

Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil

Marcos Rolim

Marcos Rolim, jornalista, é consultor em segurança pública, assessor na 6ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e professor da Cátedra de Direitos Humanos do Centro Universitário Metodista, IPA, em Porto Alegre. Autor de "A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI." (Zahar, 2006).

 marcos@rolim.com.br

Resumo

Em que pese a grave situação da segurança pública no Brasil, o País mantém um modelo de polícia ineficiente, violento e corrupto, bem como uma política criminal essencialmente repressiva, que tem produzido elevadas taxas de encarceramento e mais violência. As principais inovações em experiências de reforma das polícias em vários países do mundo e as novas estratégias e abordagens em segurança pública nas últimas três décadas ainda não se difundiram no Brasil. Este texto avalia a reação conservadora às idéias de mudança e reforma da política de segurança pública no Brasil e propõe duas abordagens inovadoras para uma política capaz de prevenir o crime e a violência.

Palavras-Chave

Política de Segurança Pública, Inovação, Situação de Risco, Prevenção do Crime e da Violência.

O Brasil tem experimentado, nas duas últimas décadas pelo menos, um problema novo no que diz respeito à segurança pública. Em que pese o país ainda não dispor de levantamentos criteriosos a respeito da evolução das taxas criminais — que só seriam possíveis com a realização sistemática de pesquisas nacionais de vitimização¹ —, pode-se afirmar que desde os anos 1980 temos convivido com taxas elevadíssimas de homicídios² na maior parte das regiões metropolitanas e com um transbordamento de práticas violentas propostas por grupos vinculados ao tráfico de armas e drogas, em ações conduzidas por parte das próprias polícias — entre elas a persistência da tortura e dos grupos de extermínio — e em manifestações coletivas de grupos sociais nos principais centros urbanos, que vão das disputas entre torcidas de futebol e “quebra-quebras” até os cenários de linchamentos nas periferias.

A gravidade dos fenômenos da violência e da criminalidade no Brasil, com a emergência de situações inesperadas capazes de colocar em risco cidades inteiras, como, por exemplo, as práticas terroristas construídas pelo PCC em São Paulo, ou por grupos organizados como nos episódios do final de 2006 no Rio de Janeiro, não tem, entretanto, permitido a oferta de novas e mais eficazes respostas em termos de políticas de segurança pública. Pelo contrário, exceções à parte, chama a atenção o fato de que as políticas implementadas pelos diferentes governos sejam, quase sempre,

tentativas de ministrar doses maiores das mesmas receitas já testadas e sabidamente incapazes de produzir resultados diversos do notável fracasso já acumulado.

Em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para a inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Lidamos, então, especificamente nesta área, com uma resistência incomum à inovação, que constitui, em si mesma, parte do problema a ser enfrentado.

Neste trabalho, aponto inicialmente duas dimensões em que a resistência à inovação em segurança pública está ancorada, sustentando a necessidade de se construir no Brasil uma nova relação entre as políticas de segurança e as ciências sociais e pensando, neste particular, as responsabilidades dos governos, da mídia e da instituição universitária brasileira. Por fim, introduzo duas abordagens inovadoras que me parecem prioritárias para o êxito das políticas de segurança pública no Brasil.

A resistência da subcultura policial

As instituições possuem, invariavelmente, uma cultura própria (ou uma subcultura), que resiste às modificações mais amplas operadas no contexto social. No caso da instituição policial, o conservadorismo parece ser ainda mais pronunciado. Uma das razões, por certo, prende-se à circunstância de que as polícias em todo

o mundo raramente são, de fato, controladas. Elas possuem, pelo menos em muitas das experiências nacionais, uma autonomia perturbadora dentro do Estado Democrático de Direito e atuam, em regra, como se não devessem prestar contas de seus atos cotidianos a uma autoridade externa. Esse mesmo espaço de autonomia, como se sabe, será também aquele que abrigará boa parte das distorções operantes no trabalho policial, além das práticas violentas e criminosas que comprometem a própria imagem das polícias em todo o mundo.

Autores como Folgelson e Johnson (LANE, 2003) demonstraram que a polícia nunca foi, de fato, “controlada” desde o exterior por quem quer que fosse. Como instituições complexas capazes de acumular experiências, as estruturas policiais foram desenvolvendo uma cultura autônoma sob a pressão das circunstâncias especiais e bastante difíceis que acompanham o próprio trabalho de seus membros. Valores típicos passaram a ser compartilhados pelos policiais, oferecendo cada vez mais resistências consideráveis às intenções reformadoras, conforme já o revelaram inúmeros trabalhos³. Pode-se, assim, subscrever a seguinte afirmação:

Por muitos anos, e em muitos lugares, as mudanças vislumbradas pela Polícia tiveram de ser adaptadas à organização policial e à subcultura, mais do que a organização policial e a subcultura tiveram de se adaptar às mudanças. (GREENE, 2002, p.180)

Monet (2001) chama a atenção para o fato de existir uma cultura policial surpreendentemente comum, em que pese a extraordinária diferença entre as estruturas policiais dos diversos países. A natureza idêntica das funções, o fato de serem ti-

tulares dos mesmos poderes de pressão, o peso da hierarquia e o isolamento social dos policiais concorrem para que muitas semelhanças sejam observadas e o corporativismo seja uma constante (proteção recíproca, defesa da instituição contra ataques externos etc.). O autor também observa que os policiais são, quase sempre, muito conservadores do ponto de vista político e moral:

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o antiintelectualismo. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do ‘eterno passado’ congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social. (MONET, 2001, p.155)

Por outro lado, ao longo da sua experiência histórica, as polícias foram consolidando um tipo especial de saber, interpretado por seus membros como fundamental à própria sobrevivência individual. Por isso, os valores culturais da tradição policial estão legitimados, primeiramente, pela idéia de que são eles os que podem “salvar sua vida”, o que lhes confere uma extraordinária eficácia. Como regra, tais noções não possuem qualquer comprovação empírica, nem há base teórica para elas. Pelo contrário, as evidências acumuladas em torno das regras de conduta capazes de oferecer maior segurança aos policiais e reduzir seus riscos de vitimização apontam para noções e procedimentos muito distintos daqueles que eles mesmos costumam valorizar. Constatação que termina não exer-

cendo qualquer impacto na consciência média dos policiais, porque o arcabouço ideológico da subcultura institucional a que estão vinculados afirma que o saber científico é abstrato ou “teórico demais”, guardando pouca relação com os “desafios práticos” vividos na linha de frente. Ali, “o melhor apoio” é aquele oferecido pela pistola, enquanto a teoria aprendida na academia será sempre um obstáculo a ser superado.

No Brasil, as convicções que consolidam o trabalho policial estão, também, informadas por uma marcante tradição anti-humanista, pela qual a violência é “naturalizada” sempre que oferecida àqueles que habitam as margens das sociedades modernas, nomeados na subcultura policial como “vagabundos”. Brodeur (2002, p.265) lembra, a propósito, que a cultura policial está profundamente marcada pelas noções de retribuição — o que se transforma, na prática, na idéia de que os infratores “merecem” um tratamento duro ou violento.

Nesse ambiente cultural, a violência ilegal do Estado, o emprego sistemático da tortura e a prática das execuções sumárias seguem sendo fenômenos presentes no cotidiano de uma nação onde o conceito de civilização ainda não se firmou. O Relatório da Justiça Global e o Núcleo de Estudos Negros (2003) levantaram detalhes a respeito de 349 execuções sumárias ocorridas no Brasil em um período de apenas seis anos (1997-2003). Outros levantamentos chegaram a números muito mais elevados. O dossiê *Grupos de extermínio no Brasil*, da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, apoiado em dados sistematizados pelas secretarias estaduais de segurança pública e pelo Movimento Nacional dos Direitos Humanos, identificou cerca

de 2.500 casos de pessoas mortas por grupos de extermínio, em 12 estados da federação, entre os anos 1996 e 1999.

Em alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, autoridades já promoveram políticas específicas, com abonos salariais ou promoções, que estimularam policiais a matar. A impunidade nesses casos é a regra. O estudo da Ouvidoria de São Paulo, que pesquisou o histórico de 22 policiais do grupo de “elite” conhecido como Gradi (Grupo de Repressão e Análise a Delitos de Segurança), constatou que, até agosto de 2002, eles haviam respondido a 162 inquéritos policiais por homicídio. Um dos policiais pesquisados havia respondido a 32 inquéritos, todos por homicídio, entre 1998 e 2001. Destes, 22 já haviam sido arquivados quando da elaboração do estudo. No ano de 2003, no estado do Rio de Janeiro, 6.624 pessoas foram vítimas de homicídios dolosos, 179 foram mortas em latrocínios e 1.195 perderam a vida por conta de ações policiais, a maioria em circunstâncias que sugerem execução. O número total de vítimas fatais alcança, assim, a espantosa cifra de 7.998 pessoas, o que significa uma média de 18 pessoas assassinadas por dia naquele estado. A taxa é de 53,8 homicídios para cada 100 mil habitantes, exatamente o dobro da média brasileira. As mortes provocadas por ação policial no Rio de Janeiro cresceram 298,3% nos últimos sete anos. Em São Paulo, a violência policial cresceu 263% em oito anos (SOARES, 2006, p.349). As vítimas produzidas pelas polícias são invariavelmente jovens muito pobres e que habitam as periferias. Esse processo de violência contra os pobres agrega, ainda, um notável componente racista. No Rio de Janeiro, por exemplo, Mir (2004, p.440) cita estudo de Musumeci, que demonstrou que, apesar de os

negros serem apenas 8% do total da população carioca, formam 33% da massa carcerária e 30% dos civis mortos pela polícia.

Sob a expressão “autos de resistência”, as execuções aparecem no cotidiano dos relatos policiais e da mídia sempre associadas ao “enfrentamento a quadrilhas” de traficantes. Os estudos disponíveis sobre o perfil dessas mortes, entretanto, sugerem claramente outra interpretação:

A polícia paulista fulmina mais da metade de suas vítimas com tiros nas costas; acerta um terço delas na cabeça; comete a maioria dos homicídios à noite, muitas vezes sem testemunha. Na maior parte dos casos, não há provas de que a vítima cometia algum crime. Esses são os dados da análise de inquéritos policiais e laudos periciais de 224 (33,7%) de um total de 664 vítimas fatais da ação policial no ano de 1999. Especificamente, 36% foram atingidos na cabeça e, em média, as vítimas foram mortas com 3,17 tiros. Em 20,7% delas, havia 5 a 9 perfurações feitas por balas. Do total, 131 (68%) dos homicídios ocorreram no período noturno e, destes, 81,6% foram ocasionados por perfurações na cabeça ou nas costas. A análise também concluiu que 52% das vítimas não possuíam antecedentes criminais. (MIR, 2004, p.445)

Mudanças nas estruturas de policiamento, nos procedimentos e rotinas policiais são, via de regra, mal recebidas pelas instituições e vistas como ameaças a um equilíbrio que se pretende manter. Mudanças aceitáveis para essa tradição são apenas aquelas que permitam aos policiais espaços ainda maiores de autonomia, somados

à autorização para ações hoje limitadas ou não admitidas pelo ordenamento jurídico. Durante o desenvolvimento de qualquer mudança, é comum que muitos policiais se sintam inseguros e busquem formas de resistir aos projetos inovadores (CORDNER et al., 1991). Isso será especialmente verdadeiro quando as mudanças forem compreendidas como materialização de uma abordagem “leve” na luta contra o crime. Isso é muito comum, por exemplo, quando se mostra aos policiais que seu trabalho poderia ser bem mais eficaz na redução das taxas de criminalidade e violência se estivesse articulado e comprometido com projetos sociais de caráter inclusivo. Nesses casos, a reação sustentada com base na subcultura policial dirá que projetos de prevenção são matéria de “assistentes sociais” — o que seria, portanto, uma forma de negar a presumida “essência” da atividade policial: a repressão.

Assim, para todos aqueles que estão acostumados a um tipo de abordagem repressiva e que imaginam que a atividade policial seja exclusivamente isso, será, por certo, bastante difícil operar uma transição para um modelo fundado em outras premissas; um modelo em que, por exemplo, a repressão esteja subordinada a uma racionalidade preventiva. Por óbvio, a resistência à inovação oferecida pelas instituições policiais não é apenas motivada por diferenças culturais ou ideológicas. Ocorre que o atual modelo de polícia tem permitido também que determinados interesses particulares, articulados ilegalmente e mesmo em estreita colaboração com grupos criminais, tenham fincado raízes nas instituições policiais. Reformas, então, também ameaçam práticas altamente lucrativas já acomodadas na instituição, e que beneficiam parte das elites policiais. Assim, como diria Maquiavel, “o inovador tem por ini-

migos todos aqueles que obtinham vantagens com as velhas instituições”.

A resistência cultural e política

Inúmeras pesquisas de opinião têm demonstrado a adesão da maioria das pessoas no Brasil a pressupostos conservadores em termos de políticas públicas na área da segurança. Como regra, a opinião pública⁴ parece demandar crescentemente medidas “mais duras” contra o crime, manifestando-se a favor de propostas como penas mais gravosas, redução da idade penal, pena de morte ou emprego das Forças Armadas em tarefas de policiamento nas grandes cidades, além da construção de mais presídios e do aumento do número de policiais nas ruas.

É difícil estabelecer se posições do tipo estão consolidadas no senso comum ou se somente representam a aceitação genérica do discurso defensor do lema “lei e ordem” ou do receituário repressivo proposto de forma militante pela maioria dos formadores de opinião no Brasil. Em outras palavras, seria preciso medir até que ponto a demanda punitiva disseminada socialmente não expressa, sobretudo, o discurso típico reproduzido pela mídia, mais do que uma posição autônoma da própria cidadania.⁵ Seja como for, a maior parte da mídia trata dos temas da segurança pública a partir de posições distorcidas e preconceituosas cujos efeitos políticos tendem a agravar os próprios problemas de segurança.

Normalmente, a atenção oferecida pelos veículos de comunicação aos temas da segurança pública segue a máxima “*if it bleeds, it leads*” (“se sangra, dá manchete”). A pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec – Cândido Mendes) que analisou 2.514 matérias pro-

duzidas em 2004 por seis dos principais jornais brasileiros, demonstrou que 99,1% das notícias sobre crimes oferecem uma perspectiva individualizada dos fatos, sem contextualizá-los de nenhuma maneira. Não há sequer uma pista sobre a classe social das vítimas em 85% das matérias, e, em 95%, sobre os autores; apenas 1,4% das matérias da amostra tiveram como foco central estatísticas, pesquisas ou divulgação de dados. A pesquisa mostrou que as polícias são a principal fonte de informação da mídia sobre segurança e violência; especialistas e entidades da sociedade civil correspondem a menos de 5% das fontes ouvidas pelos jornais avaliados, o que, por si só, já condiciona largamente os enfoques oferecidos. Do conjunto das matérias, apenas 10,5% delas apresentam opiniões divergentes sobre os temas tratados. Assim, além da ausência de contextualização dos fenômenos, o que significa produção jornalística pobre e superficial, temos uma baixíssima diversidade temática e a produção de uma espécie de “discurso único” sobre o tema (RAMOS & PAIVA, 2004).

O que parece evidente, de qualquer modo, é que a demanda punitiva constitui um fenômeno social muito importante no Brasil contemporâneo, assim como em muitos outros países, o que, naturalmente, condiciona tanto os debates políticos, como o processo decisório na esfera pública.

Ao contrário do que se pode perceber em outras esferas de formulação de políticas públicas — como na saúde ou na economia, por exemplo —, o senso comum não incorporou a noção de que determinados temas afetos à segurança pública pressupõem um saber especializado. Assim, ainda que a cidadania moderna seja marcada por

uma intensa “reflexividade” (GIDDENS, 2001, p.318), vale dizer: pelo fato de que nenhuma posição social — status — confere ao seu titular a posse da verdade, que qualquer pessoa pode expor legitimamente suas razões no espaço público e que o envolvimento da cidadania no debate das políticas de segurança seja essencial para o sucesso delas, não consolidamos, portanto, a idéia de que toda a discussão sobre segurança pública deveria se dar a partir de um diálogo com o acúmulo alcançado pelas ciências sociais na área e não a partir da tradição da política criminal ou das praxes policiais.

Via de regra, os gestores da segurança pública no Brasil são pessoas que pouco ou nada sabem sobre o tema e que, não raro, administram suas pastas com a sensibilidade aguçada por objetivos eleitorais. Os governantes, por seu turno, quando pensam em “resultados” em segurança pública, apostam em projetos que permitam a capitalização política a curto prazo, desprezando todas as iniciativas que demandem um tempo maior de maturação. Na maior parte das vezes, autorizam as políticas na área sem que estas tenham sido selecionadas a partir de um diagnóstico competente e sem que elas próprias sejam um momento coerente dentro de um plano racional de segurança. Como tais iniciativas não são avaliadas, não é possível afirmar nada a respeito da sua eficácia. Os eventuais “resultados” serão sempre aqueles que seus proponentes divulgarem como peças de *marketing*.

Não temos no Brasil a prática de monitorar os resultados das políticas públicas mediante avaliações independentes, e, com exceção de algumas áreas — como a da saúde pública — o Estado brasileiro também não costuma selecio-

nar alternativas com base em evidências encontradas em pesquisas científicas. O paradigma do “*what works?*” (“O que funciona?”), tão estimado na tradição anglo-saxã, nunca foi valorizado no debate sobre políticas públicas no Brasil. Especialmente no que diz respeito às políticas de segurança, há um significativo espaço para a atuação de demagogos e aventureiros nos trajetos cruciais de tomada de decisão. As “políticas realmente existentes”, por decorrência, são pouco mais que o resultado contraditório de uma sucessão de improvisações e atos reativos às pressões da opinião pública. Essa realidade tem implicado descontrole, incapacidade gerencial e extraordinários desperdícios de recursos públicos, além de ineficiência generalizada.

De resto, como não poderia ser diferente, ainda se observa um estranhamento entre as atividades policiais e os ambientes de pesquisa acadêmica. As responsabilidades aqui devem ser divididas entre os governos, as polícias e as universidades. Historicamente, a academia pouco ou nenhum valor deu ao tema da segurança pública e à própria atividade policial. Questões dessa natureza foram vistas pela tradição universitária brasileira como “secundárias” ou mesmo nada relevantes para a pesquisa. Ainda hoje, poucas são as instituições de ensino superior que dispõem de centros de pesquisa em segurança pública, ou que estruturaram programas consistentes na área. Com a possível exceção da experiência em curso em Belo Horizonte, realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp–UFMG), pode-se afirmar que as universidades brasileiras não alcançaram uma interação efetiva com as polícias e que não influem decisivamente para a seleção das políticas públicas na área. Na outra ponta,

os governos raramente recorreram às universidades para projetos integrados à segurança pública, e as possibilidades de mobilizar a pesquisa acadêmica para conhecer os temas da criminalidade e da violência, ou para avaliar a própria atividade policial, foram e seguem sendo subestimadas pelos gestores. As instituições policiais, por seu turno, tendem a ver a aproximação com as universidades como uma desvalorização das competências e saberes profissionais de seus membros. Intuem, também, que uma formação teórica mais sólida e o recurso às pesquisas em segurança são capitais específicos, que podem provocar deslocamentos nas relações de poder, o que costuma ser interpretado como uma ameaça aos interesses estabelecidos nas corporações.

Inovação na segurança e sua difusão

Muitos são os autores e especialistas em policiamento que chamam a atenção para o fato de que as últimas três décadas se caracterizaram, quanto ao tema da segurança pública, pela construção de uma conjuntura internacional marcada por notáveis inovações e por reformas consideráveis das próprias instituições policiais.⁶ Em um período relativamente curto, a maior parte das polícias europeias, e mesmo norte-americanas, repensaram radicalmente suas atribuições, formação, estratégias e relacionamentos com as comunidades a que devem prestar seus serviços. Nesse processo — influenciado, primeiramente, pelo fracasso dos modelos “reativos” de policiamento⁷, mas também pelas descobertas científicas e pelo acúmulo de evidências colhidas — foram introduzidas inovações centrais em segurança. Entre essas estão o modelo de polícia comunitária e de policiamento orientado para a solução de problemas (GOLDSTEIN, 1990), o geo-referenciamento e o conjunto de tecnologias

para o mapeamento do crime e da violência que identificam os “hot spots”⁸, o programa Computerized Statistics (COMPSTAT), a abordagem colaborativa entre policiais e agências de serviço social (como nas táticas de “pulling levers policing”), o policiamento baseado em evidências, as abordagens de prevenção do crime por meio de projetos ambientais (Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED) etc. Tudo isso sem contar os recursos tecnológicos, que permitiram uma revolução nas técnicas de controle, investigação e perícia, tais como o uso de câmeras em espaços públicos, os *softwares* de reconhecimento visual e voz, as armas não letais, o emprego de satélites no rastreamento ou o uso do DNA na produção da prova, entre outros.

No Brasil, em que pese alguns desses recursos e técnicas já serem parcialmente empregados pelas polícias, o fato incontestável é que as inovações observadas em grande parte dos países ocidentais — inclusive em alguns da América Latina, como o demonstra a experiência colombiana — não se difundiram no Brasil. Entre nós, em quase todas as situações em que aquelas inovações são aplicadas pelas polícias, percebe-se claramente que elas se encontram em posições secundárias, quando não isoladas do modelo tradicional de policiamento, que segue sendo amplamente hegemônico.

Para se compreender isso, seria interessante lembrar que a implantação de uma inovação nem sempre se impõe pelos seus efeitos benéficos, por mais comprovados que eles sejam. Everett M. Rogers, em uma obra clássica, lançada há mais de 40 anos, *Diffusion of Innovations*, já havia chamado a atenção para esse fenômeno, sustentando que a difusão de uma inovação requer a configura-

ção de uma necessidade de mudança socialmente percebida ali onde a inovação emerge (ROGERS, 1995, p.11). Segundo o modelo de Rogers, um ponto-chave no processo de difusão da inovação é a “decolagem” (*take-off*). Uma vanguarda de agentes transformadores adota a inovação e passa a divulgá-la. Quando os “primeiros adotantes” alcançam uma massa crítica — em torno de 5% a 15% do total —, o processo será provavelmente irreversível. Os autores, que se dedicam ao tema da difusão das inovações, identificam cinco características cruciais que ajudam a entender tais mudanças e seus ritmos:

- A vantagem relativa da inovação (as pessoas percebem a mudança como algo melhor para elas?);
- A compatibilidade (a adoção exige uma mudança de valores ou de estilos de vida, ou é compatível com os valores e estilos já existentes?);
- A complexidade (qual a dificuldade em entender e aplicar a inovação?);
- A possibilidade de experimentação (a inovação pode ser testada ou exige uma adesão definitiva?);
- A possibilidade de observação (as pessoas podem discernir as diferenças naquelas que adotam a inovação?).

Tendo presente estas características, parece evidente o quanto a inovação das políticas públicas de segurança deverá ser lenta e difícil no Brasil. Primeiro, a maioria das pessoas, a começar pelos policiais, não percebe num projeto alternativo de segurança uma possibilidade que lhes assegure vantagens; aliás, a grande maioria das pessoas nunca foi informada da existência de projetos alternativos em segurança. Segundo, uma mudança de paradigma da segurança pública não seria

compatível com boa parte dos valores e métodos de trabalho existentes nas corporações policiais. A inovação nesta área é, ao mesmo tempo, extremamente complexa, o que significa dificuldades na explicação e na aplicação de projetos alternativos. Das cinco características que definem o ritmo da difusão das inovações, apenas as que se referem à possibilidade de experimentação e à possibilidade de observação são favoráveis quando o tema é segurança pública. De fato, um novo projeto não exige o imediato comprometimento de todos, podendo, pelo contrário, ser testado com programas-piloto. Da mesma forma, as diferenças alcançadas com a implantação de novos projetos podem ser facilmente identificadas, caso os resultados sejam monitorados e avaliados por instituições independentes.

Dois abordagens prioritárias para a inovação da segurança pública no Brasil

Considerando a experiência internacional com políticas de segurança pública e as evidências encontradas pelas ciências sociais, pode-se afirmar que as inovações mais significativas introduzidas nessa área, nas últimas três décadas, foram aquelas que tornaram possível a redução do crime e da violência a partir de abordagens preventivas. Tais resultados, que seguem sendo obtidos em inúmeros projetos e iniciativas eficazes de segurança pública em todo o mundo, permitiram que as visões mais tradicionais — que reduziam os próprios desafios da segurança aos termos da “*law enforcement*” (aplicação da lei) — fossem repensadas a partir de um contexto de interação crescente entre as atividades dos policiais, as diferentes agências governamentais, as comunidades e o aporte crítico da pesquisa. Nesse redesenho, restou claro que as tarefas de repressão e manutenção da ordem são e conti-

nuarão sendo muito importantes para qualquer estrutura moderna de policiamento, mas podem e devem ser desenvolvidas por uma racionalidade programática orientada pelos objetivos da paz, da proteção aos direitos humanos e da prevenção ao crime e à violência.

Como vimos, esse processo de modernização e racionalização do “campo” da segurança pública ainda não “decolou” no Brasil, o que agrava a crise do setor e prolonga modelos, rotinas, práticas e valores incapazes de enfrentar nossos desafios mais urgentes. Independentemente desse limite histórico — marcado por uma defasagem de décadas —, é possível avançar em uma ampla reforma do sistema de segurança pública no Brasil se construirmos uma adequada demanda social e política em favor da mudança.

Com efeito, o Brasil não pode mais sustentar a irresponsabilidade do rumo da política criminal, escolhido por suas elites, que se estrutura a partir da promessa dissuasória a ser oferecida pela pena privativa da liberdade. O modelo de encarceramento em massa praticado contra os excluídos e marginalizados socialmente no Brasil nunca produziu os resultados prometidos por seus defensores. Greene (1980), por exemplo, em um estudo que aplicou modelos matemáticos para estimar os efeitos do encarceramento, demonstrou persuasivamente que os níveis de criminalidade são praticamente insensíveis ao tamanho da população carcerária. Estimativas do *Home Office* (UK) apontam para uma redução de apenas 1% nas taxas criminais para cada aumento de 15% da população carcerária; uma relação ainda considerada muito “otimista” por alguns pesquisadores. As evidências em favor desta conclusão são inúmeras. Holanda e França,

por exemplo, tiveram 12% de aumento nas taxas criminais entre 1987 e 1996, sendo que a Holanda encarcerou, no mesmo período, 20 vezes mais do que a França.⁹ Situações semelhantes fizeram com que, em novembro de 2002, os gestores dos sistemas penitenciários de 44 países do Conselho Europeu, reunidos em Estrasburgo, observassem que o número de presos em cada nação é determinado pelas respectivas políticas criminais e não pelas taxas criminais. Uma conclusão embasada em trabalhos de fôlego como o de Tonry & Frase (2001), que demonstraram que cada sociedade pode escolher, por várias razões, o número de presos que deseja ter, se quer altas taxas de encarceramento ou não. Finlândia, Canadá e Alemanha, por exemplo, escolheram diminuir drasticamente suas populações carcerárias sem que disso tenha resultado qualquer dinâmica criminógena. Pelo contrário, os estudos disponíveis apontam para o sucesso das experiências, que apostaram em penas alternativas à prisão para a grande maioria dos delitos (SEYMOUR, 2006).

Como costuma ocorrer em todos os demais temas cruciais da segurança pública em nosso País, carecemos de dados e estudos específicos que estimem o custo do crime e da violência no Brasil. De qualquer modo, os estudos realizados em outros países, com taxas criminais inferiores às nossas, nos permitem ter uma idéia do problema. Nos Estados Unidos¹⁰, por exemplo, Miller, Cohen & Wiersema (1996) estimaram o custo do crime para o ano de 1993 em 450 bilhões de dólares. Em relatório mais recente, da organização *Fight Crime: Invest In Kids*, estimou-se o custo anual da criminalidade nos Estados Unidos em 655 bilhões de dólares (CHRISTESON & NEWMAN, 2004). A maior parte desse custo é aquele imposto diretamente às

vítimas como prejuízo, mas os cidadãos que recolhem seus impostos sustentam um sistema de justiça criminal que consome 90 bilhões de dólares ao ano, além de gastarem mais 65 bilhões no pagamento de empresas e recursos privados de segurança (WELSH, 2003). Apenas esse custo com o sistema de justiça e com a segurança privada significa que cada americano, adulto ou criança, consome 534 dólares por ano para ter mais segurança, o que representa um gasto anual de mais de 2 mil dólares para uma família com quatro pessoas.¹¹

A experiência concreta e alucinada com o encarceramento nos EUA, aliás, deveria servir para que as autoridades no Brasil se afastassem tanto quanto possível daquele caminho. Dados do *Center on Juvenile and Criminal Justice* demonstram que manter uma pessoa presa durante um ano custa aos contribuintes norte-americanos 22 mil dólares.¹² Uma sentença de prisão perpétua, em média, custa 1,5 milhão de dólares. Em torno de 60% da população prisional nos EUA cumpre pena por crimes relacionados ao uso e à venda de drogas ilegais. Em 1992, cerca de três mil destes condenados, sem qualquer crime violento registrado, cumpriam sentenças de no mínimo cinco anos (MILLER, 1996). Assim, um furto de 300 dólares, por exemplo, custa ao povo americano aproximadamente 110 mil dólares para cada sentença de cinco anos de prisão.

No caso brasileiro, uma política de segurança pública será tanto mais eficaz na redução do crime e da violência quanto maior for a atenção conferida a dois agrupamentos: crianças e adolescentes em situação de risco e egressos do sistema penitenciário e das instituições juvenis de privação da liberdade.

Crianças e adolescentes em situação de risco devem ser prioritárias em uma política de prevenção, porque o crime e a violência estão sempre super-representados entre os jovens, e identificar os fatores preditivos (circunstâncias específicas relacionadas ao desenvolvimento futuro de condutas criminais) entre crianças e adolescentes, contornando-os, permite eliminar muitas das séries causais que, alguns anos depois, produziram grande parte dos delitos.¹³ Egressos do sistema penitenciário brasileiro e jovens que cumpriram medidas de privação de liberdade, por seu turno, enfrentam extraordinárias dificuldades para sua integração social, ainda maiores em realidades como a nossa, em que os presídios constituem tão-somente espaços para indescritíveis violações à dignidade humana e sofrimento, e onde ex-presidiários são profundamente estigmatizados. O mesmo se aplica aos jovens em conflito com a lei, que tenham passado pelo sistema Febem e instituições congêneres. A maior parte dos egressos, por isso mesmo, será como que “empurrada” socialmente para alternativas ilegais de sobrevivência, o que caracteriza a própria experiência do encarceramento massivo como um dos agenciamentos (circunstâncias específicas relacionadas à possibilidade imediata da conduta criminal) mais importantes do crime e da violência nas sociedades contemporâneas.¹⁴

Temos aqui, duas abordagens prioritárias para qualquer política séria de segurança e que têm sido normalmente desconsideradas no Brasil. Retomando o tema dos custos pressupostos em cada política, é interessante lembrar o estudo de Mark Cohen, da Universidade de Vanderbilt. Em 1998, ele procurou medir os custos da criminalidade calculando o quanto se pouparia nos EUA ao se evitar a transformação de um adoles-

cente num adulto com uma carreira criminal, e concluiu que os valores estariam entre 1,7 e 2,3 milhões de dólares. (COHEN, 1998)

Pensar uma política de prevenção ao crime e à violência a partir de programas inclusivos quanto a esses dois grupamentos implica desenvolver programas focados, capazes de produzir resultados imediatos de redução das taxas criminais.

Na literatura, uma das experiências mais interessantes de políticas focadas em jovens de alto risco, conhecida como “Operação cessar-fogo”, foi construída nos anos 1990 em Boston (EUA). “Mentores de rua”¹⁵, policiais, promotores, líderes religiosos e agências de serviço social identificaram em cada bairro os jovens mais problemáticos e em conflito com a lei. O objetivo estabelecido foi o de “zerar” a situação de violência no bairro, o que deveria ser compreendido como um “recomeço” combinado com os próprios jovens, ao invés de uma resposta tradicional de prisões sucessivas. Em uma primeira reunião com os adolescentes, as autoridades afirmavam que a violência iria parar daquele dia em diante, que quem não estivesse disposto a construir a paz na comunidade seria punido e que todos os demais, que desejassem participar do programa, teriam acesso a vários serviços sociais, incluindo formação profissional e encaminhamento a alternativas de trabalho remunerado. A taxa de homicídios entre os jovens em Boston era crescente desde 1992 até o verão de 1996, quando o programa começou. Então, os resultados apareceram. Os homicídios contra jovens (pessoas com menos de 24 anos) caíram em dois terços; as agressões cometidas por jovens armados caíram abruptamente e as taxas gerais de homicídio na cidade caíram pela metade. Esses resultados não podem

ser explicados pela redução geral das taxas de homicídio nos EUA na mesma época, porque, nas demais cidades americanas, as taxas de homicídio foram declinando consistentemente ao longo de anos, enquanto Boston alcançou o mesmo resultado em um par de meses. (KENNEDY, 1999)

A abordagem colaborativa foi depois confirmada pela experiência da Filadélfia, onde resultados impressionantes foram obtidos nos distritos selecionados para o programa. A iniciativa teve início em 1999 e propiciou que os homicídios de jovens diminuíssem em 46% no 24º Distrito e em 41% no 25º Distrito, o que representou mais que o dobro da redução geral das taxas de homicídio na cidade no mesmo período. Da mesma forma o Projeto “Cessar-fogo” foi testado em Chicago, focando seus objetivos na redução de homicídios relacionados às gangues. No West Garfield Park, onde o programa opera há mais tempo, os homicídios caíram 67% em dois anos. Programas semelhantes, aplicados em Minneapolis, Stockton e Greensboro, também tiveram o mesmo sucesso.¹⁶

Tais programas devem ser associados a outras iniciativas, especialmente aos projetos de auxílio e terapia das famílias dos jovens em situação de risco — que enfrentem as circunstâncias domésticas preditivas para o crime, como o abuso sexual, a negligência e os maus-tratos —, aos programas intensivos de atividade pós-escolar¹⁷ e a uma abordagem *anti-bullying*¹⁸ nas escolas.

Ao mesmo tempo, o papel a ser cumprido pelas políticas públicas de saúde quanto à prevenção do crime e da violência não deve ser subestimado. Uma proporção significativa de crimes violentos em qualquer sociedade contemporânea

está vinculada a problemas de saúde, destacadamente ao alcoolismo, à dependência química de drogas pesadas e às desordens psicológicas mais sérias. Por esses e outros motivos, reconhece-se cada vez mais a existência de uma ampla interface entre as políticas de saúde e segurança pública.

Tendo em conta o outro foco proposto, os egressos do sistema penitenciário devem ser inseridos em programas sociais específicos, com ênfase na assistência social e na formação profissional para a inserção no mercado de trabalho. Programas recentes, como o da *Learning and Skills Development Agency*, no Reino Unido, têm permitido sensíveis reduções das taxas de reincidência por meio de cursos que procuram melhorar a capacidade de expressão e pensamento dos detentos.¹⁹ Assim, não apenas iniciativas de formação profissional ou de educação formal são importantes. Os países da Europa Ocidental possuem serviços específicos de acompanhamento de egressos, o que vale para todos os países desenvolvidos. No Canadá, por exemplo, o *Correctional Service*²⁰ constitui um bom exemplo de um serviço governamental criado para permitir “uma transição segura das prisões para a vida em sociedade”. Muitas são, também, as experiências bem-sucedidas de apoio à integração social de ex-detentos realizadas por organizações não governamentais. No Brasil, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (Apacs) têm oferecido um bom exemplo, que, incrivelmente, segue sendo pouco conhecido e lembrado. A *Prison Fellowship*, uma ONG norte-americana de inspiração religiosa que promove a idéia da Justiça Restaurativa e já atua em mais de 100

países é completamente dedicada à reforma do sistema de justiça e à assistência a presos e seus familiares. Um dos seus programas assegura iniciativas de boas-vindas a ex-presidiários, envolvendo, com sucesso, voluntários das comunidades e igrejas de distintas convicções. Exemplos do tipo podem ser encontrados em quase todos os países.

Conclusão

O debate sobre segurança pública no Brasil segue uma trajetória errática e pouco racional, marcada pela disseminação de uma extraordinária demanda punitiva, pela ideologização e pela inexistência de espaços institucionais permeáveis aos acúmulos produzidos pela experiência internacional e pelas evidências colhidas em pesquisas científicas. As possibilidades de inovação, seja na reestruturação do modelo de polícia “constitucionalizado”, seja na adoção coerente de políticas e técnicas orientadas pelos objetivos da prevenção, seguem sendo, portanto, pequenas.

O relativo abandono de crianças e adolescentes das nossas periferias, a inexistência de definições políticas que permitam o desenvolvimento de programas efetivos de resgate social dos jovens em situação de risco, a resposta tradicional da repressão e do encarceramento massivo e a crise penitenciária produzida por uma política criminal equivocada e pela omissão oficial fazem com que a reprodução ampliada do crime e da violência no Brasil encontrem as condições ideais. Desconstruir estas condições é, hoje, o principal desafio para uma política exitosa de segurança no Brasil. ✎

1. A base de dados disponível sobre a evolução das taxas criminais no Brasil é, invariavelmente, aquela oferecida pelos registros policiais. Entretanto, a maior parte das vítimas em todo o mundo não registra ocorrência. As taxas de subnotificação são ainda mais altas no Brasil por conta da baixa confiança nas polícias. Por isso, para se estimar o número de crimes praticados e medir as tendências criminais é preciso contar com pesquisas de vitimização, o que tem sido sistematicamente negligenciado no Brasil.
2. Em 1930, apenas 2% das mortes no Brasil eram produzidas por causas violentas (homicídios e acidentes). Atualmente, as causas violentas respondem por 13,5% do total de óbitos. A década de 80 foi o momento da “virada” nessa evolução epidemiológica, com um aumento de 29% na proporção de mortes violentas. Morreram no Brasil, por conta da violência, apenas entre 1991 e 2000, 1.118.651 (um milhão, cento e dezoito mil, seiscentos e cinquenta e uma) pessoas. Desse total de óbitos, 369.068 foram por homicídios, 62.480 por suicídio e 309.212 por acidentes e violências no trânsito e nos demais transportes (MINAYO, 2004).
3. Ver, por exemplo: Manning, P.K. (1977), *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, MIT Press. e Kelling, G.L. e Wycoff, M.A. (1978), *The Dallas Experience: Volume 1. Organizational Reform*. Washington, DC, Police Foundation.
4. O conceito de “opinião pública” é controverso nas ciências sociais e tomo-o aqui, provisoriamente, apenas para procurar designar as opiniões mais comumente expressas pela maioria das pessoas.
5. Algumas pesquisas fora do Brasil têm demonstrado que as convicções do público em favor de punições mais duras são contrastadas pelas respostas colhidas quanto a casos concretos, momento em que a maioria dos entrevistados costuma ser mais leniente do que as sentenças comumente aplicadas. Opiniões fortemente punitivas podem, assim, traduzir em larga medida preconceitos e ausência de informações.
6. Ver, por exemplo: Weisburd e Braga 2006.
7. Este modelo é aquele que aposta na dissuasão, que aumenta o número de policiais, que se estrutura a partir de uma central telefônica e de patrulhas motorizadas que circulam aleatoriamente pela cidade à procura de responder com rapidez às chamadas em casos de crimes graves e efetuando o maior número de prisões possível (WEISBURD e ECK 2004: 44).
8. “Pontos quentes”, expressão que trabalha uma das mais importantes características do crime e da violência: sua concentração espacial.
9. Ver http://www.rethinking.org.uk/informed/pdf/alternatives_to_prison.pdf.
10. 23 milhões de crimes são cometidos anualmente nos EUA, segundo dados do serviço nacional de pesquisas de vitimização (National Crime Victimization Survey - NCVS). Desse total, 22%, ou 5,2 milhões de crimes são praticados com violência. A cada ano, há cerca de 16 mil homicídios nos EUA (taxa média nacional de seis homicídios para cada 100 mil habitantes). Bureau of Justice Statistics (2004), *Crime Victimization*, disponível em: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvictgen.htm>.
11. O custo individual (sem contar os custos de vitimização) expressa o resultado da divisão do total previsto pelo orçamento para o sistema de justiça criminal (\$ 90 bilhões), somado ao gasto anual com segurança privada (\$ 65 bilhões) pelo número de civis (289.558.274 pessoas, segundo US Census Bureau).
12. Os custos de encarceramento per capita na maioria dos países europeus são superiores a estes. O governo da Irlanda do Norte, por exemplo, estima em € 87,950 o custo médio para se manter uma pessoa presa por um ano (SEYMOUR, 2006).
13. Para uma exposição sistemática sobre prevenção ao crime e à violência e as evidências disponíveis quanto às políticas públicas para a infância e a juventude, ver o trabalho de Rolim (2006).
14. Tenho procurado demonstrar que dois conceitos podem indicar melhor os sentidos em que as políticas de prevenção devem ser compreendidas: o primeiro deles – “fatores de risco” –, retiro diretamente da epidemiologia; o segundo – “agenciamento” – é empregado em um sentido próprio a partir da sugestão da esquizoanálise, destacadamente das reflexões de Deleuze e Guattari (1995).
15. Conselheiros com experiência de trabalho comunitário, tipicamente entre 20 e 30 anos, que cresceram nos distritos policiais onde trabalham. Muitos possuem credibilidade com os jovens porque estiveram envolvidos em brigas com gangues, drogas e violência. São respeitados pelas comunidades e muito bem informados.
16. Para Minneapolis, a redução foi de 30% dos homicídios, ver: Office of Juvenile Justice Delinquency. (n.d.) Minnesota HEALS (Hope, Education, and Law and Safety) – Minneapolis and St. Paul, MN. National Criminal Justice Reference Service, disponível em: http://ojjdp.ncjrs.org/pubs/gun_violence/profile07.html.
Para Stockton, a redução foi de 75% dos homicídios de jovens relacionados a gangues, ver: Wakeling, S. (2003). *Ending gang homicide: Deterrence can work*. Disponível em <http://safestate.org/documents/local%20level%20.pdf>.
Para Greensboro, ver: Kennedy, D. A. (2002, July 15). *We can make Boston safe again*. Disponível em: http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2002/kennedy_boston_violence_bg_071502.htm.
17. Segundo WIEBE et al. (1999), as primeiras horas após o turno normal de aula conformam um período crítico em que se concentra a maior parte dos crimes juvenis, se forem considerados apenas os dias letivos.
18. A expressão “bullying” dá conta do fenômeno da violência em suas múltiplas formas — desde a agressão física até o isolamento e a humilhação — produzida entre pares. O fenômeno é particularmente significativo entre pré-adolescentes e adolescentes nas escolas.
19. Ver Moseley et al. 2006.
20. Web-site: http://www.csc-scc.gc.ca/text/home_e.shtml.

Referências Bibliográficas

- BRODEUR, Jean-Paul. (2005), Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Edusp.
- CORDNER, Gary W., FRASER, Craig B. e WEXLER, Chuck. (1991), "Research, Planning and Implementation." in: William A. Geller (ed.), Local Government Police Management, Washington, D.C.: International City Management Association.
- COHEN, M. A. 1998, "The monetary value of saving a high-risk youth", Journal of Quantitative Criminology 14(1): 5-33, citado por WILLIAM CHRISTESON e SANFORD NEWMAN 2004.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Félix (1995), Mil platôs – capitalismo e esquizofrenia. V. 1. Rio de Janeiro: 34.
- GIDDENS, Anthony. (2001), Em defesa da Sociologia: ensaios, interpretações e trélicas. São Paulo: UNESP.
- GOLDSTEIN, Herman. (1990), Problem-oriented Policing. New York: McGraw-Hill.
- GREENE, J.R. (2002), "Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário". in: Brodeur, Jean-Paul (ed.), Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Edusp.
- GREENE, M. (1980). Incapacitation effect of imprisonment policies on crime. Pittsburgh: Carnegie-Mellon University, Tese de Doutorado.
- JUSTIÇA GLOBAL, NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS. (2003), Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Disponível em: www.global.org.br/portuguese/arquivos/Portugues.pdf.
- KENNEDY, D. M., "A Look at Reacting to Violence, but Boston Proves Something Can Be Done", em The Washington Post, 23 de maio de 1999, cit. por WILLIAM CHRISTESON & SANFORD NEWMAN, 2004.
- LANE, Roger (2003), "Polícia urbana e crime na América do século XIX". in: Michael Tonry & Norval Moris (Orgs.), Policiamento moderno. São Paulo: Edusp.
- MILLER, Jerome G. (1996), Search and Destroy: african-american males in the criminal justice system. Cambridge University Press.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2004), "Violência: um tema que a realidade social impõe à atenção médica". Disponível em: www.abem-educomed.org.br/publicacoes/revista_digital/pdf_vol_1_2004/minayo.pdf.
- MIR, Luís. (2004), Guerra civil, Estado e trauma. São Paulo: Geração Editorial.
- MONET, Jean-Claude. (2001), Polícias e sociedades na Europa. São Paulo: Edusp.
- MOSELEY, D., CLARK, J., BAUMFIELD, V., HALL, E., HALL, I., MILLER, J., BLENCH, G., GREGSON, M.; SPEDDING, T.; SOUDEN, R. e LIVINGSTON, K. (2006), Developing oral communication and productive thinking skills in HM Prisons. Disponível em: www.lseducation.org.uk/user/login.aspx?code=052285&P=052285PD&action=pdfdl&src=xoweb.
- RAMOS, Sílvia & PAIVA, Anabela. (2005), Mídia e violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. Relatório preliminar de pesquisa. Rio de Janeiro, CESEC/ FORD FOUNDATION/ ANDI. Disponível em: www.ucamcesec.com.br/at_proj_conc_texto.php?cod_proj=215
- ROGERS, Everett M. (1995), Diffusion of Innovations. New York: Free Press.
- SEYMOUR, Mairéad. (2006), Alternatives To Custody. Disponível em: www.iprt.ie/iprt/1754.

SOARES, Luiz Eduardo. (2006), *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.

TONRY, M. e FRASE, R.S. (eds.) (2001), *Sentencing and Sanctions in Western Countries*. New York: Oxford University Press.

WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (2006), "Understanding police Innovation", in: *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

WEISBURD, D., e ECK, J. (2004), "What can police do to reduce crime, disorder, and fear?" *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.

WELSH, B. C. (2003), *Economic costs and benefits of*

primary prevention of delinquency and later offending: A review of the research. Em D. P. Farrington & J. W. Coid (eds.), *Early prevention of adult antisocial behavior*, London: Cambridge University Press.

WIEBE, D. J., MEEKER, J. D., e VILA, B. (1999), *The Orange County Gang Incident Tracking System: Hourly trends of gang crime incidents, 1995–1998*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice and the Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

WILLIAM CHRISTESON, M.H.S. e SANFORD NEWMAN, J.D. (2004), *Caught in the Crossfire: Arresting Gang Violence By Investing in Kids A Report from FIGHT CRIME: INVEST IN KIDS*, Washington, DC. Disponível em: www.fightcrime.org/reports/gangreport.pdf

Data de recebimento: 12/02/07

Data de aprovação: 01/03/07