passaram a ser mais frequentes, porém em menores quantidades, surgindo, assim, um padrão menos ostensivo e violento do tráfico, que os policiais têm chamado de “formiguinha”.

O aumento de crimes não letais tem sido geralmente atribuído a uma combinação de fatores, tais como o afloramento de uma demanda anteriormente reprimida pelo poder criminoso e a substituição de mecanismos informais por mecanismos formais de resolução de conflito, com a presença da polícia e a maior credibilidade nas agências estatais. O fato é que, embora a violência homicida tenha diminuído, ainda persistem padrões de uma “sociabilidade violenta” (Machado da Silva 2008 2009), demandando adequadas abordagens de mediação de conflito para que se promova uma desejável mudança nesses padrões.

Um fato chama a atenção: o perfil dos envolvidos nessas ocorrências de violência não letal, agora mais registradas, parece coincidir com o das vítimas ou perpetradores da violência homicida que prevalecia anteriormente. Normalmente, são jovens, do sexo masculino, negros, com idade variando entre 18 e 29 anos. O mesmo parece ocorrer quanto aos registros de resistência, desacato e desobediência, que além de aumentarem, parecem também apresentar o mesmo perfil de envolvidos. Levando-se em conta que a maioria dos policiais de UPP também se encontra nessa faixa etária, pode-se pensar em termos de um conflito geracional masculino específico entre jovens policiais e jovens locais. Seria interessante atentar para o que Alba Zaluar vem apontando, quando fala de um “etos da hipermasculinidade”, que leva “alguns jovens do sexo masculino a se arriscarem no

²⁴ Os dados criminais registrados por UPP podem ser verificados na página eletrônica do Instituto de Segurança Pública – ISP, que faz acompanhamento específico delas.

tráfico de drogas em busca do reconhecimento por meio da imposição do medo” (Zaluar 2009). Algo semelhante parece ocorrer na formação eminentemente militar dos cadetes da PMERJ, mais voltada, portanto, para a lógica da “guerra” (Silva 2011). De uma maneira geral, ambos os casos apresentam uma socialização viril e violenta na construção social de suas respectivas identidades, antagonizadas a partir daí. De um lado estão os que, em tese, interiorizam o que Max Weber definiu como a “violência legítima” do Estado, e de outro, os que, contrario sensu, interiorizariam a violência ilegítima, refutando a “dominação racional legal” weberiana (Weber 1999).

Evidentemente que essas pistas, embora apontem aspectos importantes da pacificação a ser consideradas na condução do projeto, carecem de pesquisas mais elucidativas e abrangentes. O interessante é que, na prática, a aproximação, em seus mais variados percursos e contextos, gera não só conflitos, mas também um aprendizado importante que merece ser apreendido e sistematizado.

A paz presumida

Na ausência de um programa de pacificação propriamente dito, com objetivos, conceitos, estratégias e, principalmente, ferramentas adequadas para seu monitoramento e avaliação, seria razoável presumi-lo a partir de discursos oficiais, muitas vezes ambíguos, algumas pesquisas científicas sobre o tema, uma normatização tímida e um aprendizado diário baseado na intuição e no improviso de atores que no dia a dia estão diretamente envolvidos com o projeto.

É a partir de discursos oficiais enunciados pelas autoridades e gestores do programa de pacificação, notadamente Governo, SESEG e agências policiais, na forma de normatizações acerca da pacificação, ou na mídia por meio do trabalho de comunicação social, que se pode perceber uma mudança radical na retórica da segurança pública do estado a se considerar as atuações de combate ao crime organizado em favelas até há pouco tempo atrás. Ao invés de uma repressão dura, destacada nos anos 1990, a polícia passaria agora, com as UPPs, a priorizar a prevenção à violência e à criminalidade; a estabelecer - ou restabelecer – relações de confiança com a comunidade; e a construir, de forma compartilhada, redes comunitárias efetivamente capazes de produzir segurança local.

No entanto, problemas cada vez mais frequentes parecem revelar certo distanciamento do modelo proposto nesses discursos e o que de fato se pratica nas UPPs. Ressalte-se que, embora a UPP não tenha sido uma política pública no sentido formal, ela se encontra na prática em plena construção, com cada unidade apresentando distintas realidades, umas mais, outras menos próximas do tipo ideal apregoado nos discursos oficiais. O que, todavia, não a invalida como política até aqui exitosa, haja vista seus resultados mais interessantes que os de uma insistente e desgastada “guerra às drogas”.

A pacificação e a proximidade podem ainda ser presumidas dessas práticas cotidianas em que elas se materializam, bem como das representações que as orientam. Mas, seja como for, na aproximação ou no afastamento, a “favela” tem sido invariavelmente o palco das ações da polícia, não obstante as controvérsias conceituais que ela tem suscitado (Ramos e Paiva 2007). A justificativa oficial, no caso das UPPs, parece apontar para mais uma das representações da favela: a necessidade de

reintegrá-la ao restante da cidade formal para a interrupção da espiral de violência que parece ser gerada a partir das dinâmicas de seu território. Evidentemente que, apesar dessas expectativas, a UPP não vai resolver os problemas da segurança pública do estado atuando nas favelas, como alguns poderiam até imaginar. Acreditar nisso é insistir numa visão simplista da segurança pública que a reduz a um problema eminentemente policial com base nas “crenças” da favela, deixando atores fundamentais fora do foco de seus problemas, inclusive os do próprio sistema de justiça criminal. Armas e drogas, por exemplo, necessitam de investigação específica que não se limita ao território estadual e que extrapola o mandato da polícia militar.

A paz praticada

No início essa lacuna do programa foi evidentemente salutar porque lhe deu certa plasticidade prática, deixando-o aberto à construção cotidiana por atores que normalmente não participariam no caso de uma construção formal, como lideranças locais e policiais. No entanto, hoje, com a ampliação do programa, ela soa mais como ameaça que como oportunidade para o seu gerenciamento estratégico. Assim ela tem sido preenchida por um amplo referencial de fazeres que vai do “tiro-porrada-e-bomba”, expressão usada para se referir às operações policiais baseadas na lógica da guerra, até a uma cosmética e nada instrumental “polícia boazinha”, que vê na UPP a oportunidade de melhorar a imagem da polícia. É provável que os problemas por que passam atualmente as UPPs, sobretudo nos casos de desvios e uso arbitrário da força, tenham a ver com esse possível descontrole gerencial.

A despeito do sentido que o termo “comunidade” possa remeter, cada favela apresenta realidades distintas e mesmo uma única favela é um mosaico de estratificações internas, fronteiras físicas e simbólicas, histórias e demandas específicas. Nesse sentido, o processo de pacificação varia em função de muitos fatores, mas, sobretudo, da capacidade participativa das lideranças locais, policiais ou moradores, em entender essa dinâmica e com ela construir consensos.

A pacificação descortina novidades para uma corporação que nas últimas décadas ficou quase que exclusivamente focada no narcotráfico. Percepções estigmatizantes impossibilitam ao policial perceber a gama de relações e atores que compõem as estruturas locais. Muitas vezes, ainda por esse viés, a presença do tráfico é moralmente contaminante para aqueles que com ele têm de conviver. Trata-se de um equívoco a ser corrigido para que as pretensões da “proximidade” não sejam prejudicadas. O que se percebe é que o policial ainda se concentra prioritariamente no narcotráfico, apesar das mudanças ocorridas em sua dinâmica criminal em função da UPP. Na maior parte do tempo, relatam à Coordenadoria de Polícia Pacificadora ocorrências relacionadas a esse ator²⁵, enquanto as ocorrências registradas pelas delegacias policiais, carreadas para a base de

²⁵ A Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) construiu na época uma base de dados precária para a análise das atividades operacionais das UPPs. Chamava-se Base Permanência, por se valer dos relatos dos policiais de serviço de permanência em cada unidade para a coleta on line e on time durante as 24 horas do serviço. Dela, pude retirar esses dados preliminares sobre o relato dos policiais acerca de suas atividades e do que mais lhes chamava a atenção enquanto profissional de polícia.

dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), mostram um aumento considerável de outros tipos de conflito que poderiam ser chave para o entendimento desse processo. A maioria deles ainda passa ao largo do olhar produzido pelas estruturas de um velho paradigma.

Torna-se evidente, portanto, a necessidade de uma capacitação adequada para que o policial perceba a complexidade desse “campo de disputas” do qual passa a fazer parte como um dos atores (Grynzspan 2004). O risco é de que, inadvertidamente, ele produza conflitos ao invés de mediá-los segundo os objetivos da pacificação. Dentre esses atores, as ONGs, as empresas, os “projetos sociais”, as associações de moradores, a Região Administrativa e mais recentemente a milícia são novidade para o policial, mas o tráfico de drogas, um velho conhecido, é quem acaba por atrair mais a sua atenção.

O tráfico de drogas

É preciso entender que cada um desses atores representa instituições complexas. O tráfico de drogas, por exemplo, tem variada especialização e divisão de trabalho social que carece de melhor entendimento. Sem isso, é provável que o policial da UPP ainda perceba a favela pelas “crenças da favela”, podendo ocorrer, nesses casos, a sub ou superestimação desse mercado ilícito e violento. Para uma visualização mais realista, portanto, é fundamental tentar compreender de forma mais sistemática suas sinâmicas, estruturas de lealdade, hierarquias etc.

Nem todos os que o integram, por exemplo, auferem lucros iguais ou o volume de capital que se imagina em razão da mídia. Quando ela evidencia isso, aumentando o prestígio criminal dos “donos do morro”, também cerceia indiretamente sua livre circulação na cidade formal. Com as UPPs, a tendência é que essa mobilidade diminua ainda mais e que traficantes sejam presos ou fujam para outros abrigos de invisibilidade, menos disponíveis por causa da pacificação. Uma leitura adequada de suas dinâmicas e a participação mais efetiva com os demais atores tornariam mais eficaz a UPP e, conseqüentemente, a segurança pública.

Houve casos de traficantes, obrigados a fugir de seus domínios territoriais após a ocupação, que tentaram manter, à distância e pelo terror, o controle de suas atividades criminosas. Em alguns casos, ocorreram atos mais extremos, como tiros e atentados diretos à vida de algum desafeto. Nesse sentido, é provável que em algum momento, mesmo com um trabalho hábil da polícia de proximidade, possam ocorrer reações mais violentas por parte de quem sente perder a hegemonia local. Tais atitudes, aparentemente irracionáveis, apontam algum cálculo quando ocorrem em UPPs em que haja um nível de aproximação mais avançado, sobretudo onde a perda de hegemonia signifique em paralelo perdas financeiras consideráveis.

O risco de não se entender essas dinâmicas de forma mais realista é que, além de uma conseqüente insensibilidade comunitária, sejam reproduzidas nesses contextos as velhas estruturas do modelo anterior. Muitas vezes a reação da polícia, não resistindo à tentação de um retorno às velhas práticas, tende a ser mais emocional, destruindo conquistas já alcançadas pela pacificação. Todavia, quando o policial se convence de que são as redes de confiança, construídas em cooperação com os

demais atores, que podem gerar maior tranquilidade a seu ambiente de atuação, ao quebrarem de maneira mais eficaz a hegemonia criminosa anterior, o risco desse retorno diminui. Evidentemente, para se chegar a esse estágio do processo, é necessário todo um aprendizado humanizador entre morador e policial. Assim é que as “crenças da favela” têm sido desconstruídas na prática. No entanto, é preciso paciência para se insistir em uma estratégia de reconstrução que normalmente é mais demorada, mas que, a médio e longo prazos, tende a ser mais consolidável. Ao contrário da repressão pura e simples que, apesar de aparentente rápida, costuma destruir essas redes locais em desfavor da polícia, gerando afastamento e todos os seus problemas correlatos.

É importante, portanto, mesmo na ausência ainda de um programa pedagógico institucional, estimular a cooperação e o aprendizado prático entre policial e moradores, visando, dessa maneira, a desestabilizar gradativamente as estruturas criminais anteriormente presentes.

Muito embora a prática democrática de negociação paciente, que busca o consenso em meio as diferenças, seja ainda estranha a profissionais que estiveram quase sempre em ambientes onde esses assuntos eram sequer cogitados, é preciso insistir nessa estratégia para a consecução dos objetivos da pacificação. Também é importante formar um acervo institucional de conhecimentos sobre tais relações e os diferentes interesses em jogo para uma atuação estratégica nesse complexo campo de lutas que a favela representa. Quando não há essas preocupações institucionais, aumentam os riscos de corrupção, com a particularização predatória dessas informações obtidas no processo de proximidade, por parte de policiais clandestinos.

Alguns conflitos violentos entre policiais e criminosos indicam que, mesmo com a UPP, velhas práticas criminosas parecem ainda ocorrer por parte de policiais para quem a “guerra” é instrumento particularizado, mais que um fim em si mesmo. Nesse caso, não é a falta de formação específica ou de uma leitura adequada das estruturas locais que prejudicam o processo de aproximação, mas, ao contrário, é o aprendizado particularizado delas para a manutenção de negócios ilícitos que crescem com a imperfeição dos mecanismos formais de controle. Em algumas UPPs onde esses desvios puderam ser detectados, era nítida a estagnação, ou mesmo o retrocesso do projeto pelo descrédito gerado na população local, ainda que hovesse a prisão dos criminosos.

Tanto a “guerra” emocional, produto do autoritarismo estatal de visão moralista que opõe o bem contra o mal, quanto a “guerra” racional que visa a auferir lucros clandestinos na comercialização de “mercadorias políticas” (Misse 1999), são predatórias e dilapidam vertiginosamente o maior capital da aproximação, qual seja, a sua legitimidade. É importante, que essa ameaça seja constantemente monitorada. Para isso, é necessário investir em uma correição proativa, de pronta resposta correicional, para que os objetivos da pacificação sejam melhor e mais rapidamente alcançados. Embora se perceba um maior controle informal da atividade policial, a falta de tecnologias adequadas e, muitas vezes, a cultura autoritária e arrogante que acomete boa parte de nossas instituições, inclusive as polícias, têm prejudicado a pronta resposta institucional. Não há um controle sistematizado das atividades policiais; faltam câmeras, dados e sistemas de informação adequados para o monitoramento da aproximação predatória e auxílio da aproximação legítima.

A relação com outros atores

A favela é uma categoria que tem sido usada das mais variadas formas, dependendo da posição e dos interesses dos atores que compõem seu campo de disputas. Como se pôde ver as estruturas desse campo, de modo geral, se modificam de favela para favela, mas alguns pontos comuns permitem observar tendências importantes para o planejamento da aproximação.

Nesse sentido, tem sido fundamental a interação visando à convergência de interesses junto a esses atores, apesar do cenário muitas vezes variar em função das capacidades individuais e de as lideranças legítimas entenderem seus papéis numa ordem democrática de pretensões civilizadas. Atores como a Associação de Moradores, as ONGs, os projetos sociais, as empresas privadas, a Região Administrativa, os jovens, dentre outros, estão nas favelas, em posição ora contrária, ora favorável em relação a esse novo ator que é a UPP. Dependendo da postura e da capacidade de articulação do policial, esses contatos podem resultar em cooperação ou em conflito. O maior risco é de os policiais eventualmente substituírem o tráfico como novos “donos do morro”, como percebeu Cano (2012).

A sinergia em um campo tão complexo e dinâmico quanto esse precisa ser alcançada e mantida diariamente para se construir consensos diante de suas divergências e diferenças. A questão é saber até que ponto estas lideranças estão habilitadas dentro dessa ideia.

A formação policial militar, pelo fato de ainda se basear em modelos eminentemente militares e não em uma formação especificamente policial no sentido moderno (Silva 2011), não prioriza a capacitação de lideranças individuais para esse cenário dialógico que a paz requer. Habilidades como escutar, ouvir e perceber, quase aniquiladas na formação de obediências disciplinadas como a militar, são extremamente necessárias e deveriam ser estimuladas no paradigma de proposta dialógica para a construção da paz, mas isso não ocorre. Assim, o processo vai depender do talento e da intuição individual, bem como de lideranças inatas, quando ele já poderia estar sendo conduzido não só por essas, mas também por outras lideranças, aprimoradas e treinadas adequadamente para esse processo.

Em algumas UPPs, há canais para o diálogo e a legitimação das ações da polícia, em outras apenas uma aproximação física sem a preocupação legitimadora (CESeC, 2013; Cano, 2012). Em geral, o que ocorre, e quando ocorre, é uma aproximação intuitiva com os demais atores que tem mantido o programa com alguma coerência, mas que, em algumas vezes, pela falta de percepção mais acurada, acaba sendo mais atabalhoada que eficaz, causando conflitos e estragos desnecessários ao processo.

Esse é o caso, por exemplo, dos bailes funk e outros projetos culturais postulados por aqueles jovens atores das favelas pacificadas. Muitas vezes, devido a creças contaminadoras, tais eventos são vistos como projetos do narcotráfico, deixando de ser utilizados como possível canal de aproximação entre a polícia e um grupo que, como vimos, é central para a prevenção da violência e, conseqüentemente, para o processo de paz.

Entre os principais fatores que ainda contribuem para esses equívocos estratégicos, destacam-se, portanto, a falta de percepção e de proatividade necessárias à aproximação em virtude da carência de uma capacitação específica adequada; as velhas estruturas da polícia que ainda produzem o “guerreiro”; a resistência à pacificação de jovens policiais que, com seus “etos de hipermasculinidade”, são mais receptivos à adrenalina proporcionada pelo modelo reativo de polícia que ao modelo de paz; e o interesse individual pelos benefícios clandestinos que a guerra predatória pode oferecer.

Para todos esses prováveis problemas deveria haver propostas institucionais de solução, o que, infelizmente, ainda não ocorre, pelo menos com a velocidade que a pacificação requer. Nesse sentido, é preciso, inclusive, repensar a posição da SESEG em priorizar policiais recém-formados para as UPPs ao invés de somente os verdadeiramente vocacionados e treinados para a pacificação. Um projeto pedagógico de capacitação específica para policiais da UPP foi encomendado pelo CPP à SESEG, que, no entanto, até agora não foi concretizado, da mesma forma como aconteceu com o Programa de Polícia Pacificadora. À época, ele havia sido pensado como uma solução emergencial e provisória para o problema da UPP com relação ao perfil profissional de quem tem de chegar e trabalhar dentro do conceito de polícia de proximidade, totalmente distinto do que se faz no modelo convencional da polícia. Isso quer dizer que o curso resolveria o problema da UPP mas não o da polícia militar como um todo. Por isso a UPP deveria ser o piloto para necessárias as mudanças da polícia, se se quer realmente levar adiante a pacificação. Mas, pelo visto, essa estratégia de reformular as polícias foi descartada pela SESEG.

Não obstante, a PMERJ vem trabalhando desde 2013 num projeto solo de reformas mais abrangentes que não trata somente da UPP, mas de toda a polícia, para a implementação da “polícia de proximidade” em todo o estado até 2018²⁶. Dentre os assuntos tratados por ele, há uma ação estratégica específica para mudar todo o sistema de ensino da corporação até 2016, o que, no entanto, representa um tempo demasiado para um processo que se iniciou lá em 2009 e já dá sinais de desgaste, necessitando portanto de ajustes prementes.

Assim, a formação policial básica no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) continua praticamente a mesma de antes do início da pacificação, com exceção de um estágio provisório de polícia pacificadora, improvisado à época pela CPP para diminuir os impactos de uma formação guerreira e aclimatar minimamente o policial para o trabalho que normalmente encontra nesses novos cenários proporcionados pela UPP.

²⁶ Cf. na reportagem disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2013-05-14/pacificacao-esta-no-centro-da-estrategia-da-policia-militar-do-rio-ate-2018.html>, último acesso em 12 abril 2014.

Considerações finais

A UPP representa a transição de um modelo tradicional de polícia eminentemente reativo para um modelo moderno, proativo, baseado na prevenção da violência e do crime. Não se trata de um projeto pronto, acabado, mas de um programa em plena construção, que ainda depende muito das habilidades individuais e lideranças locais, tanto de policiais como de outros atores fundamentais, o que o deixa inconstante e vulnerável. Apesar disso, muitos benefícios têm sido percebidos. O principal talvez seja o “cessar fogo” (Rodrigues e Siqueira, 2012) que a retomada do controle territorial de favelas altamente conflagradas tem proporcionado com a consequente diminuição da violência homicida armada.

Toda mudança implica crises de ruptura nas quais o velho paradigma eventualmente colide com o novo, o que evidentemente faz parte do processo de transição. No entanto, a falta de um norte programático claramente definido gera incertezas, não só para a sociedade como para os próprios policiais envolvidos. O problema maior ocorre quando, devido ao desconhecimento pela falta de sistematização de suas práticas, eventuais crises de percurso sejam interpretadas como uma falha geral de todo o projeto, principalmente quando não se resiste à tentação de corrigi-la por meio das velhas práticas. Estas produzem exatamente o contrário do que propõe a proximidade, ou seja, o indesejado afastamento da guerra e todos aqueles seus efeitos predatórios. É na penumbra criada por esse afastamento que geralmente ocorre a violência, não só a de Estado que sacia espíritos autoritários e guerreiros, mas sobretudo a clandestina e instrumental, que cria o ambiente ideal onde viceja toda uma gama de criminalidades subterrâneas.

Portanto, ainda há muito que fazer para que a continuidade de uma paz sustentável seja de fato assegurada. Sem falar na imensa dívida social produzida por um deliberado afastamento histórico que precisa ser reduzida o quanto antes para que esses espaços de informalidade sejam enfim diminuídos. Essas são prioridades não apenas da polícia, mas de toda uma sociedade que anseia a pacificação.

Os fatos constatados em pesquisas quantitativas e qualitativas têm ajudado, mas é importante a construção de indicadores ajustados ao programa para garantir seu bom gerenciamento através de um monitoramento constante e eficaz. Não é tarefa fácil construir indicadores de aproximação e prevenção, principalmente quando não se tem uma coleta sistematizada de dados e nem sistemas digitais adequados. Nesse sentido, a SESEG contratou uma consultoria especializada, mas seu produto precisa ser agilizado e disponibilizado a seus gestores o quanto antes.

É importante investir em tecnologias digitais e sociais que dêem suporte a pacificação, caso contrário, esse será apenas um projeto de quantidade, mas não de qualidade, ou seja, baseado numa imensa quantidade de recursos humanos, mas não necessariamente na qualidade e qualificação desses recursos. Tecnologias de prevenção social e de segurança que permitam racionalizar tais recursos; de informações para a coleta, sistematização e análise dos dados sobre a atividade preventiva que permitam planejamentos eficazes, com análises de correlações entre o que se faz, o que se pretende alcançar e o que de fato que se alcança com o que se faz, são, portanto, necessidades prementes. Hoje esses dados não criminais ainda são invisíveis para a instituição por vários fatores, mas

principalmente por uma estrutura policial inadequada. É preciso portanto uma reforma urgente nas instituições policiais, do contrário, o risco de se produzir mais do mesmo modelo anterior ainda será alto. Para afastá-lo, é necessário antes de tudo, afastar as ambigüidades dos discursos oficiais, decidindo-se o que institucionalmente se deseja com o processo de pacificação. Aliás, é necessário se dizer e se entender o que de fato é a UPP. O decreto que minimamente estrutura o processo de pacificação ainda é provisório e precário, tratando especificamente de uma guerra inicial, que embora necessária como repressão qualificada inicial, não pode ser vista como um fim em si mesmo, senão como o começo de uma paz consolidável ainda que a médio e longo prazos.

Se não for assim, talvez nem haja a necessidade de uma reforma mais abrangente das polícias, pois o problema se resolve com mais do mesmo e, nesse caso, a preocupação deixa de ser a qualidade, para continuar sendo a quantidade; quantidade necessária de policiais para se atingir as “metas do programa”, não com a qualificação desses recursos. Tais metas vêm sendo razoavelmente atingidas por uma produção acelerada de policiais, o que, no entanto, gera desgastes institucionais, operacionais e, principalmente, emocionais para quem tenta conduzir coerentemente a pacificação. É preciso entender, contudo, que a UPP sozinha não resolverá os complexos problemas da segurança pública, mesmo que algum exagero midiático possa criar essa expectativa. O foco exclusivo na favela pode ser um sinal de que as antigas representações estejam sendo reforçadas, ofuscando provavelmente a percepção de grande parte do problema da segurança pública. É preciso considerar que, com a invasão democrática dos anos 1990 não só foram libertadas as forças da “economia bandida” relativa ao narcotráfico (Napoleoni 2010), mas também a toda uma criminalidade silenciosa, menos visível e violenta, que provavelmente impacta outros ambientes do Rio de Janeiro que não somente a favela e que não tem chamado tanto a nossa atenção.

O foco midiático da UPP apresenta esse paradoxo de ocultar criminalidades não violentas, mas igualmente predatórias, que, inclusive, possibilitam a continuidade do velho conhecido e temido ator da favela. Até mesmo outros atores do próprio sistema de justiça criminal acabam sendo encobertos por essa penumbra, o que exige ainda mais das UPPs.

Se a “guerra” foi socialmente construída antes mesmo de ela ter existido de fato, hoje, por meio de uma sofisticada estratégia de comunicação social, se constrói a “paz”. Entretanto, já passa da hora desta “paz” se transformar de fato em uma paz efetiva, eficaz e eficiente. Do contrário, teremos aqui mais uma ação pontual, com maior envergadura, sofisticação midiática e vontade política, evidentemente, mas apenas mais uma história de afastamento dentre outras tantas que têm sido contadas, pois nem só de boa vontade sobrevive uma política pública.

Referências bibliográficas

Aguiar, O A 2008 *Juízo de gosto e legitimidade em Hannah Arendt*. *Philosophos - Revista de Filosofia*, [S.l.], v. 8, n. 2, jan 2008. ISSN 1982-2928. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/philosophos/article/view/3215>>. Último acesso: 26 de janeiro de 2014. DOI:10.5216/phi.v8i2.3215.

Arendt, H 2007 *Entre o passado e o futuro*. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007, pp.127-187.

Borges, D 2012 *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro*. Uma análise sob a perspectiva das Crenças de Perigo. Curitiba: Appris

Bourdieu, P 2005 *A economia das trocas simbólicas*. 6 ed. São Paulo: Perspectiva.

Burgierman, D R 2011 *O fim da guerra. A maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas*. São Paulo: Leya

Cano, I 2003 *Execuções sumárias no Brasil*. In: *Execuções sumárias no Brasil – 1997/2003*. Rio de Janeiro: Justiça Global/Núcleo de Estudos Negros.

Cano, I (coord.) 2012 *'Os Donos do Morro': Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, LAV/UERJ E Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/relatuppp.pdf>>. Último acesso: 14 de janeiro de 2014

Cavalcanti, M 2009 *Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713664005>>. Último acesso: 9 de janeiro de 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092009000100005>

CESeC 2012 *Projeto Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais*. Resultados de 2010 e 2012.

CESeC 2013 *Ser policial de UPP: aproximações e resitências*. *Boletim segurança e cidadania*, n. 14. Coimbra, C 2001 *Operação Rio: mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói: Intertexto.

Durkheim, E 1964 *The elementary forms of the religious life*. Los Angeles: University of California Library.

Elias, N 1994 *The Civilizing Process. Socio- genetic and Psychogenetic Investigations*. Oxford: Basil Blackwell.

Foucault, M 2007 *História da Sexualidade. A vontade de saber*. 19a ed. Rio de Janeiro: Editora Graal.
FGV 2009 Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta. Relatório de Pesquisa.

Grynszpan, M 2004 *As favelas cariocas como espaço de disputas: poder público, terceiro setor, associação de moradores e tráfico de drogas*. Latin American Studies Association LASA Congress Paper Archive.

IBSP 2009 *O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora nas cidades do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa.

Leite, M P 2000 Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(44), 43-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300004&lng=en&tling=pt> 10.1590/S0102-69092000000300004>

Machado da Silva, L A (org.) 2008 *Vida sob Cerco*. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Machado da Silva, L A 2009 Polícia e segurança pública no Rio de Janeiro de hoje. *In Olhares sobre a prevenção à criminalidade*. OLIVEIRA, Kris B.; OLIVEIRA, Gleiber G. (org). Belo Horizonte, MG: Instituto Elo.

Machado da Silva, L A 2010. *Afinal, qual é a das UPPs?* Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf> Último acesso: 19 de janeiro de 2014.

Mapear 2010 *Avaliação das UPPs*. Pesquisa Quantitativa. Relatório de Pesquisa.

Mello, M F P 2010 *O fenômeno midiático das UPPs: análise do discurso do Jornal O Globo sobre a política pública de pacificação das favelas cariocas*. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECORio de Janeiro.

Miranda, O e Silva Filho, E J 1989 *Lamarca*. O capitão da guerrilha. 12ª ed. São Paulo: Global.

Misse, M 1999 *MALANDROS, MARGINAIS E VAGABUNDOS & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado em Sociologia.

Monjardet, D 2003 *O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: EDUSP.

Napoleoni, L 2010 *Economia bandida*. A nova realidade do capitalismo. Rio de Janeiro: DIFEL.

Ramos, S e Paiva, A 2007 *Mídia e Violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Rodrigues, A e Siqueira, R 2012 As Unidades de polícia pacificadora e a segurança pública no Rio e Janeiro. In: RODRIGUES, André e SIQUEIRA, Raíza e LISSOVSKY, Maurício, coords. Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões. *Comunicações do ISER*, ano 31, n. 67, pp.9-52.

Silva, R R da 2011 *Entre a caserna e a rua: o dilema do 'pato'*. Uma análise antropológica da instituição policial militar, a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. Niterói: EDUFF.

Souza e Silva, J 2010 *As Unidades de Polícia Pacificadora e os novos desafios para as favelas cariocas*. Seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca. Rio de Janeiro, Laboratórios de Etnografia Metropolitana (Le Metro)-IFCS-UFRJ, maio de 2010. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf>>

Skolnick, J e Bailey, D 2002 *Policiamento Comunitário*. São Paulo: EDUSP.

Wacquant, L 2001 *Prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, M 1999 *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. 2v. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.

Zaluar, A 2000 A globalização do crime e os limites da explicação local. In: *Cidadania e violência*. VELHO, Gilberto; ALVITO, marcos (orgs), Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 2nd ed, pp 49-69.

Zaluar, A 2009 Agressão física e gênero na cidade do Rio de Janeiro. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. vol.24, n.71, pp. 9-24. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n71/v24n71a02.pdf>> Último acesso: 2 de fevereiro de 2014.

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

Comunicação: Alice Watson

Layout: Raphael Durão - Storm Design

ISSN 2359-098X