



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

ARTIGO
ESTRATÉGICO

20

AGOSTO 2016



COMMITTED TO
IMPROVING THE STATE
OF THE WORLD



Tornando as cidades mais seguras:

Inovações em segurança cidadã na América Latina

Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo e Ruddy Wang

Índice

Introdução	1
BOLÍVIA: Estratégias locais de prevenção e atendimento para a violência de gênero	3
BRASIL: Fica Vivo em Belo Horizonte	6
BRASIL: Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro	10
CHILE: Programa promove o bem-estar social em Valparaíso	15
COLÔMBIA: Plan Cuadrante	18
HONDURAS: Projeto de paz e convivência cidadã nos municípios do Vale do Sula	23
JAMAICA: Incluindo indivíduos pela educação e pela capacitação técnica	26
MÉXICO: Todos Somos Juárez	29
REPÚBLICA DOMINICANA: Plano de Segurança Democrática	34
VENEZUELA: Sistema Integrado de Estatísticas Criminais na região metropolitana de Caracas	38
Conclusões	41
Referências	42



Tornando as cidades mais seguras:

Inovações em segurança cidadã na América Latina

Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo e Ruddy Wang*

Introdução

Políticas e práticas de segurança cidadã são definidas nas cidades. Apesar de as estratégias nacionais e regionais serem essenciais para um alcance mais amplo da prevenção da criminalidade, é nas cidades que elas são colocadas em prática. Devido à forma com que oportunidades e riscos se evidenciam nelas, as cidades têm a vocação para ser laboratórios naturais de inovação em política de prevenção e redução da violência. Os avanços mais notáveis na redução de homicídios, na prevenção da criminalidade e na promoção da segurança cidadã nas últimas décadas foram observados em médias e grandes cidades, particularmente na América Latina e no Caribe¹.

Não é de se surpreender que as autoridades municipais latino-americanas estejam experimentando novas abordagens de promoção de segurança e proteção do cidadão. Afinal, as cidades da região estão entre as mais inseguras do mundo. Em 2015, 47 das cidades com os índices de homicídios mais elevados situavam-se no México, América Central, Caribe e América do Sul². No mesmo ano, um em cada três adultos latino-americanos considerava a criminalidade e a violência os problemas mais preocupantes de seus países³. Apesar de algumas cidades estarem se tornando mais seguras, a situação continua piorando em muitas outras⁴.

Nem todas as cidades latino-americanas vivenciam a segurança cidadã de modo parecido. Apesar

do aumento das taxas de violência urbana em toda a região, as tendências da violência não são homogêneas. El Salvador e Honduras abrigam cidades com mais de 180 homicídios por cada 100.000 habitantes, ao passo que muitas na Costa Rica e no Chile apresentam taxas inferiores a 3 homicídios por 100.000 habitantes. Caracas e Palmira são hoje bem mais inseguras que Rio de Janeiro e Lima. Reconhecer essas variações dentro dos países e entre os países, bem como os fatores que as determinam, pode ajudar a inspirar novos tipos de intervenção.

A boa notícia é que um número crescente de cidades – inclusive na América Latina e no Caribe – oferece modelos positivos de transformação. Cidades reconhecidamente violentas como Belo Horizonte, Bogotá, Ciudad Juárez, Kingston e Medelim conseguiram reverter radicalmente o quadro. Mesmo San Pedro Sula, até bem pouco tempo considerada a capital mundial dos homicídios, reduziu pela metade a taxa de violência letal, apesar de não estar claro ainda se isso se deve a intervenções de segurança cidadã ou a outros fatores⁵.

Em algumas cidades, a queda de homicídios foi impressionante. Medelim, por exemplo, apresentou uma diminuição de 85% no número de homicídios entre 2002 e 2014. Ciudad Juárez, a cidade mais violenta do mundo, viu suas taxas diminuírem em 93% entre 2010 e 2015. É difícil atribuir causas com precisão, mas os 10 estudos de caso apresentados aqui indicam que intervenções de segurança cidadã contribuíram significativamente para esses resultados positivos.

* Este documento estratégico foi elaborado por meio de uma parceria entre o Instituto Igarapé, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Conselho da Agenda Global sobre Fragilidade, Conflito e Violência do Fórum Econômico Mundial. Os autores agradecem a Peter McNamne pela assistência em pesquisa. As opiniões expressas nesta publicação devem ser exclusivamente atribuídas aos seus autores e não refletem necessariamente as opiniões do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do seu Conselho Diretor ou dos países representados por este Conselho. Tampouco refletem uma posição oficial do Fórum Econômico Mundial e de seus membros.

1 Ver Muggah (2015b).

2 Ver <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>.

3 LAPOP (2014) em http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/aB2014_comparative_report_English_V3_revised_011315_W.pdf.

4 Embora metodologias para contabilização variem. Ver <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>. Previously, 43 of top 50 most violent cities were reported to be in the Lac region. Ver Gurney (2014).

5 Ver <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/02/daily-chart-3>.

Qual é o segredo do sucesso? Embora cada situação seja diferente da outra, os estudos de caso mostram que as intervenções devem ser guiadas por uma estratégia clara, implementada com horizontes de curto e longo prazos, e priorizando os locais, pessoas e comportamentos que apresentam maior ameaça⁶. Boa parte da solução é visar os riscos específicos da violência urbana – desigualdade estrutural, desemprego entre os jovens, fragilidade de instituições de segurança e Justiça e a presença de crime organizado alimentado pelo tráfico de drogas⁷. Ao mesmo tempo, medidas isoladas – como as medidas de dissuasão, terapia para a juventude vulnerável, assistência para a primeira infância e para cuidar dos filhos, além de esforços concentrados para reduzir a pobreza – também parecem ser parte da solução para reduzir drasticamente a violência e melhorar a segurança.⁸

A segurança cidadã não é um tema novo nem uma nova área de atuação. Há mais de duas décadas, prefeitos e ativistas vêm apoiando medidas inovadoras de prevenção da criminalidade e promoção da segurança na América Latina. No entanto, poucos desses esforços se baseiam em evidências. Além disso, as lições tiradas dessas experiências não costumam ser incorporadas em práticas futuras. Há ainda uma dependência em relação a estudos conduzidos fora da América Latina e Caribe para garantir legitimidade externa.⁹ A fim de melhorar as políticas e práticas, é fundamental o compartilhamento efetivo de conhecimento, junto a investimentos para o planejamento estratégico, o funcionamento e o monitoramento dos serviços. Esta é a única forma para lideranças da região saberem o que funciona e o que não funciona.

Apesar dessas lacunas, governos municipais têm dedicado recursos consideráveis ao financiamento de um largo espectro de programas e políticas para a redução da criminalidade. Observa-se uma explosão de atividades desde os anos 1990, o que inclui pelo menos 1.300 intervenções catalogadas.¹⁰ Na maioria dos casos, é quase impossível determinar com precisão o impacto das iniciativas na prevenção do crime e na percepção de segurança. Apenas uma pequena parte delas conta com evidências concretas de sucesso. Resumindo, a região fica pra trás em termos da qualidade e da abrangência das avaliações. Para tentar diminuir essa distância, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras organizações têm fomentado o processo de aprendizado por meio da geração e da disseminação de novos conhecimentos.¹¹

Observa-se uma explosão de atividades desde os anos 1990

Este relatório analisa as evidências do que funciona e do que não funciona no que se refere à promoção da segurança cidadã em cidades latino-americanas. Apesar de não abranger todas as iniciativas, o relatório apresenta um leque de experiências – com maior ou menor grau de sucesso - de 10 municípios ou regiões metropolitanas na América Latina. O objetivo é ressaltar a mudança de abordagem, de iniciativas repressivas, focadas no estrito cumprimento da lei e na manutenção da ordem, para aquelas que enfatizam a colaboração entre diferentes setores e as iniciativas de prevenção.¹² O relatório está estruturado de maneira bem simples. Cada estudo de caso dá uma visão panorâmica do contexto e do problema, uma descrição da intervenção em questão e do modo como foi implementada, e ainda algumas reflexões sobre os resultados e o impacto alcançado.

Uma conclusão a que pode se chegar com a leitura deste relatório é: a segurança cidadã é um grande desafio e que as soluções levam tempo para serem construídas. Não há soluções mágicas. Nem todas as iniciativas mencionadas a seguir tiveram bons resultados, e as avaliações de impacto foram muitas vezes limitadas, mesmo no caso daquelas que apresentaram sinais de melhora da segurança e da proteção dos cidadãos. Em conjunto, os estudos de caso trazem lições importantes. Eles ressaltam a importância de se conectar as estruturas formais às comunidades vulneráveis, de se levar em conta o desenvolvimento econômico e social, de garantir o apoio político continuado, além da avaliação e do monitoramento durante todas as fases de projetos e programas.

6 Ver Abt e Winship (2016), p. 9. 7

7 Ver Muggah (2015c).

8 Uma meta-revisão recente sobre o que funciona na redução de violência na comunidade revelou: que a maioria das intervenções baseadas em evidências é voltada para pessoas, lugares e comportamentos específicos; que é necessária a legitimidade das autoridades perante a comunidade; e que elas devem ser proativas em termos de prevenção. Mais especificamente, intervenções voltadas para a dissuasão e terapia mostraram resultados promissores. Ver relatório completo em <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USaid-2016-What-Works-in-reducing-community-Violence-Final-report.pdf>.

9 Ver IDB (2014)

10 Ver <https://igarape.org.br/en/citizen-security-dashboard/> and Muggah and Aguirre (2013). 11 Ver Jaitman e Guerrero (2015).

12 Ver Muggah (2014).



BOLÍVIA: Estratégias locais de prevenção e atendimento para a violência de gênero

Mais da metade da população da Bolívia é constituída de mulheres e o país enfrenta altas taxas de violência doméstica e de gênero. De fato, a Bolívia apresenta a segunda taxa mais alta de violência sexual na América Latina: 1 em cada 3 mulheres sofre violência sexual a cada ano e 4 em 5 são expostas a algum tipo de violência no decorrer de suas vidas.¹³ O Observatório Manuela del CIDEM estima que um feminicídio ocorra ao menos uma vez a cada três dias na Bolívia.¹⁴

Uma concentração de recursos e serviços em áreas urbanas implica uma maior vulnerabilidade das mulheres no campo, que por consequência enfrentam uma dupla discriminação: por serem mulheres e por serem camponesas.

Uma série de iniciativas foi lançada para a prevenção da violência contra a mulher, visando a melhora do acesso aos serviços e recursos legais pelas vítimas.

13 Ver "Estrategias Locales...", p. 4.

14 Ibid., pp. 4-8.

Uma intervenção de destaque lançada pela ONG boliviana Fundación Construir teve como objetivo prevenir a violência doméstica e o feminicídio, aumentar a disponibilidade dos recursos em áreas rurais e mobilizar grupos de empoderamento de mulheres para reforçar essas iniciativas. Entre 2010 e 2011, as “Estrategias Locales de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género” foram implementadas em quatro comunidades rurais bolivianas: Pucarani (região de La Paz), Punata (região de Cochabamba), Challapata (região de Oruro) e Uriondo (região de Tarija). A área de cobertura incluiu 7.022 mulheres e meninas e 4.748 homens e meninos.

A intervenção da Construir começou com o objetivo inicial de identificar os riscos e vulnerabilidades que afetam as mulheres na sociedade boliviana. Depois, formulou-se um plano de ação que estabeleceu medidas pontuais para mitigar os riscos. O diagnóstico se baseou em uma série de enquetes domiciliares, estatísticas oficiais e uma exaustiva pesquisa documental. Também foi feita uma pesquisa de campo com prestadores de serviço e a sociedade civil. Os objetivos gerais do programa eram aumentar a conscientização da população e mudar as atitudes e percepções da comunidade quanto à violência de gênero, fortalecer as instituições de assistência a casos de violência de gênero e empoderar as mulheres para que, ao lutar contra a violência de gênero, tornem-se agentes de mudança em suas comunidades.

A intervenção da Construir apresentava três pilares fundamentais. O primeiro, centrado na educação e no treinamento de comunidades e organizações com fins sociais, era dedicado ao desenvolvimento de campanhas de sensibilização e mobilização em feiras educacionais e spots de rádio sobre a violência contra a mulher.¹⁵ O segundo pilar deu ensejo à capacitação para o atendimento a vítimas. Foram realizadas oficinas para fortalecer os servidores municipais do setor da saúde, profissionais de Justiça e outros grupos. O terceiro priorizou o empoderamento das mulheres na defesa dos seus direitos. Foram realizados treinamentos em liderança para mulheres juntamente com ações de engajamento dos governos locais, enfocando em políticas sensíveis ao gênero e na melhora do atendimento às vítimas e sobreviventes da violência de gênero.

A equipe da Construir desenvolveu e coordenou a iniciativa. A equipe construiu alianças com ONGs locais, garantiu o controle de qualidade e atuou como

elo de comunicação com os financiadores. Além disso, ajudou na criação das Redes Cidadãs de Prevenção da Violência, que tinham o objetivo de aumentar a visibilidade e a conscientização sobre o assunto. Durante a implementação do programa, a Construir capacitou os prestadores de serviço em questões relacionadas à violência de gênero e enfrentou o grande desafio colocado pela falta de infraestrutura programática em algumas das comunidades. Por exemplo, em dois locais contemplados, Pucarani e Challapata, não havia SLIM (Serviços Legais Integrals do Município), o que levou a um envolvimento maior da Construir.¹⁶ Outros obstáculos eram relativos à predominância de normas sociais discriminatórias em relação às mulheres e que banalizavam a cultura da violência doméstica.

A Universidade do Chile, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a Open Society Foundation realizaram uma avaliação independente do programa em 2013. À época, no entanto, nenhum dos resultados havia sido sistematizado, o que limitou a efetividade do trabalho. Estavam disponíveis apenas dados básicos sobre resultados pretendidos, incluindo o monitoramento e avaliação de rotina. A avaliação coordenada pela Universidade do Chile teve de se apoiar em listas de participação em atividades pontuais, bem como em relatórios das organizações locais sobre eventos como oficinas de capacitação. Essas informações foram complementadas com formulários de avaliação de eventos e pequenas consultas a prestadores de serviço.

Apesar de ser difícil depreender outros impactos de maior relevância, uma série de resultados foi relatada. Cerca de 11.770 pessoas foram capacitadas sobre violência contra a mulher como crime. A Construir apoiou cinco campanhas de conscientização pública (incluindo chamadas de rádio), que atingiram 96.000 ouvintes; duas passeatas contra a violência doméstica; mais de 190 oficinas sobre direitos da mulher; e capacitação sobre o enfrentamento da violência.¹⁷ O programa ainda engajou quase 960 líderes locais e indígenas em treinamentos, apoiou dois encontros nacionais e 80 encontros com uma vasta rede de agentes, e produziu um manual de capacitação para profissionais dos diferentes serviços.

¹⁵ Workshops para diversos atores comunitários, incluindo governos municipais, estudantes, funcionários de serviços locais, grupos de jovens, associações de pais e professores, autoridades indígenas etc. também fizeram parte do treinamento.

¹⁶ SLIMs são repartições públicas de apoio à mulher vítima de violência doméstica e incluem, nas suas equipes, advogados, trabalhadores sociais e psicólogos que visam fornecer um atendimento satisfatório às vítimas.

¹⁷ Ibid., p. 22.

Figura 1. Estatísticas de feminicídio e homicídios de mulheres na Bolívia - 2009 a 2013¹⁸

Ano	Feminicídio	Homicídios de mulheres (fora homicídios)	Total de homicídios de mulheres
2009	98	45	143
2010	89	56	145
2011	96	61	157
2012	99	48	147
2013	110	64	174
Total	492	274	766

Fonte: Observatório “Manuela” Violência, Feminicídio e Mulheres sob Risco - CIDEM

Há evidências de que o programa implementado pela Construir esteja acarretando mudanças no comportamento e perfil da violência. Por exemplo, 16 municípios em Punata e Pucarani aderiram ao programa desde o início da iniciativa. Além disso, a avaliação da Universidade do Chile cita a criação de quatro coletivos de prevenção da violência; mais de 4.700 mulheres informadas sobre seus direitos; a criação de um atendimento SLIM em Pucarani e Challapata; e um aumento considerável de recursos financeiros destinados a iniciativas de gênero em Uriondo e Punata, entre outros.

A questão central quanto à melhora da segurança para mulheres e meninas permanece sem uma resposta definitiva. Os casos são ainda claramente subnotificados. Embora não haja informações disponíveis em nível regional na Bolívia, a Figura 1 aponta os feminicídios, homicídios de mulheres (não necessariamente ligados a questões de gênero) e o total de mortes de mulheres entre 2009 e 2013, cobrindo o período de implementação do programa. Sem dados sobre a realidade regional, é impossível atribuir quaisquer estatísticas aos resultados do programa, mas uma leitura mais geral sugere que estes números ainda devem diminuir.



BRASIL: Fica Vivo em Belo Horizonte

O Brasil é campeão mundial em homicídios, com índices de violência acima da média em suas maiores cidades. A violência letal também vem aumentando no país: em 1996 a taxa de homicídio era de 24,8 por 100.000 habitantes e em 2015 atingiu a marca de 28,5 por 100.000 habitantes.¹⁹ De uma perspectiva internacional, mais de 10% dos homicídios no mundo ocorrem no Brasil²⁰.

O país abriga ainda 32 das 50 cidades mais violentas do mundo com mais de 250.000 habitantes.²¹ Mas o número de homicídios não está distribuído de forma homogênea no território. Na região Nordeste, as taxas vêm aumentando exponencialmente²² nas capitais. Natal, por exemplo, sofreu uma elevação de 300% entre 2002 e 2012. Enquanto isso, estados como São Paulo²³ e Rio de Janeiro conseguiram reduzir suas respectivas taxas em 70% no mesmo período.²⁴

19 Ver Observatório de Homicídios: homicide.igarape.org.br.

20 Ver UNODC (2014).

21 Ver <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>.

22 As maiores concentrações estão no Pará e Amazonas. Da mesma forma, a violência letal também aumentou regularmente nas regiões sul e central, Paraná, Santa Catarina e Goiás. Ver Waiselfiz (2013).

23 Muito foi dito nos círculos midiáticos quanto ao "Milagre de São Paulo", que resultou na queda drástica da violência na última década. Os principais aprendizados dizem respeito à importância da reestruturação da Polícia Militar, de se investir em sistemas de informação para facilitar as operações de inteligência, expandir as capacidades do departamento de homicídios da Polícia Civil e sua habilidade de proteger testemunhas, o controle de armas e as iniciativas de prevenção de violência. Ver Rizzo (2013).

24 Ver Waiselfiz (2014).

O sucesso das cidades brasileiras na redução da violência se deve a diversos fatores nos níveis político, estratégico e operacional. No nível político, a criação de um arcabouço nacional de política pública, estratégias municipais e mecanismos para estabelecer prioridades na alocação de recursos. Enquanto isso, no nível estratégico, a série de medidas para recuperar os espaços urbanos por parte de atores não estatais, seguida do restabelecimento da presença do Estado por meio do fornecimento de serviços básicos, também abriu caminho para medidas preventivas. Outra inovação crucial foi a criação de sistemas de dados integrados a fim de identificar zonas de maior risco e alocar os recursos adequadamente.²⁵ Por fim, no nível operacional, medidas voltadas para a juventude vulnerável geraram um ambiente favorável para a prevenção. Uma abordagem comunitária fez com que os moradores tivessem um papel-chave na priorização, implementação e monitoramento dos programas.

Estados e cidades no Brasil estão testando novas soluções em segurança cidadã, especialmente no que diz respeito a um novo tipo de policiamento combinado a programas de desenvolvimento social.²⁶ São exemplos disso intervenções como a Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp), o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), o Pacto Pela Vida e o Fica Vivo²⁷, em Belo Horizonte, que ganhou menos exposição que iniciativas semelhantes no Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.

Ao final da década de 1990, a violência passou a propagar de cidades costeiras como Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo para cidades do Nordeste e do interior do país. Belo Horizonte, a capital do segundo maior estado brasileiro, vivenciou uma explosão de criminalidade e desordem social em consequência da maior inserção do tráfico de cocaína e do aumento do uso do crack e derivados. Os grupos varejistas e atacadistas concentraram suas atividades em locais de baixa renda, como ocupações irregulares e favelas. A taxa de homicídio cresceu vertiginosamente de 17 por 100.000 em 1998 para 33,9 por 100.000 em 2002.

Em resposta a essa realidade, autoridades municipais e estaduais lançaram mão de algumas estratégias inovadoras em matéria de segurança cidadã. Pode-se dizer que a criação do Fica Vivo foi a mais importante delas. Suas origens remontam a um estudo sobre homicídio encomendado por Aécio Neves, então governador recém-eleito. O estudo concluiu que a violência seguida de morte, bem como o tráfico de drogas e os conflitos entre facções, estavam concentrados em seis das principais favelas da cidade. Autoridades buscaram, então, implementar iniciativas de sucesso comprovado e direcionar as ações às áreas de altos índices de homicídios, principalmente de jovens (12-24 anos).

A opção por “limpar as ervas daninhas e semear” do programa Fica Vivo é inspiração de projetos inovadores de policiamento comunitário no Rio de Janeiro, além de iniciativas bem-sucedidas como o cessar-fogo de Boston.²⁸ Com base em um levantamento de experiências internacionais, a Secretaria de Estado de Defesa Social, com apoio de pesquisadores²⁹ e fundações, desenhou um programa de policiamento comunitário a fim de promover o respeito às leis. Concomitantemente, autoridades municipais e estaduais implementaram programas sociais que pretendiam transformar as relações entre as comunidades afetadas e as instituições públicas por meio do acesso à educação, da capacitação e do apoio a negócios locais. Adotou-se uma estratégia abrangente, combinando medidas de controle e prevenção, que privilegiou as chamadas manchas criminais (hotspots), onde se concentram as populações mais vitimadas ou vulneráveis à cooptação pelo crime.³⁰

O Fica Vivo se estrutura em dois pilares operacionais. Inicia com uma “intervenção estratégica”, que consiste em ações policiais concentradas nos hot spots para prender lideranças do crime organizado, empreender buscas, apreender armas e impedir o tráfico de drogas a céu aberto. Fóruns comunitários mensais foram criados para a discussão de problemas de segurança e a coordenação de ações estratégicas.³¹ Reuniões periódicas com oficiais da justiça criminal também foram realizadas a fim de identificar áreas de ação prioritárias, analisar dinâmicas locais e criar estratégias conjuntas para os territórios identificados.

25 Estes sistemas foram acompanhados de investimentos no fortalecimento da gestão e na supervisão da arquitetura da coleta de informações.

26 Um estudo do Ministério da Justiça detectou mais de 168 práticas de prevenção em 2005, 56% das quais envolveram a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros, 23%, a Polícia Civil, e mais de 20% dividiram-se entre secretarias estaduais e organizações não-governamentais. A maioria dos programas foi voltada para cidades, focalizando os jovens de 12-24 anos.

27 Sobre inovações em Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, ver Beato e Silveira (2014): <http://www.stabilityjournal.org/collections/special/citizen-security-dialogues-making-brazilian-cities-safer>.

28 Ver Braga et al (2001).

29 O Programa Fica Vivo foi desenvolvido em estreita colaboração com os pesquisadores da UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais, a principal universidade da região, bem como da Fundação João Pinheiro, uma escola de políticas públicas financiada pelo estado. O programa incluiu métricas detalhadas, especialmente nos estágios iniciais, avaliando o progresso da polícia e do braço social. Estas observações abrangentes e detalhadas contribuíram para expor o programa a críticas internas e externas que ajudaram, em muitos anos, na melhoria do programa desde seus estágios iniciais.

30 Ver Beato e Silveira (2014), Banco Mundial (2013).

31 Ver Silveira et al. (2010), Banco Mundial (2013).

O segundo pilar consiste de atividades de prevenção e proteção, tendo como prioridade os menores de 12 a 14 anos, e mais especificamente aqueles envolvidos em atividades criminosas. Entre as atividades estão a realização de eventos educacionais e culturais, a capacitação profissional em diferentes áreas, atividades esportivas e de recreação, aconselhamento profissional e psicológico, além de oficinas para discutir a prevenção da violência.³²

Uma faceta fundamental do programa é a coordenação entre diferentes órgãos públicos, a sociedade civil e o meio acadêmico.³³ Um grupo geral de coordenação foi criado para administrar a implementação do programa, integrado por representantes de dois grupos principais encarregados da operacionalização do Fica Vivo: um para mobilização comunitária, com líderes comunitários, oficiais locais, representantes de ONGs e da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais); e outro para intervenção estratégica, composto de agentes de manutenção da ordem (forças policiais civil e militar), do judiciário, da promotoria pública e também representantes da UFMG.³⁴

A iniciativa piloto do Fica Vivo foi planejada com contribuições comunitárias fundamentais em meados de 2002 e lançada no Morro das Pedras, uma comunidade de baixa renda que fica ao lado de uma área economicamente privilegiada. O componente de policiamento foi comandado por um destacamento da polícia conhecido como Gepar.³⁵ A ocupação pela polícia ocorreu paralelamente a um leque de programas sociais visando diminuir a dependência de gangues e de atividades criminosas, atendendo às necessidades das populações em risco.

No entanto, sob a coordenação da polícia, os programas sociais apresentaram várias deficiências e, em 2003, entraram em colapso devido a problemas internos e à substituição do oficial responsável.

Em 2004, os programas sociais do Fica Vivo foram reorganizados a fim de incrementar o engajamento e interação com as comunidades.³⁶ A abordagem comunitária passou a ser enfatizada desde o planejamento até a execução e monitoramento. Assim,

Os resultados foram surpreendentes. (...) uma redução de 69% na média de homicídios

moradores de comunidades-chaves desempenharam um papel central desde o desenvolvimento dos planos de ação para melhora da segurança do cidadão até a execução de tarefas específicas e a sua supervisão. Colocar a comunidade no centro das ações ajudou a fortalecer o “controle social, a coesão social e a confiança entre os vizinhos”.³⁷

O piloto do Fica Vivo foi submetido a várias avaliações. Entre elas, um estudo quase experimental com a análise de séries cronológicas de dados sobre homicídios no Morro das Pedras entre 2002 e 2006.³⁸ As taxas de homicídio foram comparadas às de outras favelas violentas e não violentas. Para testar se os números haviam decrescido em virtude da intervenção, foi desenvolvido um modelo estatístico. Os resultados foram surpreendentes. Silveira et al (2010) citam uma redução de 69% na média de homicídios. E, embora a extensão da queda tenha sofrido flutuações após a retomada parcial do programa, ao longo do tempo, no entanto, a diferença entre os coeficientes foi estatisticamente irrelevante.³⁹

32 A maioria dos coordenadores do workshop era proveniente da comunidade, tinham credibilidade local e desempenharam papéis chave no diálogo com líderes locais e membros de gangues a fim de mediar conflitos e garantir o espaço de ação para o Fica Vivo. Além disso, serviram de interlocutores-chave com a polícia, contribuindo para a qualidade do policiamento.

33 Ver Silveira et al. (2010), Banco Mundial(2013), Beato e Silveira (2014).

34 Ver Silveira et. al (2010).

35 O GEPAR foi dirigido por um tenente-coronel ligado ao batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais.

36 A intervenção reformulada comandada por servidores públicos com experiência em trabalhos sociais e psicologia e foi planejada explicitamente para expandir os serviços para jovens com grande probabilidade de serem assassinados.

37 Ver Beato e Silveira (2014), p. 11.

38 Ver Silveira et al (2010) e Silveira (2008).

39 Ibid.

Figura 2. Fica Vivo / Localidades Gepar e total de homicídios - 2001-2006⁴⁰

Fica Vivo / Gepar - Localidades e total de homicídios - 2001-2006								
Localidade	Lançamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alto Vera Cruz e Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI e Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras e Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Belo Horizonte	-----	640	900	1174	1284	1100	998	1002

O sucesso do programa piloto levou à expansão do Fica Vivo a quatro áreas no entorno da cidade.⁴¹ Todos os novos programas foram iniciados conjuntamente por uma unidade de policiamento Gepar e um centro comunitário do Fica Vivo e supervisionados por grupos de trabalho estratégico que incluíam a polícia civil, promotores públicos, representantes de órgãos de proteção da criança e escolas. Os grupos desenvolveram estratégias de longo prazo para lidar com problemas recorrentes e mandar os criminosos reincidentes para a Justiça.

Entre 2004 e 2007, juntos, os programas Fica Vivo e Gepar contribuíram para reduzir drasticamente a violência letal nas cinco comunidades onde atuaram. Todas elas tiveram redução no número de homicídios de, em média, mais de 50% – um número bem maior que a média da cidade como um todo (ver Figura 2). Esses casos bem-sucedidos levaram a uma onda de demandas pela expansão do programa para a área metropolitana de Belo Horizonte e para o interior do estado.

Hoje, há cerca de 45 Unidades de Prevenção Social à Criminalidade (eram 19 em 2005) que implementam tanto o Fica Vivo quanto o Programa de Mediação de Conflitos - 14 delas estão localizadas em Belo Horizonte. O Fica Vivo beneficiou mais de 11.000 jovens por ano desde 2005 e o Programa de Mediação de Conflito atendeu mais de 183.000 casos desde a

sua criação no mesmo ano. A porcentagem de casos que chegaram a uma resolução pacífica saltou de 60% em 2005 (quando cerca de 4.000 casos foram registrados) para 90% em 2014, quando mais de 23.000 casos foram processados.⁴²

Um exame mais atento do programa Fica Vivo em Belo Horizonte permitiu a identificação de alguns desafios. A diminuição de violência letal demandou um intenso engajamento e um alto nível de investimento financeiro.⁴³ Também requereu uma fina sintonia política entre os níveis municipal e estadual. Essas condições nem sempre são possíveis.⁴⁴ Além disso, mudar a atitude e o comportamento da polícia militar estadual foi difícil.

A despeito de reformas institucionais e no código de conduta, houve relatos de casos de violência policial contra a população e outros tipos de queixa sobre a conduta de agentes (curiosamente, foi justamente a informação levantada pelo Fica Vivo e por membros da comunidade que levou à destituição de alguns oficiais e contribuiu para o diálogo sobre como melhorar a conduta policial). Ainda assim, o programa Fica Vivo representa uma grande inovação em matéria de segurança cidadã. Ele influenciou teoria e prática não apenas em Minas Gerais, mas em todo o Brasil - inclusive na elaboração do projeto das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) no Rio de Janeiro.⁴⁵

40 Incluindo Taquaril, Alto Vera Cruz, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI, Ribeiro de Abreu e Cabana do Pai Tomás

41 Informação cedida pelo Centro de Estudos da Criminologia, UFMG.

42 Apresentação de Talles Andrade de Souza, Coordenador Especial para a Prevenção de Crimes na SEDS, de 2011 a 2015, no XI Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Rio de Janeiro, julho de 2015.

43 Envolveu a adesão da polícia e servidores sociais junto a líderes de organizações comunitárias e outros membros do time de intervenção local, como procuradores, polícia investigativa, servidores de escolas públicas, e trabalhadores em serviços de atendimento à criança.

44 Por exemplo, a maioria das outras cidades não se beneficiou da relação atipicamente positiva entre o governador e o prefeito, o que tinha sido um aspecto da intervenção em Belo Horizonte. O governo estadual é responsável pela gestão da segurança pública, enquanto a prefeitura administra serviços como manutenção das ruas, iluminação e escolas públicas. A colaboração entre governo do Estado e Prefeitura, incluindo a disponibilização de pessoal qualificado, foi essencial. Sem essa colaboração e compromisso, as lacunas rapidamente apareceram.

45 Ver Muggah e Souza (2012) e Cano et al (2012).



BRASIL: Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro vivenciou o aumento de violência homicida por ao menos três décadas. A transição democrática a partir dos anos 1980, após um hiato de duas décadas, coincidiu com o recrudescimento dramático da violência. O fenômeno pode ser atribuído em grande parte à transformação do mercado de narcóticos, principalmente atribuída à cocaína, que teve demanda crescente nas cidades brasileiras. O tráfico e o consumo de drogas aumentaram nos anos 1990 e 2000. Nesse processo, a taxa de homicídios deu um salto para mais de 80 por 100.000 habitantes.⁴⁶

A violência letal no Rio de Janeiro, como em outros lugares, é espacialmente e socialmente concentrada. Índices acima da média estão presentes nos cerca de 800 assentamentos de moradia informal da região metropolitana, ou favelas, onde mora cerca de 20% da população.⁴⁷ Muitas dessas favelas ficam nas imediações de bairros nobres e, devido a uma combinação de negligência do Estado com a rápida urbanização, estão social e economicamente segregadas do resto da cidade, com acesso mais restrito a serviços básicos - públicos ou privados.

46 Ver LAV-UERJ (2012).

47 Ver Zaluar e Barcellos (2013).

Facções criminosas rapidamente preencheram nas favelas as lacunas deixadas pela ausência do Estado, cuja presença tem distribuição desigual. Uma estrutura híbrida de governança paralela, formada pelas organizações do tráfico, milícias e entidades criminosas passa a se envolver com a oferta de serviços de segurança, saúde, educação, saneamento e energia. Seu poder nas favelas é financiado por (e contribuiu para) a distribuição de drogas, por meio do que é vulgarmente conhecido como “boca de fumo” e de outras formas de extração de renda. Como era de se esperar, vários grupos criminosos disputam entre si o controle de territórios, o que resulta em altas taxas de homicídio, desaparecimentos e deslocamento de população.⁴⁸

No Brasil, as autoridades estaduais respondem pelas duas maiores forças de manutenção da ordem – as polícias civil e militar; os municípios são responsáveis pela guarda municipal, que não porta armas. A Polícia Militar tem como atribuição a manutenção da ordem, enquanto a polícia civil é responsável por investigações e inquéritos.

Nas últimas duas décadas, os governos estadual e municipal no Rio de Janeiro tomaram uma série de medidas para enfrentar a violência homicida. Uma das mais conhecidas experiências de policiamento comunitário foi o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)⁴⁹, interrompido prematuramente devido a disputas políticas e acusações de corrupção. A falta de coordenação entre polícia civil e militar e entre os governos municipal e estadual frustrou os esforços pela melhoria da segurança cidadã.

Uma mudança no modo de atuação ocorreu em 2008, com o lançamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que foi possível devido a uma articulação política entre as esferas federal, estadual e municipal. As UPPs fazem parte da tentativa do governo estadual de quebrar o ciclo de violência nas favelas e reintegrar seus habitantes ao resto da cidade. Essa iniciativa de policiamento comunitário de larga escala se baseou em um intenso componente de intervenção policial, seguido de uma estratégia de desenvolvimento social e urbano. O seu objetivo é diminuir a violência letal em comunidades afetadas pelo crime por meio da retomada do controle territorial, da formalização e da oferta efetiva de serviços básicos

à população, do recrutamento de novos agentes policiais e da mudança no código de conduta, bem como de novas formas de avaliar a efetividade das operações.

O componente de policiamento incluiu o aumento do efetivo policial em relação ao número de habitantes (se comparado a outras áreas da cidade) nas localidades mais afetadas pela criminalidade. Mais de 9.000 novos oficiais de polícia foram recrutados para as UPPs entre 2009 e 2015, compreendendo 38 áreas geográficas, abrangendo uma população de mais de 500.000 moradores.

As UPPs adotaram o princípio de polícia de proximidade e visam manter e integrar os policiais na própria comunidade, em uma ambiciosa tentativa de mudar o curso da história do policiamento desumanizado no Rio de Janeiro. Todos os policiais das UPPs passam por treinamentos (especialmente em direitos humanos e mediação de conflito) e recebem bônus em função da redução de violência nas áreas em que atuam.⁵⁰ A implantação das UPPs também foi acompanhada de um sistema de metas e bônus com base em resultados, por sua vez medidos em função de indicadores criminais estratégicos.⁵¹

A criação das UPPs foi inspirada por um leque de modelos de segurança cidadã como o Plan Cuadrantes da Colômbia⁵², além de outras do Brasil aos Estados Unidos.⁵³ Essencialmente, trata-se de reconquistar o controle de territórios junto a uma campanha de sensibilização dos moradores que permita a polícia ganhar sua confiança e aceitação.

Na teoria, a esta fase, que tem início com a intervenção do Batalhão de Operações Especiais (Bope) para destituir traficantes e estabelecer uma base, seguem várias outras. Uma vez que o território é reconquistado, uma segunda fase busca resolver um número de fatores de risco relacionados à desordem econômica e social. O objetivo é formalizar e expandir a presença de serviços públicos e prover oportunidades econômicas e sociais aos moradores.

A fase de desenvolvimento deveria caber então à UPP Social, como foi inicialmente chamado o braço social do programa, que visava consolidar a paz e promover o desenvolvimento social nessas áreas. Anunciado em

48 Ver Muggah (2015a).

49 Ver Muggah e Szabó de Carvalho (2014).

50 Ver WOLA (2011), p. 4.

51 Ver Lima et al (2016).

52 Ver <http://www.crim.cam.ac.uk/events/conferences/ebp/2012/policeformtrainingandcrime.pdf>.

53 Ver Dos Ramos e Muggah (2014).

2010, dois anos após o lançamento do projeto piloto da UPP, o componente social constituía outra diferença chave entre as UPPs e as políticas de segurança anteriores destinadas às favelas. O papel principal do programa era interagir de perto com as comunidades, recolher informações por meio de ferramentas como o mapeamento participativo e a ação de agentes de campo e coordenar o trabalho de outros órgãos para garantir a entrega de serviços básicos. A UPP Social, portanto, significou a promessa de completar o processo de integração das favelas ao resto da cidade, ao permitir o acesso dos moradores aos mesmos tipos de serviços disponíveis para o resto da população.

No entanto, apesar de mostrar resultados na redução de violência letal e não letal, o programa das UPPs foi menos efetivo na promoção de melhorias sociais. A UPP Social pretendia facilitar fóruns comunitários

e realizar diagnósticos para equilibrar a demanda e a oferta de oportunidades de desenvolvimento econômico e social.⁵⁴ Mas a iniciativa falhou em definir um conjunto claro de prioridades e em coordenar e distribuir efetivamente as atividades entre a prefeitura e o governo estadual. Ao lugar disso, policiais tiveram não somente que garantir o cumprimento da ordem, mas também assumir a tarefa de agentes sociais.

Para promover um salto no lado social da iniciativa de pacificação, o programa foi renomeado Rio+Social em 2014.⁵⁵ Apesar de estar presente em todas as comunidades com UPPs,⁵⁶ as críticas continuam apontando avanços modestos em termos de desenvolvimento local.

Figura 3. Crimes relatados antes e depois da UPP em algumas comunidades: 2006-2011⁵⁷

	Média de casos por comunidade		Taxa mensal (Média) por 100.000 em cada comunidade	
	Pre UPP	Post UPP	Pre UPP	Post UPP
Mortes violentas	0,94	0,25	10,03	2,21
Homicídio doloso	0,36	0,15	3,37	0,87
Mortes por policiais (autos de defesa)	0,50	0,01	5,70	0,12
Desaparecimentos	0,32	0,71	3,60	6,92
Danos corporais	3,34	11,66	41,33	127,36
Violência doméstica	2,17	8,47	27,12	84,66
Ameaças	2,30	7,97	29,45	99,24
Estupro	0,14	0,37	1,35	4,84
Roubo	5,87	2,70	61,23	20,58
Furto	3,48	5,38	46,46	64,99
Crime relacionado a drogas	1,91	5,83	24,13	63,93

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) e IBGE

Números em negrito e itálico indicam aumento de incidência durante o período avaliado

54 Ver WOLA, p. 4.

55 Ver <http://www.rioonwatch.org/?p=17660>.

56 Em 2015, o Rio + Social operava em 41 comunidades com UPPs (algumas UPPs cobrem mais de uma comunidade), alcançando um total de 33 localidades. De acordo com o Instituto Pereira Passos, entre 2009 e 2014 aproximadamente R\$ 1.8 bilhões foi investido pelo programa em educação, saúde, urbanização, eliminação das áreas de risco, e a provisão de serviços como a instalação de postes de luz e lixeiras públicas. <http://www.riomaissocial.org/mapa-riomaissocial/#sthash.8XeWYUxX.dpuf>, acessado em 1/02/2016

57 LAV-UERJ (2012), planilha 3, p. 32.

O impacto da pacificação na redução de homicídios é impressionante (ver Figura 3). Entre 2009 e 2014, a taxa de homicídio na cidade caiu em mais de 65%, apesar de ter começado a subir novamente em algumas áreas entre 2015 e 2016. A diminuição de homicídios é mais significativa em áreas pacificadas e os deslocamentos de população provocados, embora presentes, são secundários.⁵⁸ Uma grande avaliação de impacto foi realizada pelo Laboratório de Análise da Violência (LAV) para examinar até que ponto a UPP afetou a criminalidade, a relação entre polícia e comunidade, e a percepção dos moradores com relação à segurança, à inclusão social e à economia.⁵⁹ Indicadores antes e depois da intervenção das UPPs foram analisados⁶⁰ mostrando uma redução significativa das taxas de homicídio nessas áreas: da ordem de 75% quando comparadas ao grupo controle. Pesquisadores também observaram que as UPPs tinham facilitado um aumento do investimento público e a formalização da atividade econômica, gerando impactos sociais e políticos maiores (apesar de o montante de investimentos e seus respectivos impactos terem variado consideravelmente entre as diferentes comunidades).⁶¹

Os impactos da pacificação sobre uma gama mais ampla de indicadores de criminalidade não letal são mais irregulares. A avaliação do LAV identificou que, enquanto os crimes letais apresentaram queda⁶², os relatos de estupro, violência doméstica, e intimidação local aumentaram.⁶³ Há muitas hipóteses que tentam explicar essas correlações. Por exemplo, é possível que a pacificação tenha desestruturado as dinâmicas de poder dos grupos criminosos, tornando-os incapazes de garantir o respeito ao código de conduta interna do grupo. Outra possibilidade levantada é a de que um aumento de denúncias de crimes às autoridades locais pode ter ocorrido em função da maior confiança dos moradores.⁶⁴

Outro impacto intrigante relacionado à pacificação é a diminuição e a redistribuição de conflitos violentos e balas perdidas. Uma análise de dados recentes sobre as UPPs sugere um alto nível de concentração de confrontos em um reduzido número de áreas. E, ainda, uma análise das ocorrências de bala perdida mostra que elas se concentram em certos períodos

Se, por um lado, o programa continua a contribuir para a redução continuada do homicídio, também suscita controvérsias e apresenta dilemas operacionais

da semana e do dia. Um desafio central para as UPPs será o de controlar e conter a violência nesses locais e momentos específicos.

A instauração da pacificação não foi bem recebida por todos os moradores. Algumas conclusões obtidas por entrevistas semiestruturadas indicam que, enquanto em algumas áreas de UPP as relações com a polícia melhoraram, em outras as relações foram mais tensas em virtude de discordâncias quanto à imposição de novas regras. Sobretudo, os mais jovens se ressentem do fato de serem obrigados a diminuir a música nos bailes de funk.⁶⁵ Outros reclamam do assédio e da violência contínuas da polícia. Em uma pesquisa de 2010, 80% dos entrevistados declararam que a tensão entre a polícia e a comunidade persistiam e 68% disseram estar satisfeitos com o comportamento da polícia.⁶⁶

Outra crítica recorrente refere-se ao fato de as UPPs não terem consultado lideranças comunitárias e associações de moradores antes de entrar no território. Foram realizadas reuniões com líderes comunitários e moradores, mas elas não faziam parte do planejamento das soluções e não houve um mecanismo sólido de prestação de contas que propiciasse um fluxo de informações constante em todas as áreas.⁶⁷ A falta de estrutura e sistematização, combinada à fragilidade da ligação com as lideranças

58 Segundo estudos do Banco Mundial, os efeitos nas áreas vizinhas são positivos e as comunidades adjacentes acabam se beneficiando deste tipo de policiamento.

59 A fim de medir mudanças em taxas de criminalidade, o estudo se baseou em dados quantitativos de fontes primárias incluindo registros da polícia civil. As percepções de moradores e da polícia foram avaliadas com base em 82 entrevistas semiestruturadas. Ver LAV-UERJ (2012), p. 12.

60 Além disso, o estudo do LAV avaliou a segurança apenas da UPP, e não da UPP Social/Rio+Social. 61 *ibid.*, p. 171.

62 A taxa de homicídio caiu dramaticamente entre 2009 e 2013, mas passou por leve aumento em 2014 e 2015, apesar de que isso foi mais de 60% do que a alta em 2008. 63 *ibid.*, p. 32.

64 Ver Banco Mundial (2012), p. 39.

65 Estas festas de música popular tendem a acontecer nos finais de semana e são comumente apoiadas por traficantes e grupos do crime organizado.

66 Ver LAV-UERJ (2012), p. 8.

67 Ver Lima et al (2016).

locais, levou os capitães das UPP a agir como uma espécie de chefe. De fato, eles tentaram ocupar a função anteriormente desempenhada pelos traficantes de drogas, mas tinham baixa legitimidade nas comunidades.⁶⁸

A experiência das UPPs deve provavelmente continuar em 2016 e 2017. Se, por um lado, o programa continua a contribuir para a redução continuada do homicídio, também suscita controvérsias e apresenta dilemas operacionais. Casos famosos de desaparecimentos, tortura e balas perdidas na UPP do Cantagalo, Complexo do Alemão, Maré e Rocinha prejudicaram a credibilidade da Polícia Militar.⁶⁹ Há um entendimento cada vez maior de que os processos de pacificação precisam também se adaptar às mudanças na realidade das fações criminosas,⁷⁰ o que significa uma maior institucionalização da iniciativa, melhorias no código de conduta e treinamento e aportes mais significativos para o bem estar social (Rio+Social) em áreas estratégicas.

Em 2015, o governo estabeleceu, por meio de dois decretos diferentes, a Política de Pacificação e o Programa de Polícia Pacificadora, em reconhecimento à necessidade de maior institucionalização.⁷¹ O primeiro deve incorporar o segundo, que deverá ser seguido da Fase de Ocupação Social. A política de pacificação dará, portanto, um arcabouço mais amplo para o componente de policiamento, agora mais bem sistematizado e com melhores mecanismos de monitoramento e prestação de contas. Ao mesmo tempo também fortalece, ao menos normativamente, o componente social.

Independentemente das mudanças em curso, a experiência das UPPs é considerada exitosa na redução de homicídio. Ela também iniciou um processo necessário de reintegração entre as áreas formais e informais da cidade. O processo de pacificação é multidirecional e assume uma dupla função: estabiliza as comunidades vulneráveis à violência e pacifica a própria polícia.⁷² Um esforço adicional no fortalecimento do componente social pretende lidar com as deficiências identificadas e gerar aprendizados para tornar a iniciativa mais equilibrada e sustentável.

68 Ver Lima et al (2016) e Banco Mundial (2013).

69 Ver <http://www.rioonwatch.org/?p=21350>, http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/stray-bullets-are-no-acci_b_6593798.html.

70 Ver Complexo do Alemão: democracy is hard, <http://riorealblog.com/2015/04/11/complexo-do-alemao-democracy-is-hard/>.

71 Os decretos foram No 45.146, de 5 de fevereiro de 2015, e No 45.186, de 17 de março de 2015, respectivamente. Em 2015, o governo estadual, a Associação Internacional para a Administração de Cidades e Municípios (ICMA), a organização não governamental ISEER e a USAID, lançaram um kit sobre as UPPs, contribuindo para sistematizar o processo de desenvolvimento de materiais de treinamento para os policiais das UPPs de diferentes níveis hierárquicos e responsabilidades. No documento, o governo não apenas revê uma série de lições aprendidas no processo, mas também esclarece algumas de suas premissas que haviam gerado polêmica. Por exemplo, é reconhecido, explicitamente, que o termo usado para o processo – “comunidades pacificadas” ou “comunidades em processo de pacificação” – apenas se refere a um estágio do programa naquela área, e não ao fato de que “a paz tenha sido levada a tal lugar”. O documento também reconhece a importância do melhor entendimento da dinâmica local do crime a fim de se obter legitimidade (Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, SESEG. 2015. “UPP: da origem do programa à política de pacificação”. Disponível em <http://www.amuprev.org/biblioteca/publicacion.php?id=122>).

72 Ver <http://riorealblog.com/2012/07/29/pacification-saves-lives-the-first-full-blown-impact-study/>.



CHILE: Programa promove o bem-estar social em Valparaíso

O Chile é com frequência citado por seu bom desempenho em desenvolvimento humano na América Latina. De tendência mais neoliberal e pró-mercado que seus vizinhos, o país tem uma economia robusta e apresenta uma abordagem mais progressista das questões sociais. Apesar de (ou talvez justamente por conta de) avanços impressionantes, o país está enfrentando questões que afetam as classes de mais alta renda, como o consumo de substâncias ilícitas. O abuso dessas substâncias pela juventude chilena é um desafio crescente e pode impactar negativamente o desenvolvimento econômico.

Com frequência, o país registra os mais altos níveis de consumo de substâncias ilícitas entre os estudantes secundaristas na América Latina. Recentemente, essas taxas deram grandes saltos devido ao aumento da popularidade dos inalantes e derivados de cocaína. Em 2009, por exemplo, o país apresentou a maior taxa de consumo de cocaína entre estudantes de segundo grau das Américas com 6.7%, sendo seguido pelos Estados Unidos, com 4.6%.⁷³ Como parte de uma estratégia de redução de danos, o Chile tem trabalhado com jovens com problemas na Justiça, com aconselhamento e serviços que promovem comportamentos mais saudáveis, buscando reduzir a violência e aumentar as oportunidades de reintegração social e familiar.

⁷³ Ver OAS (2011b), p. 39.

O Programa Aplicação do Modelo de Ocupação Humana no Programa de Tratamento de Drogas e Álcool para Adolescentes Infratores (PAMOH) é um programa de reabilitação e reinserção social para jovens e adultos infratores toxicodependentes na cidade de Valparaíso. Lançado em 2010, o programa aplica o Modelo Terapêutico de Ocupação Humana (MOHO - Model of Human Occupation). O PAMOH foi elaborado para oferecer tratamento a menores entre 14 e 18 anos e jovens até os 20 anos. A abordagem MOHO é baseada na identificação dos beneficiários-chave, na formação de hábitos positivos e no favorecimento às capacidades físicas e mentais.

O PAMOH foi criado com base na lei 20.084, que estabeleceu os princípios gerais para o tratamento de jovens infratores toxicodependentes e encorajou a coordenação entre os Ministérios da Saúde, da Justiça e do Interior. O programa defende uma abordagem holística e focada na saúde (ao contrário da ênfase na punição ou no cumprimento da lei) para lidar com os jovens usuários de droga. Antes do lançamento do PAMOH, percebia-se uma correlação entre o uso de droga e os crimes perpetrados por jovens: aproximadamente 80% dos jovens indiciados por delitos relataram o uso de maconha e 50% relataram o uso de cocaína e derivados.⁷⁴ No entanto, menores infratores que declararam ser usuários de maconha receberam tratamento em apenas 27% dos casos; entre os que declararam uso de cocaína, a porcentagem de casos em tratamento era de 46%.

O PAMOH realizou um diagnóstico detalhado dos fatores de risco para seus beneficiários: traçou perfis desses jovens, incluindo a família e históricos de saúde, estabeleceu padrões de rotinas, interesses, atividades, valores e necessidades.⁷⁵ O componente de tratamento do programa enfatizou o estabelecimento de rotinas saudáveis e sessões terapêuticas, individuais e em grupo.⁷⁶ No tempo livre, os jovens faziam visitas guiadas a locais públicos, trabalhos em equipe, praticavam esportes e outras atividades voltadas para o desenvolvimento de habilidades sociais. Todas as atividades foram pensadas em função dos costumes e hábitos de vida identificados em Valparaíso, a fim de tornar o programa mais acessível aos beneficiários.

Um componente-chave do PAMOH diz respeito à reinserção dos participantes no mercado (formal) de trabalho. Uma parceria importante foi firmada com o

Colégio Técnico Industrial de Valparaíso. O programa orientou os alunos sobre carreiras que poderiam ser escolhidas dentre os cursos oferecidos pela instituição. Muitos dos alunos na escola tornaram-se mecânicos, eletricitistas e soldadores. A aposta era de que a nova carreira e o maior horizonte de possibilidades pudessem encorajá-los a evitar recaídas ou situações piores.

Figura 4. Criminalidade em Valparaíso⁷⁷

Ano	Prisões por crimes graves	Homicídios	Taxa de homicídios
2005	3.930	17	2,00
2006	3.823	18	2,09
2007	4.436	18	2,06
2008	4.306	23	2,59
2009	4.418	17	1,89
2010	3.904	23	2,52
2011	3.848	19	2,05
2012	3.527	17	1,83
2013	3.487	22	2,33
2014	3.357	N/A	N/A

O Programa PAMOH também investiu bastante em ferramentas de avaliação e monitoramento, incluindo um jornal diário mantido pelos coordenadores do programa em que era registrada a performance diária dos participantes, bem como as avaliações de oficinas. Uma avaliação do programa também foi conduzida como parte da iniciativa Buenas Practicas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, mediante um convênio entre a Universidade do Chile, o BID e a Open Society Foundation, em 2012.⁷⁸ Entre os resultados observados estão a melhora na saúde física, mental e sexual dos participantes, e melhora na capacidade de interagir com outras pessoas e de se adaptar a circunstâncias difíceis, o que contribuiu para aumentar as perspectivas de reinserção social e no mercado de trabalho. À época da avaliação, no entanto, nenhum participante havia terminado o programa, o que tornou impossível a avaliação de resultados individuais após a intervenção.

⁷⁴ Ver Cárdenas, p. 6.

⁷⁵ Um princípio central do MOHO requer o desenvolvimento de rotinas saudáveis e positivas. Conhecer as rotinas dos participantes, portanto, é uma premissa do programa.

⁷⁶ Seguindo-se o modelo MOHO, essas rotinas focalizavam os diferentes aspectos da rotina de vida, produtividade, e tempo livre. As atividades diárias incluíam higiene pessoal e nutrição. As atividades de produção incluíam a saúde sexual, treinamento vocacional, e a determinação de objetivos.

⁷⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Secretaría de Prevención del Delito, <http://seguridadpublica.gov.cl/estadisticas/>.

⁷⁸ Ver Cárdenas.

Ainda que não tenha havido uma avaliação de impacto, o PAMOH parece constituir uma abordagem positiva no tratamento do abuso de substâncias como uma questão social e de saúde, em lugar de uma questão da esfera criminal.

É difícil avaliar a efetividade do programa sem saber como se deu a inserção social e o ingresso dos participantes no mundo do trabalho. Embora haja possibilidade de ampliar o programa no contexto chileno, é importante, antes, investigar os impactos na vida dos beneficiários, incluindo taxas de reincidência, situação de emprego e as relações familiares e sociais.⁷⁹ No entanto, o PAMOH é um bom exemplo de como o governo pode ser proativo ao lidar com a questão da violência entre jovens ligada ao uso de substâncias ilícitas, mudando a situação de segmentos vulneráveis da população.

⁷⁹ Uma avaliação qualitativa seria recomendável para gerar aprendizados sobre estes resultados, assim como sobre as percepções sobre o programa, da parte dos facilitadores, participantes e membros da família.



COLÔMBIA: Plan Cuadrante

Poucos países sofreram tão intensamente com a violência e de forma tão prolongada no século passado quanto a Colômbia. O país atravessou uma guerra civil ao longo das décadas de 1940 e 1950, período que ficou conhecido como “La Violencia”. Desde os anos 1960, o país foi tomado por um conflito entre inúmeros grupos de guerrilha de esquerda contra grupos paramilitares de direita e forças militares e policiais. O conflito ganhou amplitude com a produção e tráfico de cocaína e heroína e desde os anos 1970: as taxas de homicídio e vitimização aumentaram em quase 160% em menos de 10 anos, entre 1985 e 1995.⁸⁰ Apesar de alguns avanços contra o crime organizado, altos índices de violência permaneceram na década seguinte.

Apesar de algumas cidades ainda apresentarem os índices de homicídios mais elevados da América Latina, nas últimas décadas a Colômbia se tornou uma importante referência no campo da prevenção e da redução da violência urbana. Em um processo que envolveu uma mudança da cultura de “controle” para a da “prevenção”, esforços nacionais e metropolitanos (em parcerias com o meio acadêmico e o setor privado) contribuíram para intensificar e regularizar a redução dos índices do crime. Em 2015, a Colômbia registrou 22,8 homicídios por 100.000 habitantes - a taxa mais baixa em 30 anos.⁸¹

A Colômbia pleiteia para si o título de terra da segurança cidadã. O governo colombiano foi o

80 Ver Heinemann and Verner (2006), p. 5.

81 Ver Gagne (2016).

primeiro na região da América Latina e Caribe a introduzir novas formas de conter, prevenir e reduzir a violência. A experiência bem-sucedida da Colômbia na redução da violência se explica basicamente pelo alto grau de liderança e coerência dos governos locais em um contexto de reforma nacional. Tudo começou com as reformas constitucionais, em 1991, que restituíram o poder decisório às autoridades municipais, permitindo que prefeitos tivessem um papel-chave na prevenção da violência.

Entre outros fatores que explicam o sucesso do país no tema segurança cidadã está a instalação de sistemas de monitoramento da segurança e de criminalidade. Os sistemas facilitaram a alocação de recursos para áreas geográficas estratégicas, onde vivem as populações mais vulneráveis à violência, e os tornaram mais eficazes. Além disso, a combinação de medidas de controle com foco na prevenção social e situacional, dedicadas aos principais fatores de risco, contribuiu para aumentar a resiliência à violência. Essas medidas incluíram diferentes atores, como pesquisadores, sociedade civil e líderes comunitários, garantindo que as intervenções fossem coerentes com o contexto local e assegurando feedback que possibilitaram ajustes durante todo o processo de implementação.

As mudanças constitucionais de 1991 devolveram poder às cidades ao redefinir o papel das prefeituras, que passaram a ter responsabilidades de monitorar e orientar as atividades da polícia. Prefeitos recém-empossados, em consonância com seus próprios mandatos, passaram a desenvolver abordagens inovadoras para fazer frente aos desafios da justiça criminal de longa data. Esses prefeitos prontamente investiram em inovações em matéria de segurança cidadã. Por exemplo, em Cali, o prefeito Rodrigo Guerrero adotou medidas de controle da criminalidade baseadas em dados, utilizando evidências epidemiológicas.⁸² Apesar de ter produzido retornos modestos devido à falta de apoio político, a iniciativa ditou os rumos do debate sobre segurança cidadã no país. Em Bogotá, todos os prefeitos a partir de 1997 – incluindo Antanas Mockus, Enrique Peñalosa e Luis Eduardo Gazon – repensaram políticas e programas de segurança pública.

Algumas das intervenções mais celebradas da América Latina e Caribe nasceram dessas experiências. Pela primeira vez, cidades adotaram iniciativas de policiamento comunitário eficientes e eficazes, focadas em áreas prioritárias (hotspots) e baseadas

Muitas dessas intervenções combinaram a prevenção ao policiamento comunitário local mais efetiva e eficaz

em métricas claras, ao lado do fechamento de bares e restrição ao consumo do álcool em determinados horários para diminuir a incidência de crimes de madrugada. Os prefeitos também lançaram a ideia da noite das mulheres, para sensibilizar a população sobre violência de gênero. Também melhoraram a mobilidade nas cidades e garantiram a manutenção e o uso dos espaços públicos, com a melhoria da iluminação e do calçamento das ruas.

Enquanto isso, os prefeitos de Medellín Luis Perez (2001-2003) e Sergio Fajardo (2003-2009) introduziram o conceito de urbanismo social e “acupuntura urbana”, juntamente com princípios de transparência e tolerância zero com a corrupção⁸³. Projetos integrados de urbanismo congregaram esforços em torno da melhoria nas relações entre a administração local e a força policial nacional, assim como investimentos em espaços públicos nas comunidades e em áreas com altos índices de pobreza e violência. A oferta de serviços básicos – como escolas e bibliotecas – foi uma prioridade, tanto em áreas mais ricas centrais quanto nas mais pobres e afastadas.⁸⁴

Muitas dessas intervenções combinaram a prevenção ao policiamento comunitário local mais efetiva e eficaz. Prefeitos alinharam as prioridades definidas pelas comunidades com as da polícia, controlada pelas autoridades nacionais. Embora os prefeitos pudessem, em princípio, definir políticas de segurança pública, as autoridades policiais não se reportavam diretamente a eles. Desde o início dos anos 1990, prefeitos articularam estratégias para trabalhar de forma eficiente com a polícia, incluindo aportes maiores de recursos para apoiar a polícia em iniciativas com aprovação da comunidade.

82 Ver Guerrero e Concha-Eastman (2001). Ver também <http://www.bancomundial.org/es/events/2013/05/31/colombia-cali-crime-violence-prevention> e Rosenberg (2014) em http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/11/20/colombias-data-driven-fight-against-crime/?_r=0.

83 Ver <http://www.citiscopes.org/story/2014/how-medell%C3%A9n-revived-itself-part-4-road-%E2%80%9Cmost-innovative-city%E2%80%9D>.

84 Ver Opinião e Notícia (2008). É interessante notar que, em Medellín, como em outras cidades, o governo local era instável e fraco. De fato, Medellín teve 49 prefeitos em 40 anos, de 1948 a 1988 — em uma cidade cuja população se aproximava de dois milhões.

As mudanças no ambiente da política pública local e nacional foram acompanhadas de grandes reformas na polícia: mudanças na forma de a polícia interagir com a população, medidas disciplinares e abordagens relacionadas ao uso de informações para o controle da criminalidade.⁸⁵ Houve ampla reorganização das forças policiais, encabeçada pela própria instituição, e não em virtude de intervenções políticas externas. A reforma começou com o combate interno à corrupção, que resultou na demissão de mais de 7.000 policiais em 1994, e continuou em 1995 com a criação do Sistema Nacional Integrado de Gestão Policial⁸⁶ Apesar dos desafios remanescentes, a polícia colombiana agora opera com mais eficiência e em conformidade com padrões e normas internacionais.

Paralelamente, a Colômbia também se beneficiou de melhorias em nível nacional e repensou mais amplamente a política de segurança. Nos anos 1990 e início dos anos 2000, o governo fez grandes avanços contra organizações criminosas de grande porte, como os cartéis de Medellín e de Cali.⁸⁷ Apesar de controversas, as políticas iniciadas sob as administrações de Alvaro Uribe e seu sucessor, Juan Manuel Santos, a partir de 2003 também contribuíram significativamente para a segurança pública. Na administração de Uribe, o governo priorizou a garantia da segurança em áreas urbanas e criou corredores de proteção contra ataques de agentes não estatais nas vias de ligação entre cidades.⁸⁸ O resultado dessa convergência entre a reestruturação política, a reforma policial e as melhorias na segurança foi a drástica redução da violência na Colômbia.⁸⁹

Uma série de princípios e políticas de alto nível foi desenvolvida na esfera nacional para orientar a redução da violência nas cidades de todo o país. A partir de 2010, a prevenção da violência passou a ser prioridade nacional. Nesse ano, foi criado um Comitê Consultivo Presidencial para Segurança com o objetivo de definir uma política nacional integrada que respondesse aos desafios relacionados ao crime e à violência nas cidades. O comitê liderou a formulação da PNSCC - Política Nacional de Segurança do Cidadão e Coexistência. Lançada oficialmente em 2011, essa política - a primeira do tipo na história do país - pretendia quebrar o ciclo da violência, fortalecer o ambiente social e empoderar as comunidades locais, além de aparelhar as instituições judiciais e científicas.⁹¹

O Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) foi lançado em 2010 pela polícia nacional, com base nos mesmos princípios. O plano priorizou as seguintes cidades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Pereira e Cúcuta (ver Figura 6). Foram utilizados os aprendizados e as estratégias de policiamento comunitário focadas na resolução de problemas (Community-Oriented Policing e Problem-Oriented Policing), priorizando as estratégias de colaboração no nível micro e o enfrentamento dos desafios nos bairros.

Figura 5. Taxas de homicídio na Colômbia - 2002-2015⁹⁰

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa	68,9	53,8	44,8	39,6	36,8	34,7	33	33,7	32,3	33,6	30,8	30,3	26,5	22,8
Número	28.387	22.526	19.036	17.086	16.119	15.423	14.911	15.454	15.013	15.803	14.670	14.294	12.626	11.000

85 Ver Mansilla (2012) e Beato (n/d).

86 Com apoio da comunidade acadêmica (Universidade de Los Andes), esta reformulação também envolveu o desenvolvimento de um sistema de policiamento com foco em resultados.

87 Ao dismantelar o poder destas poderosas organizações, no entanto, a Colômbia também deslocou parte do controle do comércio internacional de narcóticos, e, em resultado disso, parte da violência e conflito associados a isso, para o México.

88 O governo também encabeçou uma campanha contra as forças de guerrilha em áreas rurais e urbanas, enfraquecendo e limitando significativamente o escopo das atividades destes grupos durante anos. A administração de Uribe desenvolveu uma desmobilização controversa para controlar as atividades paramilitares de direita, o que serviu para inibir as atividades antiguerrilha de inspiração política nas cidades, mas com suas estruturas operacionais praticamente intactas, muitas destas organizações se remobilizaram para se tornar empresas criminosas de médio porte em várias regiões da Colômbia.

89 As taxas de homicídio nacionais apresentaram queda, de 90 por 100.000 habitantes em 1991 para 22,8 por 100.000 habitantes em 2015. É um nível alto segundo padrões internacionais, com algumas cidades apresentando taxas de homicídio bem acima de 50 por 100.000 e, apesar de algumas melhorias, níveis de insegurança persistentes, com frequência abarcando um espectro de atividades criminais não diretamente relacionadas a conflitos, incluindo assaltos violentos, assaltos a domicílio e roubo de carros nas maiores cidades do país.

90 Ver Observatório de Homicídios: homicide.igarape.org.br e UNODC: <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

91 Em uma conferência em Cali, em 2013, Francisco Lloreda, então diretor do Conselho Consultivo, explicou que a política nacional havia sido norteada por vários princípios calcados em evidências, incluindo: a) prevenir a violência é mais efetivo e menos dispendioso que enfrentar suas consequências b) a violência tem múltiplas causas, mas também muitas oportunidades de intervenção c) intervenções devem ser abrangentes, mas ter a implementação focada d) e intervenções devem ocorrer o quanto antes e ser prolongadas. Ver Banco Mundial (2014), p. 18.

Figura 6. Taxas de homicídio por 100.000 habitantes nas 8 maiores cidades da Colômbia ⁹²

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Barranquilla	45	38	32	35	32	30	32	33	28	29	27	35
Bogotá	30	18	15	10	10	15	20	20	22	17	17	17
Medelim	75	72	75	60	59	57	56	56	58	53	38	20
Cáli	105	105	75	70	65	63	75	74	72	81	86	58
Bucaramanga				32	22	20	18	19	19	19	17	
Cúcuta					78	60	53	47	50	57	44	28
Pereira					90	100	77	65	55	37	39	33
Cartagena								28	24	29	28	28

Figura 7. Crime por 100.000 habitantes em 2010 e 2011

Município	Homicídios		Asaltos a domicílio		Robo de carros		Brigas	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Barranquilla	52,7	47,7	36,3	33,7	139,5	80,4	234,4	258,1
Bogotá	52	63,3	288,4	238,7	352,9	199,3	178,6	252,2
Medelim	62,8	74,5	6,2	5,3	92,9	88	58	16,1
Cáli	95,7	70,5	82,3	55	375,5	212,3	308,8	253,4
Bucaramanga	23	20,9	129,3	199,9	44	30	532,2	368,8
Cúcuta	2,8	2,3	2,1	8,1	2,5	4,7	25,8	0,7
Pereira	9,4	13,8	25,2	29,8	3,4	4,2	0	0

Uma inovação-chave do PNVCC - ou Plan Cuadrante- foi retirar a autonomia das unidades locais. O plano dividiu as regiões supervisionadas pelas delegacias de polícia em subdelegacias, conhecidas como Centros de Atenção Imediata (CAIs), que eram incumbidos do desenvolvimento das estratégias integradas de segurança pública para os quadrantes (regiões), por sua vez formados de alguns bairros onde um pequeno grupo de policiais poderia fazer o patrulhamento a pé e se relacionar diretamente com a população.⁹³ Cada unidade passou a contar com um novo protocolo de patrulhamento, incentivando maior contato comunitário e maior fiscalização dos policiais por crimes cometidos. O plano incluiu o treinamento de mais de 9.000 policiais nos novos protocolos e contribuiu para melhorar as habilidades de relacionamento.

As unidades de patrulha deslocadas para cada vizinhança tinham liberdade e flexibilidade para trabalhar junto às comunidades, a fim de levantar

informações e desenvolver programas específicos voltados às necessidades locais. Um princípio-chave do novo paradigma ideológico em curso durante a administração de Uribe e o Plano Democrático de Segurança foi o de corresponsabilidade entre a polícia e as autoridades locais em assuntos ligados à segurança.⁹⁴

O governo colombiano já tinha uma visão sofisticada em relação às tecnologias e técnicas de policiamento atuais. O Plan Cuadrante foi baseado em parte no já amplo sistema de dados criminais georeferenciados da polícia nacional. Esses dados permitiram aos delegados das delegacias e subdelegacias gerar informação sobre as dinâmicas da criminalidade local. A polícia pôde então construir uma visão das dinâmicas política, econômica e social de cada quadrante. As unidades de patrulhamento foram mais bem equipadas para contribuir com o controle do crime e construir novas relações com a população

92 Ver Garcia et al (2013), p. 26.

93 Ver Policía Nacional de la Republica de Colombia (2010).

94 *ibid.*, pp. 16.

local, bem como elaborar programas preventivos desenhados para atender às necessidades locais. As patrulhas locais estabeleceram as diretrizes básicas e os sistemas de formulação de ocorrências para cada quadrante, com informações sobre as localidades e horários dos crimes da semana anterior, para que a polícia pudesse prevenir futuros crimes com rotinas de patrulhamento mais eficientes e com o maior engajamento com as pessoas.⁹⁵

Os agentes devem trabalhar com os chefes das delegacias e das subdelegacias a fim de estabelecer uma série de objetivos de curto, médio e longo prazos para a localidade, e também para avaliar seu cumprimento. Policiais designados para a localidade procuram trabalhar com outras autoridades do Estado e ajudar a criar relações entre eles e lideranças locais para melhorar os serviços públicos e alcançar as metas de prevenção da violência. Uma peça-chave do Plan Cuadrante é o delegado. Ele mantém dados estatísticos detalhados sobre a região e trabalha com os delegados das subdelegacias no destacamento de oficiais e no desenvolvimento de planos de prevenção para a área.

O Plan Cuadrante foi submetido a uma avaliação experimental dos impactos em 2010.⁹⁶ Os treinamentos dos três grupos de delegacias de polícia selecionadas aleatoriamente foram agendados de modo a não coincidir um com o outro, permitindo, assim, uma variação experimental sobre a exposição à capacitação e à implantação dos protocolos. Os avaliadores compararam os quatro meses subsequentes ao treinamento aos mesmos meses do ano anterior. Foi possível detectar uma redução significativa com relação a vários tipos de crime.⁹⁷ Esses impactos foram determinados por resultados significativos em áreas com alto índice de criminalidade e resultados muito pequenos em áreas com baixo índice (ou próximo de zero) de criminalidade. Levando-se em conta a determinação espacial do crime, os efeitos observados correspondem a até 22% de redução dos homicídios. Os treinamentos também contribuíram para reforçar o senso de responsabilidade e a moral das tropas.

95 Policía Nacional de la Republica de Colombia (2010), Observatório de Homicídios: homicide.igarape.org.br.

96 Ver Garcia et al (2013) e Llorente et al (2011).

97 Os efeitos variaram de cerca de desvio-padrão de 0.13 para homicídio a desvio-padrão de 0.18 para brigas de rua.



HONDURAS: Projeto de paz e convivência cidadã nos municípios do Vale do Sula

Honduras é um dos países mais pobres e violentos da América Latina. Muitos fatores contribuíram para o aumento da violência nos últimos anos, incluindo os efeitos desestabilizadores do golpe de 2009, um aumento da presença de organizações do narcotráfico e de gangues como o MS-13 e o Barrio 18.

Nenhuma cidade é mais duramente atingida pela violência que San Pedro Sula. Segundo maior centro urbano de Honduras (atrás apenas da capital,

Tegucigalpa), San Pedro Sula fica próximo à costa norte do Caribe e é considerada o polo industrial do país, abrigando muitas maquiladoras. Até pouco tempo atrás, a cidade era citada por quatro anos consecutivos como a mais violenta do mundo, com uma taxa de homicídios de 187 homicídios por 100.000 em 2014.⁹⁸

Como parte de um amplo esforço para mitigar os problemas subjacentes associados ao aumento da violência, o BID – Banco Interamericano de

98. Ver <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1165-por-cuarto-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>.

Desenvolvimento - concedeu um empréstimo de \$20 milhões ao projeto Paz e Coexistência Cidadã do Vale do Sula, que entrou em operação em 2003. Além de cobrir San Pedro Sula, destinou-se também à região metropolitana, abrangendo 17 municípios. Os objetivos iniciais foram ambiciosos e buscaram melhorar os níveis de paz, coexistência e segurança cidadã nos municípios identificados, com foco em jovens de 17 a 25 anos. Esses objetivos deveriam ser alcançados por meio do fortalecimento institucional, da prevenção social da violência e da delinquência, da promoção do policiamento comunitário junto à Polícia Nacional e de uma ampla estratégia de comunicação e sensibilização social.⁹⁹

Todo o programa foi administrado pelo gabinete do prefeito de San Pedro Sula, através do Escritório de Paz e Coexistência. Projetos pontuais foram propostos em nível local, assegurando que as iniciativas fossem adequadamente identificadas e que tivessem o aval das respectivas comunidades. Na prática, a abordagem descentralizada se mostrou extremamente desafiadora. Apesar de os 17 comitês presididos por prefeitos locais terem sido formados ao fim do projeto em 2011, seus papéis e responsabilidades não foram claramente definidos com relação à agência executora (o Escritório de Paz e Coexistência), o que levou a uma falta de liderança e coordenação.¹⁰⁰

O projeto teve de enfrentar vários outros obstáculos durante sua implementação – alguns deles completamente imprevistos. Por exemplo, o furacão tropical Depression Sixteen inundou a cidade em outubro de 2008, o que implicou no desvio de \$8 milhões do projeto inicial para os esforços de recuperação emergencial e reconstrução. Para piorar a situação, no ano seguinte, os hondurenhos vivenciaram um golpe e uma crise institucional, levando o BID a congelar os desembolsos do projeto por 10 meses. O projeto foi encerrado em 2012, tendo consumido \$13,2 milhões do orçamento total de \$22,2 milhões. Além dos \$20 milhões concedidos pelo BID, o governo havia comprometido \$2,2 milhões do orçamento nacional para o projeto.

Em 2013, o Escritório de Avaliação e Supervisão do BID (OVE - Office of Evaluation and Oversight) conduziu uma avaliação do projeto Paz e Coexistência Cidadã em conjunto com outros quatro programas semelhantes na América Latina.¹⁰¹ O relatório apontou

grandes dificuldades na implementação da iniciativa, o que somado à frágil documentação e desafios previamente mencionados levou a um nível baixo de comprovação dos resultados. De fato, entre 2003 e 2011 o programa não contou com nenhum tipo de acompanhamento ou monitoramento de resultados. O relatório do OVE concluiu que os resultados do programa provavelmente não haviam sido alcançados.

Como parte da avaliação do projeto executada pelo OVE, um grupo de pesquisadores produziu um diagnóstico dos serviços existentes relacionados à prevenção da violência e da criminalidade em nível local. Os avaliadores concluíram que as localidades do Vale do Sula contaram com poucos serviços públicos relacionados à prevenção da violência, o que dificultou que a intervenção Paz e Coexistência Cidadã promovesse atividades como capacitações profissionais para a juventude vulnerável. Além disso, o estudo do OVE concluiu que, antes da sua implementação, o projeto não havia identificado as lacunas quanto à disponibilidade de programas sociais locais ou infraestrutura, revelando fraca organização e planejamento.¹⁰²

O relatório do OVE identificou uma falha adicional na própria estrutura do projeto com relação à identificação de profissionais adequados que pudessem trabalhar nos programas. Por exemplo, duas fundações, a Fundación Rieken e o Instituto Centroamericano, que deveriam responder pela implementação de bibliotecas comunitárias e oferecer treinamento técnico para juventude vulnerável, não prestaram contas de suas atividades. Contratos de projetos específicos não tinham cláusulas de obrigatoriedade, permitindo que os parceiros se desvinculassem a qualquer momento.¹⁰³ A mesma ausência de mecanismos de responsabilização foi observada nos próprios municípios; prefeitos podiam, a qualquer momento, se desligar do projeto. Para agravar a situação, o relatório afirmou ter havido pouco ou nenhum envolvimento da comunidade, o que ocorreu pontualmente apenas em comunidades maiores, tal como em El Progreso. Também foi constatado um baixo nível de continuidade das lideranças, já que os coordenadores do projeto mudaram cinco vezes nos primeiros seis anos de seu funcionamento.¹⁰⁴

O projeto mostrou falhas graves, como a ausência de mecanismos de gestão financeira transparente e de aceitação pela comunidade; de qualquer tipo

99. Ver IDB (2014b), p. 9.

100. *Ibid.*, p. 31.

101. *Ibid.*

102. *Ibid.*, p. 17.

103. *Ibid.*, p. 26.

104. *Ibid.*, p. 39.

de monitoramento de resultados; e de estratégias de comunicação. Prefeitos e demais atores locais declararam não ter conhecimento do programa ou de seus componentes, o que contribuiu para o seu descrédito e má coordenação.¹⁰⁵ Além das falhas na concepção do projeto, a ausência de continuidade na liderança levou a uma implementação deficiente.

Sem monitoramento ou avaliação, é difícil medir os impactos associados ao Programa Paz e Coexistência Cidadã. As taxas de homicídio aumentaram durante o projeto, mas é impossível desvincular esse fato a fatores externos, como o golpe de 2009 e o aumento da importância estratégica de Honduras como país de trânsito para o tráfico de drogas. No entanto, à luz da avaliação das deficiências do programa pelo OVE, é seguro afirmar que o Paz e Coexistência Cidadã rendeu poucos resultados tangíveis.

Figura 8. Homicídios em Honduras 2005-2013

Ano	Homicídios	Taxa de homicídios
2005	2417	36.98
2006	3018	46.18
2007	3262	49.91
2008	4473	57.89
2009	5265	66.84
2010	6239	77.54
2011	7104	86.47
2012	7172	85.53
2013	3547	41.46

Fonte: Observatorio de la Violencia, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPaS), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

105. Ibid., p. 37.



JAMAICA: Incluindo indivíduos pela educação e pela capacitação técnica

A Jamaica apresenta uma das taxas de homicídio mais altas do mundo. Desde 2000, houve apenas duas ocasiões em que o país apresentou taxas inferiores a 1.000 homicídios em um ano – em 2000 (887) e 2003 (975). Estes números são extremamente altos para um país com uma população de apenas 2,7 milhões (ver Figura 10).¹⁰⁶ Os picos de violência estão geralmente associados à deterioração das oportunidades

econômicas, à sucessiva impunidade e aos efeitos de deslocamento de população causados pelo narcotráfico e por seu combate na América Central e no Caribe. Nas últimas duas décadas o governo, organizações da sociedade civil e associações privadas promoveram uma série de abordagens visando a melhora da segurança cidadã no país.

106. Ver estudo da UNODC sobre homicídios, 2013; UNDES A Population Estimates 2012 revision.

Figura 9. Homicídios em Kingston - 2000-2013¹⁰⁷

Ano	Homicídios	Taxa de homicídios
2000	493	75,6
2001	659	101,1
2002	511	78,3
2003	433	66,3
2004	651	99,2
2005	829	125,8
2006	565	86,0
2007	727	110,4
2008	641	97,2
2009	632	95,7
2010	441	66,7
2011	328	49,5
2012	357	53,7
2013	371	55,6

Fonte: Força Policial da Jamaica (2015)

Muitas intervenções tendem a focar nos hotspots e nos indivíduos envolvidos em atividades criminosas, incluindo gangues locais e jovens em situação de vulnerabilidade. Na capital, Kingston, uma série de áreas residenciais é literalmente controlada por chefes de organizações criminosas, que estabelecem estruturas de governança paralela, respondendo tanto por serviços básicos quanto pela cobrança de “impostos”. Há décadas, eles exercem um alto nível de controle sobre os moradores por meio de uma combinação de coerção, intimidação e envolvimento direto, incluindo intervenções para melhorar o bem-estar social e investimentos em segurança nas áreas em que o poder público federal e municipal estiveram ausentes. Observam-se também relações péfidas de políticos e empresários com determinados grupos do tráfico.

Uma intervenção inovadora em segurança cidadã foi lançada em 2003: a inclusão social de indivíduos pela educação e pela formação técnica. O RISE - Reaching Individuals Through Skills and Education - consiste em um programa de desenvolvimento de jovens implementado em três comunidades de Kingston (Waterhouse, Towerhill e Drewsland) em 2003. Em 2005, o programa se expandiu para três novas áreas

(Parade Gardens, Fletchers Land e Allman Town). A iniciativa envolveu atividades extracurriculares, fornecendo apoio escolar aos jovens em situação de vulnerabilidade, como tutoriais de leitura e atividades recreativas para desenvolver liderança, comunicação e habilidades para a vida. O programa buscou propiciar um ambiente controlado para estimular a educação continuada, combatendo a evasão escolar, o recrutamento de jovens por grupos criminosos, o uso de drogas e outros comportamentos de risco.¹⁰⁸ Ao final do projeto, em 2012, um total de 3.582 adolescentes e 2.708 jovens tinham se beneficiado do programa.¹⁰⁹

Apesar de a intervenção RISE ter sido prematuramente reduzida, ela foi objeto de uma avaliação de impacto em 2011, quando reestruturações geográfica e de financiamento do Programa de Segurança Cidadã levaram ao fechamento de três dos seis programas RISE. Pesquisadores utilizaram a ocasião como um experimento natural para medir os resultados do RISE, examinando seus efeitos nas comunidades onde ele havia sido mantido e nas que ele havia sido descontinuado. Em 2013, um total de 665 adolescentes de Kingston (568 dos quais haviam sido participantes da RISE) foram pesquisados para determinar riscos de abuso de drogas, participação em gangues, desempenho escolar, perspectivas de trabalho e crenças sobre si mesmo (autoestima). Já que o estudo avaliava jovens em comunidades onde o programa foi prorrogado e outros em locais onde ele foi interrompido, quatro subgrupos foram analisados: grupos tratamento 1 e 2 (os que permaneceram no RISE e os que saíram do RISE) e grupos controle 1 e 2 (não-participantes do RISE em comunidades onde o programa foi estendido e onde o programa foi cancelado).¹¹⁰

A avaliação concluiu que o programa gerou impactos positivos (ver Figura 11). Por exemplo, a probabilidade de evasão escolar era 16% menor entre os participantes do RISE na comparação com os não-participantes.¹¹¹ O desempenho no trabalho também foi melhor entre os estudantes do RISE, que demonstraram ter chances 10% melhores de entrar no mercado de trabalho que os não-participantes do RISE. Apesar dos evidentes benefícios sociais, o programa não conseguiu coibir comportamentos associados a atividades em gangues e ao uso de substâncias ilícitas. Além disso, a avaliação detectou alguns impactos negativos em resultados relacionados

107. Ver <http://www.jcf.gov.jm/>.

108. Ver Soares e Sviatschi,(2013), p. 8.

109. Os matriculados foram selecionados com base em consulta às autoridades escolares a fim de identificar os alunos com mais dificuldades em aula.

110. A amostra não foi randômica, mas os participantes do RISE foram comparados com não participantes que foram identificados por funcionários do RISE e autoridades escolares como estudantes com perfis similares aos do RISE.

111. Soares e Sviatschi, p. 11.

à educação entre os estudantes do RISE dos locais onde o programa foi prematuramente encerrado. Os avaliadores suspeitam que isso possa ter relação com sensações de frustração e decepção.¹¹² A tendência à evasão escolar aumentou em 14% entre os participantes do RISE que foram afetados pelo cancelamento do programa. Os percentuais de participação em gangues e de abuso de substâncias não foram impactados pelo final do programa.

Não há uma conclusão clara sobre o que determinou o impacto limitado do RISE. Os avaliadores suspeitam de uma possível relação entre o envolvimento dos pais e a participação dos jovens no programa. Mais especificamente, a matrícula dos jovens no programa pode ter levado alguns pais a reconhecerem os benefícios de investir nos filhos. De fato, os efeitos negativos no desempenho escolar das crianças após o cancelamento do programa foram menos significativos nos casos em que os pais estavam mais comprometidos. A avaliação detectou uma redução de 23% na evasão escolar entre os ex-estudantes do RISE cujos pais estavam mais envolvidos com a iniciativa. A avaliação de impacto detectou que, para esses casos (em que há retenção dos benefícios do RISE), o programa não precisaria ser permanente, sublinhando a viabilidade de descontinuar programas como esse assim que atinjam objetivos específicos.

Figura 10. Resultados da participação no RISE

Fator	Participação continua no RISE	Participação interrompida no RISE
Desempenho escolar	Diminuição da evasão em 16% dropout	Aumento da evasão em 14%
Participação em gangs	Sem efeito	Sem efeito
Abuso de substâncias	Sem efeito	Sem efeito
Impacto no trabalho	Aumento de 10%	Sem efeito
Crenças (autoestima)	Efeitos positivos	Sem efeito

112. Soares e Sviatschi, p. 12.



MÉXICO: Todos Somos Juárez

O México viveu uma escalada impressionante de violência homicida e de vitimização ao longo da última década. Apesar dos números questionados, desde 2006 a violência tirou a vida de 120.000 pessoas, com grande parte das mortes intencionais concentrada em um número reduzido de estados e municípios. É importante examinar a situação da segurança sob uma perspectiva histórica. A taxa de homicídio no país vinha caindo - de 19 por 100.000 (1990) para 9 por 100.000 (2007), antes de voltar a subir, a partir de 2010, igualando-se aos índices anteriores.¹¹³ Cidades grandes e médias no norte e no oeste do México testemunharam taxas de até 150 homicídios por 100.000 habitantes.

Esse aumento se deve à mobilização de mais de 60.000 soldados pelo então presidente Calderon, a uma intensificação dos combates entre cartéis e a operações antinarcóticos. Os homicídios relacionados às drogas correspondiam a 73% do total no México em 2011, após um aumento constante de 55% anuais desde 2007. Os homicídios não relacionados às drogas, por sua vez, diminuíram em média 4% ao ano entre 2007 e 2011.¹¹⁴ O aumento das taxas de crimes violentos entre 2007 e 2011 ficou restrito a algumas áreas. Em 2011, cerca de 70% dos homicídios relacionados às drogas ocorreram em apenas 8 dos 32 estados, e 24% em apenas 5 cidades.¹¹⁵ O estado mais violento foi Chihuahua, com a cidade de Juárez puxando os números.

113. Ver Muggah et al (2013).

114. Ver Enamorado et al (2013).

115. Ver Rios (2012).

Em 2008, o Cartel Sinaloa declarou guerra contra seu maior rival, o Cartel Juárez, em uma tentativa de conquistar o controle total sobre a área.¹¹⁶ Em apenas um ano, o número total de homicídios aumentou em mais de 700%: de 192 em 2008, para 1.589 em 2009, e finalmente alcançando um pico de 3.766 em 2010. Entre 2009 e 2011 a cidade de fronteira foi considerada a mais violenta do mundo, com uma taxa de homicídio de 271 por 100.000 habitantes. Poucas cidades simbolizaram uma crise de insegurança cidadã tão grave quanto Juárez.

Foi também na cidade de Juárez em 2010 que o governo mexicano lançou um dos mais abrangentes programas de segurança cidadã da América Latina. É importante ressaltar que a violência na cidade de Juárez é tão organizada quanto desorganizada. Por um lado, as políticas industriais e as migrações laborais podem ter contribuído para a desorganização e as tensões sociais. Juárez é um dos motores da economia mexicana e um tradicional portal de entrada do país. Milhões de migrantes passaram por seu perímetro urbano ou ficaram na cidade nos últimos cinquenta anos.¹¹⁷ Com uma população estimada em 1.3 milhão e localizada na divisa entre o estado de Chihuahua e o Texas (EUA), a cidade alimenta um gigantesco setor manufatureiro, além da economia informal e o mercado negro.¹¹⁸

Por outro lado, o expressivo aumento da violência foi consequência do crime organizado, das rivalidades entre cartéis e das operações contra as drogas. Após 2006, Juárez emergiu como um dos mais cobiçados e disputados locais de passagem pelos cartéis rivais. Os 1.500 policiais da cidade não eram adequados e estavam contaminados pela corrupção, com alguns, inclusive, envolvidos no La Linea, nome dado ao braço armado do Cartel Juárez.¹¹⁹ O antigo chefe do Cartel Sinaloa, El Chapo Guzmán, decidiu tomar o controle da cidade, então nas mãos do cartel de Juárez, para consolidar sua presença e controlar as rotas do tráfico e os mercados locais de maconha e cocaína, provocando o aumento da violência.¹²⁰

Confrontado com a violência crescente na cidade de Juárez e com a falência das autoridades policiais, o governo mexicano adotou uma nova abordagem de

segurança cidadã. A primeira fase pode ser qualificada como de ocupação e expurgo. A partir de 2008, o governo mexicano destacou mais de 2.000 soldados e parte do efetivo da polícia federal para a cidade. Em 2009, a polícia municipal foi completamente desmantelada, com outros 8.000 soldados e 2.000 policiais federais enviados. Em meio a crescentes preocupações com os direitos humanos, o controle foi transferido para a polícia federal em 2010 e uma nova força municipal foi mobilizada com oficiais vindos de várias partes do México.

Em 2010, motivadas pelo massacre de 15 pessoas em Villa Salvarcar, as autoridades federais, junto ao governo do estado de Chihuahua, lançaram o “Todos Somos Juárez”. O programa era inusitado e ambicioso, com \$380 milhões em investimentos em 2 anos, entre 2010 a 2011.¹²¹ A estratégia focalizou seis áreas principais – segurança pública, crescimento econômico, emprego, saúde, educação e desenvolvimento social – e 160 demandas que visavam enfrentar fatores sociais que levam à violência por meio de mais oportunidades para os moradores. Inspirada no aprendizado de Medellín, a iniciativa foi concebida como uma intervenção abrangente, visando reduzir a violência e as disputas territoriais entre os cartéis rivais e centenas de gangues de rua.¹²²

A estratégia do programa Todos Somos Juárez foi calcada em princípios gerais para todas as ações. Primeiramente, o programa teve um caráter multisetorial. Ele pretendia passar de uma abordagem de rígido cumprimento da lei para outra que lidasse, de modo mais abrangente, com os fatores de risco social e econômico associados à vulnerabilidade e à insegurança. Em segundo lugar, a intervenção priorizou a participação da população. Cidadãos deveriam participar de todos os aspectos relevantes das intervenções: da concepção, da implementação e do monitoramento. Moradores foram mobilizados em grupos de trabalho distribuídos em seis campos de política pública, que se reuniam regularmente com as respectivas autoridades públicas. Finalmente, o programa foi executado em três níveis governamentais. Agências federais foram obrigadas a trabalhar e coordenar os trabalhos junto aos seus correspondentes municipais e estaduais. Em nível nacional, ministros, também, tinham que se reportar ao

116. Ver Dudley (2013b).

117. Entre 1942 e 1965, na vigência do Programa Bracero, por exemplo, centenas de milhares de trabalhadores rurais migraram para os Estados Unidos de Ciudad Juárez. Ao final do programa, a cidade inchou para quase 400.000 habitantes. A política industrial do país e da cidade foi redirecionada para a industrialização visando o mercado consumidor americano, o que implicou o recrutamento de trabalhadores com baixa qualificação profissional, especialmente mulheres, para trabalhar nas “maquilladoras”. Diferentemente do Programa Bracero, no entanto, a iniciativa maquila continuou a atrair jovens trabalhadores – em especial, mulheres. O programa também contribuiu para a estratificação social, incluindo o rápido crescimento de favelas desprovidas de serviços básicos, desemprego duradouro de homens, mães-trabalhadoras mal remuneradas e crianças criadas em lares mantidos por uma só pessoa.

118. Durante a proibição de 1930 nos Estados Unidos, por exemplo, bares e boates se multiplicaram na zona central da cidade, em frente à ponte fronteiriça de Juárez-El Paso, contribuindo para o que foi considerado um colapso social.

119. Quando o cartel Sinaloa lançou sua ofensiva em Juárez, um de seus principais alvos foram os policiais supostos integrantes de La Linea. Na primavera de 2008, 71 policiais foram executados, 67 em 2009, e 149 em 2010.

120. Para mais informações sobre o tecido social da cidade, consultar Jusidman e Almada (2007) e Vilalta e Muggah (2014).

121. Ver International Crisis Group (2015).

122. Ver Insight crime (2013).

gabinete presidencial semanalmente sobre o progresso das iniciativas sob sua responsabilidade no âmbito do programa Todos Somos Juárez.

Durante a fase de concepção e planejamento do Todos Somos Juárez, foi realizado um diagnóstico de segurança e proteção, condições socioeconômicas, capital social e comportamentos relacionados ao crime. Um grupo de 25 pessoas – a Mesa de Seguridad – reuniu-se a fim de avaliar riscos e priorizar as ações.¹²³ Esta mesa incluía funcionários das três esferas de governo; representantes das forças de segurança, incluindo os militares, as polícias federal e municipal, e a Procuradoria Geral da República junto a um leque de atores da sociedade civil.¹²⁴ Os apoiadores do programa perceberam que ações visando o cumprimento da lei e investimentos financeiros seriam necessárias, mas insuficientes, e a participação efetiva dos cidadãos seria essencial. Conseqüentemente, seria fundamental reunir a sociedade civil e agentes públicos para rever prioridades segundo as evidências reunidas, discutir as opções de intervenção e localidades, determinar os investimentos requeridos de cada área sob responsabilidade pública, estabelecer dados de referência e elaborar mecanismos de monitoramento.

A fase de implementação foi supervisionada por conselhos de cidadãos recém-criados à época, com assistência do setor privado. Atores privados em atividade na cidade de Juárez encontravam-se em segredo com frequência, com medo de represálias de segmentos corruptos da polícia.¹²⁵ A expectativa era de obter resultados para as 160 demandas em menos de 100 dias.

Por exemplo, uma demanda de segurança pública seria estabelecer como objetivo “diminuir o tempo de resposta das equipes de emergência e reforço da lei até a cena do crime”, com uma meta de 7 minutos ou menos. A estratégia de implementação envolveu o estabelecimento de um sistema de rastreamento com geolocalização em 760 viaturas policiais.¹²⁶ Todas as ações seriam avaliadas regularmente e os resultados, comunicados a fim de estabelecer um círculo virtuoso.

Uma prioridade-chave do programa foi o investimento em educação e a restauração do espaço público. Ao menos 5 novas escolas e uma universidade foram criadas em locais deficitários em educação, a fim de tentar reverter o mau desempenho e a evasão escolar.¹²⁷ Outros 19 espaços públicos – parques, quadras de esporte, centros comunitários – foram criados em regiões de baixa renda. Iniciativas de redução de danos para usuários de drogas e um programa federal de erradicação da pobreza chamado Oportunidades foram ampliados e passaram a atingir mais de 21.800 famílias. Além disso, sistemas de crédito e empréstimos foram disponibilizados para pequenos negócios e para a capacitação profissional.

O custo do Todos Somos Juárez foi excessivamente alto, embora isso seja relativo, dados o tamanho e a importância da cidade. Até 2010, o orçamento total do governo federal para a intervenção atingiu \$263 milhões. Em 2011, após um ano da implementação, 118 novas ações foram incluídas no programa, o que demandou um investimento adicional de \$138 milhões.¹²⁸ Os custos totais, excluindo os investimentos privados, passaram de \$400 milhões anuais - ou aproximadamente \$266 dólares - por morador (considerando uma população de 1.5 milhões de habitantes).¹²⁹ Um aspecto digno de atenção em relação ao orçamento, no entanto, é o nível de gastos destinados à saúde, educação, cultura, atividades recreativas e ações de desenvolvimento social: quase três quartos do total (74%), sendo o restante gasto na promoção da segurança e desenvolvimento econômico.¹³⁰

Devido ao seu alto custo, é incerto se a intervenção seria replicável ou transferível para outras áreas de baixa renda. No entanto, a iniciativa inegavelmente resultou em algumas inovações e exemplos de melhores práticas que foram implementadas em todo o México. Nos últimos anos, as intervenções deixaram de ser parciais e dispersas, tornando-se mais integradas e coerentes em seus vários aspectos, o que foi pioneiro em Juárez. A experiência na cidade também inspirou a implementação de “Mesas de Seguridad” em todo o país, pois em Juárez a medida mostrou bons resultados na criação de confiança entre moradores e autoridades, e melhorou um sistema de inteligência e informação benéfico para a resolução de problemas.¹³¹

123. Segundo Conger (2014), “A Mesa de Seguridad, e várias outras iniciativas sociais das forças tarefa de Todos Somos Juárez, são consideradas por analistas como eficazes na redução da violência e crimes de alto impacto. De todas as forças-tarefa criadas por Todos Somos Juárez, a Mesa de Seguridad é amplamente reconhecida como a mais bem sucedida e duradoura.”

124. Ver Conger, J. (2014), p. 8-9.

125. Ibid.

126. Ver TSJ (2010).

127. Outras 250 escolas obtiveram melhorias em infraestrutura e iniciativas foram empreendidas para aumento da carga horária em 71 estabelecimentos educacionais. O apoio da USAID também possibilitou um programa de verão e outras 1000 escolas foram incluídas na iniciativa Escola segura.

128. Ver Calderon (2012).

129. O que equivale a aproximadamente 53 dias de salário médio de um morador. Observação de Carlos Vilalta, abril, 2015.

130. Ver Calderon (2012).

131. Ver Conger (2014).

É difícil estimar os impactos de Todos Somos Juárez com precisão. As taxas de violência foram influenciadas não apenas pelo programa, mas também pelo início e pelo fim das rivalidades entre cartéis iniciadas e instigadas por El Chapo. Outra parte do problema é a escala do programa, que cobre 6 áreas e 160 objetivos específicos. Por fim, não foram feitas avaliações controladas, experimentais ou de qualquer tipo. A prioridade era assegurar que o programa entrasse em funcionamento o quanto antes, de forma que o tempo pensado para avaliações de impacto que garantissem algum rigor foi limitado.

No entanto, fica a impressão de que os impactos de Todos Somos Juárez foram muito positivos. Mesmo que influenciada pela vitória do Cartel Sinaloa sobre o Cartel Juárez e por mudanças no cenário econômico e na própria segurança, a taxa de homicídio na cidade caiu vertiginosamente entre 2007 e 2014. Entre outubro de 2010 e outubro de 2012, a queda foi de 89% – assim como as taxas de roubos de carros, sequestros de pessoas e outros tipos de vitimização. No total, o número de mortes violentas entrou em acentuado declínio, de uma taxa de mais de 271 por 100.000 habitantes em 2010 para pouco menos de 19 por 100.000 em 2015.¹³²

Figura 11. Homicídios - 2007-2015¹³³

Ano	Homicídios	Taxa de homicídio estimada/100.000
2015	269	18.9
2014	299	22.4
2013	535	40.1
2012	786	59
2011	2086	156.6
2010	3622	271.9
2009	2754	206.7
2008	1623	121.8
2007	301	22.5

Há outros indícios de que o Todos Somos Juárez gerou resultados bastante positivos. As taxas de desempenho escolar (medidas por notas de final de ano e permanência na escola primária e secundária) melhoraram consideravelmente. Ao final de 2012 a cidade havia se transformado: moradores estavam

Fica a impressão de que os impactos de Todos Somos Juárez foram muito positivos

de volta às ruas e a indústria voltou a funcionar regularmente. Várias pessoas deslocadas pela violência retornaram às suas casas.¹³⁴ O programa está sendo cuidadosamente avaliado por pesquisadores e analistas, incluindo os aliados da administração de Peña Nieto, para determinar o potencial de sua replicação em outras regiões do México, como Nuevo Laredo, em Tamaulipas.

Apesar de muitos dos valores de referência originalmente estabelecidos terem sido atingidos, houve também críticas à iniciativa. Por exemplo, foi argumentado que os principais projetos não foram cumpridos, que os recursos não foram aplicados corretamente e que a pressa com que um programa complexo e ambicioso como esse pode prejudicar as perspectivas de funcionamento no longo prazo.¹³⁵ Há evidências de que nem todas as intervenções prometidas tenham rendido os resultados desejados, mas isso se deve ao fato de que os investimentos em medidas preventivas – incluindo saúde, educação e bem-estar social – levam tempo para dar retornos aferíveis.

Outras críticas afirmam que o programa pode ter gerado expectativas pouco realistas. De fato, uma pesquisa feita com moradores em 2010, logo após o início da intervenção, perguntou se eles sentiam que a segurança havia aumentado. Mais de 78% afirmaram que não, o que é significativo, embora em 2011 esta taxa tenha caído para 55.5%. Além disso, apenas 31% das pessoas concordaram com a afirmação de que o Todos Somos Juárez funcionava de maneira eficiente.¹³⁶ Além disso, as “pacificações violentas”¹³⁷ envolveram com frequência prisões teatrais por conta de pequenas infrações (como andar sem documentação de identidade) e provocaram muitas acusações de violações de direitos.¹³⁸

132. Ver Ainslie (2014) e ICG (2013).

133. Dados sobre homicídio de El Diario de Juárez 2008-2014 e do Observatório de Homicídios: <http://homicide.igarape.org.br>.

134. Ver Insight crime (2013) e Ainslie (2014).

135. Ver Wilson Center (2012).

136. Ver Universidad Autonoma (2011).

137. Ver Insight Crime (2013).

138. Ver Processo (2012).

Um aprendizado essencial do Todos Somos Juárez foi o reconhecimento da importância de, em situações complexas de violência urbana, promover tanto os aspectos de segurança quanto os de desenvolvimento. Em vez de pensar apenas em resultados de curto prazo voltados para o reforço do policiamento e o aumento das detenções, a intervenção priorizou investimentos sustentáveis em infraestrutura e condições para o desenvolvimento social. A ênfase nos rápidos diagnósticos e respostas também gerou aprendizado – com destaque para o estabelecimento de objetivos locais a serem atingidos em até 100 dias. Por fim, a efetivação de um modelo de participação cidadã em todo o ciclo do projeto combinada ao planejamento envolvendo os três níveis governamentais foi essencial para garantir a sustentabilidade e uma execução coordenada.



REPÚBLICA DOMINICANA: Plano de Segurança Democrática

A República Dominicana raramente é associada a inovações em segurança cidadã. O país passou por um rápido crescimento econômico, apesar de registrar um progresso bem mais modesto em desenvolvimento humano.¹³⁹ A combinação de altos níveis de crescimento, fraco investimento social, alto nível de desigualdade e a proximidade geográfica com os Estados Unidos criou condições para o aumento significativo do crime associado ao tráfico internacional de drogas.¹⁴⁰ As taxas de homicídio no país dobraram na última década. De 14 homicídios por 100.000 habitantes em 2002, os números aumentaram para 26 por 100.000 habitantes em 2006. A taxa na zona

metropolitana, que inclui a cidade de Santo Domingo, ultrapassou 40 homicídios por 100.000 em 2005.¹⁴¹

As autoridades da República Dominicana tendem a reproduzir o estilo das suas rígidas políticas de policiamento baseadas no rigoroso cumprimento da lei. Em alguns países das Américas isso resultou em altas taxas de má conduta policial: a polícia responde por 16% dos homicídios, contribuindo para uma crise de confiança nas autoridades de segurança, sobretudo por parte das camadas mais pobres, moradoras de áreas com altos níveis de criminalidade, diminuindo as taxas de notificação de crimes.¹⁴² Em

139. Ver Bobea (2011).

140. Ibid., pp. 159, 168-169, 173.

141. Ibid., p. 442.

142. Ver Howard (2009) e Bobea (2012).

2014, em resposta ao intenso tráfico de drogas do e para os Estados Unidos, o governo recorreu às forças armadas para apoiar a polícia militar. De acordo com a Procuradoria Geral da República, a medida resultou em uma redução drástica das taxas para 20 homicídios por 100.000 habitantes.¹⁴³

O aumento das taxas de criminalidade havia gerado inquietação na população, o que levou o governo a desenhar novas estratégias de segurança e proteção. Ao tomar posse em meio a uma onda de violência, o presidente Fernandez, eleito em 2004, elaborou o Plano de Segurança Democrática (PSD) como uma estratégia global que seria inspirado no modelo colombiano de mesmo nome, assim como no modelo brasileiro.¹⁴⁴ A segurança cidadã foi enquadrada como um empreendimento participatório, no qual a polícia, autoridades locais e o público trabalham juntos para tornar suas comunidades mais seguras.¹⁴⁵ O programa buscou reafirmar a cidadania e a segurança como aspectos mutuamente constitutivos, entendendo que, ao aumentar a participação do cidadão nas estratégias de segurança, também transformaria os serviços de segurança, assegurando que correspondam melhor às expectativas da população nacional.¹⁴⁶

O PSD consistiu em uma série de mudanças no sistema de justiça criminal visando melhorar o monitoramento da conduta policial e dos processos investigativos, assim como o profissionalismo da polícia. Também foram feitos esforços substanciais para melhorar as relações entre o Estado e a sociedade, com programas sociais destinados às áreas mais vulneráveis. Um exemplo desses esforços é o Barrio Seguro, um programa que buscou frear a criminalidade em uma área considerada das mais violentas da capital.¹⁴⁷ Barrio Seguro foi uma abordagem de duas fases, cujo projeto-piloto foi implementado na comunidade de Capotillo em agosto de 2005 e em 2006, tendo sido gradualmente expandida para 13 comunidades adjacentes, com uma população total de aproximadamente 170.000 habitantes (cerca de 5% da população da região ao norte de Santo Domingo).¹⁴⁸ Foi ampliada posteriormente para fora da capital.

O primeiro componente do programa implicou o deslocamento de forças policiais para as comunidades selecionadas. A polícia também foi estimulada a adotar atividades de resolução de problemas semelhantes ao policiamento orientado para problemas (Problem-Oriented Policing - POP), com foco no patrulhamento das ruas. O segundo eixo do Barrio Seguro focou na diminuição das vulnerabilidades sociais, restaurando a confiança da população local nas forças de segurança e contribuindo para um estreitamento entre população e polícia. O programa também procurou fortalecer organizações comunitárias nas áreas identificadas para que estes grupos pudessem servir de interlocutores e co-protagonistas nos esforços de segurança cidadã. As iniciativas com viés social incluíram o Banco de Mi Barrio (de microcrédito), as Becas Para Mi Barrio (bolsas de estudo), Techo para Mi Barrio” (auxílio à reforma de moradias), e o apoio a jovens empreendedores.

O principal objetivo do Barrio Seguro foi expandir significativamente o efetivo policial destinado às comunidades mais inseguras. O governo declara que o número de policiais em patrulhas aumentou de 900-1.000 por dia em 2005 para 9.000-11.000 em 2006.¹⁴⁹ Mais importante: parece ter havido um esforço significativo para exonerar policiais com histórico de corrupção ou abuso. Os policiais contratados pelo programa recebiam 15 dias de treinamento, apesar de o plano inicial ter previsto um treinamento de 3 meses. Dependendo do nível hierárquico, os policiais designados para as áreas identificadas recebiam um bônus salarial de \$31 a \$413 por mês, além de auxílio-alimentação.¹⁵⁰

143. Ver Fieser (2014).

144. Além da clara influência da Colômbia, o Programa PSD dominicano também refletiu um entendimento, inspirado nas experiências brasileiras nos estados de Minas Gerais e São Paulo, de que o crime é um fenômeno multidimensional, que requer um conjunto complexo de respostas, com especial atenção às populações socialmente excluídas e vulneráveis. Ver Bobea (2012), pp. 334-337.

145. Ver Howard (2009), pp. 303-304

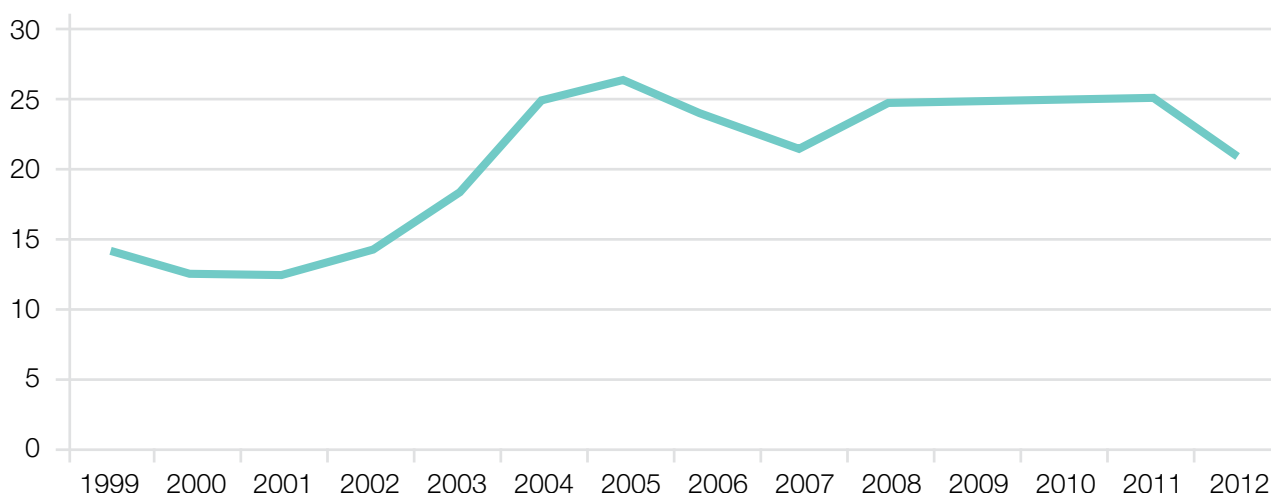
146. Ver Bobea (2012), pp. 396-388.

147. Ver Howard (2009), p. 305 e Cano (2007), pp. 5, 14.

148. Ver Howard (2009), p. 305.

149. Ver Cano (2007).

150. *ibid.*, pp. 16-17.

Figura 12. Taxas de homicídio na República Dominicana

O responsável pela intervenção desempenhou um papel chave no processo, o que é considerado atípico para um modelo de policiamento de orientação comunitária, uma vez que a meta é uma difusão da autoridade policial para os oficiais de patrulhamento. O comandante era o principal interlocutor junto à comunidade, sendo os policiais de patentes mais baixas incorporados lentamente no processo. Este fato reduziu a interação com a população, que é típica dos modelos de policiamento comunitário, e pode ter contribuído para minimizar o seu impacto. ¹⁵¹ Moradores também relataram que, se por um lado o policiamento havia melhorado nas comunidades contempladas, algum nível de corrupção ainda se manteve e os moradores suspeitavam que, com o tempo, a corrupção voltaria aos altos níveis registrados antes da intervenção. ¹⁵²

Apesar de o Barrio Seguro ter sido objeto de uma avaliação de impacto, os dados fornecidos pelo governo dominicano para a avaliação foram limitados. ¹⁵³ De fato, relatórios do PNUD de 2006 e 2007 fizeram críticas ao programa pela falta de clareza de sua base conceitual. ¹⁵⁴ Apesar disso, cerca de 60% dos moradores de comunidades contempladas indicaram que o programa foi bem-sucedido em seus primeiros anos, ao impactar na qualidade do policiamento. Para eles, era clara a diferença entre o policiamento anterior, que viam como parte do

problema da criminalidade, e o posterior à implantação do Barrio Seguro, que consideravam mais cordial e prestativo.

O Programa Barrio Seguro parece ter deixado um legado de melhoria na segurança e na percepção da segurança pela população. Mesmo que os dados sejam escassos, parece ter havido uma queda no número de homicídios, de 26 por 100.000 habitantes (em 2005) para 22 por 100.000 habitantes (2007). ¹⁵⁵ As taxas de vitimização violenta também caíram em 30%, apesar de informações transversais serem limitadas. Para além das estatísticas criminais, as avaliações também revelam outros tipos de melhoria. Por exemplo, o aumento da presença policial em comunidades-chave parece ter influenciado positivamente a confiança dos moradores no Sistema de Justiça Criminal. Isso pode ser observado pelo número crescente de queixas nas representações da “Fiscalia” (Procuradoria Geral da República), de 900 a quase 1.200 em comunidades onde as intervenções foram implementadas. ¹⁵⁶

Outros indicadores revelam resultados e impactos do Barrio Seguro. Uma pesquisa com as comunidades contempladas mostrou uma mudança radical da percepção de diferentes grupos em relação à diminuição da criminalidade. ¹⁵⁷ Grupos focais que conduziram a avaliação notaram uma diminuição

151. Ver Arias e Ungar (2009), pp. 409-430.

152. Ver Cano (2007), pp. 17-20.

153. Ver PNUD (2006).

154. *Ibid.*, p. 5.

155. A equipe de avaliação contratada pelo PNUD recebeu relativamente escassa informação estatística do governo dominicano relacionada a crimes nas localidades. No entanto, os pesquisadores receberam dados sobre homicídios referentes às localidades, o que foi usado para avaliar a efetividade do programa, comparados a outras localidades similares que não fizeram parte do programa, e também a anos anteriores para que se avaliassem os níveis cíclicos de homicídios em cada localidade. Estes dados sugerem uma diminuição durante a execução do programa, apesar de as taxas de homicídio terem começado a cair antes de o programa ser iniciado em uma dada localidade. Pesquisas mais detalhadas mostraram, no entanto, que as taxas anuais de homicídio mostraram queda ao longo do tempo. As informações também sugeriram declínio comparadas as de outras localidades na cidade. Ver Cano (2007), pp. 20-30.

156. Ver Cano (2007), p. 38.

157. Ver Departamento de Seguridad Pública (n.d), pp. 19.

drástica em conflitos armados e, em consequência, um aumento da sensação de segurança. No entanto, algumas atividades criminais e a corrupção policial persistiram.¹⁵⁸ Em última análise, os efeitos a longo prazo são difíceis de averiguar, uma vez que não parece ter havido uma avaliação rigorosa, coerente e pública do impacto desses programas.

Há suspeitas de que o programa tenha enfrentado alguns obstáculos internos que fizeram com que perdesse parte do respaldo do governo.¹⁵⁹ No final de 2012, o ministro do Interior anunciou que um novo programa - Viver Tranquilo - com objetivos semelhantes, iria substituir o Barrio Seguro.¹⁶⁰ Como é o caso de programas de segurança pública de alcance moderado, mudanças políticas dentro da polícia, no Executivo, ou na legislação podem criar dificuldades ou desafios que se acumulam ao longo do tempo.¹⁶¹ Ao mesmo tempo, parece que a experiência do Barrio Seguro servirá de base e referência para novos programas. Importantes desafios, em particular problemas relacionados à corrupção, persistem e funcionam como um obstáculo para o sucesso de programas futuros.

158. Ver Cano, (2007), pp. 38-39.

159. Ver Hoy Digital (2013).

160. Ver Apoinar (2013).

161. Ver Ungar e Arias (2012).



VENEZUELA: Sistema Integrado de Estatísticas Criminais na região metropolitana de Caracas

Uma ciência maior das dinâmicas de violência criminal na escala hiper-local pode ser muito útil para instruir a tomada de decisões e o emprego das forças policiais. O chamado mapeamento de hotspots (manchas criminais) permite às autoridades o uso de dados históricos e facilita decisões sobre quando, como e onde alocar esforços e recursos. Devido à dinâmica contaminadora ou migratória do crime, os sistemas de informações estatísticas precisam ir além da jurisdição de uma delegacia de polícia e obter o compartilhamento dos dados entre diferentes forças policiais e demais interessados, incluindo a comunidade. Algumas das cidades mais violentas

ainda precisam integrar a coleta de dados espaciais e temporais como parte da estratégia de prevenção da criminalidade e da violência. Acontecimentos recentes em Caracas, Venezuela, mostram que aconteceram avanços promissores para a integração dos dados criminais, operações policiais e na elaboração de políticas públicas de segurança visando melhorias para a segurança cidadã.

A Venezuela é considerada um dos países mais perigosos da América Latina, e Caracas é considerada uma das cidades mais violentas do mundo. Em 2015, a taxa de homicídios excedeu os 120 por 100.000

habitantes e apresenta sinais de piora.¹⁶² Também é extremamente difícil avaliar corretamente as dinâmicas da violência, uma vez que há cerca de uma década as autoridades nacionais se recusam a divulgar dados oficiais de criminalidade. Em um ambiente altamente politizado e polarizado, o organismo responsável pela coleta de dados criminais, o Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminais (CICPC), não compartilha ativamente as informações com a polícia venezuelana ou organismos de segurança.¹⁶³ Por conta dessa prática, cada órgão local gera suas próprias estatísticas, sem qualquer padronização. O compartilhamento de dados não é uma prática comum entre os departamentos e, quando isso ocorre, tem efetividade limitada em função das diferentes metodologias.¹⁶⁴

Apesar desse contexto, a região metropolitana de Caracas tem vivido importantes avanços na diminuição das lacunas de coleta de dados e compartilhamento. No início de 2011, a prefeitura criou o Conselho Metropolitano de Segurança Cidadã e, com ele, o Sistema Integrado de Estatísticas Criminais para a Área Metropolitana de Caracas. A região é composta de cinco municípios (Libertador, Sucre, Baruta, El Hatillo e Chacao), cada um com seu próprio departamento de polícia. Sem um sistema integrado de coleta e compartilhamento de dados para estatísticas criminais, esses municípios operam num vácuo, compartilhando informações e planejando medidas de combate ao crime caso a caso.

O Sistema Integrado de Estatísticas Criminais é resultado de um esforço consolidado de coleta e disseminação de informação para todo o setor de segurança. A intervenção adotou três medidas, calcadas em evidências, para sustentar uma abordagem de reforço do cumprimento da lei e

segurança cidadã na Venezuela. Primeiramente, promoveu um diagnóstico de instituições de polícia que utilizam dados criminais, organizou treinamentos para os contingentes policiais em gestão e análise de dados, coletou e sistematizou informações criminais em um relatório técnico compartilhado entre as instituições participantes. Em um segundo momento, o programa estabeleceu acordos institucionais e protocolos de cooperação entre as agências para o compartilhamento de estatísticas criminais. Em terceiro lugar, o projeto passou a divulgar relatórios periódicos sobre homicídios, lesões corporais, roubos e furtos na região metropolitana. Esta última iniciativa requer a definição da frequência de elaboração dos relatórios, a sistematização dos dados entre as instituições e, naturalmente, a troca de informações entre os departamentos de polícia. Além dessas atividades, a iniciativa pretende incorporar indicadores criminais adicionais (bem como metodologias padronizadas para a coleta de informações) ao Sistema Integrado.

O Sistema Integrado também pretende desenvolver uma plataforma digital como repositório central de estatísticas criminais na área metropolitana de Caracas. Uma avaliação inicial, publicada em meados de 2012 por iniciativa da organização Fundación Paz Ciudadana, determinou os seguintes indicadores para a avaliação do programa: (1) número de estatísticas criminais consolidadas disponibilizadas para a área metropolitana de Caracas; (2) número de políticas de segurança cidadã, programas e projetos criados com base em estatísticas criminais consolidadas; e (3) número de trocas de dados periódicas entre as agências policiais via plataforma digital.¹⁶⁶

No momento da avaliação, em 2012, quatro dos cinco municípios da região metropolitana¹⁶⁷ participavam da

Figura 13. Homicídios e taxas de homicídios na região metropolitana de Caracas - 2010-2011¹⁶⁵

Município	2010 Número e taxa de homicídios		2011 Número e taxa de homicídios	
	Homicídios	Taxa de homicídios	Homicídios	Taxa de homicídios
Libertador	1.700	81	2.800	133
Sucre	496	76	580	88
Baruta	70	22	84	26
El Hatillo	10	14	15	21
Chacao	10	14	9	13

162 Ver Yagoub (2016).

163 Ver Speri (2014).

164 Ver Ilovaca e Cedeno (2012).

165 Ver Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana http://images.eluniversal.com/2012/03/12/informe%20de%20violencia_2011_omsc.pdf.

166 Ver Ilovaca e Cedeño, 2012, pp. 68-69.

167 Inclui departamentos de polícia em Sucre, Baruta, Chacao e El Hatillo.

iniciativa, além da polícia estadual de Miranda.¹⁶⁸ A fim de consolidar o progresso, os departamentos policiais também concordaram em usar o Sistema Regional de Indicadores Padronizados para Coexistência e Segurança Cidadã como base para a coleta de dados e definições de crimes e homicídios, lesões corporais, furtos e roubos de carros. O uso do Sistema Regional, além de promover o compartilhamento e análise de dados padronizados em Caracas, também incluía outras áreas urbanas da América Latina e Caribe com altos níveis de criminalidade e violência.

Até o momento presente, a iniciativa rendeu resultados modestos, mas promissores. Os quatro departamentos policiais, somados ao estado de Miranda e à Comissão de Segurança Cidadã e Direitos Humanos de Cabildo (região metropolitana de Caracas) assinaram um acordo de cooperação comprometendo-se a trocar informações criminais como homicídios, lesões corporais, roubos e furtos de veículos. O programa também forneceu um curso de especialização em análises de estatística criminal para agentes encarregados da gestão informacional de cada departamento, totalizando 48 horas de aula, além de publicar um manual para o treinamento.

O estabelecimento do “Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas” é promissor, mas há muitos desafios para sua implementação. A decisão do governo federal contra a publicação de estatísticas criminais afetou incisivamente a iniciativa; após quatro anos administrando o programa, a região metropolitana de Caracas ainda carece de um sistema que integre informações criminais. Na condição de Distrito Federal, o município de Libertador é altamente influenciado pelo governo federal e, dessa forma, se recusou a participar. Da mesma forma, a Polícia Nacional Bolivariana (PNB), criada em 2007 pelo governo federal, também ficou de fora do programa. Soma-se a isso a dificuldade em ordenar mudanças na estrutura hierárquica da burocracia policial. A tarefa de coletar e processar informações são frequentemente atribuições de oficiais já sobrecarregados. As reuniões e tarefas associadas ao Sistema Integrado são consideradas trabalho extra e não são remuneradas, o que levou a grandes atrasos na sua implementação.¹⁶⁹

Apesar dos sinais de desdobramentos positivos, ainda é difícil medir o impacto do Sistema Integrado. Devido aos atrasos no processo de fortalecimento e mudança institucional, pode levar muito tempo até que os benefícios do programa sejam mensuráveis. Como o relatório de 2012 sugere, a melhor forma de avaliar os efeitos e impactos de longo prazo será a mudança ao longo do tempo e observada nas estatísticas - o que poderá revelar progressos nas operações policiais, estratégia e cooperação entre agências. No entanto, até que haja resultados, a iniciativa continua sendo um projeto de imenso potencial em uma cidade de muitos problemas.

¹⁶⁸ O estado de Miranda inclui todas as municipalidades da área metropolitana de Caracas exceto Libertador.

¹⁶⁹ Ver Ilovaca e Cedeño (2012), p. 71.

Conclusões

As experiências aqui apresentadas oferecem um leque de inspirações e pontos de partida para a promoção da segurança cidadã. Elas ressaltam a importância de intervenções respaldadas por dados e informações, incluindo o papel crucial de definir e priorizar “hotspots” (manchas criminais), e pessoas e comportamentos de risco. Elas também mostram que esforços que busquem integrar os espaços urbanos formais e informais podem fazer diminuir a criminalidade. Um número de intervenções bem-sucedidas envolveu a preocupação com a retomada, pelas autoridades, do controle de territórios, seguidas de intervenções voltadas para os riscos socioeconômicos. A crença por trás dessa abordagem é a de que as autoridades devem ir além da garantia do cumprimento da lei, agindo sobre uma ampla gama de fatores econômicos e sociais que são determinantes para a insegurança e a percepção que se tem sobre ela. Além disso, como a violência é com frequência um vetor de reestruturação das relações e da resistência ao poder e à autoridade, um ingrediente essencial para qualquer iniciativa em segurança cidadã é a liderança política estável, com governança participativa e instituições legítimas de segurança e Justiça.

À medida que as iniciativas em segurança cidadã proliferam na América Latina e Caribe, as cidades são espaços estratégicos para o compartilhamento e replicação das experiências bem-sucedidas. As prefeituras estão mais próximas da realidade; têm contato mais direto com a população; dispõem das ferramentas e plataformas para a prevenção; e têm mais claras as prioridades administrativas e geográficas segundo as quais devem alocar os recursos de forma eficiente. Tendo isso em vista, a coordenação entre todos os níveis do governo é fundamental, com estratégias alinhadas nas esferas nacional, estadual e municipal. Da mesma forma, as autoridades metropolitanas devem indicar com transparência o que não funciona, e não ter receio de apontar os fracassos. Os casos da Bolívia, Honduras e Venezuela geraram resultados ambíguos e é importante que as lideranças desses países e de outros aprendam com os erros.

Não há uma fórmula perfeita para se alcançar uma boa performance em segurança cidadã nas cidades. Existem, no entanto, inúmeros fatores que parecem influenciar positivamente as probabilidades de sucesso. Entre eles, a liderança proativa e a

cooperação entre diferentes órgãos são essenciais. O fomento a novas tecnologias – incluindo as que servem para rastrear e definir os locais críticos –, bem como inovação em pesquisa acadêmica e não governamental também são determinantes. Destacar policiais em pequena escala para locais bastante específicos com alta taxa de criminalidade, valer-se do uso estratégico de fóruns comunitários, realizar investimentos sociais pontuais e programas contra a violência nas escolas que incluam atendimento para a juventude em situação de risco tendem a dar resultados positivos. Finalmente, o processo também importa: coordenadores de programas e projetos devem ser flexíveis e replicar o que dá certo.

Para que a segurança cidadã funcione, os líderes das cidades – tanto públicos quanto privados – devem trabalhar por objetivos prioritários de curto e longo prazos. Conquistas rápidas podem garantir capital político, mas é necessário o comprometimento com a consolidação da segurança cidadã tendo em vista o longo prazo. Apesar da importância da flexibilidade, os atores da segurança cidadã devem estar preparados para se manter fiéis ao planejamento ao longo da sucessão de diferentes eleições e administrações. Para que funcionem, as intervenções têm que ser institucionalizadas em nível municipal.

Agora, mais do que nunca, firmes lideranças são necessárias para angariar investimentos multissetoriais em segurança cidadã, levantando recursos através de parcerias estratégicas com atores do setor privado. A violência e a criminalidade estão crescendo na região. O lado positivo é que a base de conhecimento sobre o que efetivamente funciona está aumentando. Novas pesquisas estão em andamento para preencher várias lacunas de conhecimento na região, no Uruguai¹⁷⁰, Equador, Panama¹⁷¹ e Honduras.¹⁷² Os formuladores de políticas públicas e os executores de programas não podem mais dizer que não têm à disposição modelos de intervenção. Essas experiências também fortalecem as comunidades há muito assoladas pela violência e dão a oportunidade para acreditar que um futuro mais seguro e com mais proteção nos centros urbanos é possível.

170 Ver Jaitman e Galliani (2015).

171 Ver Sin Miedos (2015).

172 Ver Bachelet (2015).

Referências

- Abt, T. e c. Winship (2016). "What Works in Reducing Community Violence: a Meta-review and Field Study for the Northern Triangle". USAID, Fevereiro. Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAI-2016-What-Works-in-reducing-community-Violence-Final-report.pdf>.
- Ainslie, R. (2014). Citizen Security and the Social Fabric in Ciudad Juárez, Wilson Center Workshop on Citizen Security, Monterrey, 28 de Outubro. Disponível em: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/aiNSLIE_citizenSecurityJuárez.pdf.
- Apoinar, B. (2013). "Vivir tranquilo Sustituirá el Programa Barrio Seguro", *Listin Diario*, 6 de novembro, 2012. Disponível em: <http://www.listindiario.com/la-republica/2012/11/6/254044/Vivir-tranquilo-sustituira-el-programa-Barrio-Seguro>.
- Arias, E. D. e Ungar, M. (2009). "Community Policing and Policy implementation: a Four city Study of Police reform in Brazil and Honduras" *Comparative Politics* 41 (4): 409-430.
- Bachelet, P. (2015). "Video: una nueva policía para Honduras." *Sin Miedos*, iDB. Disponível em: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/01/video-una-nueva-policia-para-honduras/>.
- Banco Mundial (2012). *Bringing the State Back into the favelas of Rio de Janeiro: Understanding Changes in Community Life after the UPP Pacification Process*. Washington, DC. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13230>.
- Banco Mundial (2013). *Making Brazilians Safer: analyzing the dynamics of crime and violence*. Washington, DC
- Banco Mundial (2014). *Solutions for Preventing crime and Violence*. Washington, DC.
- Beato, C. e Silveira, A. M. (2014). "Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p.art. 20. DOI. Disponível em: <http://doi.org/10.5334/sta.dr>.
- Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (iDB) (2014a). "Citizen Security and Justice Sector Framework Document". Julho. Disponível em: <http://www.iDB.org/en/about-us/sector-policies,6194.html>.
- BID (2014b). "Implementation Challenge: Lessons from Five citizen Security Projects." Março. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6377/cV2013_English.pdf?sequence=1.
- Bobeá, L. (2011). "Violencia y Seguridad Democrática en República Dominicana," Ph.D. Dissertação, Universidade de Utrecht.
- Bobeá, L. (2012). "The Emergence of Democratic citizen Security Policy in the Dominican republic," *Policing and Society* 22:1.
- Borrero Mansilla, A. (2012). "La Policía Nacional: Dos Décadas de Historia y de cambios," *Razon Publica*, 14 de maio. Disponível em: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2959-la-policia-nacional-dos-decadas-de-historia-y-de-cambios.html>.
- Braga, A., Kennedy, D. e Waring, E. (2001). *Reducing Gun Violence – the Boston gun Project's Operation Ceasefire*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Calderon, F. (2012). "Todos Somos Juárez: an Innovative Strategy to Tackle Violence and crime". Disponível em: http://isites.harvard.edu/icb/icb.do?keyword=k85105&state=popup&topicid=icb.topic1090422&view=view.do&viewParam_popupFromPagecontentid=icb.pagecontent1084690.
- Cano, I. (2007). "Evaluación Preliminar del Proyecto 'Barrio Seguro'". Relatório inédito para o PNUD.
- Cano, I. (2012). "Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e LaV-UERJ. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/relatUPP.pdf>.
- Conger, Lucy. (2014). "The Private Sector and Public Security: The Cases of Juarez and Monterrey". in Shirk, D. A., Wood D. e Olson, E. L. (Ed.), *Building resilient communities in Mexico: civic responses to crime and Violence*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Departamento de Seguridad Pública (ND). "Seguridad Pública y Privada en Republica Dominicana," Organización de Estados Americanos, n.d., p. 19.

- Dos Ramos, M. e R. Muggah (2014). Foreword for "Making Brazilian Cities Safer: a Citizen Security Dialogues Special Edition". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p.art. 17. DOI. Disponível em: <http://doi.org/10.5334/sta.dn>
- Dudley, S. (2013a). "5 things the El Salvador gang truce has taught Us". *Insight Crime*. 12 de março.
- Dudley, S. (2013b). "Juarez after the War". Washington, DC: *Insight Crime*.
- Enamorado, T., Lopez-Calva, L. F. e Rodriguez-Castelan, C. (2013). *Crime and Growth Convergence: Evidence from Mexico*. The World Bank.
- Fieser, E. (2014). "Dominican Republic Homicide Rate Hits Lowest Level in 11 Years", *Reuters*, 14 de março. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/03/14/us-dominicanrepublic-crime-idUSBrEa2D1Vg20140314>.
- Gagne, D. (2016). "InSight Crime's 2015 Latin America Homicide round-up". *InSight Crime*, 14 de janeiro. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/insight-crime-homicide-round-up-2015-latin-america-caribbean>.
- Guerrero, R. e Concha-Eastman, A. (2001). "An Epidemiological Approach for the Prevention of Urban Violence: the case of Cali, Colombia", *Journal of Health Population Development* (4). Disponível em: <https://www.longwoods.com/product/download/code/17590>.
- Heinemann, A, Verner, D (2006). "Crime and Violence in Development: a Literature review of Latin America and the Caribbean". World Bank Policy Research Working Paper 4041.
- Howard, D. (2009). "Urban Violence, Crime, and the Threat to 'Democratic Security' in the Dominican Republic". In: McGregor, D., Dodman, D. e Barker, D. (Eds.), *Global Change and Caribbean Vulnerability: Environment, Economy, and Society at Risk*. Kingston: Univesrity of the West Indies Press: 298-316.
- Hoy Digital (2013). "Resistencia PN y Politiquería Noquearon a Barrio Seguro", *Hoy Digital*, 3 de janeiro. Disponível em: <http://www.hoy.com.do/el-pais/2012/1/3/408544/resistencia-PN-y-politiqueria-noquearon-a-Barrio-Seguro>.
- ICG/International Crisis Group (2015). Back from the Brink: Saving Ciudad Juárez. *Latin America Report*, N°54, 25 de fevereiro.
- ICG (2013). "Justice at the Barrel of a gun: Vigilante Militias in Mexico." *Latin America Briefing*, 29 de maio.
- Ilovaca e Cedeño (2012). Sistema integrado de Estadísticas Delictivas para el area Metropolitana de Caracas, Venezuela.
- InSight Crime (2013a). "How Juárez police and politicians picked winners of gang war." Disponível em: <http://www.insightcrime.org/Juaréz-war-stability-and-the-future/Juaréz-police-politicians-picked-winners-gang-war>.
- InSight Crime (2013b). "The Dark Side to Juárez Security Gains", Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-dark-side-to-Juaréz-security-gains>.
- Jaitman, L. e Galiani, S. (2015). "La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo." Sin Miedos. IDB. Disponível em: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>.
- Jaitman, L. e Guerrero, R. (2015). "Closing Knowledge gaps: toward Evidence-Based crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean." Washington DC: BID, Outubro. Disponível em: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7240/icS_tN_closing_Knowledge_gaps.pdf?sequence=1.
- Jusidman, C. e Almada, H. (2007). *La realidad Social en ciudad Juárez: análisis Social*.
- Lima, R. S., Ferreira, M. P., Costa, A. B., Bueno, S. (2016). Relatório de Consultoria para o Banco Mundial. Inédito.
- Llorente, M., Bulla, P. e Castillo, J. (2011). "Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", in: Experiencias en América Latina: El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana, instituto de asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, pp. 23 – 30.
- Muggah, R. (2015a). "The Invisible Displaced: a Unified Conceptualization of Population Displacement in Brazil", *Journal of Refugee Studies*.
- Muggah, R. (2015b). "How can we Make Latin American Cities Safer?", *Fórum Econômico Mundial*, 7 de maio, 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-can-we-make-latin-american-cities-safer>.

- Muggah, R. (2015c). "Latin America's Poverty is Down, But Violence is Up. Why?" *Americas Quarterly*, 20 de outubro. Disponível em: <http://www.americasquarterly.org/content/latin-americas-poverty-down-violence-why>.
- Muggah, R. (2014) "How citizen security is changing in Latin America and the Caribbean", Sin Miedos, 27 de março. Disponível em: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/03/27/america-latina-busca-nuevas-formas-de-cooperar-en-seguridad-ciudadana/>.
- Muggah, R. e Aguirre, K. (2013). "Mapping Citizen Security Interventions in Latin America: Reviewing the Evidence". Norwegian Peacebuilding resource center (NOREF), outubro. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/265_91204_NOREF_report_Muggah-aguirre_web1.pdf.
- Muggah, R. e Szabó de Carvalho, I. (2013). "Beyond Pacification in Rio de Janeiro". *Huffington Post: the World Post*, 13 de agosto. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/beyond-pacification-in-ri_b_3744012.html.
- Muggah, R., Carpenter, A. e McDougal, T. (2013). "The Inconvenient Truth about Gang Truces in the Americas", *InSight Crime*, 5 de dezembro. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas>.
- Muggah, R., e Souza, A. (2012). "Rio Tries Counter-Insurgency", *Current History*. Volume 111 (742). Disponível em: <http://www.currenthistory.com/article.php?id=950>.
- OEA (2011). *Report on Drug Use in the Americas*. Washington DC: OEA. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf.
- Opinião e Notícia (2008). "Hugo Acero, o Pacificador", Opinião e Notícia, 19 de maio. Disponível em: <http://opiniaoenoticia.com.br/internacional/hugo-acero-o-pacificador/>.
- PNUD (2006). "Evaluación Preliminar del Proyecto Barrio Seguro". PNUD e Plan de Seguridad Democrática, Secretaría de Estado e Interior.
- Policía Nacional de la República de Colombia (2010). "Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia por cuadrantes (PNVCC)", Policía Nacional de la República de Colombia, 11 de maio.
- Proceso. (2012). "La violenta pacificación de Juárez", Fevereiro. Disponível em: <http://www.proceso.com.mx/?p=298660>.
- República Dominicana (SD). "Estrategias Locales de Prevención y atención de la Violencia Basada en género – Bolivia", Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina e el Caribe.
- Rios, V. (2012). "Why did Mexico Become so Violent? A self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement." *Trends in Organized Crime*, pp. 1-18.
- Risso, M. (2014). "Intentional Homicides in São Paulo City: a New Perspective". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p.art. 19. Disponível em: <http://doi.org/10.5334/sta.do>.
- Silveira, A, Assunção, R, Silva, B e Beato, C. (2010). Impacto do Programa Fica Vivo. *Revista de Saúde Pública*. 44(3): 496–502. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102010000300013>.
- Silveira, A. (2008). A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. *Educação & Realidade* 33(2): 163–176. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102010000300013>.
- Sin Miedos (2015). "Desde Panamá, un nuevo modelo de rehabilitación carcelaria para jóvenes". BID. Disponível em: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/09/03/desde-panama-un-nuevo-modelo-de-rehabilitacion-carcelaria-para-jovenes/>.
- Soares, Y. e Sviatschi, M. M. (2013). "Assessing the Impact of Eliminating an after-School Program". Disponível em: <http://www.inesad.edu.bo/bcde2013/papers/BcDE2013-37.pdf>.
- Speri, A. (2014). "Why More People are Murdered in Caracas than in Baghdad." *Vice News*, 5 de março. Disponível em: <https://news.vice.com/article/why-more-people-are-murdered-in-caracas-than-in-baghdad>.
- TSJ (2010). "Compromisos y avances al 11 del Octubre de 2010". Disponível em: <http://todossomosJuárez.gob.mx/estrategia/seguridad.html>.
- Ungar, M. e Arias, E. D. (2012). "Community Policing in Latin America: innovations and challenges", *Policing and Society*, 22 (1).

UNODC. (2014). *Global Study on Homicide 2013: trends, context, data*. Viena: UNODC.

Vilalta, C e R. Muggah (2014). "Violent Disorder in Ciudad Juárez: a Spatial analysis of Homicide", *Trends in Organized Crime* 17: 116-180.

Waiselfisz, J. J. (2014). *Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari.

Washington Office on Latin America/WOLa (2011). "Tackling Urban Violence in Latin America: reversing Exclusion through Smart Policing and Social investment". Junho. Disponível em: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/citizen%20Security/2011/tackling_Urban_Violence_in_Latin_america.pdf.

Wilson Center (2012). "Pillar IV of 'Beyond Merida:' addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico". Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20iV%20Working%20Paper%20Format1.pdf>.

Yagoub, M (2016). "Caracas World's Most Violent City: Report." *InSight Crime*, 27 Janeiro. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/caracas-most-violent-city-in-the-world-2015-report>.

Zaluar, A. e Barcellos, C. (2013). "Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Riode Janeiro." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 17-31. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000100002>.

Otras publicaciones del Instituto Igarapé

ARTGOS ESTRATÉGICOS

ARTIGO ESTRATÉGICO 19 - **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**

Renata A. Giannini
(Março 2016)

ARTIGO ESTRATÉGICO 18 - **“When Kids Call the Shots” Children’s perceptions on violence in Recife, Brazil, as per the ‘Child Security Index’**

Helen Moestue, Katherine Aguirre e Renata A. Giannini
(Dezembro 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 17 - **Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Sustainable Development Agenda**

Renata A. Giannini
(Outubro 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 16 - **Políticas de Drogas no Brasil: A Mudança já Começou**

Ilona Szabó de Carvalho e Ana Paula Pellegrino
(Março 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 15 - **Nuevos Retos y Nuevas Concepciones de la Seguridad en México - Edición Especial de los Dialogos por la Seguridad Ciudadana**

Dialogos por la Seguridad Ciudadana
(Março 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 14 - **A “Third Umpire” for Policing in South Africa: Applying Body Cameras in the Western Cape**

David Bruce e Sean Tait
(Março 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 13 - **Brazil and Haiti: Reflections on 10 Years of Peacekeeping and the Future of Post-2016 Cooperation**

Eduarda Passarelli Hamann (org.)
(Janeiro 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 12 - **Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works**

Ilona Szabó de Carvalho, Robert Muggah e Katherine Aguirre
(Janeiro 2015)

ARTIGO ESTRATÉGICO 11 - **Deconstructing Cyber Security in Brazil: Threats and Responses**

Gustavo Diniz, Robert Muggah e Misha Glenn
(Dezembro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 10 - **Digitally Enhanced Child Protection: How New Technologies Can Prevent Violence Against Children in the Global South**

Helen Mostue e Robert Muggah
(Novembro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 9 - **Promoting Gender and Building Peace: The Brazilian Experience**

Renata Giannini
(Setembro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 8 - **Making Brazilian Cities Safer - Special Edition of the Citizen Security Dialogues**

Citizen Security Dialogues
(Agosto 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 7 - **Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America**

Robert Muggah e Ilona Szabó
(Março 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6 - **Prevenindo a Violência na América Latina por Meio de Novas Tecnologias**

Robert Muggah e Gustavo Diniz
(Janeiro 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5 - **Securing the Border: Brazil’s “South America First” Approach to Transnational Organized Crime**

Robert Muggah e Gustavo Diniz
(Outubro 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 Cíveis em Missões Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann
(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2 - A Fine Balance: Mapping Cyber (In)Security in Latin America

Gustavo Diniz e 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)

NOTAS ESTRATÉGICAS

NOTA ESTRATÉGICA 22 - Latin American Dialogue on International Peace and Security: Reviewing the prospects for peace operations, peacebuilding and women, peace and security

(Maio 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 21 - Assessing Haiti's Electoral Legitimacy Crisis – Results of a 2016 Survey

Athena R. Kolbe e Robert Muggah
(Fevereiro 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 20 - Impact of Perceived Electoral Fraud on Haitian Voter's Beliefs about Democracy

Athena R. Kolbe, Nicole I. Cesnales, Marie N. Puccio y Robert Muggah
(Novembro 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 19 - A Path Forged Over Time: Brazil and the UN Missions (1947-2015)

Eduarda Passarelli Hamann
(Outubro 2015/Junio 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 18 - Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: Surmounting Challenges and Promoting Equality

Renata A. Giannini, Mariana Lima e Pérola Pereira
(Outubro 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 17 - A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil

Eduarda Passarelli Hamann
(Maio 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 16 - Break Your Bones: mortality and morbidity associated with Haiti's Chikungunya epidemic

Athena R. Kolbe, Agostoa Herman e Robert Muggah
(Julho 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 15 - New Technologies for Improving Old Public Security Challenges in Nairobi

Mads Frilander, Jamie Lundine, David Kutalek e Luchetu Likaka
(Junho 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 14 - O Despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas

Ilona Szabó de Carvalho
(Fevereiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 13 - The Changing Face of Technology Use in Pacified Communities

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn e Felipe Leusin
(Fevereiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 12 - A Inserção de Civis Brasileiros no Sistema ONU: oportunidades e desafios

Renata Avelar Giannini
(Janeiro 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 11 - A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão

Juan Carlos Garzón Vergara
(Novembro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 10 - Smarter Policing: tracking the influence of new information technology in Rio de Janeiro

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn e Felipe Leusin
(Novembro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 9 - Is Tourism Haiti's Magic Bullet? An Empirical Treatment of Haiti's Tourism Potential

Athena R. Kolbe, Keely Brookes e Robert Muggah
(Junho 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 8 - Violencia, Drogas y Armas ¿Otro Futuro Posible?

Ilona Szabó de Carvalho, Juan Carlos Garzón e Robert Muggah
(Julho 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A Promoção Da Paz No Contexto Pós-2015: o papel das potências emergentes

Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz e Marina Motta
(Fevereiro 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 6 - After the Storm: Haiti's coming food crisis

Athena Kolbe, Marie Puccio e Robert Muggah
(Dezembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 5 - Brazil's Experience in Unstable Settings

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite
(Novembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 4 - Cooperação Técnica Brasileira

Iara Costa Leite e Eduarda Passarelli Hamann
(Setembro 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A Experiência do Brasil em Contextos Instáveis

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite
(Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 2 - The Economic Costs of Violent Crime in Urban Haiti (Aug 2011 - Jul 2012)

Athena R. Kolbe, Robert Muggah e Marie N. Puccio
(Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 1 - Haiti's Urban Crime Wave? Results from Monthly Households Surveys (Aug 2011 - Feb 2012)

Athena R. Kolbe e Robert Muggah
(Março 2012)

Sobre os autores

Ilona Szabó de Carvalho é especialista em políticas sobre drogas e segurança cidadã, com larga experiência profissional, no Brasil e no mundo. Ela é diretora-fundadora do Instituto Igarapé. Ilona é também diretora do escritório latino-americano da Comissão Global de Políticas sobre Drogas desde maio de 2016. De 2011 a 2016, dirigiu o secretariado da Comissão Global para Políticas de Drogas e foi também executiva da agência anterior, a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia. Em 2015, Ilona foi nomeada Young Global Leader pelo Fórum Econômico Mundial, e uma Responsible Leader pela BMW Foundation. Mestre em Estudos de Paz e Conflito pela Universidade de Uppsala, Suécia, com especialização em Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Oslo, Noruega.

Lina Marmolejo é consultora em segurança cidadã do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Lina tem mais de uma década de experiência na administração e planejamento de projetos públicos de modernização, com ênfase na prevenção da criminalidade na América Latina e Caribe. Antes de trabalhar para o BID, atuou na Organização dos Estados Americanos (OEA) como especialista em assuntos relacionados ao uso da informação e comunicação no processo de modernização da administração pública. Ela é formada em Finanças e Relações Internacionais pela Universidade de Externado, da Colômbia. É mestre em Administração Pública pelo Instituto de Ciências Políticas (Sciences Po), Paris. Atualmente dedica-se ao doutorado em Criminologia, Direito e Sociedade, na Mason University, Virginia.

Nathalie Alvarado é atualmente especialista em segurança cidadã no BID, onde é responsável pela coordenação da equipe de Segurança Cidadã e Justiça da área institucional da Divisão de Governo. Nathalie possui mais de 15 anos de experiência nessas áreas; já chefiou muitas operações do BID no setor, e foi responsável pela definição do arcabouço conceitual da instituição para o setor de segurança cidadã e coexistência. É mestre em Direito Econômico pela Universidade de Bruxelas, Bélgica, e graduada em Direito pela University of Lausanne, Suíça.

Robert Muggah é especialista em segurança e desenvolvimento e diretor de Pesquisa do Instituto Igarapé. É afiliado ao Instituto de Relações Internacionais no Rio de Janeiro, à Universidade de Oxford e ao Centro de Conflitos, Desenvolvimento e Paz no Instituto de Pós-Graduação de Estudos Internacionais e de Desenvolvimento, na Suíça. Em 2013 foi escolhido como uma das 100 pessoas mais influentes do mundo no âmbito temático da redução da violência. Além de ser cofundador e diretor de pesquisa e políticas na SecDev Foundation, no Canadá, Robert também edita o Journal of Stability e participa do conselho diretor de diversas organizações e publicações. Foi director de Pesquisa sobre Armas Leves (Small Arms Survey), entre 2000-2011, na Suíça. Em 2014, participou do TED global. É doutor pela Universidade de Oxford e mestre pelo Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento (IDS), da Universidade de Sussex.

Ruddy Wang foi coordenador de campanhas no Instituto Igarapé. Com mais de 12 anos de experiência no campo de políticas públicas e questões internacionais como diplomata americano, foi diretor de Políticas Públicas no Facebook, defendeu a internet livre e aberta em vários espaços de discussão sobre governança na internet, além de ter se dedicado aos temas segurança cibernética, liberdade de expressão e comércio digital na América Latina e Ásia. Como diplomata, morou e trabalhou em Angola, Austrália, Guatemala e Moçambique, onde atuou como principal interlocutor durante a retomada da violência e coordenou o monitoramento norte-americano das eleições municipais no país. É mestre em Administração Pública pela Escola de Governo J. F. Kennedy, da Universidade de Harvard e bacharel em Economia e Literatura pela Universidade de Yale.



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado à integração das agendas da segurança, justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é promover debates e propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: política sobre drogas nacional e global, segurança cidadã, construção da paz, desenvolvimento sustentável e segurança cibernética. O Instituto Igarapé tem sede no Rio de Janeiro, com representação em Bogotá, Cidade do México e outras partes do mundo.



COMMITTED TO
IMPROVING THE STATE
OF THE WORLD

O Fórum Econômico Mundial, empenhado em melhorar o mundo, é a instituição internacional para a cooperação público-privada. O Fórum atrai os líderes mais importantes da esfera política e econômica, bem como outras lideranças, para estruturar agendas locais, regionais e globais. Foi criada em 1971 como uma fundação sem fins lucrativos, com sede em Genebra, Suíça. É uma instituição imparcial e independente e não sujeita a qualquer interesse. Em todos os seus esforços, o Fórum visa demonstrar que o empreendedorismo é de interesse público global, mantendo os mais altos padrões de governança. A integridade moral e intelectual é inerente a tudo o que faz.



O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é a maior fonte de financiamento e apoio técnico para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Seu trabalho visa reduzir a pobreza e a desigualdade. Criado em 1959, o BID apoia o desenvolvimento econômico e social e a integração regional, financiando governos e agências governamentais, incluindo empresas estatais. O BID tem como objetivo alcançar o desenvolvimento de forma sustentável, respeitando o ambiente. O BID concede empréstimos, subvenções e assistência técnica e lidera pesquisas, mantendo um forte compromisso com resultados mensuráveis e os mais elevados padrões de integridade, transparência e responsabilidade.



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and **do** tank

Rua Conde de Irajá, 370
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Este trabalho está sujeito a uma licença Creative Commons IGO 3.0 Não Comercial-Não Derivadas (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzido para qualquer uso não comercial dando o respectivo crédito ao BID. Não são permitidos trabalhos derivados.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida extrajudicialmente será submetida a arbitragem de acordo com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outro fim que não o devido crédito e o uso do logotipo do BID não estão autorizados por esta licença CC-IGO e exigem um contrato de licença adicional.

Note que o link acima inclui termos e condições adicionais. As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, seus Diretores Executivos ou os países que eles representam.

