

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 2

Edição 3

julho/agosto 2008



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Comitê Editorial

Arthur Costa Trindade Maranhão e Renato Sérgio de Lima

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro)

Chris Stone (Harvard University)

Fiona Macaulay (University of Bradford)

Luiz Henrique Proença Soares

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo)

Assistente Editorial

Adriana Taets

Colaboradores dessa edição

Carolina de Mattos Ricardo

Cristiane Kerches da Silva Leite

Guaracy Mingardi

Guilherme Assis de Almeida

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Júnior

João Trajano Santo-Sé

Josephine Bourgois

Paula Miraglia

Roberto Maurício Genofre

Sílvia Ramos

Sônia Nahas de Carvalho

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Capa e produção editorial: URBANIA · **Tiragem:** 700 exemplares

Telefone: (11) 3081-0925 · **e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

Endereço: Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1.409 – Pinheiros – São Paulo – SP – 05406-050

Gráfica: RR Donnelley

As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Versão digital disponível no site www.forumseguranca.org.br/revista

Apoio: Tinker Foundation Incorporated, Open Society Institute e Ford Foundation.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Sumário

	Nota do Editor	5
Artigos	Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso	6
	<i>Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício</i>	
	A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro	30
	<i>Ana Paula Mendes Miranda, Vivian Ferreira Paes e Letícia de Luna Freire</i>	
	Desenho do espaço público como ferramenta para a prevenção da violência	56
	<i>Anika Gärtner</i>	
	Fatores preditivos da violência na Região Metropolitana de Porto Alegre	70
	<i>Júlio Francisco Gregory Brunet, Luiz Tadeu Viapiana, Ana Maria de Aveline Bertê, Clayton Brito Borges</i>	
	Prevenindo a delinquência violenta nos jovens	90
	<i>Anthony N. Doob</i>	
	A violência armada e seus impactos sobre a população civil: um fardo necessário?	104
	<i>Eduarda Hamann-Nielebock e Ilona Szabó de Carvalho</i>	
	Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas	120
	<i>Marcelo Barros Correia</i>	
	Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito	134
	<i>Geová Barros</i>	
Resenha	Chefe de quadrilha por um dia, Sudhir Venkatesh	156
	<i>José Luiz Ratton, Clarissa Galvão e Thayane Soares</i>	
Depoimento	Violência e criminalidade como desafios para a democracia no Brasil	162
	<i>Paulo Sette Câmara</i>	
Errata	172

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

A consolidação de um espaço e de um legado

Chegamos ao terceiro número da *Revista Brasileira de Segurança Pública* com a sensação de dever cumprido e do acerto em publicar um periódico científico dedicado ao tema da segurança pública. A revista, ao que tudo indica, está abrindo um espaço, que antes não existia, e contribuindo para o debate democrático e qualificado sobre essa área tão sensível à realidade brasileira e, mesmo, latino-americana.

Nossa responsabilidade aumenta e novos desafios nos são impostos: manter a qualidade e atualidade das discussões; fomentar a participação de diferentes segmentos e perfis profissionais envolvidos na temática da segurança pública; buscar a excelência científica e a conseqüente indexação em sistemas de referência reconhecidos; estabelecer parcerias para tratar de assuntos de interesse nacional e ou regional, entre vários outros que ainda estão por vir.

Todo este trajeto não teria sido possível sem o apoio do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da Fundação Tinker, do Open Society Institute e de diversas outras instituições e pessoas que apostam no projeto da Revista e que a incentivam, não obstante todas as dificuldade inerentes à publicação de periódicos científicos no Brasil. Como exemplo dessa aposta, não é possível deixar de mencionar a presença marcante e serena de Paulo de Mesquita Neto na co-edição dos dois primeiros números. Sem dúvida, o trabalho silencioso de Paulo, de interlocução com autores e revisores, é um dos principais responsáveis pela RBSP chegar até aqui. Infelizmente perdemos Paulo, mas o seu legado de seriedade, rigor e generosidade não será esquecido.

Por fim, num gesto de comprometimento com os propósitos do Fórum, anuncio que Arthur Trindade Maranhão Costa aceitou dividir comigo as tarefas editoriais da *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Arthur tem grande experiência como editor, na Universidade de Brasília – UNB, e já traz para esse terceiro número um olhar minucioso sobre os requisitos e as regras editoriais que podem consolidar um projeto editorial.

Boa leitura!

Renato Sérgio de Lima

Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Editor da RBSP

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso

Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Ludmila Ribeiro é bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, administradora pública pela Escola de Sociologia da Fundação João Pinheiro, mestre em Gestão de Políticas Sociais pela mesma instituição e doutoranda em governo pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. É pesquisadora associada do Center for Latin America Studies da Universidade da Flórida e consultora do Viva Rio, na área de Segurança Pública Municipal.

✉ ludmila.ribeiro@gmail.com

Luciane Patrício é cientista social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense e doutoranda em Antropologia pela mesma instituição. É professora da Universidade Cândido Mendes e consultora do Viva Rio, na área de Segurança Pública Municipal. ✉ luciane.patricio@uol.com.br

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão e uma contribuição instrumental à problemática do monitoramento e da avaliação das políticas públicas municipais. A partir do estudo de um caso de implementação de um plano municipal de segurança pública, procura-se demonstrar como esta experiência pode permitir a construção de um arcabouço conceitual que viabilize a formulação de indicadores de monitoramento e avaliação para políticas públicas de redução da criminalidade e da violência e da melhoria da qualidade de vida no espaço público. A idéia é problematizar e construir, a partir do organograma de metas, objetivos e estratégias de implementação, indicadores de monitoramento e avaliação de cada uma das intervenções realizadas. Com isso, espera-se verificar a viabilidade de generalização desses indicadores para outros municípios brasileiros que estão no processo de implementação de planos municipais de segurança pública.

Palavras-Chave

Segurança pública. Planos municipais de segurança pública. Monitoramento e avaliação. Políticas públicas.

Nos últimos anos, o tema da segurança pública tem ocupado posição de destaque nas agendas governamentais brasileiras em todos os níveis da federação, ao contrário do que se observava no início da década de 1980, quando a criminalidade violenta era um fenômeno típico das capitais e suas regiões metropolitanas. Como consequência da disseminação deste tipo de violência para territórios distantes das capitais brasileiras, ações relacionadas à segurança pública ganharam importância no contexto municipal, tornando as prefeituras protagonistas na proposição de projetos de prevenção ao crime, à violência e voltados para a melhoria da qualidade de vida no âmbito das cidades (WAISELFISZ, 2004).¹

Como bem destacam Ricardo e Caruso (2007), até o início da década de 1990, os municípios usavam o argumento de que segurança pública era dever dos governos estaduais. Para tanto, os diversos gestores municipais baseavam-se na própria Constituição Federal de 1988 – CF/88, que em seu art. 144 faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Contudo, o que se observa a partir da segunda metade da década de 1990 é uma reinterpretação deste mesmo dispositivo legal relativo

à segurança pública, dentro da perspectiva de descentralização das políticas públicas, o que, por sinal, naquela época, já era realidade na seara da educação, saúde e habitação, entre outras. Ou seja, se a questão da descentralização das políticas de segurança pública apenas se inseriu no debate nacional a partir da segunda metade dos anos 1990, isso não significa que outras áreas de políticas sociais não tivessem sido foco de tais debates. Ao contrário, a inserção da temática da segurança pública neste novo paradigma deveu-se, especialmente, ao fato de outras searas já terem passado por este processo de constituição de um novo arranjo institucional para produção de tal serviço de maneira altamente exitosa.

No entender de Höfling (2000), no Brasil, esta questão da descentralização das políticas públicas foi introduzida por ocasião das discussões que culminaram na elaboração da Constituição Federal de 1988. Naquela época, a descentralização apresentou-se como “bandeira” de democratização, de relações menos desiguais e injustas entre os diferentes grupos e setores sociais, entre as diversas regiões do Brasil, em sua articulação com uma política central. A CF/88 foi, portanto, apenas um reflexo desta tendência.

De acordo com Arretche (1999), a implementação de arranjos institucionais descentralizados quando do provimento de políticas relacionadas às áreas de educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habita-

ção popular foi iniciada já no começo da década de 1990. No entanto, estes novos arranjos ganharam força a partir de 1997, quando diversos setores das políticas sociais se viram obrigados a implementar organismos colegiados de representação paritária entre Estado e setores da sociedade civil e outras searas passaram a ser geridas direta ou indiretamente no âmbito local. Segundo a autora, se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 1990, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se operou no sistema brasileiro de proteção social durante a década de 1990.

Portanto, se pensarmos em uma perspectiva histórica, é possível afirmar que, na área da segurança pública, o processo de descentralização caminhou a passos um pouco mais lentos do que em outras, uma vez que começou somente no final da década de 1990, especialmente a partir da reinterpretação dos preceitos constitucionais, a qual, contudo, ainda não gerou nenhuma legislação federal regulamentando este novo arranjo institucional que se encontra em fase de articulação.

Esta reinterpretação pode ser entendida como o processo a partir do qual os municípios passaram a afirmar que a CF/88, no seu artigo 144, já trouxera, mesmo que vagamente, a responsabilidade da segurança (não exatamente da segurança pública) para a esfera municipal. A partir deste marco, o papel do município no campo da segurança pública constituiu objeto de análise de diversos estudos acadêmicos, que enfatizam as inovações e os investimentos em termos de arranjo organizacional que esta instância tem criado

como forma de mediar os problemas relacionados à segurança pública em nível local.

É certo afirmar também que é somente a partir de 2003 que as prefeituras, em geral, passam a dedicar esforços mais regulares e planejados nesta área, estimulados pelo governo federal através, especialmente, da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula (2003), o qual dedicou todo o capítulo IV às “reformas substantivas na esfera municipal”, enfatizando, principalmente, a instituição de Guardas Municipais para tratar desta questão (RICARDO; CARUSO, 2007).

Ao Plano Nacional de Segurança Pública, seguiu-se a alteração da regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pela Lei nº 10.746/03. De acordo com Ricardo e Caruso (2007), antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam Guardas Municipais podiam pleitear os recursos do Fundo. Com esta alteração, tal possibilidade ampliou-se para aqueles que, mesmo sem guarda municipal, desenvolvam políticas de segurança pública, tais como parcerias com a Polícia Militar, consecução de diagnósticos e confecção de planos de segurança, além da constituição de Conselhos Municipais de Segurança.

Outra mudança importante, que contribuiu ainda mais para a formalização do município enquanto agente indispensável à gestão da segurança pública, foi a publicação do Decreto nº 4.991, de 18/02/2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Em seu art. 14, essa legislação definiu as competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, entre as quais destaca-se a de estimular

e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade.²

Em 2006, a Prefeitura Municipal de Barra Mansa representou um dos municípios que recebeu recursos do FNSP. A partir de parceria constituída com uma instituição não-governamental,³ em 2004, a prefeitura elaborou um diagnóstico dos principais problemas relacionados à criminalidade e à segurança pública no município, o que subsidiou a construção de um Plano Municipal de Prevenção à Violência para a cidade. Este reuniu um conjunto de medidas que tinham como objetivo a redução da violência e da criminalidade e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Foi a partir da liberação dos recursos, em 2006, que a prefeitura iniciou o processo de implementação das iniciativas propostas pelo Plano, em convênio com a ONG Viva Rio.

Este artigo aborda a implementação de uma política de segurança pública municipal, analisando a experiência de Barra Mansa à luz das teorias acerca do processo de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Com isso, espera-se problematizar os desafios enfrentados pelos gestores municipais com a progressiva descentralização de certas políticas relacionadas à segurança pública e, ainda, pontuar os dilemas referentes à atividade científica de análise de uma política pública desta natureza, fenômeno este que está intrinsecamente relacionado ao processo de monitoramento e avaliação das políticas de segurança municipal de uma maneira geral.

A constituição de um arcabouço conceitual

Nos artigos acadêmicos, especialmente os que trabalham com algum estudo de caso, é bastante comum iniciar a discussão com a constituição de um arcabouço conceitual que auxilie não apenas a identificação das principais variáveis a serem consideradas na análise do problema, mas também em que medida o argumento que o artigo pretende desenvolver se encaixa ou não com o fenômeno escolhido como foco desta discussão.

Neste texto, a situação não é diferente. Isso porque, qualquer que seja o trabalho de discussão de estudo de caso, ainda que a proposta seja apresentar pontos que possam ser aplicados facilmente na “vida como ela é”, o arcabouço conceitual auxilia não tanto no melhor entendimento da questão, como na elucidação do que realmente vale a pena ser enfatizado. Com isso, evita-se a tendência natural de se escrever tudo em um cenário que cabe apenas pontuar algumas questões mais importantes para a qualificação do debate que se pretende constituir.

No caso específico da abordagem de uma política pública, o arcabouço conceitual pode ser definido como uma *orientação causal que auxilia a abordagem do problema em foco*. Como tal, esta moldura viabiliza a formulação de um modelo que, de um lado, aponta os principais problemas de um dado contexto e, de outro, apresenta as soluções propostas e as maneiras de avaliar estas soluções. Esta definição de problemas e soluções deve ser ainda baseada em estudos já elaborados sobre este mesmo problema/objeto de estudo, que ajudam

o pesquisador a refletir sobre o que pode ser melhorado/incorporado para a melhor qualificação do debate em uma determinada área (STINCHCOMBE, 1968).

Considerando ser este artigo um estudo de caso, para facilitar a identificação dos conceitos-chave com os quais estamos traba-

lhando, decidiu-se sistematizá-los, ainda que de forma resumida, no Quadro 1, que apresenta alguns conceitos da *policy analysis* considerados de fundamental importância tanto para a compreensão de políticas públicas quanto para a estruturação de um processo de pesquisa que vise a realização de estudos de caso (FREY, 2000).

Quadro 1 Sumarização do arcabouço teórico da análise do plano municipal de segurança pública do município de Barra Mansa

Conceito	Definição
Implementação de uma política pública	Corresponde à execução de atividades que permitam que determinadas ações previstas em uma política se transformem em realidade (SILVA; MELO, 2000).
Monitoramento de uma política pública	É o exercício do controle tipo “alarme de incêndio”, que se refere ao acompanhamento contínuo de atividades, no sentido de verificar desvios ou problemas que possam implicar, especialmente, na não realização de uma dada ação dentro do lapso de tempo previsto (MELO, 2001) ⁴ . Visa identificar disparidades importantes entre os objetivos que a política deseja atingir em relação ao lapso temporal proposto, subsidiando, desta forma, a tomada de decisões dos gestores (NUNES et al. 2001).
Avaliação dos resultados de uma política pública	Aquisição de um paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientem a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados no sentido de verificar se os objetivos propostos foram alcançados (ARRETICHE, 2003).
Participação do município na área de segurança pública	O papel do município na segurança pública se dá, especialmente, por meio de políticas preventivas e de Guardas Civas e proporcionando meios para que se efetive a cooperação interinstitucional e para que se imponham exigências mínimas de qualidade na provisão dos serviços de segurança pública (SOARES, 2006).
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública	Viabilização de uma estrutura mais descentralizada que acarretará num certo grau de independência capaz de permitir uma maior integração entre os atores envolvidos no processo, no aprimoramento de mecanismos de governança e um combate mais efetivo às origens do fenômeno da criminalidade (ZOUAIN; ZAMITH, 2006).
Participação comunitária na seara da segurança pública	Conscientização da população de que só se pode construir uma cultura de paz com a participação social, posto que não existe cidadania sem participação e, portanto, não há política de segurança pública eficiente no cenário atual sem participação popular. Ou seja, a transparência, a participação popular e o diálogo intra e extragovernamental complementam o desenho elementar do funcionamento do novo sujeito da gestão pública (SOARES, 2006).
Profissionalização da Guarda Municipal	A Guarda Municipal é ator social destinado a agir em situações de conflito no espaço público do município e, por isso, a profissionalização de seus componentes é indispensável para a compreensão da complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública, agindo em conformidade com este entendimento e atuando, portanto, como “solucionadores de problemas” (MELLO, 2006).
Redução e prevenção à violência doméstica e de gênero no âmbito municipal	Este conceito parte da percepção de que a situação de violência vivida responderia por agravos à saúde, ou danos físicos e/ou mentais da mulher que vive em situações de violência, demandando um serviço de saúde específico que a ajude a lidar com seu sofrimento, ou para responder a suas necessidades de terminar com este sofrimento, melhorando sua saúde (SCHRAIBER, 2003).
Prevenção à violência juvenil no nível local	Este conceito parte da idéia de que atacar a vulnerabilidade requer a mudança na percepção dos formuladores de políticas latino-americanos sobre o papel de políticas sociais para a construção de uma sociedade mais igual, justa, pacífica e desenvolvida economicamente (ABRAMOVAY et al. 2003).
Indicadores para a avaliação de planos municipais de segurança pública	Indicador é uma medida que ajuda a “responder à questão sobre quanto, ou se, progresso está sendo feito na direção de um certo objetivo”. Neste sentido, a definição de objetivos é claramente um pressuposto para a definição de indicadores, a qual, por outro lado, depende da disponibilidade de dados e informações que permitam “medir” progressos na direção de objetivos determinados. Por exemplo, a partir de uma determinação de objetivos da política de segurança pública, como, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida da população, é possível iniciar um processo de discussão e construção de indicadores para medir progresso na direção destes objetivos (MESQUITA, 2006).

O arcabouço conceitual sumarizado no Quadro 1 viabilizou a identificação e a elaboração de conceitos que espelhem o problema abordado pela política pública, tornando possível na seção seguinte, a melhor identificação dos objetivos que o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa procurou atingir e quais foram os resultados alcançados pela intervenção pública no espaço de ação social.

Neste sentido, se a moldura teórica que orienta este artigo é entendida como um diagrama mental ou mapa que interliga conceitos, na seção seguinte espera-se demonstrar como cada um desses conceitos se interliga com as estratégias de ação desenvolvidas para alcance dos objetivos propostos. No entanto, antes de iniciar este processo, faz-se indispensável discutir um pouco mais qual a relevância de se monitorar a implementação e avaliar os resultados de uma política pública como esta, mesmo porque este é o objetivo deste artigo.

O monitoramento e a avaliação representam um processo sistemático de análise das ações, características e resultados de um programa social ou uma política pública, capaz de gerar recomendações para sua correção e melhoria. Avaliar é atribuir valor, medir grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações. Assim compreendidos, o monitoramento e a avaliação identificam processos e resultados, quantificam e qualificam dados de desempenho, comparam, analisam, informam e propõem, permitindo o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo projeto ou programa social (CANO, 2004).

O entendimento do que seja um processo de monitoramento e avaliação, segundo o UNICEF

(1990), está relacionado à idéia de exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. Sendo assim, o propósito do monitoramento e da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Como destacam Belluzzo e Lima (s/d, p. 3):

A produção de conhecimento para fins de avaliação de políticas públicas supõe, de um lado, a mobilização de dados e informações acerca da ação pública em questão e, de outro, a construção de referenciais conceituais e metodológicos que compõem as pesquisas e análises de avaliação. Sem ambas o processo de avaliação não se torna possível.

No caso do projeto em análise, o processo de monitoramento e avaliação foi importante, em um primeiro plano, porque ajudou o Viva Rio a pensar os conceitos que subjazem a prevenção da violência e a melhoria da qualidade de vida no nível local. Esta reflexão foi importante especialmente no sentido de permitir a identificação dos equipamentos (como, por exemplo, o sistema integrado de informações e a rede dos programas de prevenção) e das ações que podem ter o seu curso alterado no processo de transformação de um projeto-piloto em uma política pública.

Por outro lado, este exercício (de monitoramento e avaliação) foi relevante na medida em que, tradicionalmente, os projetos e programas sociais não contam com esta fase, seja no decor-

rer de sua execução, seja em seu encerramento. São poucos os projetos que desenvolvem esses procedimentos. A idéia que norteou este processo foi a de constituir algo mais palpável e mais útil do que a tradicional e compulsória prestação de contas.

Assim, o propósito deste artigo foi o de ocupar a lacuna de indicadores de monitoramento e avaliação das ações implementadas pelos planos municipais e, com isso, verificar em que medida os objetivos do projeto-piloto puderam, de fato, serem alcançados a partir das intervenções propostas.

Esta avaliação foi, ainda, fundamental para a introdução da correção de rumos no processo de implementação desta política pública. Este tipo de prática possuiu um caráter estratégico no âmbito da parceria Viva Rio/Prefeitura Municipal de Barra Mansa, uma vez que permitiu reorientar o planejamento e a execução das ações necessárias à transformação do projeto em política pública.

O Plano Municipal de Barra Mansa foi analisado considerando-se a idéia de que o município pode: motivar e viabilizar a instituição de arranjos que promovam a maior racionalidade e a integração das políticas/instituições voltadas à prevenção da criminalidade no âmbito local; instituir Guardas Municipais com funções suplementares na seara da segurança pública; e envolver a população na identificação de problemas/soluções que viabilizem a redução da violência. A partir deste processo, foram constituídos indicadores de monitoramento e avaliação.

Portanto, nesta seção, procura-se explicitar qual é o arcabouço conceitual que orienta esta

reflexão, a partir da descrição dos principais termos com os quais se está trabalhando e ainda da explicação do mapa que relaciona tais conceitos. Com isso, espera-se ter fundado o subsídio teórico que permitirá, na seção subsequente, interligar problemas, soluções e indicadores.

A partir da conexão entre a reflexão conceitual acerca do monitoramento e avaliação de políticas públicas com a análise de um caso concreto, espera-se contribuir para a produção de conhecimento qualificado nesta área.

O Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Para a melhor compreensão do que foi a experiência do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa faz-se indispensável a contextualização desta localidade, do cenário no qual o plano foi elaborado e das principais ações propostas.

O município de Barra Mansa está situado na maior concentração urbana do Médio Paraíba Fluminense, como também é perpassado pela Rodovia Rio-São Paulo, coração do principal núcleo macroeconômico do país. De acordo com o IBGE, a população do município, em 2007, era de 175 mil habitantes. Sua extensão territorial é de 548,90 km², sendo que a zona rural de Barra Mansa ocupa 56% do território, apesar de responder por menos de 4% do total populacional. Ou seja, quase a totalidade dos habitantes reside nas áreas urbanas.

Entre os elementos identificados no diagnóstico da cidade, observaram-se a falta de ar-

ticulação das instituições da esfera municipal e a ausência de integração entre os órgãos responsáveis pelas ações relacionadas à ordem e à segurança pública no município. Nesta época, a cidade também não possuía uma unidade gestora para tratar da questão da segurança pública, como, por exemplo, uma secretaria/coordenadoria municipal.

É importante ressaltar também que, no momento de elaboração do diagnóstico (2004), o município não era dotado de espaços de participação comunitária relacionados à segurança pública, como, por exemplo, um conselho comunitário.

Em relação à Guarda Municipal, o diagnóstico revelou que esta possuía poucos espaços de qualificação profissional continuada e uma estrutura organizacional frágil, marcada pela ausência de um plano de cargos e salários e pela incapacidade de cobertura de todo o território municipal. No que diz respeito ao planejamento operacional, a guarda não era dotada de um banco de dados que registrasse as informações de maneira sistemática e subsidiasse o planejamento de suas ações.

Por fim, os dados quantitativos sobre incidência criminal utilizados na confecção de tal relatório apontaram dois problemas prioritários: violência juvenil e violência doméstica.

A partir deste diagnóstico, o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa propôs a realização de diversas ações estruturadas em quatro eixos específicos: gestão; guarda municipal; prevenção à violência doméstica e de gênero; e prevenção da violência perpetrada por jovens.

A proposta inicial do eixo gestão era a criação das seguintes estruturas: Secretaria Municipal de Ordem Pública; Conselho Comunitário de Segurança; e Fóruns Locais de Prevenção à Violência. No entanto, como entre a elaboração do plano municipal e a liberação dos recursos pela Senasp se passaram dois anos, algumas mudanças na proposta inicial tiveram que ser realizadas. Isso porque a própria prefeitura municipal, antecipando-se às liberações de recursos, acabou por mobilizar a criação de uma Secretaria Municipal de Ordem Pública e o Conselho Comunitário de Segurança Local. Com isso, a proposta inicial de constituição dessas instâncias foi substituída pelas seguintes ações: reformulação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SMOP); constituição do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência (GIPV); reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança (CCS); instituição de quatro Fóruns Locais de Prevenção à Violência (FLPV).

A reformulação da Secretaria Municipal de Ordem Pública teve como objetivo a reestruturação desta instância municipal que, apesar de ter sido criada, não tinha, ainda, sistematizado suas rotinas e fluxos de trabalho. Redefinir sua competência era requisito fundamental para que a mesma pudesse representar efetivamente um organismo estratégico com a missão de colaborar e dar assistência ao prefeito no desenvolvimento, avaliação e monitoramento dos programas e ações estratégicas dirigidas à prevenção e ao controle da violência e da criminalidade.

O Gabinete Integrado de Prevenção à Violência, por sua vez, é uma estrutura administrativa diretamente vinculada ao gabi-

nete do prefeito, que possui como objetivo principal a articulação das instituições municipais, estaduais e federais para a gestão da ordem pública em âmbito local.

A finalidade fundamental do Conselho Comunitário de Segurança é articular a participação comunitária nos programas de prevenção à violência e criminalidade no município, representando, portanto, um elo entre o GIPV e os Fóruns Locais.

Já os Fóruns Locais de Prevenção à Violência foram instituídos com o objetivo de constituir um canal de expressão e participação dos moradores dos diferentes bairros da cidade de Barra Mansa, funcionando como fórum de discussão e diagnóstico dos problemas comunitários. No âmbito do plano, foram formados quatro fóruns locais, que possuem a mesma abrangência da divisão territorial instituída pela Guarda Municipal: centro-norte, oeste, leste e sul.

O eixo Guarda Municipal, por sua vez, engloba três ações principais que objetivam a reestruturação deste órgão: instituição de um Sistema de Informação para o registro das ocorrências atendidas pela GM; criação do seu plano de cargos, carreiras e vencimentos; e um curso de qualificação para todos os membros da Guarda Municipal.

Em relação aos programas de prevenção, a estruturação de um programa destinado à prevenção e redução da violência doméstica e de gênero contemplou o desenvolvimento de quatro ações específicas: constituição de uma unidade gestora deste programa; criação

de um centro de atendimento que ofereça serviços para este público; construção de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito e; estruturação de uma rede de proteção às vítimas de violência doméstica e de gênero.

O programa de prevenção à violência juvenil, por sua vez, objetivou proporcionar aos jovens infratores ou em situação de risco uma alternativa à violência, por meio da inserção e acompanhamento do mesmo em um conjunto de ações que integram a rede de atendimento deste público.

A partir destes eixos de ação explicitados, o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa (PMPV) teve como finalidade principal a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção à violência e da manutenção da ordem pública. Considerando que o projeto teve sua implementação iniciada em janeiro de 2007, o que será observado nas seções seguintes é um esforço de análise de modo a verificar em que medida as ações propostas foram implementadas e se encontram funcionando de acordo com os objetivos propostos inicialmente.

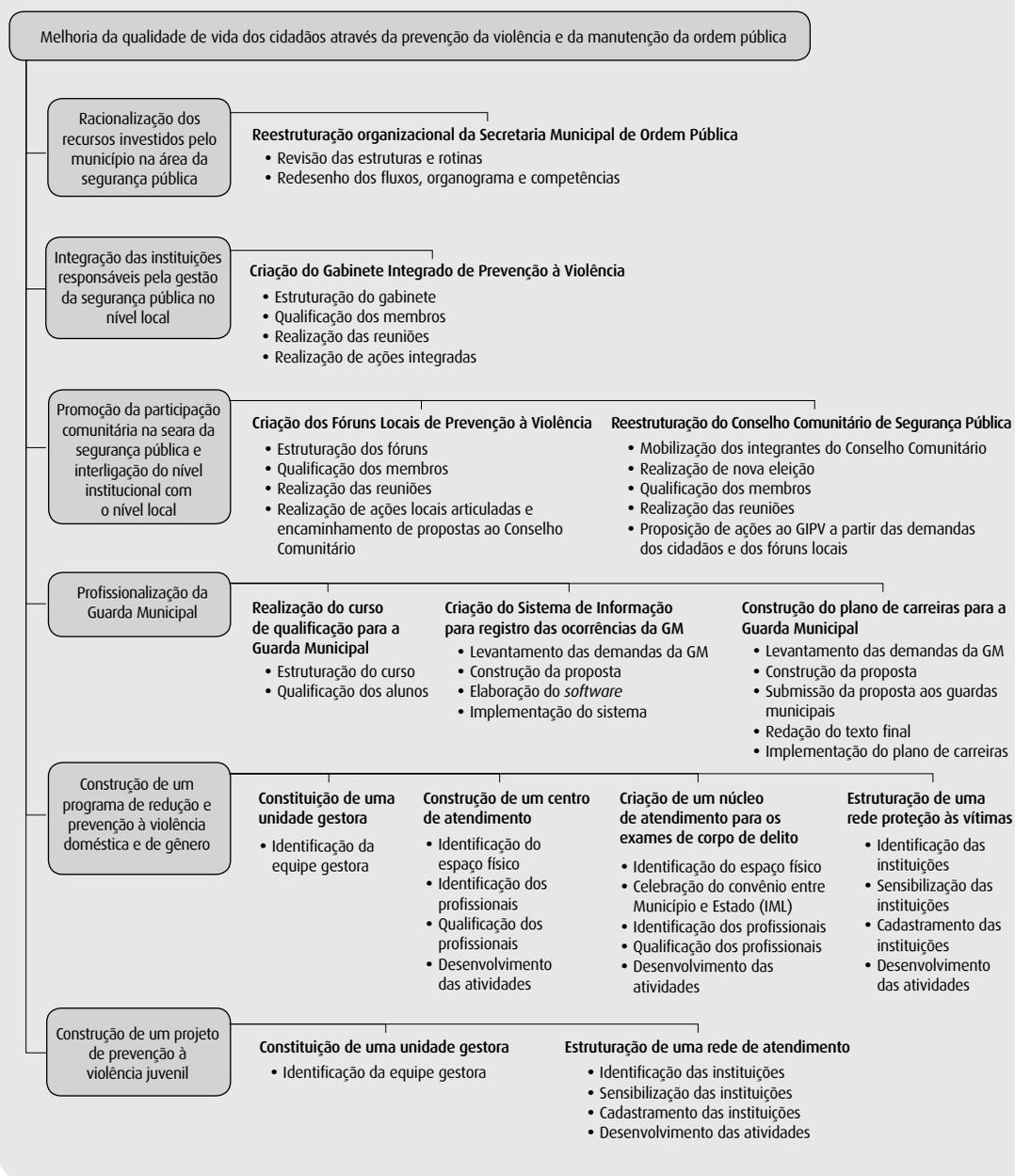
Objetivos, soluções e indicadores

No sentido de estabelecer as fronteiras que devem orientar a avaliação do projeto de Barra Mansa, a primeira atividade foi a identificação dos objetivos propostos pelo plano de trabalho que sustentou a elaboração do convênio entre a prefeitura de Barra Mansa e a Senasp e, por conseguinte, a parceria entre a prefeitura e o Viva Rio.

A partir desta identificação de objetivos, foi possível ainda, em um segundo nível, conectar a solução/ação que se correlaciona a cada um deles. Este exercício resultou na Figura 1, que

apresenta, no primeiro nível, a finalidade geral da política, no segundo, os objetivos específicos e, no terceiro, as intervenções propostas para o alcance de cada um desses objetivos.

Figura 1
Objetivo geral, objetivos específicos e intervenções propostas
Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa



A partir da construção deste mapa (sumarizado na Figura 1), em que cada objetivo se desdobra em intervenções e cada intervenção se desdobra em atividades e subatividades, foi possível a elaboração de indicadores de monitoramento para o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa.

De acordo com o Vera Institute of Justice (2003, p. 2), um indicador é uma medida que pode auxiliar tanto o pesquisador como o gestor de políticas públicas a avaliar a efetividade da sua ação, no que diz respeito seja à materialização desta ação no prazo previsto (monitoramento), seja ao alcance dos objetivos propostos (avaliação).

An indicator is a measure that helps “answer the question of how much, or whether, progress is being made toward a certain objective.” Indicators can be used at the highest policy levels to measure progress towards an overarching purpose, such as reducing the level of violence in society, or assuring equal access to justice across lines of gender, ethnicity, or economic class. Indicators are also commonly used to measure progress toward institutional objectives (intermediate outputs) – such as increasing the number of criminal convictions of those committing violent crimes or expanding the provision of legal services to people in poverty – that are expected to contribute to broader policy goals. At a third level, indicators can be used to measure the daily activities through which an institution can attain its objectives.

Ou seja, um indicador é uma medida que operacionaliza um determinado conceito abstrato, a partir do qual – que pode ser uma

temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas – chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis.

Finalmente, com base nessas definições, buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres (JANUZZI; ARRUDA, 2004).

Nestes termos, é possível afirmar que a formulação e o uso de indicadores são indispensáveis para a boa execução de qualquer política pública, uma vez que viabilizam os seguintes desdobramentos: geração de subsídios indispensáveis a alimentação do processo de tomada de decisão por parte dos gestores; transparência no uso dos recursos públicos destinados à execução do projeto; verificação da capacidade de gasto dos gestores associada a cada intervenção desenhada, impedindo disparidades de verbas entre as ações; acompanhamento da consonância entre a política nacional e a política local; e renegociação de prazos e recursos junto aos órgãos financiadores (SECRETARIA NACIONAL DE SAÚDE, 2006).

Assim, no sentido de verificar as ações já implementadas e acompanhar aquelas em fase de implementação no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa, foram construídos alguns indicadores de monitoramento, que estão necessariamente vinculados ao que se espera de cada intervenção proposta e em que medida pode-se considerar que esta foi executada. Este exercício teve ainda como objetivo verificar quais as atividades necessitam ser modificadas ou

implementadas durante 2008, para que os objetivos propostos pelo Plano possam ser efetivamente alcançados.

Como a idéia da elaboração desses indicadores era verificar se as atividades relativas

à implementação da ação tinham sido realizadas durante 2007, a maioria dos indicadores utilizados neste primeiro momento correspondeu ao tipo *foi realizada* ou *não foi realizada*, como é possível observar no Quadro 02.

Quadro 2 Indicadores de monitoramento das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas	Foi realizada
		Redesenho dos Fluxos, Organograma e Competências	Foi realizado
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações integradas	Foi realizada
Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Estruturação dos Fóruns	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Não foi realizada
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Foi realizada
		Realização de nova eleição	Foi realizada
		Qualificação dos membros da nova diretoria	Não foi realizada
		Realização das reuniões	Não foi realizada
		Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos fóruns locais	Não foi realizada
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Foi realizada
		Qualificação dos alunos	Foi realizada
	Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Foi realizada
		Construção da proposta	Foi realizada
		Elaboração do <i>software</i>	Foi realizada ⁵
		Implementação do sistema	Não foi realizada

(Continua)

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso
Lúdmila Ribeiro e Luciane Patrício

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007			
Profissionalização da Guarda Municipal	Construção do plano de carreiras	Levantamento das informações da GM	Foi realizado			
		Construção da proposta	Foi realizada			
		Submissão da proposta aos guardas municipais	Foi realizada			
		Redação do texto final	Foi realizada			
		Implementação da proposta	Não foi realizada			
Construção de um programa de prevenção e redução à violência doméstica e de gênero	Constituição de uma unidade gestora	Identificação da equipe gestora	Não foi realizada			
		Construção de um centro de atendimento	Foi realizada			
	Construção de um centro de atendimento	Identificação do espaço físico	Identificação dos profissionais	Não foi realizada		
			Qualificação dos profissionais	Não foi realizada		
			Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado		
			Criação de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito	Identificação do espaço físico	Celebração do convênio entre Município e Estado (IML)	Não foi realizada
					Identificação dos profissionais	Não foi realizada
					Qualificação dos profissionais	Não foi realizada
	Estruturação de uma rede proteção às vítimas de violência doméstica e de gênero	Desenvolvimento das atividades	Identificação das instituições	Foi realizada		
			Sensibilização das instituições	Não foi realizada		
			Cadastramento das instituições	Não foi realizada		
			Desenvolvimento das atividades	Não foi realizada		
Construção de um projeto de prevenção à violência juvenil	Constituição de uma unidade gestora	Identificação da equipe gestora	Não foi realizada			
		Estruturação de uma rede de atendimento ao jovem infrator ou em situação de risco	Foi realizada			
	Estruturação de uma rede de atendimento ao jovem infrator ou em situação de risco	Identificação das instituições	Sensibilização das instituições	Não foi realizada		
			Cadastramento das instituições	Não foi realizado		
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizada			

(Conclusão)

A partir deste primeiro monitoramento, foi possível verificar que as ações relativas à constituição do sistema municipal de gestão da segurança pública foram não apenas implementadas, mas também já se encontravam em fase de funcionamento. O mesmo se repete para nas ações previstas para a Guarda Municipal. Por outro lado, os programas de prevenção ainda encontravam-se em fase de implementação, o que, por si só,

indica a importância de continuidade do projeto, de tal forma que fosse possível, por um lado, institucionalizar os equipamentos criados durante 2007 e, por outro, criar as instâncias indispensáveis à consecução das ações voltadas para a redução da violência doméstica e de gênero e da violência praticada por jovens. Isso se materializou, em 2008, na transformação do projeto em política, dado o fato de que a prefeitura pas-

sou a financiar diretamente parte das ações do plano.⁶

Com a elaboração do Quadro 2, foi possível verificar ainda outras questões relevantes. Conforme destacado na seção anterior, entre a submissão do plano à Senasp e a liberação de recursos por parte desta passaram-se dois anos. Com isso, diante do dinamismo inerente à vida social, no momento da implementação do projeto, parte das ações previstas demandou uma reformulação, como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Ordem Pública e o Conselho Comunitário de Segurança.

Por outro lado, toda liberação de recursos demanda um convênio com prazo específico para execução das atividades. Mais uma vez, tendo Barra Mansa como estudo de caso, foi possível verificar que nem sempre o tempo prescrito pelas agências de fomento coincide com o tempo necessário à implementação do projeto. O efeito perverso deste fenômeno é que muitas vezes não existe a possibilidade de renegociação do tempo para além de um limite fixado e, dessa forma, atividades que demandam um tempo maior para serem realizadas acabam tendo apenas dois destinos: não serem realizadas com os recursos externos, ou terem apenas uma parte de suas atividades financiadas.

Este problema poderia ser contornado através da elaboração de um conjunto de indicadores que permitissem o monitoramento das ações no decorrer do processo. Esta iniciativa teria como consequência natural verificar em que medida os recursos

destinados a cada ação estão ou não sendo gastos no tempo previsto, uma vez que uma dada atividade pode demandar um tempo maior do que o postulado pelo convênio para ser efetivada.

Por fim, cumpre destacar ainda a importância de se constituir uma gama de indicadores que viabilizem a avaliação das ações em termos do alcance dos objetivos propostos, ou seja, indicadores de efetividade. Com isso, seria possível dar um salto qualitativo na tradicional prestação de contas – em geral, financeira – que hoje é formalmente realizada sempre que um projeto sustentado por recursos externos se encerra. No entanto, para compreender quais dimensões devem ser levadas consideradas na determinação do nome deste, é indispensável a apresentação de três conceitos primordiais: efetividade, eficiência e eficácia.

Como destacam Lima et al. (2004), a definição de cada um desses termos é um tema cuja discussão encontra-se em aberto, porque gera desconforto e insegurança, especialmente em se tratando da tentativa de arbitrariamente precisar uma definição de “êxito de um programa”, em situações adversas nas quais qualquer resultado positivo pode ser de extrema relevância.

Na Figura 1, foram colocados os componentes do plano em uma matriz, de maneira a vislumbrar as atividades, produtos, resultados e impactos pretendidos, com interligações entre os diversos itens no interior da matriz, apontando para as relações existentes entre os componentes. O monitoramento foi

feito passo a passo, seguindo-se o caminho das setas e verificando o que foi alcançado dentro do prazo previsto.

Neste momento de avaliação dos resultados alcançados, assume-se o conceito de *efetividade* enquanto o efeito das ações e práticas implementadas no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa. Com a utilização deste modelo teórico-lógico, pretende-se descrever a performance de cada produto (*eficiência*), sem, contudo, descuidarmos da idéia de *eficácia*, entendida enquanto aquilo que o plano potencializa àqueles que dele participam (LIMA et al., 2004).

Os indicadores de eficiência podem ser entendidos como uma medida do grau de alcance dos objetivos propostos pelo plano municipal. Como o fenômeno social é complexo e demanda algum tempo para ser alterado, esses indicadores apenas podem ser mensurados algum tempo após a intervenção na realidade.

Já os indicadores de efetividade permitem ao gestor público verificar em que medida as ações executadas geraram os efeitos desejados. Em outras palavras, os indicadores de efetividade nada mais são do que uma medida do grau de institucionalização do plano municipal na realidade da prefeitura, do município e, especialmente, na vida dos cidadãos.

A discussão sobre indicadores de eficácia, por sua vez, focaliza os resultados e os desdobramentos do projeto, particularmente no que se refere ao acompanhamento dos

participantes e dos ganhos e perdas auferidos por cada um desses.

Portanto, apesar de se considerar a importância desses três indicadores, serão utilizados apenas o conceito de eficiência, pois pretende-se apresentar um quadro mensurando o grau de alcance de cada um dos produtos (e consequente objetivo desses) previstos pelo plano.

A construção dos indicadores de avaliação, como bem destaca Januzzi (2001), remete a uma questão metodológica: a lógica de estruturação dos indicadores. De acordo com o autor, uma opção imediata para a estruturação de tal sistema seria a sua organização segundo as esferas temáticas da ação que se está analisando.

A partir do exercício de conexão entre o conceito teórico e a justificativa para a existência da ação no âmbito de cada objetivo, foi possível constituir os indicadores de eficiência sumarizados no Quadro 3.

Cumpre destacar que o quadro de indicadores de eficiência reúne apenas as atividades cujo processo de implementação se deu em 2007. Isso porque, se a atividade ainda se encontra nesta fase, não se pode falar em avaliação da consonância entre objetivos propostos e objetivos alcançados. Assim, considerando-se que os indicadores apresentados neste quadro foram todos construídos e testados na experiência de Barra Mansa, para os programas de prevenção que ainda se encontram em fase de implementação, não será descrito aqui o conjunto de indicadores de eficiência.

Quadro 3

Indicadores de eficiência das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas	Implementação da reestruturação organizacional proposta	Proposta implementada	Sim
		Redesenho dos fluxos, organograma e competências			
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Razão entre o número de órgãos que aderiram ao GIPV e o número de órgãos identificados	15 órgãos foram identificados e 13 órgãos aderiram ao GIPV	87%
		Qualificação dos membros	Razão entre o número de órgãos qualificados e o número de órgãos que aderiram ao GIPV	13 órgãos aderiram ao GIPV e 13 órgãos participaram da qualificação	100%
		Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Sete reuniões foram realizadas: duas reuniões extraordinárias e cinco reuniões ordinárias	167%
			Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	Não
			Razão entre o número de órgãos presentes às reuniões e o número de órgãos qualificados	Em média, as reuniões tiveram a presença de dez dos 13 órgãos que aderiram ao GIPV	77%
		Realização de ações integradas	Razão entre o número de ações integradas elaboradas e o número de reuniões realizadas	Foram elaboradas duas ações integradas nas sete reuniões realizadas	29%
			Razão entre o número de ações integradas implementadas e o número de ações integradas elaboradas	Foram elaboradas duas ações integradas e ambas foram implementadas	100%
			Razão entre o número de propostas oriundas do Conselho Comunitário implementadas e o número de propostas encaminhadas pelo CCS	O CCS não encaminhou nenhuma proposta para o GIPV	0%
		Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção Violência	Estruturação dos Fóruns	Razão entre o número de Fóruns instituídos e o número de Fóruns previstos
Razão entre o número de lideranças que aderiram à proposta e o número de lideranças identificadas	200 lideranças identificadas e 120 assinaram o termo de adesão				60%
Qualificação dos membros	Razão entre o número de lideranças qualificadas e o número de lideranças que aderiram à proposta			90 lideranças foram qualificadas e 120 aderiram à proposta	75%
Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas			Foram previstas 12 reuniões (três para cada Fórum) entre outubro e dezembro de 2007. Foram realizadas quatro reuniões (uma em cada Fórum).	33%
	Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas			Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
	Cumprimento da metodologia de resolução de problemas			Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	não
	Razão entre o número de ações implementadas e o número de ações elaboradas			Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
	Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência			Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
	Razão entre o número de bairros que integram o fórum e o número de bairros existente na cidade			Barra Mansa possui 89 bairros, dos quais apenas 30 assinaram o termo de adesão aos Fóruns	34%

(Continua)

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso
 Luadmila Ribeiro e Lucrane Patrício

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador		
Promoção da participação comunitária na seara da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Razão entre o número de bairros presentes a cada reunião e o número de bairros que integram o Fórum	Foram qualificadas 90 lideranças representando, em média, 30 bairros (cada bairro é representado por, em média, três lideranças).	33%		
			Razão entre o número de propostas encaminhadas ao CCS e o número de propostas elaboradas pelo Fórum	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%		
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Realização de nova eleição	Razão entre o número de membros que compareceram à mobilização e o número de membros do conselho	O conselho possui 13 membros definidos em estatuto, mas, apenas 5 participaram das atividades de mobilização	38%	
				Realização de nova eleição	A eleição da nova diretoria foi realizada em 16/10/2007	Sim	
				Qualificação dos membros	Razão entre o número de membros qualificados e o número de membros previstos no estatuto	Não houve tempo para a realização desta qualificação em 2007, sendo realizada em fevereiro de 2008	Não
				Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Dois reuniões previstas e apenas uma realizada	50%
					Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
					Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	0%
					Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência	Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
				Razão entre o número de lideranças que participam do conselho e o número de lideranças existentes na cidade	Estima-se que em Barra Mansa existam cerca de 300 lideranças, reunindo associações comunitárias, entidades de classe e representantes em geral. Deste total, em média 30 participam das reuniões do CCS	10%	
				Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos Fóruns Locais	Razão entre o número de propostas encaminhadas ao GIPV originárias dos Fóruns	Nenhuma proposta chegou a ser recebida dos Fóruns	0%
				Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do curso de qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Razão entre o número de turmas realizadas e o número de turmas previstas
Razão entre o número de disciplinas com apostilas elaboradas e distribuídas aos alunos e o número de disciplinas existentes	Todas as disciplinas contavam com material didático distribuído aos alunos	100%					
Razão entre o número de docentes com grau de mestre e o número total de docentes	São dez professores, quatro deles com grau de mestre	40%					
Razão entre o número de instrumentos de avaliação aplicados e o número de instrumentos de avaliação elaborados	Todos os instrumentos de avaliação elaborados foram aplicados	100%					

(Continua)

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Qualificação dos alunos	Razão entre o número de guardas qualificados e o número de guardas existentes	Todos os 154 guardas foram qualificados e apenas um foi reprovado por frequência	100%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos tratados no curso podem ser aplicados na atividade cotidiana	57% dos alunos afirmaram ser grande a possibilidade de aplicação prática dos conteúdos adquiridos	57%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos apresentados no curso representam situações cotidianas	70,80% dos alunos afirmaram que as situações apresentadas pelo treinamento são aquelas com as quais o guarda municipal se depara diariamente	70%
			Percentual de guardas que avaliaram os professores como excelentes	O corpo docente foi avaliado como excelente por 62,80% dos alunos	62%
Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Natureza das sugestões dos guardas em relação às ferramentas necessárias ao funcionamento do sistema	Um dos guardas municipais ficou responsável pela elaboração do sistema	Sim	
			Proposta construída	A proposta foi apresentada pelo guarda municipal para aprovação do secretário municipal de ordem pública	Sim
			Software elaborado	O software encontra-se em fase de elaboração	Não
			Sistema implementado	O sistema ainda não foi implementado	Não
Construção do Plano de Carreiras	Levantamento das informações da GM	Razão entre o número de guardas entrevistados para a elaboração da proposta e o número de guardas existentes	Foram aplicados 154 questionários para a coleta de informações, dos quais 143 foram respondidos	93%	
			proposta construída	A proposta foi construída por consultor externo	Sim
			Número de reuniões realizadas para a discussão da proposta	Foram realizadas três reuniões para apresentação da proposta	3
			Texto final redigido	O texto final foi redigido pelo consultor e apresentado ao comandante da guarda	Sim
			Proposta aprovada pela Câmara de Vereadores	A proposta ainda não foi desdobrada em projeto de lei para aprovação pela Câmara de Vereadores	Não

(Conclusão)

Como foi possível observar, enquanto os indicadores de monitoramento (Quadro 2) avaliam o estágio de execução do projeto, os de eficiência (Quadro 3) viabilizam a compatibilização entre objetivo específico proposto e objetivo alcançado. Ambos os quadros representam um esforço de sistematização dos indicadores

mais aparentes e, certamente, não esgotam o conjunto de possibilidades de avaliação que ainda podem ser exploradas.

Por fim, toda política pública necessita de um indicador de efetividade que mensure se o objetivo geral do projeto foi alcançado. Nes-

te caso, como o objetivo geral do projeto era a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção da violência e da manutenção da ordem pública, os principais indicadores de impacto poderiam ser: por um lado, a redução das taxas de cometimento de crimes; e, por outro, o aumento da sensação de segurança e a melhor avaliação das organizações de segurança pública que atuam no município por parte dos cidadãos.

Contudo, tendo em vista que as intervenções na realidade social demoram certo tempo para serem processadas, as mudanças nestes indicadores, entendidas como resultados do plano, devem se processar após alguns anos da constituição deste equipamento. Este fenômeno, por si só, coloca a necessidade de acompanhamento constante da política e, por conseguinte, do fenômeno da criminalidade e da violência.

Outro aspecto que merece destaque é a possibilidade de mensuração do sentimento de (in)segurança e medo por parte da população através da realização de pesquisas de vitimização, assim como *surveys* que permitam medir, entre outros aspectos, a avaliação do trabalho das instituições de segurança pública, assim como sua relação com a população.

Considerações finais

O crescimento da criminalidade e da violência em todo o país, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, tem suscitado mudanças estratégicas tanto no comportamento dos indivíduos como nas ações a serem implementadas pelas diversas esferas governa-

mentais na área da segurança pública. Essas mudanças podem ser vislumbradas a partir da identificação de novas tendências na produção das políticas de segurança pública, que envolvem a maior racionalização do arranjo institucional, a participação do município, da comunidade e do próprio poder estatal na consecução de ações voltadas à prevenção da violência.

Esta racionalização pôde ser verificada a partir da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2003, que vinculou o repasse de recursos à constituição de determinadas instâncias de gestão e, ainda, ao desenvolvimento de certos programas de prevenção. Esta política viabilizou uma maior consonância entre as ações implementadas por União, Estados e municípios, procurando reduzir re-trabalhos e desperdício de recursos em razão da criação de estruturas que acabariam se sobrepondo.

A criação de novos arranjos institucionais deveu-se, sobretudo, à inserção do município enquanto importante agente executor ou gerente de políticas de segurança pública e, por conseguinte, enquanto ente federado capaz de contribuir com novos recursos humanos e operacionais na proteção do patrimônio público, por meio da criação de Guardas Municipais. Por outro lado, esses novos desenhos foram constituídos ainda através da incorporação da participação popular na elaboração e implementação de políticas de segurança pública. Neste cenário, a população deixa de possuir a postura de mera espectadora perante as transformações ocorridas com a gestão da segurança pública, passando a se constituir em ator estratégico

na condução dos rumos da política de prevenção à violência.

Considerando que essas mudanças estratégicas no cenário da gestão das políticas de segurança pública são marcadas pela racionalização dos arranjos institucionais, a idéia deste artigo foi utilizar o arcabouço conceitual das etapas de uma política pública para problematizar a importância de se elaborarem indicadores de monitoramento e avaliação para planos municipais de segurança.

A idéia que norteou este processo foi a de que o relatório de monitoramento e avaliação não deve representar apenas uma peça formal de prestação de contas ao financiador, mas também um processo cognitivo que envolve, além de agentes acadêmicos, os próprios agentes públicos, de tal forma que correções de recursos financeiros, tempo e espaço possam ser continuamente realizadas.

A partir desta reflexão, o que se pretende sugerir é a possibilidade de este estudo de caso se traduzir num modelo para avaliação dos planos municipais de segurança pública implementados nos últimos anos ou que se encontram atualmente em fase de execução. Esperamos que este laboratório possa auxiliar o trabalho de pesquisadores do tema e, especialmente, gestores públicos no acompanhamento dos projetos que hoje estão sendo materializados no âmbito local, com o objetivo de reduzir a violência e permitir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Com o exercício de aplicação de nossas construções teóricas a cada uma das ações

implementadas durante 2007, no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa, pudemos verificar que o modelo lógico de avaliação proposto se presta muito bem a essa proposição, por permitir a visualização de atividades, produtos, resultados e impactos esperados, assim como o acompanhamento dos produtos durante a realização das atividades, obtendo-se resultados e avaliando-se os impactos. Sobretudo, permite uma visão global das necessidades para determinada ação e se torna uma ferramenta gerencial poderosa, pois viabiliza a mudança dos rumos e das estratégias de um plano municipal de segurança em tempo mais real.

Nesses termos, consideramos que nosso objetivo de apresentar uma discussão mais teórica sob a importância de elaboração de indicadores para o monitoramento e avaliação de planos de segurança pública municipal foram alcançados. A intenção de demonstrar como esses indicadores foram aplicados e em que medida eles possibilitam ao gestor vislumbrar a eficiência de cada resultado previsto e alcançado também foi alcançada, tornando a apropriação deste modelo teórico-metodológico mais palatável a todos aqueles que trabalham direta ou indiretamente com a questão de planos municipais de prevenção à violência.

Portanto, a maior conclusão da análise do caso de Barra Mansa, quanto ao monitoramento e à construção de indicadores para avaliação de cada uma das ações implementadas, é a verificação de que tais processos contribuem significativamente para dar visibilidade e proporcionar a contínua identificação de barreiras, avanços, reajustes, correção ou diversificação

dos procedimentos de políticas públicas desta natureza. O teste dos indicadores de eficiência no âmbito de cada produto, por sua vez, favorece o aprimoramento do processo e a identificação de métodos e estratégias mais

eficazes, assim como a discussão e reavaliação cuidadosa do conceito de “eficiência”, considerando-se a sua complexidade, sobretudo, em se tratando de planos municipais de segurança pública.

-
1. Para um melhor aprofundamento desta temática, a melhor consulta é o mapa da violência no Brasil, que já se encontra em seu quarto volume e é organizado por Júlio Jacobo Waiselfisz.
 2. Entre 2003 e 2005, utilizando a verba da FNSP, a Senasp contemplou 75 municípios. Em 2006, 100 municípios com população acima de 100 mil habitantes também foram contemplados com tais recursos (RICARDO; CARUSO, 2007).
 3. A instituição parceira escolhida foi o Viva Rio, que é uma organização não-governamental, com sede no Rio de Janeiro, engajada no trabalho de campo, na pesquisa e na formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura de paz e o desenvolvimento social.
 4. Apesar de termos conhecimento de que, em algumas perspectivas teóricas, o monitoramento de políticas públicas está relacionado a algo mais além do que a simples adequação entre objetivos propostos e tempo previsto para alcance deste, neste caso, estaremos trabalhando com esta abordagem.
 5. Neste caso, a atividade (software) foi iniciada, mas, não foi encerrada em 2007, tendo continuidade no ano seguinte.
 6. A partir de 2008, a prefeitura adotou duas estratégias para garantir a continuidade da política na cidade: investiu recursos da própria prefeitura no monitoramento das ações implementadas em 2007 e na continuidade dos programas iniciados e não encerrados naquele ano; e, no final de 2007, após a prestação de contas junto a Senasp, submeteu a este órgão um novo projeto que contemplava uma nova fase do plano.

Como para a materialização de qualquer atividade permanente no âmbito municipal faz indispensável a previsão orçamentária, o simples fato de a prefeitura custear a continuidade do plano com seus recursos já denota um primeiro passo no sentido de transformação do projeto em política pública.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco, BID, 2002.

AKERMAN, Marco; BOUSQUAT, Aylene. Mapas de risco de violência. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 13, n. 4, p.112-120, out./dez. 1999.

ARRETCHE, Marta. Social policies in Brazil: decentralization in a Federal State. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999.

_____. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.18, n.51, p.7-10, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. The municipalization of health care policies in Brazil: regional differences, the voting power and government strategies. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002.

BELUZZO, Lilia; LIMA, Renato Sérgio. **Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas**. Fundação João Mangabeira: Escola de Formação Política Miguel Arraes, s/d. Mimeografado.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P.A.P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educ. Soc.**, vol.21, n.70, p.159-170, abr. 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Estudo, pesquisa e informação demográfica e sócio-econômica, Rio de Janeiro, n.12. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino; ARRUDA, Marcela Rocha. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, vol. 14, n. p. 243-247, jun. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

_____. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.

MAYER, Robert; GREENWOOD, Enerst. **The design of social policy research**. Englewood, N. J., 1980.

MELLO, Kátia Sento-Sé. Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social. **Comum**, Rio de Janeiro, v.11, n. 26, p. 169-197, jan./jun. 2006.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.16, n. 46, p.56-68, junho 2001.

MESQUITA NETO, Paulo. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. **Praia vermelha**, 14/15, primeiro e segundo semestres de 2006.

NUNES, André; SANTOS, James Richard Silva; BARATA, Rita Barradas; VIANNA, Solon Magalhães (Coords.). **Medindo as desigualdades em saúde no Brasil**: uma proposta de monitoramento. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde; 2001.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 01, abril 2007.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 01, abril 2007.

SARACENI, Valéria; VELLOZO, Vitória Régia Osório; LEAL, Maria do Carmo et al. Congenital syphilis campaigns evaluation in the city of Rio de Janeiro based on a theoretical logical model. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant**, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292005000500004&lng=en&nrm=iso>.

SCHRAIBER, Lilia. et al. Violence experienced: the nameless pain. **Interface – Comunic, Saúde, Educ**, v.7, n.12, p.41-54, 2003.

SECRETARIA NACIONAL DE SAÚDE. **Orientações sobre o sistema de monitoramento da política de incentivo no âmbito do programa nacional de DST/HIV/AIDS**. Brasília, Ministério da Saúde, janeiro de 2006.

SILVA FILHO, Cel. José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. In: VELLOSO, João

Paulo do Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coords.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000.

SOARES, Luis Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.47, p.75-96, jan./abr. 2003.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, vol.20, n.56, p.91-106, jan./abr. 2006.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.18, n.51, p.15-20, fev. 2003.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing social theories**. New York: Harcourt, Brace and World, INC., 1968.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. **Mapa da Violência IV**: os jovens no Brasil. Brasília, 2004.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE. **Measuring progress toward safety and justice**: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector. New York, Vera Institute of Justice, November 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência IV**: os jovens do Brasil. Brasília: Unesco, 2004.

ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Ed. Sumaré, Anpocs, vol. 1, 1999.

ZOUAIN, Deborah Moraes; ZAMITH, Jose Luis Cardoso. **Políticas públicas para a gestão da segurança**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XI. Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso

Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Resumen

Índices para el seguimiento y evaluación de las políticas municipales de seguridad pública: una reflexión a partir de un estudio de caso

La propuesta de este artículo es presentar una reflexión y una contribución instrumental a la problemática del acompañamiento y de la evaluación de las políticas públicas municipales. A partir del estudio de un caso de implementación de un Plan Municipal de Seguridad Pública, nuestra idea es tratar de demostrar cómo esta experiencia puede permitir la construcción de un aparato conceptual que facilite la formulación de índices de acompañamiento y evaluación de políticas públicas de reducción de la criminalidad y de la violencia y de la mejora de la calidad de vida en el espacio público. La idea es problematizar y construir, a partir del organigrama de metas, objetivos y estrategias de implementación, índices de seguimiento y evaluación de cada una de las intervenciones realizadas. Con eso, esperamos verificar la viabilidad de la generalización de esos índices para otros municipios brasileños que están en proceso de implementación de Planes Municipales de Seguridad Pública.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Planes Municipales de Seguridad Pública. Seguimiento y Evaluación. Políticas Públicas.

Abstract

Indicators for the monitoring and evaluation of municipal public safety policies: an examination based on a case study

The purpose of this article is to present an examination and key contribution to the problems of monitoring and evaluating municipal public policies. Working off of a case study of an implemented Municipal Public Safety Plan, our aim is to show how this experience can allow for the construction of a conceptual framework that makes measurements of monitoring and evaluation viable for the forming of public policies aimed at reduction of crime and violence and the betterment of quality of life in public space. The intention is to identify problems and create, based on an outline of benchmarks, goals and strategies of implementation, indicators for the monitoring and evaluation of each one of the interventions carried out. With this, we hope to prove the viability of the generalization of these indicators for other Brazilian municipalities that are in the process of implementing Municipal Public Safety Plans.

Keywords: Public safety. Municipal public safety plans. Monitoring and evaluation. Public policies.

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso
Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Data de recebimento: 30/04/08

Data de aprovação: 04/06/08

A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro

Ana Paula Mendes de Miranda, Letícia de Luna Freire e Vívian Ferreira Paes

Ana Paula Mendes de Miranda é doutora em Antropologia Social/USP, professora da Universidade Candido Mendes/RJ, coordenadora do Núcleo de Informações sobre Segurança e Violência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), pesquisadora associada do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP/UFF).

✉ ana_paulamiranda@yahoo.com.br

Letícia de Luna Freire é doutoranda em Antropologia/UFF, pesquisadora associada do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas Fluminenses (NUFEP/UFF) e bolsista CAPES.

✉ leluna2005@yahoo.com.br

Vívian Ferreira Paes é doutoranda em Sociologia/UFRJ, pesquisadora associada do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/IFCS-UFRJ) e do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP/UFF) e bolsista CAPES.

✉ vivianfpaes@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo apresenta um diagnóstico sobre como as instituições de segurança pública municipais do Estado do Rio de Janeiro estão organizadas. São analisados as estruturas administrativas e organizacionais e os principais aspectos dos procedimentos institucionais das Guardas Municipais. Argumenta-se que é necessário um banco de dados que armazene as informações sobre o trabalho das Guardas para a gestão da segurança pública.

Palavras-Chave

Segurança pública. Gestão. Guardas Municipais.

Este artigo apresenta os primeiros resultados do subprojeto “Elaboração do processo de coleta de dados para construir um padrão de categorização relativo aos atendimentos realizados pelas Guardas Municipais”, que integra o projeto *Segurança pública e violência urbana: a descentralização de formas institucionais de administração de conflitos*, coordenado pelo Prof. Titular Roberto Kant de Lima, com recursos da Finep.

O trabalho é um desdobramento do projeto *Integração dos bancos de dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais*, realizado em 2006 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), sob coordenação da Profa. Ana Paula Mendes de Miranda. Um de seus objetivos era desenvolver um sistema de coleta de informações sobre os atendimentos realizados pelas Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro.

Tal idéia surgiu de outras experiências de pesquisa e capacitação envolvendo Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro, realizadas pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep/UFF),¹ desde 2002, que identificaram a necessidade de as Guardas Municipais incorporarem institucionalmente um sistema de registro e gerenciamento de dados, tendo em vista a constatação de que a forma tradicional de registro de eventos, geralmente extraordinários, em livros de ocorrência não permite a coleta, a análise e a divulgação das informações do trabalho desenvolvido pelas instituições de segurança

municipal. Tal fato traz sérias conseqüências ao desenvolvimento do planejamento operacional, bem como à construção de uma identidade institucional para as Guardas Municipais e à avaliação das ações implementadas.

Nesse sentido, o objetivo deste subprojeto é analisar o processo de implantação de um padrão de categorização para atendimentos realizados pelos órgãos de segurança pública municipais e do formulário para coleta de informações básicas, tomando-se por referência dois casos: as Guardas Municipais do Rio de Janeiro e de São Gonçalo. Para atingir tal propósito, a pesquisa foi dividida em três etapas:

- 1) levantamento dos órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública nos municípios do Estado do Rio de Janeiro;
- 2) análise do processo histórico de criação e consolidação das Guardas Municipais e da legislação que define os limites e competências para a sua atuação;
- 3) acompanhamento do processo de implantação do padrão de categorização dos atendimentos e do sistema de coleta e registro das informações nas cidades do Rio de Janeiro e São Gonçalo.

Este artigo trata da primeira etapa, ou seja, do diagnóstico de atuação dos órgãos de segurança pública municipal, no que se refere à estrutura administrativa e organizacional e aos principais aspectos relativos à atuação dos

agentes nos diferentes municípios, a fim de qualificar o funcionamento destas instituições no Estado. Ressalta-se que, embora o foco do trabalho seja o Estado do Rio de Janeiro, partiu-se de um breve panorama nacional sobre a organização da segurança municipal.

Guardas Municipais no Brasil

Com o objetivo de verificar o quantitativo de Guardas Municipais existentes no Brasil e considerar as principais características e atividades realizadas por estas instituições, apresenta-se uma análise das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2003, 2005a, 2005b), pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam (BREMAEKER, 2001) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp/Ministério da Justiça (2005).

Em 2001, dados do IBGE (2003) sobre a existência de Guardas Municipais nos municípios brasileiros revelam que o Estado do Rio de Janeiro contava com a maior proporção de municípios com este tipo de serviço no país (63%), seguido por Amazonas (58%), Bahia (52%), Pernambuco (39%), Ceará (29%) e São Paulo (28%). Segundo esta pesquisa, 1.004 municípios, ou seja, 19,1% do total de municípios brasileiros, tinham Guarda Municipal.²

Já o levantamento realizado em 2002 (2005a) considera não só a existência de Guardas Municipais nos municípios brasileiros, mas também a forma como vêm desempenhando suas atividades. Naquele ano, dos 5.560 municípios brasileiros, 982 dispunham de Guarda Municipal (17,6% do total). Apesar de o debate

sobre o papel desempenhado pelas Guardas e pelos municípios na área de segurança pública concentrar-se na Região Sudeste, observa-se que no Nordeste também havia estados entre aqueles com as maiores proporções de municípios com Guarda Municipal. Assim, os Estados com maior presença de municípios com Guardas Municipais eram: Rio de Janeiro (62%), Amazonas (56,5%), Bahia (48,2%), Pernambuco (35,7%), São Paulo (29,8%) e Ceará (26,1%).

Segundo esta pesquisa, apesar de a proteção ao patrimônio público apresentar-se como atividade predominante das Guardas Municipais de todo o país, nos municípios mais populosos as atividades desenvolvidas estavam voltadas para a segurança pública: ronda escolar (64,2%), auxílio à Polícia Militar (57,9%), patrulhamento ostensivo (51,7%) e atendimento de ocorrências policiais (27,4%). Foi identificada, portanto, uma correlação entre o porte dos municípios e o exercício de atividades mais próximas às policiais por parte das Guardas Municipais, principalmente na Região Sudeste, em especial nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde o índice de guardas desempenhando atividades de segurança ultrapassava 70%. Entre essas atividades,

(...) a ronda escolar predominava nos municípios que se encontram na faixa de 5 mil até 500 mil habitantes, seguida do auxílio à Polícia Militar, do patrulhamento ostensivo e, por último, do atendimento de ocorrências policiais. Nos grandes centros ocorre uma alteração nesta tendência: a atividade mais frequente era o trabalho integrado com a Polícia Militar e não a segurança das escolas. Curiosamente, nos municípios com população inferior a 5 mil habitantes, o patrulhamento ostensivo

é a função mais freqüentemente reportada (IBGE, 2005a, p. 57-58).

No relatório de 2004, produzido pelo IBGE (2005b), 950 municípios brasileiros, entre os 5.560, tinham Guarda Municipal. Assim, o número de municípios com Guarda, no Brasil, diminuiu 1,5%, entre 2001 e 2002, e 0,5%, de 2002 a 2004.

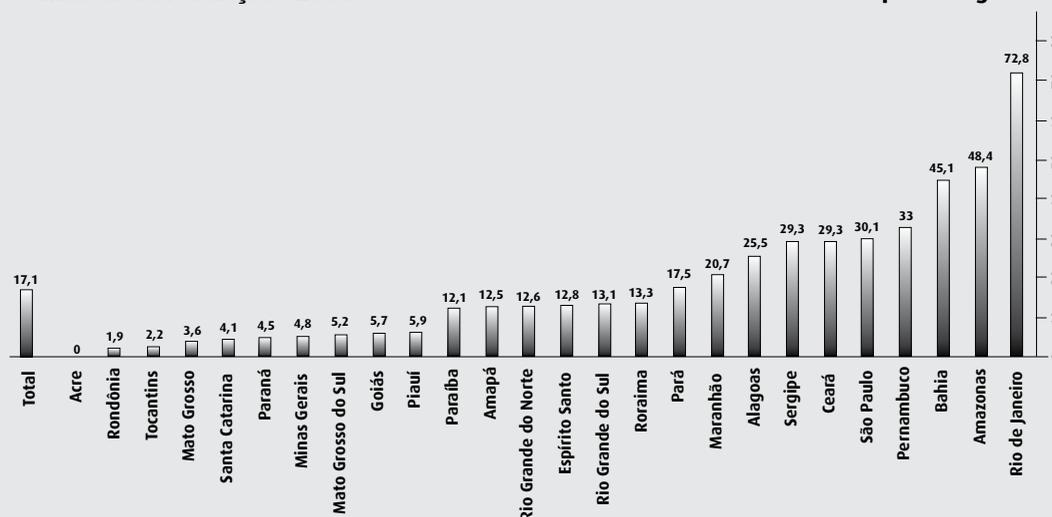
de Guardas Municipais, enquanto Amazonas, Bahia e Pernambuco reduziram a quantidade de municípios que dispunham destas instituições.

O levantamento realizado pelo IBGE, em 2004, além de considerar o quantitativo e funções desempenhadas, procurou qualificar o efetivo, bem como o porte ou não de arma de fogo pelas Guardas Municipais. Em relação ao efetivo,

Gráfico 1 Proporção de municípios com Guarda Municipal

Unidades da Federação – 2004

Em porcentagem



Fonte: IBGE. Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2005b.

Neste diagnóstico, a posição ocupada pelos estados no que diz respeito à proporção de municípios com Guarda Municipal é invertida. Embora, em âmbito nacional, tenha diminuído o número de municípios com Guarda, no Rio de Janeiro houve aumento de 10%, permanecendo em primeiro lugar no *ranking* brasileiro, com 72,8% de seus municípios com Guardas Municipais. Observa-se, ainda em relação ao diagnóstico de 2002, que os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo aumentaram o corpo

os dados revelam que a distribuição das Guardas Municipais está extremamente vinculada ao tamanho da população residente. Os municípios de maior porte populacional que têm Guarda (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba) possuem 20% do total geral do efetivo das Guardas do país.

Constata-se, no Gráfico 2, que as principais atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais eram proteção dos bens públicos (97%)

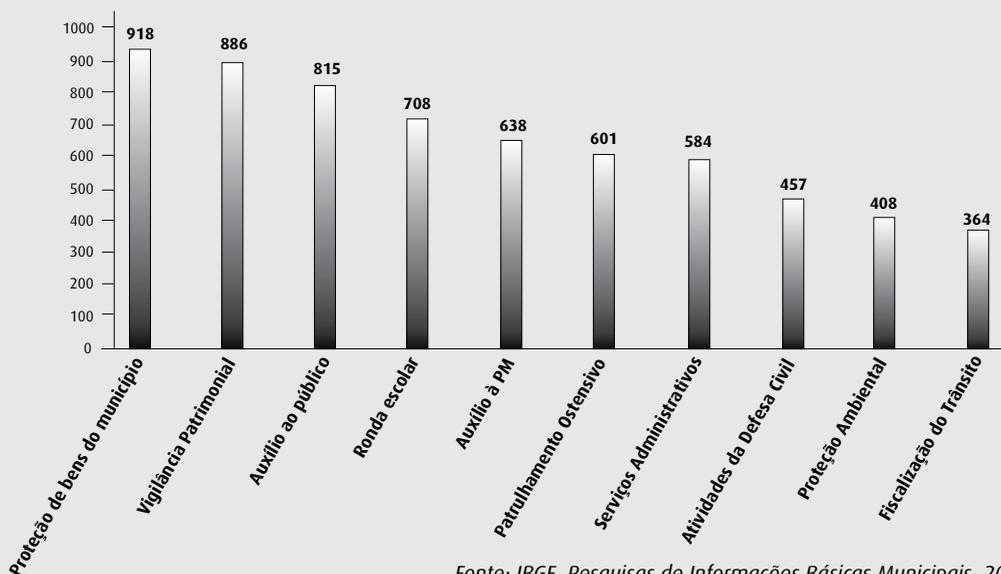
e vigilância patrimonial (93%). Porém, as atividades descritas são muito diversificadas, indo do auxílio ao público (86%), até o exercício de funções tais como patrulhamento ostensivo (63%), ronda escolar (75%), auxílio a PM (67%), proteção ambiental (43%), serviços administrativos (61%), atividades de defesa civil (48%) e trânsito (38%). É importante salientar que a diversidade de funções deve ser vista de forma positiva, considerando-se que o princípio que orienta tanto a Constituição de 1988 quanto o Sistema Único de Segurança Pública privilegia a descentralização.

deração com o maior percentual de guardas armadas (43,8%), o que influencia sobremaneira na super-representação do percentual da Região Sudeste.

Na última atualização destas informações pelo IBGE, em 2006 (IBGE, 2007, p. 60-72), 22,1% dos municípios brasileiros dispunham de uma estrutura organizacional para lidar com questões relativas à segurança pública. Destes, em 48,6% esta estrutura era constituída como setor diretamente subordinado ao gabinete do prefeito, em 35,3% era subordinada a secretarias diversas e em

Gráfico 2 Municípios com Guarda Municipal, segundo as atividades mais executadas

Brasil – 2004



Fonte: IBGE. Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2005b.

Em relação ao uso da arma de fogo, observa-se que, em 2004, apenas 14,6% dos municípios com Guarda concediam porte de arma de fogo aos seus integrantes. Na Região Sudeste, este índice era de 29,2%. Enquanto em Minas Gerais não existia guarda armada, o Espírito Santo contribuía com dois municípios e o Rio de Janeiro com três.³ São Paulo aparecia nesta pesquisa como o Estado da fe-

apenas 10,4% havia uma secretaria exclusiva para tratar de assuntos de segurança. Destaca-se que o Rio de Janeiro é o Estado com maior proporção de municípios (66,3%) que tinham uma estrutura organizacional voltada para a segurança.

Segundo esta pesquisa, 445 municípios brasileiros (8% do total) possuíam Conselhos Muni-

país de Segurança Pública e 786 (14,2%) tinham Guardas Municipais. Para levantamento das Guardas Municipais existentes, adotou-se como critério a existência de legislação para criação de Guarda Municipal. Com isso, observou-se que, entre 2004 e 2006, houve uma diminuição de 3% de Guardas Municipais declaradas no país. Verificou-se também que, de acordo com a proporção de municípios por Estado, as unidades federativas que mais concentraram Guardas Municipais foram Rio de Janeiro (71,7%), Amazonas (64,5%), Bahia (30,2%) e São Paulo (28,7%).

No que diz respeito à cadeia de comando, notou-se que, na maioria dos casos, as Guardas são chefiadas por policiais (militares, civis e federais), 23,5% possuem comando dos próprios guardas e 22,6% são comandadas por civis.

Ainda sobre o perfil das Guardas Municipais, este estudo observou que 16,7% dos municípios nunca fizeram qualquer tipo de treinamento dos guardas, 26,7% não utilizavam veículo para o desempenho das funções, poucos tinham órgão de controle interno e externo (verificou-se que quanto maior a população, menor a quantidade de organismos de controle das ações da Guarda Municipal) e 16,2% possuíam porte de arma de fogo. Sobre este último tópico, o levantamento realizado pelo IBGE destaca que, em 2006, a região do país com maior proporção de Guardas Municipais armadas era o Sudeste, sendo que São Paulo detinha a maior quantidade de Guardas Municipais armadas (89 municípios), seguido pelo Rio de Janeiro (com apenas dois municípios) e Espírito Santo (um município). Ressalta-se que Minas Gerais apresenta legislação específica proibindo o porte de armas de fogo pelas Guardas Municipais.

Com relação às atividades, observou-se que as Guardas Municipais desempenhavam funções de proteção aos bens, serviços e instalações do município (95%), segurança em eventos e comemorações (84%), auxílio ao público (83%), ronda escolar (72%), auxílio à Polícia Militar (71%) e auxílio à Polícia Civil (55%).

Por último, destaca-se o levantamento acerca dos registros dos atendimentos feitos pelas Guardas Municipais. Segundo o estudo do IBGE, em 2006, 24,7% das Guardas não tinham qualquer forma de registro de suas atividades, 44,6% possuíam apenas um livro de ocorrência, 26,5% preenchiam um formulário impresso, 2,2% usavam formulários eletrônicos e 2% declararam possuir outra forma de registro.

Os dados do Ibam (BREMAECKER, 2001) sinalizam apenas desigualdades regionais e intra-regionais. Observa-se que a Guarda Municipal pode ser encontrada em 9,2% dos municípios com menos de 10 mil hab., em 20% com população entre 10 mil e 20 mil hab., em 24,7% com população entre 20 mil e 50 mil hab., 39,9% com 50 mil a 100 mil hab., em 51,7% com 100 mil a 500 mil hab. e em 80,8% dos municípios com população superior a 500 mil hab. Tais dados mostram que, à medida que aumenta a população, cresce a participação dos municípios com Guarda Municipal. Todavia, não há ainda como avaliar se esse crescimento é positivo, mas pode-se considerar que essa diversidade de funções orientadas pelo princípio da descentralização é necessária, tendo em vista que as Guardas atendem a realidades muito distintas em grandes áreas urbanas ou nas tipicamente rurais.

Considerando a pouca quantidade de informações e pesquisas sobre as Guardas Mu-

nicipais, a Senasp (2005) realizou um estudo sobre o perfil destas instituições, com o objetivo de evidenciar as diferenças regionais existentes no país, em 2004 e 2005. Foram encaminhados questionários a 345 municípios com população superior a 100.000 hab., dos quais apenas 192 responderam: 71% destes questionários correspondiam ao

Ao se indagar sobre os objetivos que nortearam a criação de Guardas Municipais, a maioria destacou a “segurança patrimonial de bens públicos”, a “segurança em escolas”, a “fiscalização às normas e posturas municipais” e “intensificação de segurança pública”. Quando se questiona a propósito das atividades que efetivamente são desenvolvidas por estas Guardas, verificou-se

Tabela 1
Distribuição dos municípios com mais de 100.000 habitantes com Guarda Municipal, segundo regiões

Brasil – 2005

REGIÃO GEOGRÁFICA	Número de Guardas	
	N. Absoluto	%
Norte	6	3,13
Nordeste	24	12,5
Sudeste	136	70,83
Sul	22	11,46
Centro-Oeste	4	2,08
Total	192	100

Fonte: Ministério da Justiça; Senasp, 2005.

Sudeste. Assim, o que se pode afirmar é que os dados apresentados pela Senasp evidenciam, sobretudo, as peculiaridades das Guardas dessa região e não as diferenças regionais existentes no Brasil. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios com mais de 100.000 habitantes que possuem Guarda, segundo região do país.

Os dados dessa pesquisa também revelam que, na maioria dos municípios onde a Guarda Municipal estava presente, não existia órgão gestor específico para tratar da segurança pública. As regiões Sudeste e Sul concentravam a maior parte das Secretarias Municipais de Segurança, enquanto no Norte e no Centro-Oeste não havia nenhum município que tivesse este tipo de secretaria.

que a maioria das respostas compreende “auxílio à polícia militar”, “auxílio ao público”, “manutenção da ordem pública”, “atendimentos sociais”, “atendimentos de ocorrências policiais” e “patrulhamento ostensivo”.

Diante do exposto, pode-se observar que há uma grande diferença entre as atividades normalizadas e as aquelas executadas pelas Guardas Municipais (SENASP, 2005, p. 15), ou seja, apesar de as Guardas Municipais terem sido criadas com o objetivo de vigiar os próprios e fiscalizar o cumprimento das posturas municipais, em muito já ultrapassaram estes tipos de atividades, exercendo, na prática, funções não apenas administrativas, mas também voltadas para o exercício do controle social e urbano.

Entre outras informações importantes, a pesquisa destaca que 77% das Guardas Municipais produzem relatórios sobre os atendimentos, que são utilizados, por quase todas, para planejamento e monitoramento das atividades. Observa-se que as informações constantes nestes relatórios tratam, principalmente, do volume de atendimento e da identificação dos padrões de atendimento da Guarda, ou seja, dos conteúdos administrativos que orientam as ações das Guardas Municipais.

Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro

Como as informações disponíveis não permitiam um diagnóstico detalhado dos Estados, optou-se por realizar um levantamento dos órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada para a coleta dos dados consistiu na consulta aos *sites* oficiais dos municípios e contatos telefônicos com as respectivas administrações, no sentido de iden-

tificar o órgão gestor responsável em matéria de segurança no município e a existência de Guarda Municipal. A partir da definição da unidade gestora, foram identificados os respectivos telefones e endereços profissionais.

Em levantamento realizado em janeiro de 2006, dos 92 municípios fluminenses, 66 contavam com Guarda Municipal, o que representa 71,7% do total, enquanto 26 municípios (28,3%) não possuem esta instituição. No que diz respeito à existência de Secretaria de Segurança Pública, a maioria (87%) não conta com este tipo de órgão no organograma da prefeitura. Somente doze municípios do Estado (13%) dispõem de secretaria de segurança. Com esse levantamento, pôde-se verificar que, quando existentes, as Guardas Municipais estão vinculadas a diferentes órgãos ou setores da administração.

A Tabela 2 ilustra o cruzamento dessas duas variáveis: existência de Guarda Municipal e de Secretarias Municipais de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 2
Distribuição dos municípios, segundo presença de Guarda Municipal e Secretaria de Segurança

Estado do Rio de Janeiro - Janeiro de 2006

		Guardas Municipais		Total
		Sim	Não	
Secretaria de Segurança	Sim	10	2	12
		83,3%	16,7%	100,0%
	Não	15,2%	7,7%	13,0%
		56	24	80
Total	Sim	70,0%	30,0%	100,0%
		84,8%	92,3%	87,7%
	Não	66	26	92
		71,7%	28,3%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública. 2006.

A identificação das autoridades responsáveis pela segurança pública também contribuiu para informar a respeito da gestão dos municípios em matéria de segurança. Observou-se que alguns municípios, apesar de não possuírem Secretaria de Segurança, contam com uma coordenadoria de segurança vinculada à Secretaria de Governo ou ao chefe do Executivo, ou ainda a outras secretarias, tais como Transportes, Obras Públicas, Meio Ambiente, Educação, Esportes, Administração e Defesa Civil, que assumem o papel de unidade gestora de segurança.

O grande número de órgãos municipais de defesa civil tratando de segurança pública aponta que, nestes municípios, as atividades desenvolvidas pelas Guardas se assemelham mais àquelas realizadas pelo Corpo de Bombeiros, com ações relativas a acidentes naturais e humanos (deslizamentos de terra, enchentes, incêndio, etc.), do que pelas polícias, em especial as de garantia da ordem pública, de prevenção e combate à criminalidade. Da mesma forma, a outorga de responsabilidade pela segurança pública a uma Secretaria de Meio Ambiente denota que as demandas podem estar relacionadas fundamentalmente à prevenção e à reparação de danos causados ao meio ambiente. Por outro lado, o encargo das atividades de segurança às Secretarias de Trânsito e Transportes informa que a atuação dos guardas é mais direcionada à organização do fluxo de veículos e controle das posturas no trânsito.

Destaca-se que a subordinação da Guarda Municipal a uma determinada secretaria indica a predominância de uma representação

acerca do seu papel no município, mas não exclui a possibilidade da Guarda atuar, ao mesmo tempo, em outras áreas ou em parceria com outros órgãos. Em muitos casos, a Guarda Municipal não possui uma atuação restrita, com funções predeterminadas, atuando de acordo com as demandas do poder público municipal.

Vale ressaltar que, apesar de alguns municípios não apresentarem em sua estrutura uma Secretaria de Segurança, a definição de uma unidade gestora que possa articular ações e políticas na área é indispensável para a efetivação da interface do município com outras esferas de governo e com os municípios vizinhos. Isso é importante para o sucesso de qualquer política pública integrada que possa ser produzida na área de prevenção à violência e criminalidade.

Em face de mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais de alguns municípios do Estado, a equipe do projeto atualizou, entre novembro e dezembro de 2006, os dados levantados sobre os órgãos municipais responsáveis pela segurança pública.

Observa-se que, em dezembro de 2006, catorze municípios no Estado contavam com secretarias de segurança em seu organograma, ou seja, dois municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo) criaram secretarias no decorrer daquele ano (Tabela 3). Assim, 15,2% dos municípios do Estado tinham Secretarias Municipais de Segurança e 84,8% não possuíam. No que diz respeito à existência de Guardas Municipais, verifica-se que em 65 municípios esta instituição estava presente (um município a menos – Ape-

ribé – em relação ao início do ano), o que equivale a 70,7% do total dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.⁴ O percentual referente à vinculação das Guardas a Secretarias Municipais de Segurança também se alterou neste segundo levantamento: 20% delas estavam vinculadas a este tipo de unidade gestora.

Apenas quatro secretarias municipais de segurança faziam contratação de vigilância privada: as de Niterói, São Gonçalo e Duque de Caxias coordenavam as ações da empresa de vigilância e da Guarda Municipal, enquanto a de Paraíba do Sul era responsável apenas pela coordenação da empresa de vigilância,

Tabela 3
Distribuição dos municípios, segundo presença de Guarda Municipal e Secretaria de Segurança

Estado do Rio de Janeiro - Dezembro de 2006

		Guardas Municipais		Total
		Sim	Não	
Secretaria de Segurança	Sim	13	1	14
		92,9%	7,1%	100,0%
	Não	20%	3,7%	15,2%
		52	26	78
		66,7%	33,3%	100,0%
		80%	96,3%	84,8%
Total		65	27	92
		70,7%	29,3%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Verifica-se que 21 municípios do estado faziam contratação de vigilância privada para exercício de atividades análogas às da Guarda Municipal, sendo que em dez municípios as empresas de vigilância privada atuavam de forma complementar às atividades da Guarda e, nos outros onze, funcionavam em substituição às Guardas Municipais. Há que se ressaltar, entretanto, que as atividades desempenhadas por estas empresas contratadas pelas prefeituras estão restritas à vigilância do patrimônio e não abrangem o controle urbano.

pois o município não dispõe de Guarda Municipal em seu quadro.

Diante destes fatores, nota-se que não é uniforme o estabelecimento de prioridades dos municípios no que diz respeito à segurança pública municipal e os problemas enfrentados pelas Guardas Municipais e empresas de vigilância também não constituem um padrão. Por isso, faz-se necessária uma maior qualificação das atribuições e das principais características das instituições municipais que atuam na área de segurança, levantamento este que será apresentado a seguir.

Perfil das Guardas Municipais do estado do Rio de Janeiro

O levantamento realizado no Rio de Janeiro ocorreu entre julho e agosto de 2006. Foi elaborado um questionário para coletar mais informações sobre a gestão da segurança pública nos municípios do estado. A partir do questionário aplicado pela Senasp (2004/05) e pelo IBGE (2004), foi proposto um modelo simplificado de perguntas fechadas e abertas, no sentido de completar tanto os dados sobre a estrutura administrativa e os recursos materiais, humanos e institucionais dos municípios em relação à segurança pública, quanto as informações qualitativas sobre a atuação das Guardas Municipais, quando existentes.

Os questionários foram distribuídos durante a atividade de credenciamento às autoridades de cada um dos órgãos municipais que participaram do *Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal*, evento organizado pelo ISP em setembro e outubro de 2006, sendo

requerido o preenchimento de um único questionário por município, de forma livre, sem intervenção da equipe organizadora.

Do total de 45 questionários distribuídos no seminário, 41 foram devolvidos devidamente preenchidos, o que representa 44,6% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Quadro 1 apresenta a relação dos municípios que forneceram as informações requeridas.

Em relação às regiões do Estado, estes 41 municípios representam: 69,2% da Baixada Litorânea, 68,7% da Região Metropolitana, 66,7% da Região Norte, 50% da Região Médio Paraíba, 30,8% da Região Noroeste, 25% da Região Costa Verde, 20% da Região Centro Sul e 14,3% dos municípios da Região Serrana.

Estes questionários, além de contemplarem informações referentes a municípios de todas as regiões, abrangeram portes popula-

Quadro 1 Municípios que participaram da pesquisa durante o Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal

Estado do Rio de Janeiro – Dezembro de 2006

Araruama	Comendador Levy Gasparian	Miguel Pereira	Rio das Ostras
Angra dos Reis	Conceição de Macabu	Natividade	Rio de Janeiro
Arraial do Cabo	Duque de Caxias	Nilópolis	Santa Maria Madalena
Barra Mansa	Iguaba Grande	Niterói	São Gonçalo
Belford Roxo	Itaboraí	Nova Iguaçu	São João da Barra
Bom Jesus do Itabapoana	Itatiaia	Paracambi	São Pedro da Aldeia
Cabo Frio	Japeri	Piraí	Varre-Sai
Campos dos Goytacazes	Laje do Muriaé	Porto Real	Volta Redonda
Cantagalo	Macaé	Quatis	
Carapebus	Maricá	Quissamã	
Casimiro de Abreu	Mesquita	Rio Bonito	

Fonte: Instituto de Segurança Pública. 2006.

cionais bastante distintos: onze municípios com população entre 8.000 e 20.000 habitantes, nove com 20.001 a 50.000 habitantes, seis com 50.001 a 100.000 hab., seis entre 100.001 e 200.000 hab., cinco entre 200.001 e 500.000 hab. e quatro com 500.001 habitantes ou mais.

Em geral, os representantes dos municípios responsáveis pelo preenchimento dos questionários eram os comandantes, diretores ou inspetores das Guardas Municipais ou ainda os secretários ou subsecretários municipais de segurança pública. Entre os municípios que não dispõem destas instituições, os representantes responsáveis pelo seu preenchimento eram de cargos mais variáveis, como secretário de Defesa Civil e/ou Trânsito, assessor, chefe de gabinete do prefeito ou procurador do município. Em um único caso o representante do município não se identificou.

Sobre a estrutura administrativa municipal,⁵ observou-se que, em dezoito destes municípios (46,3%), o órgão da administração responsável por tratar da segurança pública estava vinculado a outras secretarias, como Defesa Civil, Transporte e/ou Trânsito; em dez (22%) estava ligado a uma Secretaria Municipal de Segurança Pública; em nove (22%) vinculava-se diretamente ao gabinete do prefeito; em um (2,4%) encontrava-se subordinado a algum outro órgão da administração. Em apenas três municípios (7,3%) não havia nenhum órgão gestor responsável pela segurança pública.

Do total de 41 municípios, apenas seis não possuíam Guarda Municipal, represen-

tando 22,2% dos municípios do Estado nesta situação, segundo o levantamento realizado pela equipe em novembro e dezembro. Os demais 35 municípios possuíam Guarda Municipal, o que equivale a 53,8% do total de 65 municípios do Estado que dispõem desta instituição.

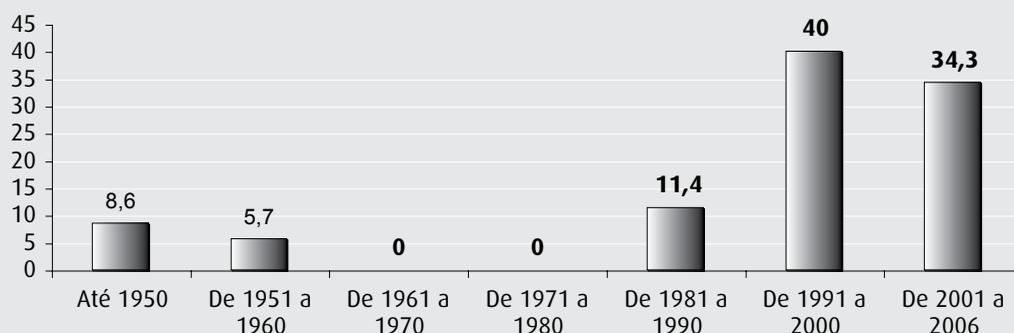
No que diz respeito ao ano de criação da Guarda Municipal, constata-se que, em apenas três municípios (8,6%), ela foi criada até 1950, em dois (5,7%) entre 1951 e 1960, em quatro (11,4%) entre 1981 e 1990, em catorze (40%) entre 1991 e 2000 e em doze municípios (34,3%) entre 2001 e 2006.

Analisando o Gráfico 3, ressalta-se que, entre os 35 municípios representados, não houve criação de Guarda Municipal durante as décadas de 1960 e 1970, o que pode ser entendido como consequência da desativação das Guardas Civis no período do regime militar. Nota-se, contudo, o movimento oposto a partir dos anos 1980, com acentuado crescimento durante a década de 1990, quando a maioria das Guardas Municipais foi criada. Esse dado reflete as mudanças no contexto social e político no período posterior, marcado pelo processo de redemocratização do país e descentralização do poder, estimulada pela Constituição Federal de 1988. Os dados do gráfico indicam, ainda, a tendência crescente em relação à criação destas instituições. Somente entre 2001 e outubro de 2006 (mês de aplicação dos questionários), foram criadas Guardas Municipais em doze destes municípios, o que corresponde a 85,7% das Guardas criadas durante toda a década de 1990.

Gráfico 3 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo ano de criação da Guarda Municipal

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

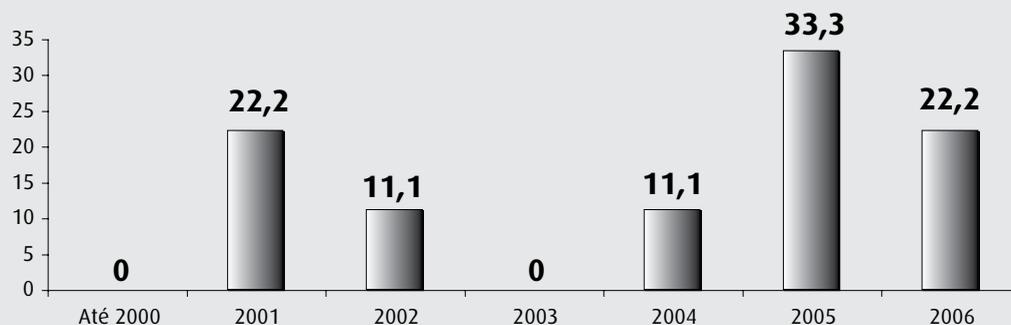
Por outro lado, apenas nove municípios dispunham de uma Secretaria de Segurança Pública. Apesar do número reduzido, destaca-se o aumento da preocupação dos municípios com a gestão da segurança pública na última década, já que, em todos os casos, as secretarias foram criadas a partir de

2001, sendo seis delas entre 2004 e outubro de 2006. Numa breve análise, tal fato parece apontar também a necessidade, por parte dos municípios, de criarem um órgão gestor como forma de favorecer seu acesso aos recursos disponíveis do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Gráfico 4 Distribuição dos municípios com Secretaria de Segurança que participaram da pesquisa, segundo ano de criação da Secretaria

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Quanto aos tipos de informações que auxiliam o planejamento das políticas municipais de segurança, constata-se a importância das “informações transmitidas pela Guarda Municipal em sua prática cotidiana”, citadas por 29 representantes, ou seja, 70,7% deles. Em seguida vêm aquelas oriundas de “reuniões dos administradores municipais com as autoridades policiais”, mencionadas por 26 representantes (63,4%), “reuniões com membros da sociedade civil” (53,6%), incluindo-se aqui os Cafés e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, “base estatística das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal” (53,6%) e “notícias oriundas de imprensa escrita”, citadas por vinte representantes (48,8%). Já os tipos

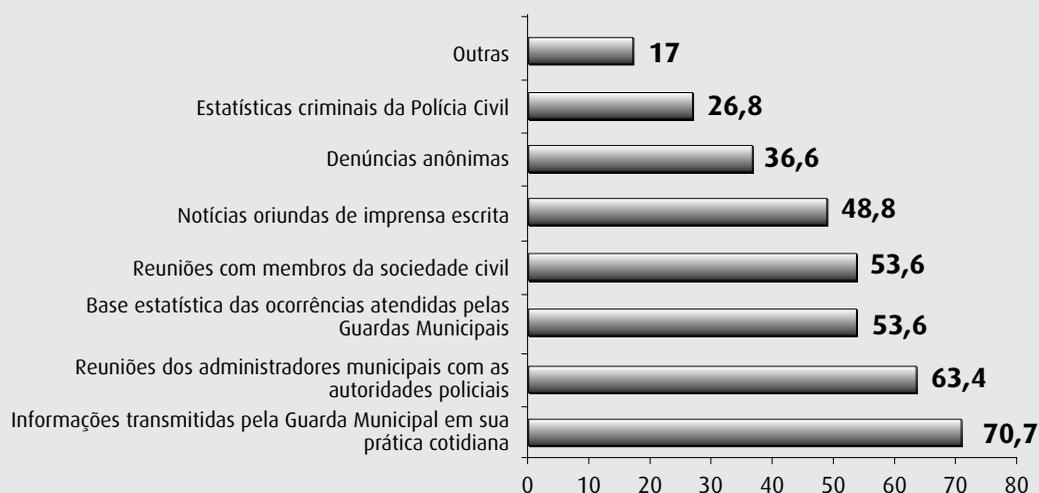
de informações utilizadas com menor frequência são “denúncias anônimas”, citadas por quinze representantes (36,6%), e “estatísticas criminais fornecidas pela Polícia Civil”, mencionadas por onze representantes (26,8%).

Além disso, sete representantes (17%) alegaram fazer uso de “outros tipos de informações”, tais como estatísticas criminais fornecidas pela Polícia Militar e informações coletadas através de serviços telefônicos como 192 (Defesa Civil) e 153 (Disk GCM).⁶ Apenas um representante respondeu que em seu município não é utilizado nenhum tipo de informação para o planejamento de políticas municipais de segurança pública.

Gráfico 5 Proporção dos municípios que participaram da pesquisa, segundo informações utilizadas para o planejamento de políticas municipais de segurança

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Esses dados indicam que, no processo de planejamento de políticas de segurança pública, há privilégio das informações transmitidas diretamente pelos guardas municipais, a partir de sua atuação no espaço público e da interação destes com os representantes das polícias e a população em geral, em detrimento da consulta às bases estatísticas, sobretudo aquelas produzidas pelas polícias civil e militar. O acesso a essas informações, muitas vezes, depende tanto da relação pessoal entre o comandante da Guarda Municipal e as autoridades policiais da região, quanto das relações políticas do prefeito com as autoridades estaduais.

Entre os 41 municípios pesquisados, em dezessete existia um Conselho Municipal de Segurança Pública (41,5%). Em geral, o conselho é composto por “lideranças comunitárias”, “representante do executivo municipal” e “representante da Polícia Militar”, citados em 39% dos questionários. Em seguida, os membros mais citados foram: “representante da Po-

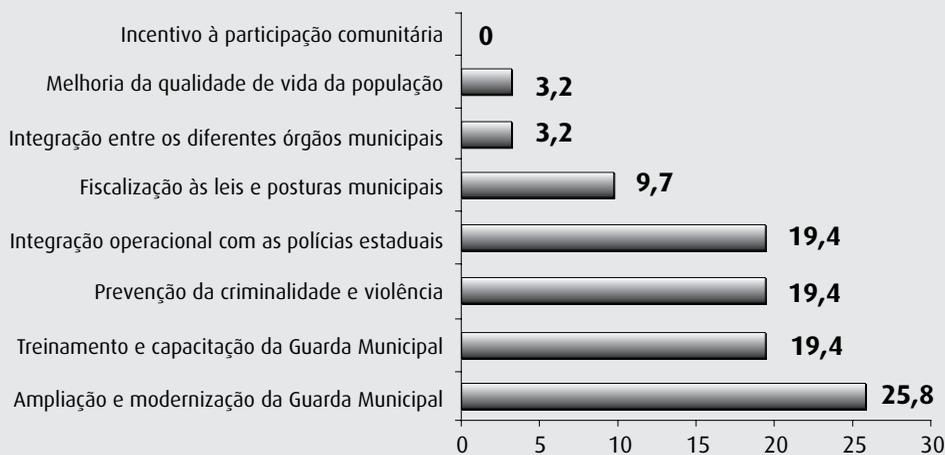
lícia Civil” (34,1%) e “associações de entidades civis” (29,3%).

A maioria dos municípios – 29, ou seja, 70% – também não dispunha de um plano municipal de segurança pública, mas ressalta-se que oito deles sinalizaram a iniciativa de elaborá-los. Dos planos de segurança pública existentes em doze municípios (24,4%), seis estão em fase de execução, quatro encontram-se em elaboração e dois já foram elaborados, mas ainda não implantados. As principais propostas dos planos de segurança citadas foram “ampliação e modernização da Guarda Municipal”, mencionada por oito municípios, “integração operacional com as polícias estaduais”, “prevenção da criminalidade e violência” e “treinamento e capacitação da Guarda Municipal”, citadas por seis municípios. Sublinha-se que o incentivo à participação comunitária na produção da segurança pública não foi indicado por nenhum representante como uma das principais propostas do plano, conforme ilustra o Gráfico 6:

Gráfico 6
Proporção dos municípios com plano municipal de segurança pública, que participaram da pesquisa, segundo principais propostas

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Além do plano, a maioria dos municípios (23, ou seja, 56,1%) também não contava com qualquer tipo de convênio, cooperação técnica ou parceria com outras instituições na área de segurança pública. Nos municípios em que estes existiam, predominavam as parcerias com os órgãos públicos estaduais (39,3%) e federais (26,9%), seguidos pelas organizações não-governamentais (13%), outras organizações da sociedade civil e universidades (ambas com 8,7% das citações).

Na maioria dos 35 municípios que possuíam Guarda Municipal, o efetivo era de até 100 agentes, sendo que apenas a capital do Estado possuía efetivo superior a 1.000 agentes (Gráfico 7).

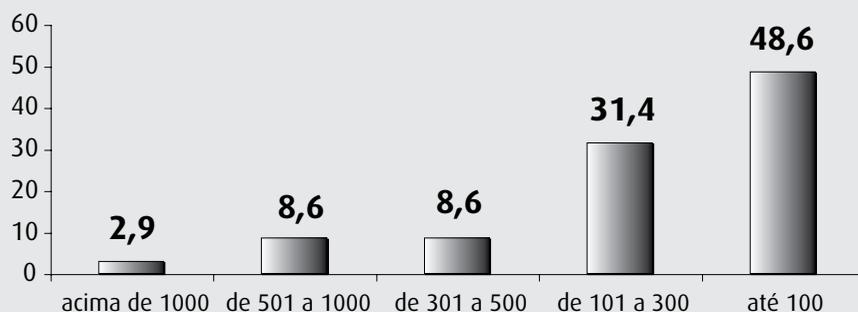
ência transmitida informalmente pelos agentes mais antigos (9,3%). Nota-se ainda que em dois municípios (4,6%) os representantes declararam que os agentes não recebem qualquer tipo de treinamento.

Embora se perceba um aumento da atenção dos municípios com relação à segurança pública, constatado pela criação de secretarias especializadas, os investimentos nos recursos humanos da Guarda Municipal ainda são pouco expressivos. Os agentes ficam submetidos, em muitos casos, à aprendizagem de sua profissão durante seu próprio exercício e à boa vontade dos agentes mais antigos em lhes transmitir os conheci-

Gráfico 7 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo efetivos das Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Ao ingressar na Guarda Municipal, os agentes são capacitados, principalmente, com curso oferecido em parceria com outras instituições (39,5% dos municípios), ou com curso oferecido pela própria Guarda Municipal (34,9% dos casos). Em alguns municípios, o treinamento ocorre, principalmente, pela capacitação em serviço (11,6%) e pela experi-

mentos teóricos e práticos necessários para sua realização. Ao serem “despejados nas ruas” sem a devida orientação institucional, os agentes acabam por adquirir, na prática, uma forma padrão de procedimento baseada no “bom senso”, conforme indicam Miranda, Mouzinho e Mello (2003) em pesquisa sobre a Guarda Municipal de Niterói.

No que se refere à atuação dos agentes, as principais atividades desempenhadas pelas Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro são: vigilância patrimonial, com quinze citações (30,6%), organização do trânsito, com doze citações (24,5%), e ronda escolar, com dez citações (20,4%).⁷ Verifica-se, no entanto, uma diversidade de áreas de atuação da Guarda Municipal, o que se explica, em grande parte, pelas demandas da população e características dos próprios municípios, às quais a instituição vai se “adaptando”. É o caso, por exemplo, dos municípios litorâneos ou que possuem áreas de preservação ambiental em seu território, nos quais as ações desenvolvidas pela Guarda Municipal em relação à preservação do meio ambiente adquirem uma relevância singular.

O Gráfico 8 resume de forma mais detalhada as três atividades desempenhadas pela

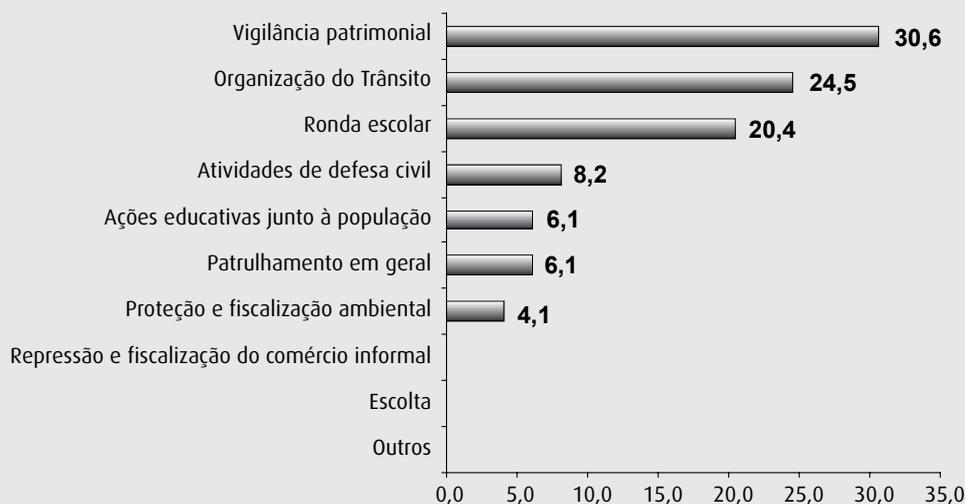
Guarda Municipal citadas pelos representantes como “principais”, ou seja, que concentram a maior atenção da instituição nos municípios.

Embora as atividades desempenhadas não se reduzam às três primeiras, sua eleição como prioritárias referencia o artigo 144 da Constituição Federal, que indica que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”, consolidando ainda a representação da instituição centrada predominantemente na atuação preventiva. Por outro lado, atividades como “repressão e fiscalização do comércio informal”, apesar de concentrarem grande parte dos esforços de algumas Guardas Municipais, como as do Rio de Janeiro e Niterói, são menos evocadas no processo de reivindicação pública de uma identidade institucional.

Gráfico 8
Proporção dos municípios que participaram da pesquisa, segundo principais atividades desempenhadas pelas Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Sobre os instrumentos utilizados pelas Guardas Municipais para registrar as ocorrências atendidas, verifica-se que a maioria utilizava principalmente o livro de ocorrências, citado 30 vezes (46,1%). As outras formas mais utilizadas são: registro de chamadas telefônicas, citado treze vezes (20%), e registro no talonário, mencionado onze vezes (17%).

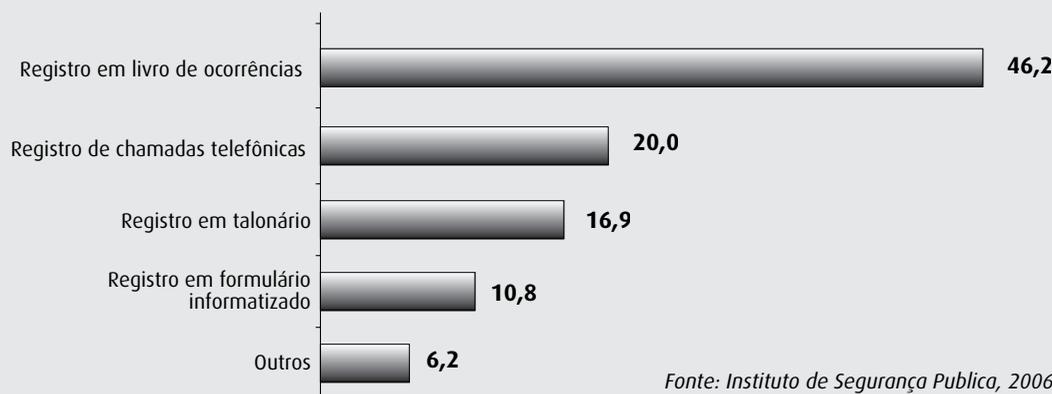
ca importância dispensada à atividade de registro, mas também como forma de otimizar os recursos financeiros, muitas vezes escassos, optando pela existência de um livro comum no qual as ocorrências são registradas pelos agentes.

Além de ser um eficiente instrumento de registro de informações pertinentes ao planejam-

Gráfico 9 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo formas de registro das ocorrências atendidas pelas Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



A maior utilização do livro de ocorrências justifica-se, em parte, por critérios econômicos, uma vez que, em muitos municípios, a adoção de formulários individuais para o registro dos atendimentos implicaria um gasto considerado elevado aos cofres públicos. Como salientou Túlio Kahn e André Zanetic (2006), de modo geral, a porcentagem do orçamento dos municípios direcionado à segurança pública é ínfima, levando-se em conta que essa é uma das maiores queixas da população. O fato de poucos municípios adotarem talonários individuais para o registro dos atendimentos pode ser analisado não apenas como resultado da pou-

to de ações da Guarda Municipal, o livro de ocorrências pode, entretanto, se reduzir ao registro de informações meramente administrativas, ou ainda se tornar um instrumento de manipulação daqueles que controlam sua utilização, servindo para apontar possíveis falhas dos agentes e, assim, justificar a aplicação das punições previstas.

Embora não haja um instrumento padronizado de registro das ocorrências atendidas pelas Guardas Municipais, todos os municípios analisados declararam fazer uso de algum tipo de registro formal dos atendimentos realizados

pelos agentes. Por outro lado, o fato de haver o registro formal dos atendimentos não implica, necessariamente, que as informações decorrentes desse registro sejam utilizadas pelos gestores com o objetivo de subsidiar o melhor planejamento das ações das guardas municipais.

O Gráfico 10 indica que os recursos materiais e institucionais mínimos de uma Guarda Municipal, no Estado do Rio de Janeiro, são o uniforme dos agentes, um livro de registro de ocorrências, viaturas e equipamentos portáteis de comunicação. Nos Grupos de Trabalho realizados durante o Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal, relatou-se que, nas Guardas Municipais que não dispõem de equipamentos individuais de comunicação, a falta deste instrumento de trabalho é freqüentemente suprida, em caso de necessidade, pelo uso de telefones celulares pessoais dos agentes, custeados pelos mesmos e através dos quais comunicam entre si.

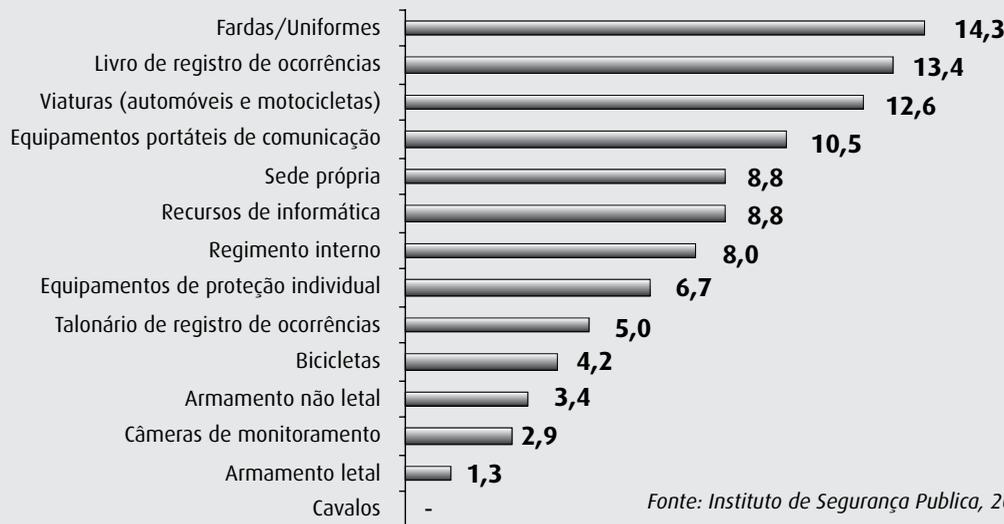
Nota-se ainda que, embora haja uma grande preocupação com a identificação visual dos agentes, pelo uso do uniforme e/ou farda, o mesmo não ocorre com a regulamentação de suas ações em nível institucional, pela elaboração de um regimento interno. Além de poucas Guardas Municipais possuírem um estatuto ou regimento interno que delimite suas atribuições, a literatura revela que este instrumento, quando existe, geralmente não é de conhecimento de todos os agentes (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003).

Diferente do estado de São Paulo, não há no Rio de Janeiro uma presença marcadamente forte de Guardas Municipais armadas. Dos 35 municípios, apenas as Guardas de Barra Mansa, São Gonçalo e Volta Redonda possuíam armamento letal, sendo que em São Gonçalo as armas de fogo não estão mais em uso.

Gráfico 10
Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo recursos das Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006

A reduzida presença de armamento letal entre as Guardas Municipais pesquisadas reforça a percepção da instituição como órgão que, diferentemente da polícia, teria como objetivo realizar atividades muito mais preventivas do que repressivas.

As informações levantadas pelos questionários apontam ainda que o principal canal de comunicação entre a Guarda Municipal e a população local ocorre através do contato cotidiano dos agentes que atuam no espaço público com os munícipes – item citado por treze representantes (56,5%). Outros canais de comunicação importantes são: linha de telefone gratuito para atender à população, citado por oito representantes (34,8%); e reuniões regulares com entidades civis, mencionado por dois representantes (8,7%). Apenas um entrevistado afirmou não haver no município nenhum canal de comunicação entre a Guarda Municipal e a população.

Finalmente, as principais dificuldades apontadas pelos representantes dos municípios no que tange a atuação da Guarda Municipal são a escassez de equipamentos e/ou viaturas, citada por dezessete representantes (22,4%), a falta de treinamento e/ou capacitação dos agentes, mencionada por dezesseis representantes (21,1%) e a escassez de pessoal, indicada por catorze representantes (18,4%).

Destaca-se, em especial, a indefinição do papel da instituição como uma questão que tanto atravessa a sua estrutura organizacional quanto afeta de forma significativa a atuação cotidiana dos agentes, sendo este item citado por sete representantes como uma das principais dificuldades enfrentadas pela Guarda Municipal.

Conforme indicam Miranda, Mouzinho e Mello (2003), a inexistência de uma identi-

Gráfico 11 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo principais dificuldades das Guardas Municipais



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006

dade institucional clara para as Guardas Municipais favorece o surgimento de conflitos entre os guardas, os representantes de outros órgãos públicos de segurança e a população, para a qual a instituição se torna invisível ou ambígua, comprometendo, assim, a possibilidade de se consolidar como uma das instituições representativas da segurança pública em nível municipal.

Considerações finais

As pesquisas nacionais realizadas pelo IBGE indicam uma tendência de redução na proporção de municípios com Guardas Municipais no país. Em 2004, o decréscimo foi de 1,5%. Já em 2006 observou-se uma redução de 3%. O Estado do Rio de Janeiro também apresentou pequena queda nessa proporção, passando de 72,8%, em 2004, para 71,7%, em 2006, o que representa 66 municípios. Porém, isto não afetou a posição do estado no *ranking* brasileiro dos municípios que possuem Guardas, mantendo-se em primeiro lugar. Do mesmo modo, constatou-se que o Estado do Rio apresentava a maior proporção (66,3%) de estruturas organizacionais voltadas para a gestão da segurança municipal, seja um órgão ligado diretamente à prefeitura ou mesmo um setor subordinado a outra secretaria. Todavia, apenas dez municípios dispunham de uma secretaria de segurança. Durante a realização de nossa pesquisa, observou-se uma alteração desse quadro, com a criação de secretarias de segurança em dois municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo), e não foi confirmado o funcionamento da Guarda Municipal em Aperibé.

Verificou-se que a falta de infra-estrutura adequada e a escassez de recursos materiais e humanos evidenciam uma demanda por maiores investimentos financeiros das administrações na consolidação e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos municípios, assim como a necessidade de que haja uma qualificação dos agentes.

Porém, a principal questão a ser ressaltada diz respeito à falta de identidade da instituição. Tal fenômeno já fora identificado por Miranda, Mouzinho e Mello (2003), quando analisaram a situação da Guarda Municipal de Niterói, identificando que o não reconhecimento do papel da instituição, seja por parte da população, seja pelos guardas, provoca uma série de conflitos institucionais e ambigüidades na atuação dos guardas, dificultando o estabelecimento de critérios sobre o que seria um desempenho adequado da função.

Há que se ressaltar ainda que essa falta de identidade está relacionada a uma tensão entre o desempenho de atividades voltadas à prevenção de delitos e mediação de conflitos em contraste com a incorporação de um modelo policial tradicional de repressão. Tal dilema se reflete diretamente na relação dos guardas com a população, revelando um outro problema: a ausência de regras claras que regulamentam as atividades dos guardas, abrindo a possibilidade do cometimento de diversas arbitrariedades e o surgimento de disputas de competências em relação a outras instituições, das quais se destacam, a Polícia Militar, os Fiscais de Posturas e o Corpo de Bombeiros.

Por outro lado, é importante esclarecer que a diversidade de funções não é em si um problema

considerando-se a realidade do país. O problema que se coloca está relacionado à indefinição de seu papel na segurança pública. Acreditamos que uma das possíveis formas para avançar nesta questão seria por meio de uma discussão e revisão dos Códigos de Posturas Municipais, que na maioria das vezes estão defasados e se voltam apenas para a regulamentação de assuntos burocráticos, não se constituindo, portanto, em uma base para a administração dos conflitos cotidianos da cidade.

A indefinição do papel da Guarda Municipal tem conseqüências diretas na estruturação do sistema de gestão da instituição. Neste caso, a vinculação da Guarda com as mais variadas secretarias não apenas tem uma razão econômica, mas certamente também revela uma dificuldade de compreensão do que seria a formulação de políticas públicas de segurança voltadas não somente para a dimensão da manutenção da ordem pública, mas também para uma concepção de desenvolvimento humano sustentável, cujo o foco seja a proteção e a defesa da cidadania.⁸ Isto afeta diretamente as estratégias de capacitação dos guardas e, para que este processo apresente resultados, é preciso responder à seguinte pergunta: formar para quê?

Outro aspecto diz respeito ao debate sobre o porte de armas, que não pode ser levado como uma questão de se posicionar contrário ou favorável, mas sim no que se refere à adequação do armamento ao que a instituição faz. Ressalta-se ainda que muitas vezes se esquece da necessidade de sistemas de comunicação eficazes, o que é absolutamente necessário ao guarda, independente de sua função, pois possibilita a interação com outros órgãos e com a sociedade.

Quanto à existência de uma forma de registro das atividades executadas, os dados do IBGE apontam que 24,7% não possuíam nenhuma forma de registro, 44,6% dispunham apenas de um livro de ocorrências e somente 2,2% usavam um formulário eletrônico.

Verificou-se que, no Estado do Rio de Janeiro, o livro de registro é a principal forma de redigir as ocorrências (46,1%). Certamente, o baixo custo deste procedimento pode influenciar a sua escolha, mas é necessário ressaltar que a avaliação do conteúdo desses registros indica o predomínio de informações sobre procedimentos administrativos, que podem ser úteis aos guardas em caso de um processo administrativo, mas não servem para realizar diagnósticos sobre o que faz a instituição e como faz, o que seria necessário para que as informações fossem um instrumento de planejamento e gestão.

Constatou-se ainda que as informações que servem de base ao trabalho são restritas, principalmente, às experiências particulares dos guardas, não havendo mecanismos que possibilitem a troca de informações sistemática. No que se refere a outras fontes de informações relevantes ao planejamento, foram citadas as reuniões com autoridades (63,4%) e com representantes da sociedade civil (53,6 %). A imprensa também foi mencionada como uma fonte importante (48,8%), em proporção maior do que as estatísticas da Polícia Civil (26,8%) e outros tipos (17%), tais como dados da Polícia Militar ou da Defesa Civil.

Conclui-se que o registro de ocorrência não é uma prática rotineira dos guardas municipais. Quando há o registro, adota-se fre-

qüentemente um modelo idêntico ao talão de registro da Polícia Militar, isto porque várias Guardas são comandadas por integrantes, ativos ou não, da corporação. Em pesquisa realizada em Niterói, foi mencionado pelos guardas que 90% dos eventos atendidos ou observados não eram registrados (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003) e que a decisão de registrar ou não cabia ao inspetor, demonstrando um alto grau de arbítrio dos superiores hierárquicos.

A ausência de um sistema de registro próprio das Guardas Municipais dificulta a percepção de qual é o sistema classificatório implícito, construído e transmitido pela ação e observação do trabalho dos “mais experientes” na instituição. Nesse sentido, a incorporação do modelo de registro da Polícia Militar é um fato negativo, pois representa a inclusão de critérios externos que acabam por definir o tipo de trabalho a ser realizado. Tal situação é totalmente contrária aos princípios estabelecidos pelo Susp sobre a construção de uma segurança municipal, no que se refere à descentraliza-

ção e adoção da transparência como modelo de ação política (MIRANDA, 2005).

Desse modo, é imprescindível que a Guarda Municipal construa instrumentos de coleta de informações próprios, que permitam informar acerca dos problemas relativos à segurança pública municipal, comprometendo-se com o monitoramento constante das atividades desempenhadas para que estas sejam baseadas no planejamento e na articulação de ações voltadas para a prevenção da violência e da criminalidade e não se reduzam a respostas imediatas que acabam por torná-la vulnerável a ser uma mera reprodutora das práticas tradicionais das polícias, já tão criticadas no país. Antes disso, torna-se necessário que as próprias Guardas Municipais tenham clareza do papel que devem desempenhar. Embora a Constituição de 1988 tenha favorecido a descentralização e a definição do papel dos municípios, nossa pesquisa aponta que, no âmbito da segurança pública, este papel ainda é impreciso, adquirindo variações diversas de acordo com os contextos locais.

1. As atividades de capacitação ocorreram nos municípios de Niterói, Maricá, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia. Atualmente, está em desenvolvimento a elaboração de planos municipais de segurança para Mesquita e São Gonçalo e a realização de um curso para os guardas de Teresópolis.
2. Deve-se considerar que os dados citados referem-se à proporção de municípios por Estado, pois os números absolutos de municípios por Estado no Brasil são muito desiguais.
3. Os municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda.
4. Vale ressaltar que duas destas Guardas Municipais (Rio de Janeiro e Macaé) são autarquias vinculadas ao Executivo municipal.
5. Os dados apresentados na análise do questionário referem-se apenas às respostas consideradas válidas, excluindo-se, portanto, aquelas preenchidas de modo errado, incompleto e/ou rasurado.
6. Os municípios de Campos e Itaitiaia possuem o número de telefone 153, que funciona de forma equivalente ao 190 da Polícia Militar, através do qual a população aciona diretamente a Guarda Municipal.
7. Cabe notar que esta questão incorporava até três respostas possíveis. Assim, as atividades citadas como “principais” não são excludentes.
8. Ver Bronkhorst (2003); Miranda, Nascimento e Mello (2007).

Referências bibliográficas

BRONKHORST, Berenice van (Comp.). **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para municípios. S/l.: Banco Mundial, novembro, 2003.

BREMAEKER, François E. J. de. **Guardas Municipais existentes nos municípios**. Ibam/APMC/Napi/Ibamco, 2001.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

ISP/SESP-RJ. **Relatório do Projeto Integração dos Bancos de Dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISP, 2006.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Relatório Final Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública**. Senasp, abril de 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SENASP. **Relatório Descritivo: Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003)**. Brasília: Senasp, novembro de 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; NASCIMENTO, Nivio Caixeta; MELLO, Kátia Sento Sé. **Segurança pública, segurança social e segurança humana**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2007.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “carmelôs”. **Comum**, vol. 8, nº 21, julho/dezembro de 2003.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Arquivo público: um segredo bem guardado. **Antropolítica**, v.17, p.123-149, 2005.

A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro

Ana Paula Mendes de Miranda, Letícia de Luna Freire e Vivian Ferreira Paes

Resumen

La gestión de la seguridad pública municipal en el estado de Rio de Janeiro.

Este artículo presenta un diagnóstico sobre cómo las instituciones de seguridad pública municipales del estado de Rio de Janeiro están organizadas. Son analizados las estructuras administrativas y organizacionales y los principales aspectos de los procedimientos institucionales de las Guardias Municipales. Se argumenta que es necesario un banco de datos que almacene las informaciones sobre el trabajo de las Guardias para la gestión de la seguridad pública.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Gestión. Guardias Municipales.

Abstract

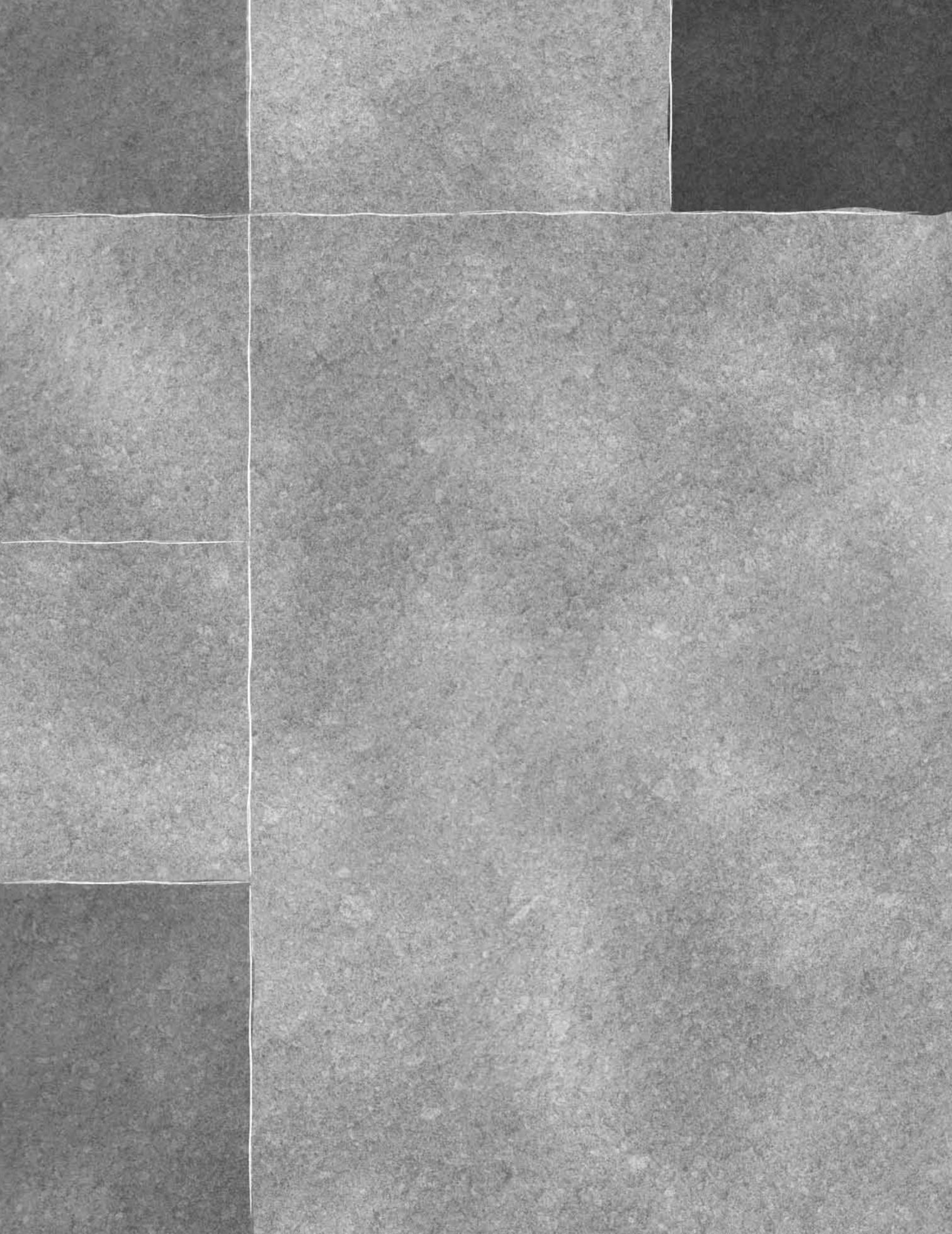
The administration of municipal public safety in the state of Rio de Janeiro

This article presents a diagnostic on the organization of municipal public safety institutions in the state of Rio de Janeiro. The administrative and organizational structures along with the principle aspects of the institutional procedures of the City Police are analyzed. It is argued that a database that stockpiles information on police work is essential for the management of public safety.

Keywords: Public safety. Administration. City police.

Data de recebimento: 30/04/08

Data de aprovação: 30/06/08



Desenho do espaço público como ferramenta para a prevenção da violência

Anika Gärtner

Anika Gärtner é magistra artium em Estudos Regionais da América Latina, pela Freie Universität Berlin, Alemanha; mestre em Ajuda Humanitária Internacional, pela Ruhr-Universität Bochum, Alemanha e Université Louvain-la-Neuve, Bélgica; foi, durante três anos, assistente de programas do UN-Habitat, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos; atualmente é oficial de programas UNV Brasil, Programa dos Voluntários das Nações Unidas.

 anika_gaertner@web.de

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de apresentar e discutir o papel do espaço público para intervenções de prevenção da violência e do crime. Um resumo da importância do espaço público para as interações e a convivência nos centros urbanos e a apresentação das teorias principais de prevenção da violência através de planejamento e desenho urbanos são complementados por uma discussão das possibilidades e limites destas teorias e seus impactos. Duas iniciativas de implementação de projetos urbanos que consideram a relação entre o espaço público e a prevenção da violência ilustram as teorias no contexto brasileiro. Ao mesmo tempo, o artigo visa discutir o uso intuitivo das teorias espaciais por parte de grupos criminosos, expondo alguns exemplos da realidade brasileira.

Palavras-Chave

Segurança urbana. Espaços públicos. Desenho e planejamento urbanos. Prevenção da violência.

Quando, em janeiro deste ano, policiais civis de várias delegacias do Rio de Janeiro fizeram uma operação na comunidade da Mangueira, zona norte da cidade, uma das descobertas mais impressionantes foi a de uma fortaleza construída pelos traficantes no alto do morro. O muro de concreto e ferro dava proteção para os traficantes, além de possibilitar uma ampla visão das vias de ligação mais importantes da zona norte até o centro da cidade. Esse exemplo mostra como conceitos de limitar territórios, exercer uma observação permanente e controlar acessos através do desenho de espaço vêm sendo utilizados por grupos criminosos e traficantes. Mas qual é exatamente a importância do espaço e a sua relação com a violência?

Este artigo procura discutir o papel do espaço público para intervenções de prevenção da violência, as possibilidades e limitações e a experiência brasileira dos últimos anos.

Os centros urbanos e o espaço público

O mundo está passando por uma transformação crucial. Pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial mora em centros urbanos, segundo recentes projeções das Nações Unidas (UN-HABITAT, 2007, p. 9). Essa tendência aumenta a pressão

sobre as cidades de absorver o crescimento populacional e oferecer possibilidades para todos terem uma vida digna. Está bem documentado e pesquisado o papel da cidade como espaço privilegiado de encontro físico, de relações pessoais, intercâmbios econômico, intelectual, cultural e social, bem como a importância da qualidade de acesso e a participação dos moradores nas dimensões econômicas, sociais, ambientais e políticas (CASTAÑEDA; GARCIA, 2007, p. 37). Além da sua dimensão física, a cidade é lugar de convivência e criação coletiva, formando um conjunto complexo de determinadas variáveis e, portanto, qualquer intervenção no funcionamento e na vida urbana deve considerar essa diversidade. Ao mesmo tempo, essas variáveis manifestam-se no espaço urbano físico, onde especialmente se expressa a diversidade do mundo urbano e se produz o intercâmbio entre os moradores, sendo que a qualidade, a multiplicação e a acessibilidade dos espaços públicos definem o grau de cidadania. Na tentativa de aumentar a segurança nas cidades, pode-se observar a tendência de se fecharem os espaços públicos, levando a um círculo vicioso entre abandono e multiplicação de medo e insegurança. São necessárias não somente políticas de prevenção e políticas repressivas ou ostensivas aliadas a políticas sociais, econômicas e culturais para romper esse círculo, mas também uma política dirigida aos espaços públicos, como será mostrado neste artigo (BORJA, s/d, p. 20-26).

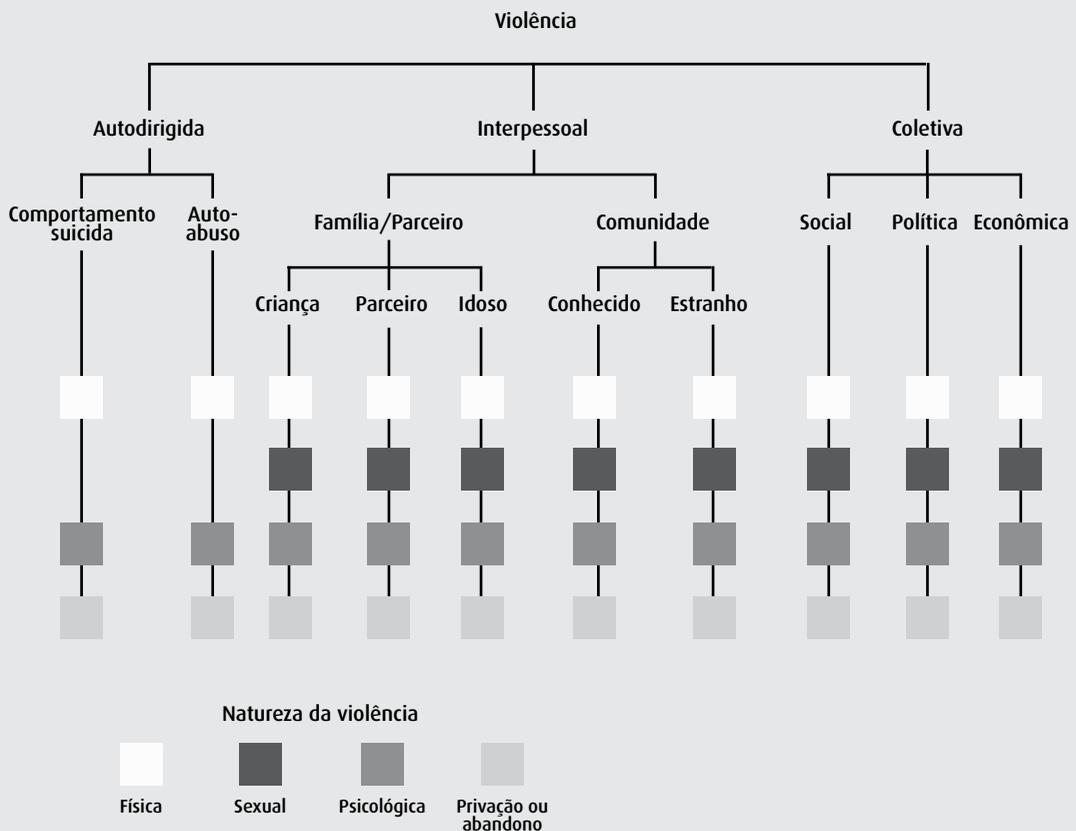
Violência e prevenção – definições

Para apresentar uma análise abrangente da prevenção da violência, deve-se começar pelas definições de suas várias formas para desenvolver a base deste artigo. A Organização Mundial da Saúde, no seu informe *World Report on Violence and Health* (WHO, 2002), define a violência como o uso intencional de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa, ou contra um grupo ou a comunidade que resulte ou tenha uma alta probabilidade em resultar em ferimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação. A tipologia proposta pela OMS divide a violên-

cia em três amplas categorias: autodirigida; violência interpessoal; e violência coletiva.

Como apresentado no Quadro 1, essas categorias são subdivididas com a intenção de melhor refletir tipos mais específicos de violência. O quadro ainda ilustra a natureza dos atos violentos, que pode ser física, sexual, psicológica e/ou relacionada à privação ou ao abandono. Essa tipologia supera, de certa forma, outras tipologias propostas, pois capta a natureza dos atos violentos, a relevância do cenário, a relação entre agente e vítima e as possíveis motivações para um comportamento violento.

Quadro 1
Tipologia da violência



Fonte: Organização Mundial da Saúde – OMS

A prevenção da violência é um conceito complexo. O fundamento central é o de evitar a ocorrência de crimes e atos violentos. A prevenção visa tanto a diminuição da taxa de ocorrências como a melhora da percepção da insegurança, sendo altamente pró-ativa, já que a idéia é precipitar os fatos por meio de intervenções antecipatórias de políticas públicas. Geralmente, a prevenção da violência divide-se em três categorias:¹ primária, secundária e terciária. A prevenção primária tenta mudar condições gerais que têm influência básica sobre a população em geral. Intervenções podem ser dirigidas a pessoas, lugares e situações que favoreçam a violência. O foco da prevenção secundária concentra-se mais em indivíduos, grupos ou condições sociais que tenham um alto risco de participarem de futuras ações violentas e criminosas. Esse tipo de prevenção tenta interferir para evitar o desenvolvimento de um comportamento violento em certos grupos de risco previamente identificados. Finalmente, a prevenção terciária desenvolve medidas para evitar a recorrência de delitos e trabalha principalmente com pessoas que já cometeram delitos.

Tanto a tipologia da violência como as três categorias de prevenção têm impacto espacial importante, embora esse não esteja incluído especificamente nas próprias definições e tipologias que não relacionam o tipo de violência ou prevenção com o lugar da ocorrência. A tipologia das OMS concentra-se nas vítimas e nos agressores; cenário que vem sendo completado pela natureza da violência e, no caso da violência coletiva, pela motivação. As categorias mais comuns de prevenção também fazem pouca referência

aos lugares dos crimes e à importância deles para uma prevenção exitosa.

Cada delito ou ato violento pode ocorrer basicamente em dois tipos de cenário: espaço público (roubo e furtos em ruas, por exemplo); e espaço privado (delitos como violência doméstica e intra-familiar). Cabe ressaltar que a maioria dos tipos de violência, seguindo o modelo da OMS, pode ocorrer tanto em espaços públicos quanto nos privados, embora com frequências e/ou probabilidades específicas, como mostram dados levantados com a ajuda de georreferenciamento de delitos.

Este artigo refere-se exclusivamente ao espaço público, concentrando-se nos delitos espontâneos que ocorrem em espaços públicos favoráveis a estas ocorrências, tais como áreas abandonadas e mal iluminadas ou com pouca movimentação. Assassinatos planejados, crime organizado, tráfico de drogas ou violência política, para citar alguns exemplos, não podem ser evitados por simples intervenções espaciais.

Espaço público e a prevenção do crime

Nos últimos vinte anos, a delinquência e a violência chegaram a ponto de não mais serem vistas exclusivamente como problemas meramente criminais, mas também como reais obstáculos ao desenvolvimento, especialmente em áreas urbanas. Um dos maiores impactos da delinquência e insegurança é a impossibilidade de se reivindicar o uso da cidade e seus espaços. Como consequência, uma forma de isolamento voluntário de seg-

mentos importantes da população urbana, tais como mulheres, afeta não somente a mobilidade, mas também a inclusão econômica e social destes segmentos. A planificação, o desenho e a gestão urbana e física podem contribuir com a prevenção da criminalidade e da violência nas cidades, por meio de intervenções integradas que incorporam a melhora estratégica e sistemática dos espaços públicos. A combinação de princípios de desenho e gestão, quando implementada de forma inovadora e consistente, pode criar um ambiente que aumenta a segurança urbana e a confiança dos investidores, fortalecendo a interação social e cultural. Ao mesmo tempo, grupos criminosos, principalmente traficantes, estão aplicando os mesmos conceitos, muitas vezes intuitivamente, para os seus próprios méritos, criando “espaços seguros” para cometer delitos e exercer poder.

Para entender o papel do entorno físico para a prevenção do crime e da violência, é fundamental estar ciente dos elementos relacionados com um determinado ato criminoso. Segundo o triângulo do crime, três fatores são decisivos e influenciam o próprio ato criminoso: o alvo/a vítima, o agressor e o lugar/entorno físico do delito.

Crimes e violência, em geral, sempre acontecem em um entorno físico específico e, assim como estratégias dirigidas ao agressor (prevenção social) e à vítima (redução de risco) têm que fazer parte de todas as iniciativas de prevenção da violência e do crime, a gestão e o planejamento urbano também ocupam um papel decisivo. Um determinado entorno físico pode atrair delinquentes, facilitar delitos, impedir ou dificultar detenções e aumentar a insegurança em geral.

Portanto, intervenções no ambiente urbano, que reduzam as oportunidades para a prática de crimes e da violência e aumentam a percepção de segurança, são indispensáveis.

Gráfico 1 Triângulo do crime



Fonte: *Crime Prevention through Environmental Design – CPTED*

O planejamento urbano pode criar condições gerais para segurança em espaços públicos, através de iluminação, uso diversificado de espaço, uso após o horário comercial e nos fins de semana, visita livre e demais intervenções físicas. Espaços onde existe uma alta percepção de insegurança são, muitas vezes, resultado de um uso reduzido, tornando-se menos atraentes e, conseqüentemente, vazios. Portanto, urbanistas têm que cumprir uma responsabilidade não só estética, mas também social, levando em conta o uso do espaço por eles criado.

As conseqüências de um espaço público violento levam a um processo de negligência, abandono e deterioração geral, atrapalham interações civis e sociais saudáveis, afetam negativamente as atividades econômicas, criam bairros ilhados e controlados por poderes não estaduais e podem chegar a estigmatizar e excluir certos grupos da convivência e interação com a sociedade. Uma série de causas diversas influencia negativamente o nível de insegurança percebido em espaços públicos, tais como: gerenciamento inadequado de processos de urbanização que resultam numa falta de serviços e equipamentos de bens comuns; falha contínua de incorporação de assuntos de segurança pública em políticas de governança urbana; existência de espaços abertos, pouco protegidos e sem gerenciamento; e falta de apropriação e proteção informal por parte dos moradores. Uma estreita relação entre os conceitos espaciais e sociais do espaço público é obvio e, portanto, intervenções têm que ser de caráter integrado e de ações múltiplas.

O desenvolvimento das teorias espaço-sociais

Algumas considerações acerca do desenvolvimento de teorias vinculadas ao papel do planejamento urbano e desenho de espaço público para tornar as cidades mais seguras mostram o amadurecimento do conceito, partindo de uma abordagem exclusivamente física e espacial (NEWMAN, 1973), até chegar a um conceito completo e integrado analisando e levando em consideração vários aspectos que influenciam um determinado crime (BRANTINGHAM; BRANTINGHAM, 1991).

O papel do espaço público e o desenho do mesmo como estratégia de prevenção do crime e da violência surgiram, na década de 70, com as teorias de Oscar Newman sobre o espaço defensável (*defensible space*, no original), seguido pelo conceito de Prevenção do Crime através de Desenho Ambiental (*Crime Prevention through Environmental Design*), até a prevenção situacional, nos anos 90, e a criminologia ambiental. Todas essas teorias receberam amplo apoio empírico, por meio de uma variedade de pesquisas científicas, destacando e comprovando a importância de planejamento urbano e desenho adequado de espaços públicos para contribuir com a melhora da segurança nas cidades.²

Defensible space / espaço defensável

Em 1969, Oscar Newman criou essa expressão para descrever uma variedade de mecanismos para a vigilância, objetivando o controle do ambiente por parte dos seus moradores. O conceito inicial visava devolver áreas públicas em zonas residenciais para uso produtivo dos moradores. Espaços que antes eram considerados além do controle dos moradores, tais como portarias, entradas e ruas adjacentes, tornaram-se acessíveis aos mesmos. Os espaços defensáveis, segundo Newman, desenvolver-se-iam em uma hierarquia social e espacial, partindo do espaço privado, através dos espaços semiprivado e semipúblico, até o público.

Para aumentar a segurança em espaços urbanos, Newman define quatro elementos de desenho físico que podem ser aplicados individualmente ou em conjunto. A definição territorial refere-se ao entorno físico como área de baixa influência dos moradores. O entorno re-

residencial é subdividido em parcelas das quais os moradores se sentem parte e desenvolvem um processo de apropriação. Os moradores tornam-se responsáveis pelo funcionamento adequado e a manutenção destas parcelas. O segundo elemento, a vigilância natural, visa posicionar as janelas dos apartamentos de tal maneira que os moradores possam observar seu entorno público, tanto exterior como interior, de forma natural. A idéia é evitar espaços sem vigilância nenhuma, permitindo assim uma supervisão de áreas abertas, o que possibilita o uso seguro por parte dos moradores. A forma de construção do terceiro elemento tenta adaptar os prédios de tal forma que evitem a transmissão de vulnerabilidade e isolamento dos seus moradores. O elemento é a localização compatível dos prédios. Através de uma localização adequada de prédios residenciais junto a áreas urbanas com funções “seguras”, aumenta-se a segurança.

Crime Prevention through Environmental Design – CPTED

Essa teoria foi desenvolvida inicialmente por C. Ray Jeffrey, que a publicou em um livro com o mesmo nome, em 1971. A metodologia foi utilizada de formas diversas por uma variedade de pesquisadores e teóricos e sofreu vários ajustes e mudanças durante a sua história. É importante destacar que a teoria de Newman baseia-se nas observações de Jeffrey, mas o modelo desse último autor é mais compreensivo e integrado se comparado com o de Newman, que se concentra no ambiente físico construído.³

Considerando-se as aproximações diversas e as mudanças da metodologia, constata-se que cinco princípios servem como orientação du-

rante a preparação de estratégias de prevenção através do desenho ambiental:

- vigilância natural e visibilidade dos espaços públicos por meio de um planejamento adequado;
- imagem e estética, manutenção dos elementos de um determinado espaço público e eliminação de imagens negativas de uma área ou prédio;
- territorialidade e espaços defensáveis, fortalecimento de laços afetivos nas comunidades através do desenho ambiental como facilitador de relações sociais e gerador de sentimentos de apropriação;
- vigilância de rotas de acesso e de fuga, entradas e saídas, em pontos estratégicos, “reforçando a vítima” / o alvo (*target-hardening*), o fortalecimento físico de um alvo ou da vítima para reduzir sua vulnerabilidade ou atratividade para um possível agressor.

Prevenção situacional

O conceito da prevenção situacional foi desenvolvido, inicialmente, por Ronald V. Clarke (1980), nos anos 1980, e continua sendo ampliado e modificado através de um intercâmbio freqüente entre criminologistas, levando em conta os resultados de pesquisas recentes. Prevenção situacional visa mudar as condições físicas e ambientais que nutrem o crime e a percepção de insegurança, através de desenho e planejamento urbanos melhores. Esse tipo de prevenção baseia-se na análise estratégica de um território específico, identificando as oportunidades para ocorrência de atos criminosos, bem como levantando informações sobre grupos e situações de risco, com o objetivo de reduzir as oportunidades para a prática de

crimes. A prevenção situacional pode ser utilizada nos três níveis de prevenção – primária, secundária e terciária – e considera a violência dentro de um marco analítico em que atos criminosos estão sendo avaliados em um contexto maior e como resultado de uma seqüência de decisões humanas.

Criminologia ambiental

A metodologia da criminologia ambiental foi desenvolvida, no final dos anos 1980, por Paul e Patricia Brantingham e leva em conta fatores contextuais e de entorno que possam influenciar atividades criminosas. A metodologia vai além do “triângulo do crime”, ao adicionar mais dois fatores importantes, totalizando cinco elementos – espaço, tempo/hora, leis, agressor e o alvo ou a vítima –, que, em conjunto, são imprescindíveis para a ocorrência de crimes. Em outras palavras, todos os delitos apresentam informações sobre esses fatores e não ocorrem se todos esses cinco elementos não estiverem presentes. Até o desenvolvimento desta metodologia, os fatores foram estudados de forma separada segundo as respectivas áreas de estudo.

O levantamento das dinâmicas espaciais de delitos é imprescindível antes de qualquer implementação de estratégia de prevenção. Somente após análise rígida georreferenciada é possível avaliar o impacto que uma intervenção que inclua o desenho urbano espacial possa ter sobre os delitos em questão.

O contexto brasileiro

Para o desenho de estratégias preventivas em áreas urbanas de risco, a implementação

de ferramentas de espaços defensáveis ou de CPTED sempre depende de certas considerações sobre a viabilidade do modelo em determinados contextos sociais, econômicos e culturais. Cabe lembrar que a replicabilidade do modelo com o mesmo grau de efetividade, em áreas com realidades diferentes, sempre tem que ser questionada.

No Brasil, iniciativas de prevenção da violência por meio de desenho e planejamento urbano desfrutaram, de forma inicial, do intercâmbio metodológico com outros países da América Latina, nos quais projetos, já em execução, e primeiros resultados contribuíram para o desenvolvimento de iniciativas nos contextos culturais e sociais do Brasil. Mesmo assim, é importante mencionar que, tanto no Brasil quanto na região da América Latina, o âmbito de teorias de desenho e planejamento urbanos como forma de prevenção é muito recente no que tange a implementação de estratégias integradas. Portanto, é difícil encontrar exemplos que, desde o início, integraram a redução de delitos de oportunidade e o aumento da percepção de segurança – itens essenciais para essas estratégias – como objetivos principais (RAU, 2007).

A realidade dos grandes centros urbanos brasileiros significa um desafio para a aplicação das metodologias mencionadas no decorrer deste texto, já que o contexto de falta de infra-estrutura básica nas comunidades de baixa renda requeria e ainda requer uma aplicação local especial das metodologias, cujo uso ainda é recente. Devido à complexidade geográfica e às complexas condições sociopolíticas, as metodologias devem ser adaptadas à diversidade e

às possibilidades de ação no marco das necessidades locais.

Em áreas urbanas específicas, como no caso das comunidades de baixa renda no Brasil, a viabilidade deste tipo de intervenção depende de uma série de considerações. A experiência do uso das ferramentas de desenho e planejamento urbano inclui objetivos muito mais amplos do que o simples fato de resolver a problemática dos índices de criminalidade; elas visam uma melhoria geral das condições de vida e convivência nos espaços que passaram por uma intervenção segundo as metodologias aqui em questão.

No Brasil, são duas as experiências mais relevantes no que se refere à implementação de projetos para remodelação de áreas urbanas carentes, considerando a prevenção da violência como valor agregado. Como uma das mais avançadas propostas de integração de áreas carentes, o Programa Favela-Bairro vem sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro, desde 1994, sob a responsabilidade de várias secretarias da prefeitura. O programa alia a melhoria do espaço público através de intervenções, tais como saneamento básico, pavimentação e abertura de ruas e iluminação pública, à prestação de serviços e à implementação de programas sociais nas áreas de educação, esporte, geração de emprego e renda. Portanto, o programa vai além de meras intervenções físicas, tornando-se um programa integrado tanto no caráter das intervenções como na integração de secretarias e atores locais do âmbito governamental e da comunidade (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2003).

O segundo exemplo brasileiro que inclui características da prevenção da violência através de desenho urbano e, em específico, da teoria do CPTED, vem sendo implementado nos municípios de Olinda e Recife, desde novembro de 2003, com apoio do Banco Mundial. O objetivo principal é a capacitação de funcionários das prefeituras e algumas intervenções em comunidades carentes locais no marco do projeto Prometropole, utilizando a metodologia do CPTED entre diversas outras (RAU, 2007).

Algumas críticas mais comuns

Os diversos conceitos de prevenção da violência e redução do crime através de planejamento e gestão urbanos vêm enfrentando tempos difíceis devido a uma série de obstáculos. A falta de recursos para realizar as mudanças físicas e operacionais necessárias para aplicar as metodologias é um deles. Ao mesmo tempo, a ausência de consenso por parte das autoridades locais, arquitetos, urbanistas e usuários do espaço dificulta o processo de tomada de decisão. A resistência diante das mudanças e de um planejamento cooperativo e participativo imprescindível para o uso das metodologias complica a situação ainda mais. E, por último, persistem os preconceitos e dúvidas quanto a resultados que possam ser obtidos através das intervenções mencionadas.

Esse último obstáculo merece uma análise mais detalhada, já que é difícil relacionar o sucesso de certas intervenções preventivas unicamente ao fato de terem sido incluídos aspectos de planejamento espacial. Em al-

guns casos, de porte mais simples, modificações urbanísticas estão mostrando efeito, como no caso da redução de assaltos e, principalmente, de estupros numa rua escura cortando terrenos baldios num município do Rio de Janeiro. A limpeza dos terrenos, sua transformação urbanística para uso comum e a iluminação pública eliminavam a problemática específica desta rua.⁴ Mas esse tipo de intervenção não teve nenhum impacto de longo prazo sobre o comportamento dos criminosos que ali cometeram seus delitos. A área de atuação deles foi simplesmente trasladada para outro bairro com características favoráveis, mas não afetou a predisposição dos infratores de violar a lei. Eis exatamente uma das controvérsias maiores referentes à prevenção através do desenho de espaços públicos: a crítica tem sua ênfase na influência da decisão da pessoa com intenções criminosas de cometer um crime em certos lugares a certas horas, fato descuidado por estratégias de intervenção espacial. Pessoas prestes a violar a lei tomam essa decisão com base em percepções de necessidades, avaliação de riscos de serem detidos, lucro esperado e demais fatores relacionados. O argumento é que um delito mais difícil de ser cometido, com risco maior e com menos lucro esperado é menos provável de acontecer. A consequência, muitas vezes, é o simples traslado da vítima ou do infrator para outro lugar mais favorável para a ocorrência do mesmo crime.

Planejamento urbano e desenho do espaço público contribuem para a melhoria de segurança do lugar de intervenção, mas existe a possibilidade de que o crime simplesmente mude para outra área menos protegida.

A prevenção através de intervenções urbanas é muito mais estreita no seu foco do que, por exemplo, a prevenção social que também leva em conta o porquê do infrator cometer esse delito. Em geral, ainda é uma tarefa complexa e complicada medir o impacto de intervenções urbanísticas sobre as estatísticas da violência. Mas uma análise detalhada dos delitos em combinação com vários tipos de prevenção, inclusive aquela dirigida ao desenho urbano, faz com que a tarefa seja pelo menos viável.

A manipulação do espaço por parte de grupos criminais

O exemplo de controle territorial por parte de grupos de traficantes, mencionado no início do artigo, mostra claramente um uso perverso dos conceitos de prevenção através do desenho ambiental. As observações vêm sendo apoiadas por várias pesquisas, tal como a de Randall Atlas (1991) sobre o uso de CPTED e outras teorias por parte até mesmo de grupos criminosos quando cometem desde pequenos furtos e roubos nas ruas até o controle territorial de determinados bairros. Essas observações podem ser comprovadas facilmente na realidade brasileira. Dados georreferenciados sobre uma série de delitos comuns que ocorrem com frequência nos grandes centros urbanos brasileiros apontam determinados lugares onde se concentram certos tipos de crime. Assim, a escolha do lugar para serem cometidos tais crimes depende de fatores como rotas de fuga de fácil acesso, má iluminação, pouca frequência de pedestres e outros fatores que, em seu conjunto, diminuem a possibilidade de o agressor ficar detido após cometer o crime.

O uso, ou a manipulação, do espaço público como aliado para cometer delitos vem sendo utilizado também, mas em escala maior, pelas diversas frações do tráfico ou outros grupos de controle territorial, tais com as milícias. Esses grupos usam o espaço para levar vantagem adiante das invasões por parte de grupos rivais ou da polícia, através de esquemas de vigilância do território que permitem um controle completo da área em questão. Ao mesmo tempo, barreiras nas ruas mais amplas de acesso tentam dificultar a circulação e a invasão e aumentam o controle ainda mais.

Dois pré-requisitos facilitam o uso de teorias de desenho espacial e planejamento urbano por parte de grupos criminosos: a grande quantidade de recursos financeiros disponível para realizar as mudanças físicas necessárias; e o poder de decisão unilateral sem a necessidade de chegar a um consenso entre todos os usuários e atores de um determinado espaço.

A vigilância natural como forma de prevenir a ocorrência de crimes e atos violentos está sendo usada de maneira extrema e perversa, para garantir a integridade do território e resulta em uma verdadeira apropriação do espaço por parte dos grupos que lhe estão dominando.

Conclusões

A gestão e o planejamento urbano, assim como o gerenciamento integrado de espaços públicos, possuem papel decisivo para melhorar a segurança nas cidades e têm que ser

reconhecidos, pois trata-se de importantes ferramentas para integração social, desenvolvimento de uma observação informal e apoio a estratégias de prevenção de vários tipos, tais como recreação, cultura, arte e participação civil. Planejamento urbano, que inclui a temática da segurança, adiciona medidas importantes ao desenvolvimento urbano, considerando as necessidades da população menos privilegiada e vulnerável, como crianças e jovens, muitas vezes as vítimas e os perpetradores principais da violência, e preocupações de gênero.

A ênfase está na dimensão social de espaços públicos e direciona-se a fatores que aumentem a sensação de segurança nestes espaços, através de estratégias para prevenção do crime e da violência, combinando respostas situacionais, sociais e institucionais para melhorar a qualidade de vida nos espaços públicos e, finalmente, nas cidades. Portanto, cabe destacar a importância de agregar princípios de segurança ao planejamento urbano ou aprimoramento de espaços já construídos e de integrar iniciativas espaciais e sociais para enfrentar o desafio coletivo de elevar a segurança nas cidades.

Várias respostas foram desenvolvidas nas últimas décadas para reduzir e prevenir o crime e esse artigo apresentou uma linha de intervenção. Mas é importante lembrar que todas as estratégias devem incorporar processos multidisciplinares e interinstitucionais, cujos atores incluem as forças da lei, urbanistas e arquitetos, autoridades municipais, membros de conselhos locais e de comunidades, educadores e demais organismos e pessoas que trabalham no desenho de espaços públicos.

1. Essas categorias foram desenvolvidas inicialmente por Brantingham e Faust (1976).
2. A seqüência das teorias corresponde à informação dada em UN-Habitat (2007, p. 69). As teorias também podem ser agrupadas de forma diferente, segundo a fonte em questão.
3. Tanto Jeffery como Newman encontram as bases das suas teorias nas obras prévias de Elizabeth Wood, Jane Jacobs e Shlomo Angel.
4. O relato desta intervenção foi dado por representantes da Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

ATLAS, Randall. **The other side of CPTED**. Security Management, 1991. Disponível em: www.crimewise.com/library/theother.html.

BORJA, Jordi. "Espacio público y espacio político". In: DAMMERT, L. **Seguridad ciudadana** – experiencias y desafíos. Red 14, Programa URB-AL, Viña del Mar, Reimco Ltda., s/d.

BRANTINGHAM, P.J.; BRANTINGHAM, P. L. **Environmental criminology**. Prospect Heights, Illinois, Waveland Press, 1991.

BRANTINGHAM, P.J; FAUST, F.L. A conceptual model of crime prevention. **Crime and Delinquency**, vol. 22, n.3, p. 284-296, 1976.

CASTAÑEDA, Alberto; GARCÍA, Jon. **Hábitat y espacio público**. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Instituto para la Economía Social, PNUD, ONU-Hábitat, 2007.

CLARKE, R.V. Situational crime prevention: Theory and practice. **British Journal of Criminology**, vol. 20, n. 2, p. 136-147, 1980.

CLARKE, R.V. **Situational crime prevention**: successful case studies. 2 ed. Albany, New York, Harrow and Hestion, 1997.

JEFFREY, C.R. **Crime Prevention through Environmental Design**. 2 ed. Beverly Hills, Sage, 1997.

NEWMAN, Oscar. **Defensible space**: crime prevention through urban design. New York, Macmillan, 1973.

RAU, Macarena. Prevención situacional en América Latina y el Caribe. In: ALDA, E.; BELIZ, G. **¿Cuál es la salida?** La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Das remoções à célula urbana** – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003 (Cadernos da Comunicação).

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). **Global report on human settlements 2007** – Enhancing urban safety and security. London, Earthscan, 2007.

WHO – World Health Organization. **World report on violence and health**. Geneva, WHO, Capítulo Violência: um problema global de saúde pública, 2002. Disponível em: www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a07v11s0.pdf.

Desenho do espaço público como ferramenta para a prevenção da violência

Anika Gärtner

Resumen

Diseño del espacio público como herramienta para la prevención de la violencia

El presente artículo tiene la finalidad de presentar y discutir el papel del espacio público para intervenciones de prevención de la violencia y del crimen. Un resumen de la importancia del espacio público para las interacciones y la convivencia en los centros urbanos y la presentación de las principales teorías sobre la prevención de la violencia por medio del planeamiento y diseño urbanos es complementado por una discusión sobre los alcances y límites de estas teorías y sus impactos. Dos iniciativas de implementación de proyectos urbanos que consideran la relación entre el espacio público y la prevención de la violencia ilustran las teorías en el contexto brasileño. Al mismo tiempo, el artículo tiene como objetivo discutir el uso intuitivo de las teorías espaciales por parte de los grupos criminales, exponiendo ejemplos de la realidad brasileña.

Palabras Llave: Seguridad urbana. Espacios públicos. Diseño y planeamiento urbanos. Prevención de la violencia.

Abstract

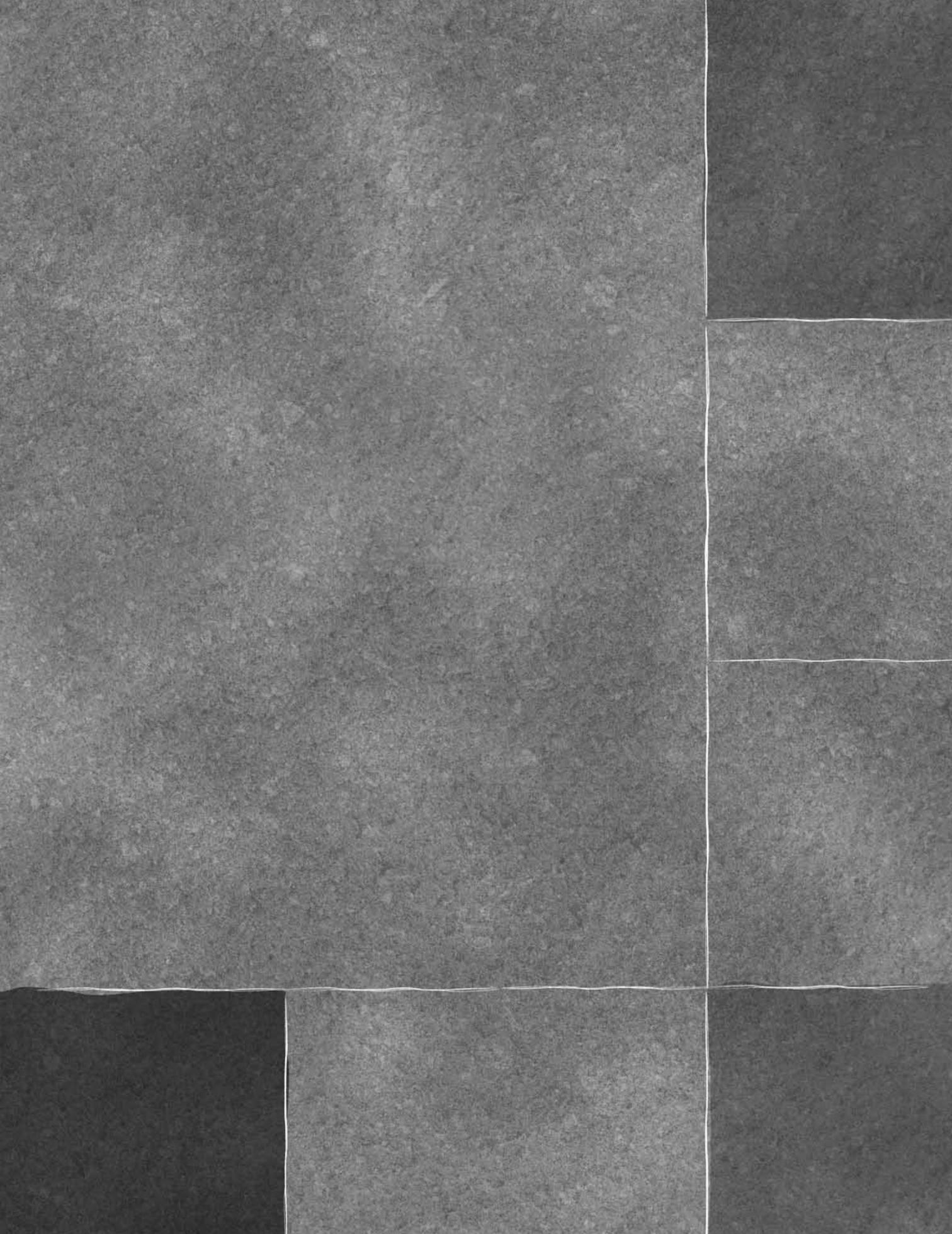
Design of public space as a tool for the prevention of violence

The current article aims to present and discuss the role of public space as an intervention for the prevention of violence and crime. A summary of the importance of public space for interaction and cohabitation in urban downtown areas and the presentation of principle theories of the prevention of violence through urban planning and design are complemented by a discussion of the possibilities and limits of these theories and their impacts. Two initiatives of urban project implementation that consider the relationship between public space and the prevention of violence illustrate theories in a Brazilian context. At the same time, the article aims to discuss the intuitive use of special theories applying to criminal groups, expanding on some examples in the current Brazilian situation.

Keywords: Urban safety. Public spaces. Urban design and planning. Violence prevention.

Data de recebimento: 30/04/08

Data de aprovação: 09/06/08



Fatores preditivos da violência na Região Metropolitana de Porto Alegre

**Júlio Francisco Gregory Brunet, Luiz Tadeu Viapiana,
Ana Maria de Aveline Bertê, Clayton Brito Borges**

Júlio Francisco Gregory Brunet é economista (PUC-RS) e engenheiro elétrico (UFRGS); agente fiscal do Tesouro do Rio Grande do Sul; coordena a Assessoria Técnica da Secretaria de Planejamento e Gestão do RS.

jbrunet@seplag.rs.gov.br

*Luiz Tadeu Viapiana é economista (PUC-RS); membro titular do Conselho Estadual de Segurança Pública 2003/2006 e autor dos livros *Economia do crime* (AGE, 2006) e *Contra a corrente* (AGE, 2007).*

tadeu@novacentro.com.br

Ana Maria de Aveline Bertê é geógrafa (UFRGS) e mestre em Geografia (UFRGS); técnica Científica do Estado do Rio Grande do Sul, lotada na Secretaria do Planejamento e Gestão do RS.

aberte@seplag.rs.gov.br

Clayton Brito Borges é engenheiro de Minas (UFRGS); técnico em Planejamento lotado na Secretaria do Planejamento e Gestão do RS.

clayton@seplag.rs.gov.br

Resumo

O trabalho objetiva ampliar a compreensão da criminalidade, por meio da aplicação de um modelo empírico, que verifica a correlação entre os índices de criminalidade e variáveis socioeconômicas selecionadas nos 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA. A importância do estudo consiste em identificar variáveis com alta correlação com o crime, localizando-as espacialmente, o que possibilita aos gestores públicos a elaboração de políticas de prevenção à violência focadas em áreas e grupos sociais específicos, garantindo a eficácia dos resultados.

Palavras-Chave

Criminalidade. Prevenção à violência. Região Metropolitana de Porto Alegre. Crime e variáveis socioeconômicas.

O Brasil possui uma forte tradição no estudo da criminalidade sob a ótica da Sociologia, da Antropologia e da Criminologia. Apenas mais recentemente, a partir dos anos 1990, é que surgiram as primeiras abordagens sob o enfoque econômico, com o propósito de explanação conceitual e realização de testes empíricos. Entre os fatores responsáveis por esse movimento, podemos citar o agravamento da criminalidade no país a partir dos anos 1980, expresso pelo crescimento acentuado dos homicídios, a influência do estudo de Becker (1968) *Crime and punishment*, que trouxe uma nova proposição teórica sobre o crime e, finalmente, os estudos empíricos que surgiram a partir da década de 1970, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra. Esses estudos investigaram correlações entre as curvas de crimes e variáveis socioeconômicas, ampliando o escopo analítico do fenômeno criminal.

Este trabalho se insere nesta perspectiva, procurando ampliar a compreensão da criminalidade e suas causas, a partir do exame de correlações entre o evento crime e variáveis socioeconômicas, tendo como abrangência geográfica a Região Metropolitana de Porto Alegre. Consiste na aplicação de um modelo empírico¹ que procura analisar a correlação existente entre os índices de criminalidade e variáveis que refletem a situação socioeconômica nos 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

O primeiro item faz a revisão bibliográfica das teorias do crime que relacionam violência e variáveis socioeconômicas e aborda a questão da criminalidade no contexto brasileiro. O segundo trata da seleção das variáveis que retratam a configuração urbana dos municípios da RMPA, a situação econômica da população, o seu grau de organização social e da aplicação do modelo empírico.

As conclusões apresentam os resultados da aplicação do modelo, identificando as variáveis mais significativas: densidade populacional, renda, educação e mulher responsável pelo domicílio².

O trabalho ainda verifica a correlação entre crime e a variável *proxy*³ mulheres responsáveis pelo domicílio com rendimento nominal mensal de 0 a 2 salários mínimos e as ocorrências de homicídios no município de Porto Alegre.

Revisão bibliográfica

Teoria econômica do crime

A teoria econômica do crime teve origem no estudo de Becker (1968), que pressupõe que potenciais criminosos atribuem um valor monetário às suas ações e comparam a utilidade esperada do ato criminoso em termos de retorno e custo associados às suas ações nos mercados legal e ilegal. O crime resulta, assim, de uma ação racional dos indivíduos, que

comparam os custos e os benefícios associados ao crime e ao não-crime.

Os custos do crime incluem o custo de planejamento e execução do crime (CPE), o custo moral (CM) e a probabilidade de prisão e condenação (PP). O benefício do crime é composto por dinheiro ou bens variados ou, ainda, alguma compensação psicológica. Há um incentivo ao crime quando o valor monetário ou psicológico é superior ao custo, ou, conforme a teoria, quando o retorno no mercado ilegal for maior do que no mercado legal. Assim, do ponto de vista do criminoso, o delito é economicamente viável se o resultado do crime > (CPE-CM-PP).

O modelo teórico de Becker (1968) sugere várias implicações: quando os salários são baixos, o desemprego é alto e a probabilidade de prisão é pequena, o custo de oportunidade de entrada no mercado de crimes diminui. Num suposto mercado de crimes, estas são condições que aumentam a oferta de criminosos potenciais. Por outro lado, quando a tolerância social com o crime é reduzida e o Estado é eficiente na prisão e punição dos criminosos, tem-se a redução da oferta de criminosos.

A certeza e a celeridade na punição dos crimes resultam na diminuição dos crimes via dois mecanismos: pelo efeito da incapacitação dos criminosos presos; e por meio da dissuasão decorrente da certeza da punição, uma vez que potenciais criminosos passam a se deparar com maior probabilidade de serem presos e condenados.

Quando se procura explicar a incidência diferenciada da criminalidade nas cidades,

onde ocorre a maior parte dos crimes, deve-se levar em conta a presença de fatores exógenos e endógenos. Entre os primeiros, podemos citar o grau de aversão ao risco, a existência de probabilidades de punição diferenciadas e os valores dos indivíduos dados pelo histórico de relacionamento e formação familiar. Além disso, devem-se considerar fatores como a oferta de empregos, o nível de renda, o acesso a educação, bem como a dimensão do mercado informal nas cidades, determinados por políticas nacionais. Entre os fatores endógenos estão as características das cidades – como estrutura e dinâmica econômicas –, o grau de exclusão social, a proximidade entre ricos e pobres e, ainda, a rede de organizações sociais atuantes na comunidade.

Teoria situacional do crime

A teoria situacional do crime parte do pressuposto de que as oportunidades desempenham um papel central na motivação de todo tipo de crime e não apenas naqueles mais comuns cometidos contra a propriedade. Felson e Clarke (1998) argumentam que o comportamento individual, além de ser influenciado pelos fatores anteriormente citados, é produto da interação entre a pessoa e o ambiente. Já a maioria das teorias examina apenas as características da pessoa, ignorando ou prestando pouca atenção ao fato de que o ambiente influencia na vontade de alguém cometer um crime em um ato criminoso. Nesse caso, as circunstâncias criminológicas do ambiente poderiam inibir ou não a propensão ou a inclinação ao crime. “A teoria sobre o ambiente do crime, afirmam, reside sobre um simples princípio: as oportunidades mais fáceis ou tentadoras convidam para a ação criminoso”.

Na medida em que as oportunidades são vistas como condição necessária para que os crimes ocorram, isso faz delas as causas dos crimes. Isto é, pode haver inclinação para que os crimes sejam cometidos, mas sem a oportunidade eles não se consumam.

As oportunidades são examinadas a partir de três abordagens diferentes, mas complementares. A primeira é a chamada “abordagem das atividades rotineiras”, ou seja, para ocorrer um crime de roubo, por exemplo, devem convergir, no tempo e no espaço, três elementos: um provável criminoso, um alvo atraente e um local caracterizado por ausência de vigilância, não necessariamente de um policial, mas de um cidadão – alguém que possa servir de testemunha do fato ou impedi-lo de alguma forma.

Assim, é possível identificar quatro elementos que influenciam o “risco de ataque criminoso a um alvo”: o valor de troca do bem; a inércia ou a facilidade de transporte do bem; a visibilidade ou exposição do bem aos criminosos; e o acesso ou características das ruas, residências ou situação das pessoas na cidade.

A segunda abordagem enfoca os padrões locais dos crimes. Considera que, rotineiramente, as pessoas e os bens envolvidos no crime se movem no tempo e no espaço. A teoria enfatiza, nesse ponto, a importância do ordenamento urbano das cidades, das ruas e das residências, de modo a incentivar a vigilância e a supervisão das pessoas sobre o movimento nos locais de onde elas saem e aos quais pretendem chegar; os trajetos que

fazem em suas atividades e os limites geográficos da localidade onde vivem, trabalham, compram e procuram diversão.

A terceira abordagem assume o foco da escolha racional e diz respeito ao processo de decisão do indivíduo. Nessa perspectiva, o crime resulta de uma decisão daquele que o comete. “Os criminosos têm objetivos quando cometem crimes”, afirmam Felson e Clarke (1998), “embora esses objetivos possam ser pouco planejados e levem em consideração apenas alguns poucos benefícios e riscos de cada vez”. O cálculo do criminoso, segundo os autores, na maioria das vezes baseia-se no que é mais evidente e imediato, menosprezando os custos e os benefícios mais remotos do crime ou de sua não-ocorrência. Na decisão predominam os resultados de curto prazo, o “aqui e agora”. Por isso, as oportunidades têm uma grande importância na decisão de cometer ou não um crime.

Essas três abordagens, além de complementares, partem de hipóteses semelhantes: as oportunidades para o crime são situações geradoras de crimes. Integrando-as, temos uma teoria em que as oportunidades criminais partem de uma situação mais ampla do conjunto da sociedade (as atividades de rotina), descem para o nível local (os padrões criminais) e, em seguida, para um nível ainda mais específico do indivíduo (a escolha racional).

Em suma, de acordo com a teoria situacional do crime, as oportunidades dos crimes surgem, de forma mais freqüente, em situações ou áreas nas quais existe pouco ou reduzido controle social informal.

Teoria da desorganização social

Essa teoria tem origem em pesquisa iniciada nas décadas de 30 e 40, nos Estados Unidos. Shaw e Mckay (1942) descobriram que a incidência da delinquência juvenil era mais elevada em regiões da cidade de Chicago (EUA) onde os indicadores socioeconômicos eram baixos, havia alta mobilidade residencial e heterogeneidade social. No entanto, embora fartamente comprovada nos anos seguintes, tal constatação ainda era insuficiente para explicar como essas variáveis atuavam para aumentar a criminalidade.

Para suprir essa lacuna, Sampson e Groves (1989) desenvolveram um novo modelo de análise, no qual as comunidades apresentavam menor capacidade de desenvolver laços de amizade, promover a organização e a participação comunitária e supervisionar seus integrantes jovens. Segundo os autores, a baixa supervisão dos jovens e a pouca capacidade de organização social seriam os elementos de mediação entre os indicadores socioeconômicos e as taxas de crimes. Ao testarem essas hipóteses usando dados de pesquisa de vitimização para 238 comunidades na Inglaterra e Wales, os resultados confirmaram que as taxas de crimes são mais elevadas em comunidades nas quais os laços de amizade entre seus integrantes são fracos, a organização social é baixa e os jovens têm pouca ou nenhuma supervisão.

A relação entre família e crime também é confirmada em outros estudos, que examinam a relação entre pais e filhos e a composição familiar. Revisando estes estudos, Loeber e Stouthamer-Loeber (1986) concluíram

que o comportamento delinqüente futuro é fortemente previsível em situações de baixa supervisão dos filhos pelos pais, rejeição dos filhos pelos pais ou envolvimento marcado por abusos e agressões. Nas situações de ausência de pais, envolvimento dos pais em crimes ou baixa disciplina, a influência é apenas moderada.

Assim, a idéia-chave da teoria da desorganização social é a de que o crime ocorre devido à ausência de atividade comunitária comum que o previna, direta ou indiretamente. E, mais especificamente, pela deficiência de supervisão, rejeição ou violência doméstica.

Como ocorre com outras abordagens, também a teoria da desorganização social enfrenta restrições e críticas. Três dessas críticas são consideradas as mais importantes. A primeira diz respeito à dificuldade de se imputarem aos indivíduos as propriedades do grupo ou da comunidade. O contexto criado numa determinada comunidade com baixo *status* socioeconômico e controle social informal impacta de modo diferenciado os indivíduos que a compõem, variabilidade essa que pode estar relacionada com a presença de diversos fatores, como ambiente familiar, herança cultural ou mesmo algum tipo de relacionamento específico.

Essa crítica é corroborada pela constatação de que, mesmo em grandes comunidades com baixo *status* socioeconômico, apenas uma pequena parcela de indivíduos comete crimes. É importante lembrar a elevada presença da reincidência criminal nos grandes centros urbanos, o que, de certa forma, fortalece a hipótese de

que grande parte dos crimes é cometida por poucos criminosos.

A segunda crítica refere-se ao fato de que é muito difícil afirmar que uma comunidade apresenta altos níveis de crimes por causa das condições socioeconômicas ou porque nela reside certo tipo de pessoas predispostas ao crime. Por exemplo, o governo inglês investiu pesadas somas de dinheiro em programas de habitação popular durante muitos anos. Com a construção de habitações novas, milhares de pessoas que residiam em bairros decadentes com altos índices de crimes foram transferidas para novos conjuntos residenciais públicos. Ao contrário do que se esperava, nas novas áreas, o crime se manteve nas mesmas taxas existente nas antigas moradias (WILSON; HERRNSTEIN, 1998).

Finalmente, a terceira crítica está relacionada ao fato de que as pessoas cometem crimes desde muito cedo. Gottfredson e Hirshi (1998) defendem que a origem das condutas desviantes está nos contextos de socialização primária dos indivíduos, principalmente no âmbito da família e da escola. A ausência de monitoramento, disciplina e supervisão nessa fase origina um padrão de comportamento com alta probabilidade de persistir ao longo de toda a trajetória de vida dos indivíduos, que é caracterizado por laços sociais fracos, ausência de limites e busca da gratificação imediata.

Nesta abordagem, o foco da análise é deslocado do contexto mais amplo da comunidade (e suas características socioeconômicas) para o ambiente em que as crianças realizam as primeiras interações afetivas e psicológicas, no âmbito familiar e escolar. A crítica, em resumo, é que

as condições do contexto social e econômico da comunidade não conseguem explicar e dar conta da diversidade de comportamentos que ocorrem nos contextos das relações familiares.

Teoria da anomia

A teoria da anomia é uma das mais comentadas explicações do crime atualmente. No clássico *A lei e a ordem*, o sociólogo alemão Dahrendorf (1987) a define como a “condição social em que as normas reguladoras do comportamento das pessoas perderam sua validade”. Segundo o autor, a garantia da validade consiste na força presente e clara de sanções. “Onde prevalece a impunidade, a eficácia das normas está em perigo”. Em outras palavras, a anomia representa um estado de coisas “em que as violações não são punidas”.

Em sua formulação original, a teoria da anomia surgiu com Durkheim (1996), no século XIX. Para o autor, o crime é um fenômeno essencialmente social e não patológico, como se pensava na época. A anomia se instala na sociedade quando ocorre a ruptura ou o enfraquecimento da chamada “consciência coletiva”, da qual a lei e o Estado são os “guardiões”. Na concepção de Durkheim é a consciência coletiva – normas, costumes ou crenças – que governa os homens, tendo eles consciência disso ou não. Quando, por alguma razão, ela se enfraquece, ocorre a perda da regulação social – a anomia – que abre espaço para condutas desviantes.

Nas sociedades antigas, a consciência coletiva era enormemente influenciada pelas crenças religiosas, ao passo que na sociedade moderna ela é afetada pelas mudanças nas relações sociais provocadas por transformações

econômicas, sociais e culturais cada vez mais rápidas e amplas. Na sociedade antiga, predominava o grupo sobre o indivíduo, enquanto na moderna ocorre o inverso. Nesta sociedade, os fatores de inserção tornam-se mais abertos e diversificados (local de trabalho, escola, clube, grupo de amigos, etc.).

Partindo da idéia original de Durkheim, o sociólogo norte-americano Merton (1970), em meados dos anos 1970, desenvolveu uma teoria para explicar o crime nos Estados Unidos. O autor afirma que o crime é resultado de uma disjunção entre a cultura norte-americana de valorização do sucesso e da riqueza material e os meios legítimos disponíveis para alcançá-los. Como muitas pessoas, por vários motivos, não conseguem adquirir as habilidades necessárias para conseguir os padrões de sucesso e realização pessoal por meios legítimos – a família, a escola e o trabalho –, o crime torna-se um meio alternativo.

Assim, a teoria da anomia é bastante útil para a compreensão dos movimentos mais gerais de depreciação das leis e da autoridade do Estado e, por conseguinte, para a identificação das tendências mais gerais da criminalidade. Entretanto, ela permanece num terreno no qual desaparecem os contextos mais imediatos em que se inserem as decisões dos indivíduos.

Contexto brasileiro

No contexto brasileiro, os economistas Fajnzylber e Araújo Jr. (2001), no artigo *Violência e criminalidade*, sublinham os resultados díspares dos vários trabalhos que examinam o efeito da renda individual e

familiar sobre os crimes. Existem trabalhos que apontam que maiores salários estão associados a taxas menores de homicídios e crimes contra a propriedade (PEREIRA; CARRECA FERNANDEZ, 2001; MENDONÇA, 2001); que a renda familiar média dos estados produz efeito positivo na taxa de homicídios (FAJNZYLBER; ARAÚJO JR., 2000) e que a renda tem efeito positivo para os crimes contra a propriedade e negativo para aqueles contra a pessoa, coincidindo com vários estudos internacionais (FAJNZYLBER; ARAÚJO JR., 2000; FAJNZYLBER; PIQUET, 2001).

Com relação ao desemprego, alguns estudos apontam para efeitos positivos sobre os crimes (PEREIRA; CARRECA, 2000; FAJNZYLBER; ARAÚJO JR., 2001; MENDONÇA, 2001), sugerindo que o aumento do desemprego está relacionado à maior incidência de crimes. Outros estudos, porém, apontam para um coeficiente negativo para essa mesma variável para idade inferior a vinte anos (ANDRADE; LISBOA, 2000). Quando observamos o risco de vitimização, existem pesquisas que mostram que este é maior para indivíduos economicamente ativos, conclusão compatível com a teoria das oportunidades, anteriormente mencionada. Do mesmo modo que ocorre nas pesquisas internacionais, também os resultados dos estudos feitos no Brasil são contraditórios.

No entanto, quando a análise enfoca a desigualdade de renda, a maior parte dos estudos aponta para uma relação positiva com os crimes, conforme os economistas Fajnzylber e Araújo Jr. (2000 e 2001). Da mesma forma,

alguns estudos evidenciaram também efeitos negativos das sanções sobre as taxas de crimes.

Ao se analisarem os espaços geográficos menores, as correlações entre os crimes e os condicionantes econômicos e sociais aparecem com mais nitidez. Regiões, bairros e mesmo favelas mais pobres da periferia das grandes cidades, onde imperam as piores condições socioeconômicas, são justamente as que apresentam maior incidência de crimes.

Cárdia e Schiffer (2002) constataram que, em alguns bairros de São Paulo – Campo Lindo, Capão Redondo, Jardim Ângela e Jardim São Luiz – coexistem altos índices de homicídios e superposição ou presença do que chamam de “desvantagens concentradas”. Nesses locais, 50% dos chefes de família não têm renda ou a renda é inferior a três salários mínimos e possuem baixa escolaridade, o que explica a concentração de população de baixa renda. O acesso ao trabalho é pior do que na média da cidade e os índices de mortalidade infantil são mais elevados. Também a taxa de homicídios é maior do que a média da cidade: de 93 a 116 ocorrências por 100 mil habitantes, contra uma média de 66 por 100 mil para a cidade.

Além das condições socioeconômicas e de desorganização social, um fator decisivo que pode explicar a criminalidade violenta nesses locais é a precária ou fraca presença dos efetivos policiais em relação à média da cidade. Esse aspecto, relacionado à preservação da ordem, em seus efeitos simbólicos e operacionais, indica a presença ou não da autoridade pública.

O estudo mostra ainda que, nesses locais, há um policial militar por 1.501 habitantes e uma viatura para 14.790 pessoas, enquanto a média da cidade é de um policial por 550 moradores e uma viatura para cada 6.425 moradores. Além disso, o número de policiais civis também é inferior à média da cidade. O estudo conclui que a quantidade de homicídios não esclarecidos é maior nessas regiões em razão da impunidade gerada e estimulada pela reduzida efetividade da polícia na apuração dos casos. Poucos policiais apuram pequena quantidade de crimes fatais, criando um círculo vicioso, no qual a impunidade estimula novas ocorrências de crimes.

Assim, boa parte dos estudos feitos no Brasil confirma os efeitos das variáveis socioeconômicas, principalmente desigualdade de renda, baixos salários e desemprego, sobre os crimes contra a propriedade. Já com relação aos crimes violentos, os resultados são menos convergentes. Deve-se levar em consideração que, entre os criminosos, em geral, o nível educacional é baixo, o que sugere, também, uma correlação entre escolaridade, condições do mercado de trabalho e crimes.

A Região Metropolitana de Porto Alegre

O trabalho está baseado na metodologia aplicada por Goodman (1997), que utiliza variáveis econômicas e sociais para desenvolver um modelo empírico que analisa a correlação existente entre os índices de criminalidade e a situação socioeconômica em cidades norte-americanas de porte médio, com população entre 120 e 300 mil habitantes.

A área de abrangência do estudo compreende os 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. O trabalho parte do pressuposto de que a situação socioeconômica da população de determinada região exerce influência sobre os índices de criminalidade, verificando, entre as variáveis selecionadas, quais afetam de forma significativa, do ponto de vista estatístico, os índices de criminalidade.

A Região Metropolitana de Porto Alegre é a área mais densamente povoada do Estado do Rio Grande do Sul, com quase 40% da população estadual e taxa de urbanização acima de 95%, constituindo-se em pólo de atração no Estado. Porém, esta característica, antes restrita à capital e cidades mais populosas, agora se verifica nos municípios do entorno, onde, atraídos pelos preços mais baixos da terra e pela maior oferta de postos de trabalho, aportam migrantes de todo o Estado.

A RMPA apresenta duas áreas distintas: uma que engloba os municípios mais ao norte, caracterizando-se por uma acentuada especialização no setor coureiro-calçadista e nos gêneros afins como couros, peles, papel e papelão; e outra que compreende os municípios mais ao sul, polarizada por Porto Alegre, com parque industrial diversificado, onde há presença expressiva de setores da petroquímica, metalúrgica, produtos alimentares e do complexo automotivo, entre outros. As atividades do setor terciário têm, também, grande importância, com presença marcante dos setores de comércio e serviços de saúde, educação, transportes, telecomunicações e intermediários financeiros.

O modelo

A estrutura do modelo utilizado toma a seguinte forma:

$$CRIME = \text{função (comunidade, população, unidade familiar)}$$

CRIME é a variável dependente e corresponde ao total de delitos de homicídios, roubos e furtos por 100.000 habitantes para o ano de 2000. As fontes das informações são o IBGE (população) e a Secretaria da Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul (número de ocorrências de homicídios, roubos e furtos).

Comunidade relaciona-se a um conjunto de variáveis que tratam da configuração urbana dos municípios e que, segundo sociólogos e criminologistas, podem influenciar o comportamento dos criminosos. A relação entre o meio urbano e o crime é bastante documentada. Diz-se, até mesmo, que o crime é essencialmente um fenômeno urbano, assim como a disseminação de doenças antes do século XIX. Na ausência, principalmente, de água potável e de escoamento de esgotos, as cidades eram verdadeiros “campos de extermínio”.

Porém, enquanto melhorias na saúde pública e nos transportes reduziram drasticamente os custos de se viver nas cidades, houve uma grande elevação nos níveis de criminalidade. Os fatores responsáveis apontados pelos estudos teóricos sobre criminalidade são os seguintes:

- concentração de alvos e oportunidades em decorrência da estrutura econômica das cidades – teorias econômica do crime e situacional;
- maior interação social e maior dificuldade de manutenção da ordem pública e vigi-

- lância do cumprimento das leis – teorias da desorganização social e da anomia;
- maior dificuldade de identificar e capturar os criminosos (anonimato) – teorias da desorganização social e da anomia;
 - concentração de desvantagens econômicas e sociais em determinadas regiões das cidades, que dificultam a formação de laços sociais sólidos entre seus moradores e supervisão dos jovens, naturalmente propensos a condutas desviantes (álcool, drogas e baixo desempenho escolar), preditivos de comportamento criminal – teorias da desorganização social e da anomia.

Os indicadores disponíveis mostram que, de fato, a maior parte dos crimes ocorre em um pequeno número de cidades. Em 2002, 62% dos homicídios verificados no Brasil ocorreram em 1,63% das cidades, cuja população é superior a 250 mil habitantes. Nessas cidades, residem 40% da população total do país. Outro indicador que mostra a alta concentração dos homicídios nos centros urbanos: 60% das vítimas de homicídio, entre 1998 e 2002, residem nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

As variáveis selecionadas para caracterizar a comunidade são:

DEN_POP: *densidade populacional – número de habitantes por km² (IBGE)*

URB: *taxa de urbanização (IBGE)*

IMIGR: *percentual de migrantes no total da população local (FEE)*

População refere-se a variáveis que procuram retratar a situação econômica das pessoas que moram em cada um dos 31 municípios

que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre e sua influência sobre os índices de criminalidade. As variáveis selecionadas para caracterizar a população são:

DESOC: *percentual da PEA desocupada (IBGE)*

RENDA: *rendimento médio, em reais, da PEA (IBGE)*

EDUC: *componente relativo à educação, do IDH (PNUD)*

EV_ESC: *percentual de evasão escolar dos 10 aos 17 anos (Ipea)*

Apesar das críticas e das limitações metodológicas das pesquisas empíricas, é possível ensaiar algumas conclusões sobre crimes e renda. A primeira é que, à luz do modelo econômico do crime, o desemprego – e a conseqüente perda de renda – pode exercer uma influência positiva na decisão pelo crime. Não se trata de afirmar, entretanto, que o desemprego causa o crime, mas sim de ponderar que a subtração da renda do indivíduo gera um efeito de incentivo à criminalidade, ao elevar o retorno da atividade no mercado ilegal (crime) em relação ao mercado legal (salário). Outra situação é aquela em que parcela da população está fora do mercado de trabalho de forma permanente – o que parece ser a situação do Brasil –, o que se torna uma das pré-condições para que ocorra um incentivo à opção pelo crime. Nesse caso, com renda zero, o retorno econômico dos crimes, por pequeno que seja, torna-se atraente.

Uma segunda conclusão, que encontra forte respaldo em pesquisas e testes estatísticos, é a relação entre a queda da renda média dos indivíduos e as taxas de crimes. Esta relação pare-

ce mais clara do que aquela entre desemprego e crimes. Nos termos do modelo econômico do crime, indivíduos com renda média baixa apresentam menor aversão ao risco e, além disso, valorizam mais o retorno dos crimes, ainda que este seja baixo. O mesmo vale para os indivíduos com idade produtiva que não possuem renda ou estão desempregados. É importante lembrar, novamente, que tais relações não são diretas e mecânicas, mas sim mediadas pela cultura, pelos valores morais, pela educação e pelas ligações dos indivíduos com a família e com a comunidade. Isto explica porque todos os desempregados ou todos os que ganham baixos salários não se tornam criminosos.

As relações entre emprego, renda e crimes ficam mais evidentes quando examinamos o papel da educação, que está diretamente ligada com o desenvolvimento econômico e com as oportunidades de emprego e renda dos indivíduos.

O crescimento da economia é influenciado pela educação através do aumento da produtividade individual dos trabalhadores e da elevação dos patamares do conhecimento e da pesquisa científica e tecnológica. Tais conclusões são compatíveis com a teoria do Capital Humano, segundo a qual o crescimento econômico não pode ser visto somente como uma função dos fatores de produção tradicionais – terra, capital e trabalho –, devendo incorporar também o capital consubstanciado na educação e habilidades dos indivíduos.

Os estudos mostram que um ano de aumento na escolaridade da população produz

uma elevação de 10% no crescimento econômico. Além disso, cada ano de acréscimo na escolaridade dos trabalhadores aumenta a produtividade geral média da economia em 2,8%. Hipoteticamente, um país com uma taxa de matrícula média no ensino secundário 50% maior do que a de outro país crescerá 1,5 ponto percentual a mais. Isso representa, em 25 anos, um “salto” de 45% no Produto Interno Bruto.

O impacto da baixa escolaridade no emprego é direto. Os trabalhadores com baixa escolaridade estão sobre-representados entre os desempregados e os segmentos com salários mais baixos. Isso é compreensível, na medida em que o crescimento do mercado de trabalho ocorre em segmentos cuja demanda por mão-de-obra exige trabalhadores com maior qualificação. Sem essa qualificação, os indivíduos estão condenados ao desemprego ou a empregos em setores onde predominam baixos salários.

A educação relaciona-se, assim, com a oferta e a demanda de mão-de-obra, a estrutura salarial e a geração de condições para o crescimento econômico sustentado. Nessa medida, a educação é uma variável importante na configuração do custo e benefício dos crimes, além de estar relacionada com a habilidade do trabalhador e, portanto, com sua capacidade de competir no mercado de trabalho.

Finalmente, a *Unidade Familiar* procura medir o grau de organização social e de supervisão sobre os integrantes jovens de determinada comunidade. Para tanto, foram

selecionados os seguintes indicadores:

FAMILIA: *percentual de famílias com seis ou mais componentes (IBGE)*

MULHER: *percentual de famílias, cujo responsável pelo domicílio é mulher⁴ (IBGE)*

NEC_HAB: *percentual de necessidades habitacionais = déficit habitacional + percentual de moradias inadequadas (Sebadur/RS)*

A influência da família no comportamento criminal está presente na teoria da desorganização social, anteriormente mencionada. As evidências empíricas sobre isso podem ser encontradas tanto nos estudos que seguem essas perspectivas teóricas quanto em trabalhos isolados.

Um estudo recente de Delmuth e Brown (2004) demonstrou que lares desestruturados, com pais separados, estão associados com a delinquência juvenil. A mesma conclusão foi encontrada em revisão de vinte estudos recentes feita pelo *Institute for Marriage and Public Police* (EUA). Em dezenove deles, as crianças provenientes de famílias desestruturadas, pais separados ou pais solteiros apresentaram maiores taxas de crimes e delinquência. A mesma revisão demonstrou, ainda, que núcleos familiares com pais presentes reduzem o crime e a delinquência. Comunidades com maior presença de famílias fragmentadas apresentam maiores taxas de crimes.

Conforme já apontado, Loeber e Stouthamer-Loeber (1986), revisando 300 estudos, concluíram que o comportamento delinqüente futuro é fortemente previsível em situações de baixa supervisão dos filhos pelos pais, rejeição dos filhos pelos pais ou envolvimento marcado por abusos

e/ou agressões. Nas situações de ausência de pais, envolvimento dos pais em crimes ou baixa disciplina, a influência é apenas moderada.

Os estudos de Sampson e Laub (1993) demonstram que, mais do que a estrutura familiar, o funcionamento da família exerce importante influência no comportamento delinqüente dos filhos, no futuro. Entre as características estruturais, apenas o tamanho da família e a mobilidade residencial apresentaram efeitos significativos. Os autores alertam, no entanto, que os fatores estruturais podem influenciar o funcionamento da família, exercendo efeitos sobre a delinquência indiretamente. A pobreza, a mobilidade residencial e a desagregação familiar estão relacionadas com a rejeição dos filhos pelos pais e ligação fraca entre filhos e pais. Por outro lado, em famílias grandes, a supervisão dos filhos pelas mães tende a ser menos intensa do que naquelas menores. Benson (2002) cita diversos estudos que comprovam que a relação entre o funcionamento da família e a delinquência é bastante semelhante em vários lugares e períodos: são famílias cujos pais têm uma relação negativa com seus filhos, com os quais não desenvolvem laços fortes, sem falar na presença, muito freqüente, de violência física e emocional.

Portanto, a delinquência juvenil está relacionada não apenas com a estrutura familiar, mas também com o funcionamento das famílias, ou seja, com os processos de relacionamento entre pais e filhos.

Variáveis preditivas da violência na RMPA

As variáveis foram coletadas para os 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, para 2000, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1
Variáveis preditivas da violência

Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000

Município	CRIME	DEN_POP	URB	IMIGR	EV_ESC	DESOC	RENDA	EDUC	FAMILIA	MULHER	NEC_HAB
Alvorada	2.996,17	2.598,42	99,70	11,95	31,40	11,89	491,31	0,89	8,57	28,99	14,16
Araricá	148,81	114,22	86,64	24,15	44,76	6,12	424,49	0,87	6,59	16,89	24,42
Arroio dos Ratos	1.132,36	31,31	93,93	11,38	29,10	7,79	476,23	0,87	3,83	22,48	16,51
Cachoeirinha	3.461,20	2.455,80	92,08	15,31	24,39	8,90	662,44	0,91	5,47	24,69	15,31
Campo Bom	2.628,75	879,77	92,09	9,09	28,78	4,54	658,39	0,90	4,02	23,49	12,02
Canoas	3.103,63	2.334,81	98,12	8,42	24,76	10,60	751,39	0,92	6,11	27,67	14,38
Capela de Santana	797,45	54,52	62,59	12,09	43,25	4,81	393,89	0,85	6,44	15,27	19,85
Charqueadas	1.628,78	138,39	85,84	14,71	18,08	9,76	537,23	0,90	5,10	22,23	11,94
Dois Irmãos	1.314,91	344,10	99,27	19,35	26,56	3,30	543,08	0,90	5,09	16,30	8,63
Eldorado do Sul	2.365,41	53,50	69,67	19,54	29,15	9,87	580,33	0,89	7,97	22,85	20,62
Estância Velha	1.998,18	670,46	97,82	14,57	29,39	6,10	602,18	0,91	4,64	21,22	12,03
Esteio	3.366,73	2.910,84	99,89	10,62	20,06	11,40	764,72	0,94	4,83	26,44	12,38
Glorinha	1.337,09	17,56	22,52	21,02	30,66	4,10	503,76	0,86	3,32	14,40	18,73
Gravatá	2.716,77	501,57	83,06	13,48	22,13	10,58	621,87	0,91	5,78	23,65	15,04
Guaíba	2.785,58	250,15	93,90	8,81	22,52	11,53	637,42	0,92	5,79	25,92	12,89
Ivoti	1.442,75	242,76	90,04	16,86	21,02	4,17	635,23	0,94	3,96	15,63	9,01
Montenegro	2.331,24	130,22	84,16	9,03	23,99	8,22	736,39	0,91	4,94	23,99	14,72
Nova Hartz	975,38	240,75	70,88	20,32	30,78	4,96	398,28	0,88	5,02	17,20	11,03
Nova Santa Rita	736,51	72,28	73,39	20,25	28,55	7,53	596,86	0,88	7,75	16,88	18,09
Novo Hamburgo	3.169,87	1.056,32	96,90	8,82	31,39	6,99	748,76	0,91	4,99	25,59	11,56
Parobé	1.632,57	410,79	95,68	13,07	27,78	7,75	460,06	0,90	5,75	19,14	14,79
Portão	1.962,93	154,20	80,34	11,92	32,46	6,97	645,57	0,91	4,40	17,15	13,75
Porto Alegre	5.188,78	2.738,71	95,95	6,68	19,35	8,94	1.271,47	0,95	4,48	38,16	12,68
Sto. Antônio da Patrulha	1.066,56	35,31	42,19	6,78	31,92	6,40	412,74	0,85	5,34	20,29	17,09
São Jerônimo	1.898,14	21,65	69,78	7,96	33,09	7,55	660,79	0,87	6,03	22,90	24,35
São Leopoldo	4.069,81	1.891,96	99,67	10,44	26,66	9,19	749,91	0,92	4,94	25,41	11,56
Sapiranga	1.464,11	503,19	95,09	10,78	47,17	4,03	534,03	0,88	5,71	21,93	12,72
Sapucaia do Sul	2.536,03	2.094,73	92,04	10,62	25,61	10,02	590,27	0,90	4,97	24,83	15,53
Taquara	2.398,49	115,57	81,64	11,94	32,14	7,07	650,83	0,90	4,76	23,95	16,61
Triunfo	1.452,68	26,92	51,62	12,08	36,12	7,10	607,20	0,88	6,42	20,26	23,62
Viamão	2.149,68	152,20	86,71	11,78	24,91	10,33	552,43	0,89	7,53	29,00	14,79

Fonte: Secretaria da Justiça e Segurança/RS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação de Economia e Estatística/RS; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano/RS.

As informações foram organizadas em uma matriz 31 x 11, cujas linhas representam cada um dos municípios da RMPA e as colunas cada uma das variáveis selecionadas. A estrutura completa do modelo toma a seguinte forma:

$$\text{CRIME} = \text{função} (\text{DEN_POP}, \text{URB}, \text{IMIGR}, \text{DESOC}, \text{RENDA}, \text{EDUC}, \text{EV_ESC}, \text{FAMILIA}, \text{MULHER}, \text{NEC_HAB})$$

O método estatístico utilizado para a análise da “matriz problema” é o da regressão linear múltipla e, através dela, observam-se, entre as variáveis socioeconômicas selecionadas, aquelas

que afetam de forma significativa, do ponto de vista estatístico, os índices de criminalidade.

O vínculo entre a variável dependente *CRIME* e as dez variáveis independentes é avaliado pelo coeficiente de correlação linear e, através dele, é possível saber quais das variáveis estão mais fortemente correlacionadas entre si.

O *software* utilizado para a análise da matriz foi o SAEG – Sistema para Análises Estatísticas (versão demo), da Fundação Arthur Bernardes/ Universidade Federal de Viçosa (MG).

Os resultados

A partir da Tabela 1, o SAEG gerou a matriz de correlações, conforme a Tabela 2. Para uma melhor compreensão dos resultados apresentados pela matriz de correlações, é importante observar que:

- Quanto mais próximo de $|1|$, mais as variáveis estão correlacionadas;
- Sinal positivo: existe correlação direta entre as variáveis, as quais se explicam diretamente;

> 0,70) foram a *densidade populacional*, a *renda*, a *educação* e *mulher responsável pelo domicílio*.

Densidade populacional (coeficiente de correlação 0,77): há correlação direta entre os índices de criminalidade e a densidade populacional dos municípios da RMPA. A provável razão é o anonimato, ou seja, considerando-se a teoria econômica do crime, na relação custo/benefício há uma redução no custo de sua execução, pois existe uma diminui-

Tabela 2
Matriz de correlações das variáveis**

Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000

	CRIME	DEN_POP	URB	IMIGR	EV_ESC	DESOC	RENDA	EDUC	FAMÍLIA	MULHER	NEC_HAB
CRIME	1,00										
DEN_POP	0,77	1,00									
URB	0,47	0,51	1,00								
IMIGR	-0,55	-0,34	-0,24	1,00							
EV_ESC	-0,54	-0,36	-0,30	0,18	1,00						
DESOC	0,57	0,50	0,34	-0,35	-0,51	1,00					
RENDA	0,82	0,55	0,35	-0,46	-0,49	0,30	1,00				
EDUC	0,74	0,59	0,68	-0,24	-0,70	0,38	0,75	1,00			
FAMÍLIA	-0,10	0,00	0,01	0,15	0,24	0,42	-0,24	-0,26	1,00		
MULHER	0,85	0,67	0,48	-0,63	-0,43	0,68	0,71	0,54	0,13	1,00	
NEC_HAB	-0,37	-0,33	-0,57	0,16	0,51	0,03	-0,25	-0,63	0,41	-0,20	1,00

Fonte: Secretaria da Justiça e Segurança/RS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação de Economia e Estatística/RS; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano/RS.

* Esta tabela é o resultado da aplicação do Sistema para Análises Estatísticas – SAEG, sobre a tabela 1.
Nota: $R^2 = 0,90$ e R^2 ajustado = 0,86 (quanto mais próximo de 1, melhor).

- sinal negativo: correlação inversa entre as variáveis, as quais se explicam de forma inversa;
- tendo em vista que o foco do trabalho é identificar, entre as variáveis socioeconômicas selecionadas, quais são preditivas da violência, considerou-se que o coeficiente de correlação mínimo para que determinada variável tenha significado do ponto de vista estatístico é $|0,70|$.

Entre as variáveis avaliadas, as significativas para a predição da violência (coeficiente de correlação

ção na possibilidade de ser preso. Este também é o pressuposto básico da teoria situacional do crime, que considera que a circunstância criminológica do ambiente seria um fator que poderia inibir ou não a propensão ou a inclinação ao crime. Outra teoria que explicaria a significância dessa variável para predição da criminalidade é a da anomia, que retrata a situação social em que as violações não são punidas.

Renda (coeficiente de correlação 0,82): também apresenta correlação direta com os índi-

ces de criminalidade. A razão seria a existência de alvos mais rentáveis, isto é, segundo a teoria econômica do crime, na relação custo/benefício, há um incremento no benefício na realização de atos criminosos. Essa variável também é explicada pela teoria situacional do crime.

Educação (coeficiente de correlação 0,74): existe correlação direta entre educação e criminalidade. A provável causa dessa correlação é o fato de que a educação está, também, fortemente relacionada à renda. Conforme se pode observar na matriz de correlações, o coeficiente de correlação entre a educação e a renda é 0,75. Assim, é lógico concluir que: + educação -> + renda -> + alvos -> + crimes.

*Mulher responsável pelo domicílio*⁵ (coeficiente de correlação 0,85): essa variável apresentou o maior coeficiente de correlação direta com os índices de criminalidade nos municípios da RMPA, o que é explicado pela teoria da desorganização social. Além disso, há consenso sobre a importância da função paterna, que representa a simbologia da lei e da autoridade, na formação e sedimentação do caráter dos filhos. Por outro lado, a ausência paterna tem sido constantemente relacionada com a violência infanto-juvenil.

Finalizando, as variáveis que apresentaram baixo coeficiente de correlação com a variável *CRIME* e, portanto, pouco significativas para a predição da violência foram: *taxa de urbanização; percentual de migrantes na população; percentual da PEA desocupada; evasão escolar; percentual de famílias com seis ou mais componentes; e necessidades habitacionais.*

Vale ressaltar que, embora comumente a evasão escolar esteja associada à criminalidade, não

é o que se verifica nesse estudo. Possivelmente, para os municípios da RMPA, a evasão escolar esteja relacionada mais à entrada do estudante no mercado de trabalho e menos ao seu envolvimento com o crime.

Ainda em relação à evasão escolar, é possível observar, segundo a matriz de correlações, que ela apresenta uma elevada correlação inversa (-0,70) com a variável educação, o que era, obviamente, esperado, já que, quanto maior o percentual de evasão escolar em um município, menor o nível de instrução da sua população.

O case Porto Alegre

Segundo a Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre ocupa uma área de 496,8 km² e possuía, em 2006, 1.415.237 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 2.848,7 hab./km² e taxa de urbanização de 97,8%.

Comparada aos demais municípios da RMPA, Porto Alegre apresenta o maior rendimento médio da PEA e também o valor mais elevado do componente educação do IDH. Portanto, não é de se estranhar que, conforme os resultados obtidos no estudo, Porto Alegre apresente elevadas taxas de criminalidade. Com efeito, no trabalho *Padrões de criminalidade*, de Brunet e Viapiana (2007), Porto Alegre sempre esteve entre os quatro municípios gaúchos com as taxas mais elevadas de homicídios e roubos, entre 1997 e 2006, e sempre registrou as taxas mais elevadas de furtos, no mesmo período.

A correlação existente entre criminalidade e mulheres responsáveis pelo domicílio, no município de Porto Alegre, pode ser observada no Mapa 1, que apresenta a localiza-

ção espacial de duas variáveis abordadas ao longo do trabalho:

- número de mulheres responsáveis pelo domicílio com rendimento nominal mensal de 0 a 2 salários mínimos⁶ por setor censitário em 2000. A variável encontra-se distribuída em dois intervalos: menos de 40 mulheres por setor censitário, com ocorrência em 1.743 setores, e de 40 a 108 mulheres por setor censitário, com ocorrência em 408 setores;
- ocorrências registradas de homicídios no primeiro semestre de 2007. Foi possível

localizar 100 ocorrências de um total de 204 registradas.⁷

A análise do mapa permite verificar que, de fato, há uma forte correlação entre a localização espacial das ocorrências de homicídios e a presença de setores censitários com 40 a 108 mulheres responsáveis pelo domicílio com rendimento mensal de 0 a 2 salários mínimos. Vale salientar que, nesse caso, a correlação decorre do surgimento de uma nova variável: a *baixa renda* das mulheres responsáveis pelo domicílio.

Mapa 1 Mulheres responsáveis pelo domicílio com rendimento nominal mensal de 0 a 2 salários mínimos por setor censitário em 2000 e ocorrências registradas de homicídios no 1º semestre de 2007

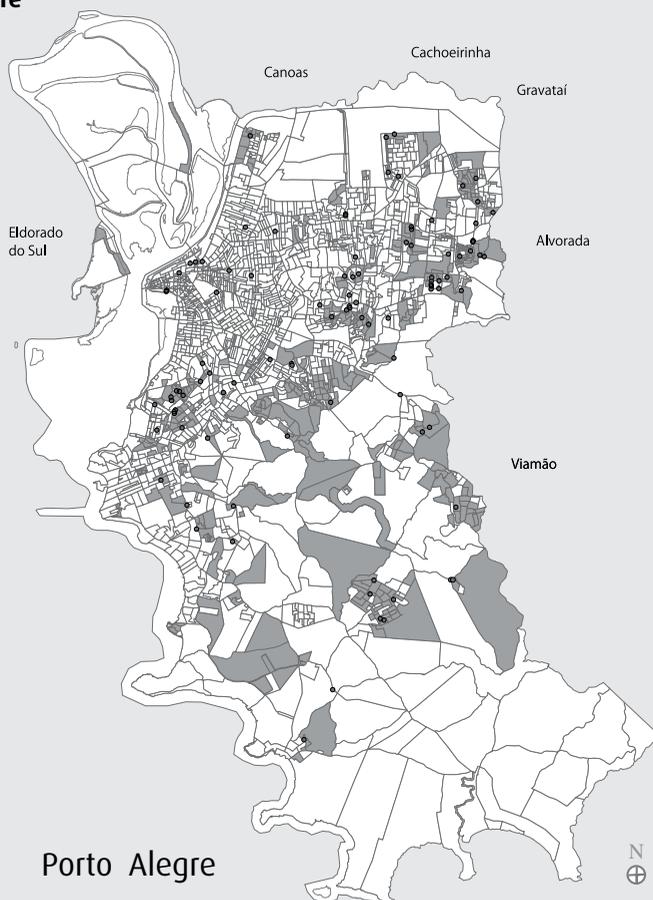
Região Metropolitana de Porto Alegre

Número de mulheres responsáveis pelo domicílio com rendimento nominal mensal de 0 a 2 SM por setor censitário em 2000

- Nº de mulheres
- 40 - 108 (408 setores)
 - < 40 (1749 setores)

● Ocorrências registradas de homicídios no 1º semestre de 2007 (100 ocorrências mapeáveis de 204 ocorrências registradas)

Fonte: IBGE. Base de informações do setor censitário – Censo Demográfico 2000 – Resultado do Universo/Região Sul, Rio de Janeiro, 2002, e Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Base : IBGE. Resultado do Universo do Censo Demográfico 2000 – Malha setorial digital dos municípios 2000/ESTATCART. Elaboração: ASTEC e DEPLAN/SEPLAG RS.



Assim, os bairros de Porto Alegre em que ocorre a sobreposição das duas variáveis caracterizam-se por baixos indicadores socioeconômicos e um elevado número de famílias desestruturadas e/ou fragmentadas, o que acarreta uma situação de elevada propensão à violência e criminalidade, como preconiza a teoria da desorganização social.

Apesar de as informações sobre a taxa de homicídios se referirem a 2007 e das mulheres responsáveis pelo domicílio serem do Censo 2000, pode-se considerar o elevado fator de inércia que influencia este último, não implicando grandes mudanças num período de sete anos, salvo raríssimas exceções.

Assim, é possível afirmar que a formulação de políticas de combate e prevenção à violência deve levar em conta o foco em áreas geográficas e populações determinadas, visando a obtenção de melhores resultados.

Conclusões

Atualmente, as elevadas taxas de criminalidade no Brasil, especialmente nos centros urbanos de maiores densidades populacionais, são um grave problema social. As políticas de combate e prevenção à violência necessitam de um ponto de referência para

a compreensão das causas e correlações do aumento da criminalidade.

Este estudo procura contribuir na identificação de variáveis socioeconômicas e demográficas que podem ter correlação com o crime na Região Metropolitana de Porto Alegre. Os resultados mostram que as variáveis que apresentaram correlação com violência e criminalidade são: densidade populacional; renda; educação; e, principalmente, mulheres responsáveis pelo domicílio (*proxy* de desestruturação familiar).

Essa correlação pode ser explicada, no caso da densidade populacional, pelas teorias da anomia e situacional do crime; na renda, pelas teorias econômica e situacional do crime; na educação, pela sua elevada correlação com a renda, e no de mulheres responsáveis pelo domicílio, pela teoria da desorganização social.

Além disso, o trabalho mostra que não basta apenas identificar variáveis correlatas com o crime. É possível e importante localizá-las espacialmente, de forma que as diretrizes para elaboração de políticas de combate e prevenção à violência possam ser focadas em áreas geográficas específicas e em populações-alvo, de forma a garantir a eficácia de seus resultados.

1. O modelo empírico é baseado no trabalho do Prof. Douglas E. Goodman (1997).

2. Variável proxy da situação de desestruturação familiar.

3. Proxy da situação de desestruturação familiar associado à situação de risco/fragilidade socioeconômica.

4. Proxy da situação de desestruturação familiar.

5. Proxy da situação de desestruturação familiar.

6. Proxy da situação de desestruturação familiar associado à situação de risco/fragilidade socioeconômica.

7. Dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública/RS.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, M. V.; LISBOA, M. de B. Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 e 1997. In: IX SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. **Anais IX Seminário sobre economia mineira** Cedeplar/Face/UFMG, vol. 2, 2000, p. 775-808.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, 76 (n. 2), p. 169-217, March/April 1968.
- BRUNET, J. F.; VIAPIANA, L.T. **Contra a corrente – evolução recente e desafios da criminalidade no RS**. Porto Alegre, Ed. AGE, 2008.
- CÁRDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, vol. 54, nº1, p.25-31, jun./set. 2002.
- DAHRENDORF, R. **A lei e a ordem**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987 (Tradução de Tâmara D. Barile).
- DURKHEIM, É. **O suicídio: estudo sociológico**. Lisboa: Editorial Presença, 1996.
- FAJNZYLBER, P.; ARAÚJO JÚNIOR, A. F. Crime e economia: um estudo das microrregiões mineiras. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, p. 630-659, 2000.
- _____. Violência e criminalidade. In: LISBOA, M.B.; MENEZES Fº, N.A. (Orgs.). **Microeconomia e sociedade no Brasil**. 1ªed. Rio de Janeiro: Contra Capa/FGV, v.1, 2001, p. 333-394.
- FAJNZYLBER, P.; PIQUET, L. A criminalidade nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo: determinantes da vitimização e políticas públicas. In: FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. **Crimen y violencia em America Latina**. 1ª ed., 2001.
- FELSON, M.; CLARKE, R. V. **Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention..** Home Office. London. Research, Development and Statistics Directorate, 1998 (Police Research Series, paper 98). Tradução de Marcelo Soares e Luiz Tadeu Viapiana.
- GOODMAN, D.E. **Midsized cities and their correlates with crime: an empirical investigation**. 1997.
- GOTTFREDSON, M. R.; HIRSCHI, T. **A general theory of crime**. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- LOEBER, R.; STOUTHAMER-LOEBER, M. Family factors as correlates and predictors of juvenile conduct problems and delinquency. **Crime and Justice**, vol. 7, p. 29-149, 1986.
- MENDONÇA, M. J. C. **Um modelo de criminalidade para o caso brasileiro**. Ipea/DF, 2001. Mimeo.
- MERTON, R. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1970.
- PEREIRA, R.; CARRECA FERNANDEZ, J. A criminalidade na região policial da Grande São Paulo sob a ótica da economia da criminalidade. **Revista de Economia do Nordeste**, Fortaleza, vol. 31, 2001.
- SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community structure and crime: testing social disorganization theory. **American Journal of Sociology**, v. 94 (4), p. 774-802, Jan. 1989.
- SHAW, C.; MCKAY, H. **Juvenile delinquency and urban areas**. Chicago y Londres: University of Chicago Press, 1942.
- WILSON, J. Q.; HERRNSTEIN, R. J. **Crime and human nature**. New York: The Free Press, 1998.

Fatores preditivos da violência na Região Metropolitana de Porto Alegre

Júlio Francisco Gregory Brunet, Luiz Tadeu Viapiana, Ana Maria de Aveline Bertê, Clayton Brito Borges

Resumen

Factores que permiten predecir de la violencia en la Región Metropolitana de Porto Alegre

Este trabajo tiene como objetivo ampliar la comprensión de la criminalidad por medio de la aplicación de un modelo empírico que verifica la correlación de los índices de criminalidad y variables socioeconómicas seleccionadas en los 31 municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre –RMPA. La importancia del estudio consiste en identificar variables con alta correlación con el crimen, localizándolas espacialmente, lo que posibilita a los gestores públicos la elaboración de políticas de prevención a la violencia teniendo por foco áreas y grupos sociales específicos, garantizando la eficacia de los resultados.

Palabras Llave: Criminalidad. Prevención de la violencia. Región Metropolitana de Porto Alegre. Crimen y variables socioeconómicas.

Abstract

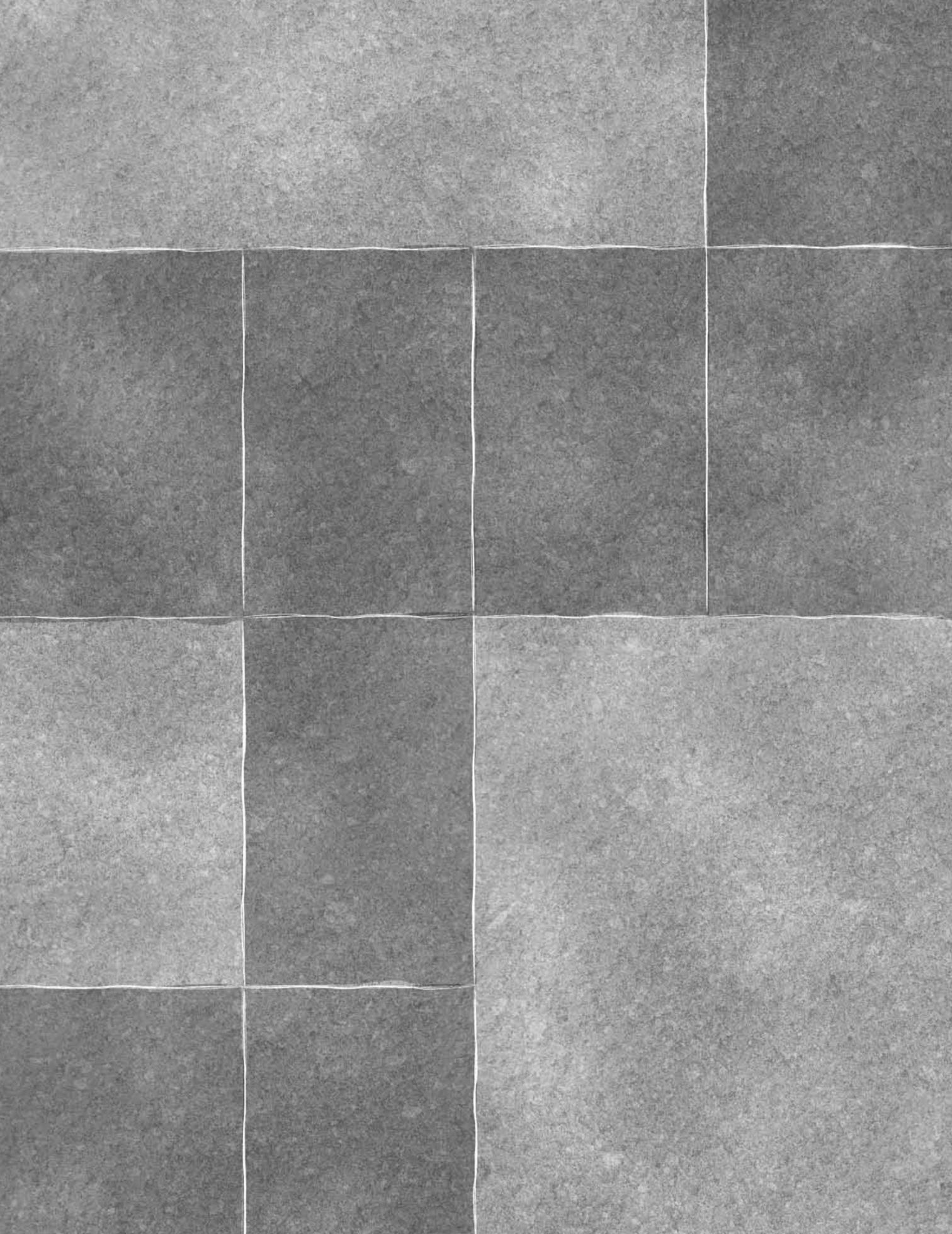
Predictive factors of violence in the Porto Alegre Metropolitan Area

This work aims to increase the understanding of the occurrence of crime, by means of applying an empirical model, verifying a correlation between indices of criminality and socioeconomic variables in 31 municipalities in the Porto Alegre Metropolitan Area -- PAMA. The importance of the study lies in identifying variables with a high correlation to crime, spatially locating them, which allows public administrators to expand policies of violence prevention focused in specific areas and social groups, guaranteeing the efficacy of the results.

Keywords: Criminality. Violence prevention. Porto Alegre Metropolitan Area. Crime and socioeconomic variables.

Data de recebimento: 24/04/08

Data de aprovação: 25/05/08



Prevenindo a delinqüência violenta nos jovens¹

Anthony N. Doob

Anthony N. Doob é professor do Centro de Criminologia, da Universidade de Toronto (Canadá), graduado pela Universidade de Harvard e doutor em psicologia pela Universidade de Stanford. Foi diretor do Centro de Criminologia, de 1979 a 1989, e membro da Comissão Canadense de Sentenciamento, de 1984 a 1987. Vem escrevendo sobre uma ampla gama de tópicos que incluem o conhecimento e as atitudes do público sobre sentenças e outros aspectos do sistema da justiça criminal, estrutura de funcionamento do sistema de justiça juvenil, efeitos impeditivos do sentenciamento, tendências do aprisionamento no Canadá e julgamentos de casos nos tribunais.

✉ anthony.doob@utoronto.ca

Tradução: Alejandro Reyes *✉* reyes@compos.com.br e Eduardo Paes-Machado *✉* eduardo.machado@utoronto.ca

Resumo

Este trabalho sugere um referencial para pensar a prevenção da violência juvenil. A decisão sobre quais medidas de prevenção do crime devem ser tomadas começa pela análise não só da efetividade, mas também dos custos das medidas em diferentes circunstâncias. O segundo passo é igualmente difícil: a intervenção deve ser focalizada na localidade específica onde o problema está acontecendo, ou seja, o foco deve recair sobre aspectos mais gerais, como a juventude, a comunidade e a família, que influenciam as possibilidades de os jovens cometerem delitos. Trata-se de escolhas difíceis. É muito importante, contudo, conhecer as conseqüências das abordagens escolhidas. Do mesmo modo, é igualmente relevante considerar os efeitos da não opção por outras abordagens.

Palavras-Chave

Delinqüência. Juventude. Prevenção do crime. Escola. Família.

O maior desafio para uma comunidade interessada em reduzir o crime é determinar o que *não* se deve fazer. É fácil achar sugestões sobre como reduzir o crime, desde as abordagens da justiça criminal (por exemplo, relativas à polícia e aos tribunais) até propostas de desenvolvimento (como aquelas referentes à família e às primeiras experiências), e desde assuntos estruturais gerais (como os relativos à distribuição da riqueza) até o lazer (como aqueles sobre violência na televisão). Existem três questões independentes que devem ser consideradas pelas pessoas encarregadas de determinar ou recomendar as políticas de prevenção da delinquência.

Primeiro, é preciso determinar se a abordagem tem se mostrado efetiva. Segundo, se a abordagem tiver se mostrado efetiva, é preciso determinar se a sua implementação é política, social e economicamente plausível. Terceiro, é necessário determinar se a abordagem representa o uso *mais* efetivo dos escassos recursos disponíveis, considerando todos os custos e benefícios — isto é, os custos para além das simples despesas financeiras com a justiça criminal e os benefícios sociais para além da prevenção da delinquência.

O primeiro assunto é, possivelmente, o mais óbvio. O fato de uma proposta parecer plausível não significa que seja efetiva. Além disso, o fato de uma intervenção ter sido efetiva alguma

vez em determinada comunidade não significa que outra abordagem conceitualmente similar, nessa mesma comunidade, em outro momento, continue sendo efetiva. Há duas conseqüências dessas afirmações. Primeiro, deve-se ter cuidado na implementação de programas que não demonstraram ser realmente eficazes. A implementação de um programa que não foi avaliado pode, certamente, ser considerada, mas os depoimentos sobre a sua eficácia não podem substituir a evidência real de efetividade. Porém, mesmo se algum tipo de ação particular, ou intervenção na escola, ou programa comunitário, tiver demonstrado ser eficaz em algum cenário particular, as pessoas que desenvolvem os programas sociais precisam entender que pode haver características específicas do programa, ou do âmbito onde foi implementado, que são determinantes importantes da sua eficácia. Segundo, é relevante, portanto, independentemente do que se saiba sobre um programa, monitorar a sua eficácia.

O segundo assunto que deve ser trabalhado — é plausível esta política? — serve como mecanismo para limitar a consideração de várias alternativas. Por exemplo, os dados sobre o uso de diferentes formas de castigo em crianças sugeririam que existe uma relação complexa entre a imposição de distintos tipos de castigo e o comportamento posterior da criança que é alvo deste tipo de disciplina (SIMONS; WU; LIN; GORDON; CONGER, 2000). Parece,

por exemplo, que o castigo corporal em níveis entre baixos e moderados não está associado à delinquência, quando também são consideradas outras variáveis da relação entre pais e filhos (como o carinho, o controle). Portanto, ficaríamos tentados a concluir que os níveis de castigo corporal que são usados geralmente em nossa cultura não parecem ser causa de conduta criminosas. Porém, independentemente das relações familiares, níveis muito altos de castigo corporal estão associados à conduta criminosa. Em conseqüência, sabemos, sim, algumas coisas sobre os castigos corporais, mas há duas razões que fazem com que esta não seja uma área de fácil intervenção, mesmo que as conclusões sejam confiáveis. Primeiro, existem pontos de vista muito firmes a respeito do castigo corporal, em dimensões que vão além dos seus efeitos na criança. A controvérsia sobre o caso de castigo corporal na Corte Suprema do Canadá sugere que as atitudes dos canadenses a respeito não são homogêneas. Segundo, é uma área de difícil intervenção. Seria muito difícil, para qualquer esfera do governo, estabelecer diretrizes ou recomendações específicas sobre como deve ser efetuada a disciplina da criança.

Um outro exemplo é o impacto da violência na mídia. Há muita controvérsia sobre a natureza ou a magnitude da relação entre o consumo da violência na televisão (e em outros meios visuais) e a delinquência violenta. Além disso, a capacidade de qualquer área do governo de controlar os meios visuais de entretenimento é limitada.²

A terceira questão fornece uma parte importante do marco conceitual deste trabalho. Algumas estratégias de “prevenção do crime”

são mais bem vistas como parte de questões políticas públicas muito mais abrangentes. Para ser específico, um aumento ou diminuição do crime é, muitas vezes, o resultado de uma política que não tem como alvo original o crime em si. O crime, em outras palavras, é simplesmente um desafortunado subproduto de alguma outra política; da mesma forma, a prevenção do crime poderia ser um efeito colateral afortunado de outra política distinta. Portanto, a análise de tais políticas unicamente pela perspectiva do controle do crime poderia subestimar ou sobreestimar os custos e benefícios. As políticas, em outras palavras, têm de ser consideradas e avaliadas em termos de seus efeitos globais.

Uma revisão da prevenção do crime

As prevenções do crime, em geral, e da violência, especificamente, têm sido, com diferentes graus de sucesso, consideradas em vários níveis distintos. Dois desses níveis – o desenvolvimento de condutas anti-sociais em crianças e o papel do sistema de justiça na prevenção do crime – foram trabalhados por Jenkins (2004) e Webster (2004). Segundo Jenkins, examinar a prevenção da violência pela perspectiva da psicologia do desenvolvimento é essencialmente uma tarefa do entendimento das causas do desenvolvimento da violência. A abordagem é simples: se nós entendermos os fatores, no desenvolvimento de uma pessoa, que conduzem à violência, poderemos estudar as possíveis abordagens capazes de alterar esses fatores.

Uma revisão da prevenção do crime citada com frequência enumera vários “espa-

ços” nos quais a prevenção do crime pode acontecer: “locais” ou situações específicas, comunidades, famílias, escolas, mercados laborais, atividades policiais e o sistema da justiça criminal (UNIVERSIDADE DE MARYLAND, 1997). Resumir essa revisão faz pouco sentido no contexto deste trabalho. Porém, a questão é que aquilo que geralmente se define como “prevenção do crime” pode ser realizado de muitas formas, visando diferentes tipos de questões.

Outras tentativas de categorizar a prevenção do crime classificam-na em duas grandes categorias: propostas situacionais e propostas comunitárias. Nenhuma das propostas de prevenção está necessariamente em conflito com as outras. A forma em que as diversas abordagens de prevenção do crime competem entre si está relacionada, sobretudo, com a terceira questão colocada no início deste trabalho. Como foi notado por duas eminências em criminologia há alguns anos:

As políticas de prevenção sensatas deveriam levar em conta [as distintas causas dos distintos crimes]. Muitos assaltos e crimes sexuais, por exemplo, são impulsivos e cometidos sob a influência de tóxicos e emoções poderosas... Alguns crimes ocorrem como atos anômalos em pessoas que, geralmente, respeitam a lei, enquanto outros acontecem como situações de rotina em pessoas geralmente anti-sociais. Uma prevenção efetiva do crime deve ser suficientemente variada e modelada para levar em conta as importantes diferenças entre os crimes e os criminosos. A diversidade de crimes e criminosos é um motivo pelo qual a aplicação da lei é necessária, mas insuficiente, para obter bons resultados (TONRY; FARRINGTON, 1995).

Além disso, há outra implicação importante desta declaração a respeito do crime. Nenhuma estratégia de prevenção da violência é perfeita. Uma estratégia que reduz o número de crimes violentos o suficiente para ser vista como “efetiva” não deveria ser criticada ou abandonada simplesmente por não ser perfeita. Ao mesmo tempo, um programa pode ser “efetivo” de alguma forma, mas sua implementação pode não valer a pena porque alguma abordagem alternativa poderia ser mais eficaz, do ponto de vista do custo-benefício.

Abordagens situacionais para a prevenção da violência

A abordagem situacional para a prevenção da violência tem sido descrita como “composta de medidas direcionadas a formas de crime muito específicas que envolvem o gerenciamento, o desenho ou a manipulação do ambiente imediato, da forma mais sistemática e permanente possível, com o objeto de reduzir as oportunidades do crime e aumentar seus riscos, conforme percebidos por uma grande variedade de criminosos” (CLARKE, 1995, p.91). A partir de uma perspectiva sociopolítica, as áreas mais evidentes para focalizar a prevenção situacional do crime seriam os locais onde a violência acontece. Porém, a questão é o que fazer quando essa área for identificada. As experiências avaliadas sugerem que não existem soluções simples. Em um exemplo cuidadosamente estudado – a “limpeza” da rodoviária de Nova Iorque, no início da década de 1990 –, muitas abordagens foram utilizadas, algumas das quais envolveram o fornecimento de serviços sociais a pessoas que originavam problemas, enquanto outras consistiram em modificações físicas do próprio prédio. Além disso, lojas que as pessoas gostavam

de freqüentar foram incentivadas a se estabelecer no prédio. Nenhum aspecto específico das mudanças realizadas pode ser identificado como o mais importante. Entretanto, o efeito sobre o crime e o sentimento de segurança das pessoas na segurança foram dramáticos (FELSON et al., 1996).

Às vezes há problemas que, no entanto, podem ser tratados com abordagens bastante simples. Um estudo inglês do impacto de uma melhoria na iluminação da via pública mostrou uma redução importante de vítimas em áreas iluminadas, com relação a uma área “de controle” sem boa iluminação. O investimento em iluminação provocou, também, um aumento de pedestres na rua à noite, especialmente mulheres. Jovens que moravam na área beneficiada pela melhoria da iluminação pública envolveram-se em menos situações violentas do que aqueles residentes na área de controle; além disso, declararam se sentir mais seguros e com menos possibilidades de serem detidos ou interrogados pela polícia (PAINTER; FARRINGTON, 2001). Estes dois exemplos são interessantes não apenas pelos efeitos de redução do crime, mas também pelos outros benefícios sociais (como a redução do medo, uma maior disposição para permanecer em uma área que, antes, era considerada insegura) resultantes da intervenção.

Porém, estes dois exemplos também podem ser utilizados para ilustrar outro aspecto importante de qualquer esforço para prevenir o crime: um ponto de partida importante para qualquer tentativa de reduzir a delinquência é entender o fenômeno que estamos tentando

resolver. Na prevenção do crime “situacional” isto é óbvio: por exemplo, não faz sentido gastar dinheiro melhorando a iluminação pública se o tipo de crime que estamos tentando reduzir não acontece nem na rua, nem de noite. Na “limpeza” da rodoviária de Nova Iorque, o ponto de partida foi identificar exatamente quais eram os problemas. Nesse sentido, não é suficiente falar de “crime” ou de “violência”, ou de “gangues” ou de “armas” como o problema: este tem que ser examinado e entendido em termos muito mais específicos.

Uma das preocupações dos enfoques situacionais da prevenção do crime é a possibilidade de que efeitos favoráveis sejam simplesmente o resultado do deslocamento do crime para áreas vizinhas. Embora isto *possa* acontecer em algumas circunstâncias, as pesquisas sobre o tema (CLARKE, 1995) mostram que este não é, de forma alguma, um resultado inevitável. A teoria que diz que o crime será completamente deslocado por abordagens situacionais assume que os delinquentes estão tão altamente motivados a cometerem um crime que andarão pela comunidade até acharem uma oportunidade para fazer o que querem fazer. Tal “teoria” ignora dados importantes que sugerem que muitos crimes não são planejados e seriam mais bem definidos como espontâneos ou oportunistas. Também ignora dados que sugerem que o crime não será, inevitavelmente, deslocado para outra área; algumas políticas realmente resultam em uma redução parcial ou completa. Certamente, ao considerarmos a violência, a modificação de situações nas quais esta ocorre “espontaneamente” pode simplesmente eliminar certas formas de violência.

Comunidades, crime e prevenção do crime

O truísmo de que os jovens são o produto das comunidades nas quais se desenvolvem é repetido com tal frequência que é fácil ignorar o papel das comunidades no desenvolvimento do crime. As pesquisas sobre o crime e as comunidades são muito variadas, em parte porque o termo “comunidade” é definido, com frequência, de modo impreciso. No entanto, é evidente que existem enormes diferenças nos níveis de crimes violentos entre as “comunidades”. Por exemplo, no Canadá há cerca de dois jovens acusados de homicídio por cada grupo de 100.000 habitantes, enquanto nos Estados Unidos essa taxa é pelo menos quatro vezes superior (SAVOIE, 2003; SNYDER; SICKMUND, 1999).³ O que resulta menos claro, no entanto, é quais são as dimensões das comunidades responsáveis por essas diferenças. Para o propósito de recomendações de políticas, as variáveis que gostaríamos de considerar seriam as mais fatíveis de alguma forma de mudança. Serão apresentados alguns exemplos de dimensões gerais que parecem ser importantes na determinação da quantidade relativa de violência em uma comunidade.

Nos Estados Unidos, a violência parece, em primeira instância, estar associada à pobreza. Porém, vários estudos demonstraram que as comunidades – ou províncias, no caso de um estudo canadense (DALY; WILSON; VASDEV, 2001) – com menor desigualdade econômica têm menos crimes violentos. Análises cuidadosas, portanto, sugerem que a pobreza não é tão importante quanto o nível de desigualdade econômica em uma comunidade, na explicação das taxas de homicídio e outras

formas de violência. No Canadá, níveis altos de desigualdade econômica estão associados, também, a taxas de homicídio relativamente mais altas. Adicionalmente, conforme a desigualdade econômica cresce através do tempo, o homicídio também aumenta. Pelo contrário, quando a desigualdade econômica diminui, a taxa de homicídio se reduz também. Dado que a desigualdade econômica pode ser controlada parcialmente pelas políticas sociais (por exemplo, o sistema de impostos, seguro-desemprego, assistência social), esses resultados sugerem que as políticas sociais do governo (e a transferência de renda) podem ser ferramentas importantes no controle dos níveis de violência em nossa sociedade.

Outras pesquisas mostram que existe uma relação entre as taxas de bem-estar social e as taxas de homicídios (assim como as de outros crimes). Vários índices da generosidade do sistema de bem-estar social sugerem que esse sistema tem um impacto para além das previsões “padrão” do crime (por exemplo, a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza, desigualdade de rendas familiares, estrutura da população): sistemas de bem-estar social mais generosos foram associados a menores taxas de homicídio (FRONZO; HANNON, 1998a e b).

Uma investigação publicada também sugere que poderia ser útil pensar em comunidades como tendo diferentes níveis de “altruísmo social”, o qual foi definido, em estudo, como “a disposição das comunidades de dedicar recursos econômicos para o benefício e conforto de seus membros, além dos benefícios que recebem do Estado”. Sugere-se que as “comunidades mais capazes de estimular valores

que façam com que seus membros obtenham mais satisfação em objetivos altruístas (como o cuidado das crianças, o serviço à comunidade) tendem a ter menos anomia e, como resultado, têm menores taxas de crime”. Neste estudo em particular, o altruísmo social foi medido em número de dólares doados à campanha da United Way por milhão de dólares da renda total da cidade. Os resultados foram claros: as comunidades com altas taxas (dólares doados por milhão de dólares da renda total) de contribuições à United Way tiveram menor quantidade de crimes violentos e menos crimes contra a propriedade. A teoria, certamente, não consiste simplesmente em que as contribuições reduzem o crime. Em vez disso, a teoria afirma que os fatores que motivam as pessoas a serem generosas em suas comunidades também tendem a produzir pessoas com menos tendências para cometer crimes (CHAMLIN; COCHRAN, 1997). Combinando os descobrimentos destes dois conjuntos de estudos, seria possível perguntar se os governos locais e provinciais podem ser, eles próprios, importantes para a criação ou fortalecimento das formas em que as comunidades cuidam dos seus próprios membros.

Em um nível mais local, parece que os bairros têm aspectos que dizem respeito aos níveis do crime, independente das características das pessoas que moram neles. Tem sido mostrado, por exemplo, que, além das características das pessoas residentes nos bairros (por exemplo, seus níveis de desvantagens, taxa de desemprego, proporção de famílias com só um dos pais), bairros com altos níveis de controle social informal e coesão (por exemplo, onde vizinhos estão dispostos a intervir quando alguém precisa de ajuda) experimen-

taram menos violência (SAMPSON; RAUDENBUSH; EARLS, 1997).

Isto não significa, necessariamente, que os órgãos públicos, como a polícia, não tenham nenhuma função. Em um estudo em Oakland, Califórnia, pesquisadores identificaram pessoas dentro de cada bairro que eles chamaram de “administradores de área” – pessoas que “moram ou trabalham perto de áreas com problemas, e que, em virtude de sua proximidade e interesses, podem ter uma responsabilidade pessoal ou primária no quarteirão”. Primeiro, as ações coletivas por parte dos administradores de área – reuniões com grupos comunitários para discutir problemas, ações conjuntas com a polícia ou com grupos comunitários em áreas problemáticas, participação em limpezas de bairro, participação em programas de vigilância do bairro ou do quarteirão, etc. – tiveram efeitos positivos: reduziram-se os sintomas de desordem; por exemplo, diminuiu o número de pessoas que foram observadas vendendo drogas nos quarteirões onde houve mais ações coletivas por parte dos administradores de área.

Além desses efeitos, a polícia de Oakland escolheu alguns quarteirões, aleatoriamente, para receber atenção especial de uma unidade da corporação. Essa unidade trabalhou individualmente com alguns cidadãos e coordenou visitas de outras agências do governo (bombeiros, trabalhadores públicos, oficiais de controle de pragas, serviços públicos, etc.) para garantir que todos os prédios, códigos de segurança, etc. estivessem em ordem e que os donos de propriedades problemáticas estivessem conscientes dos problemas (por exemplo, venda de drogas). Os quarteirões de “controle”

receberam policiamento padrão. As áreas que obtiveram (aleatoriamente) “atenção especial” por parte do departamento de polícia, em coordenação com outros serviços da cidade, mostraram uma mudança positiva tanto no crime quanto na desordem.

As ações individuais dos líderes informais da comunidade ou dos administradores de área (por exemplo, simplesmente chamar a linha 911 ou linha de ajuda com drogas, falando com administradores de prédios ou moradores) não tiveram um impacto positivo. A ação coletiva dos administradores de área pareceu ser efetiva na redução do crime e das desordens, da mesma forma que o apoio da polícia para lidar com os aspectos problemáticos dos bairros visados. Como outros autores observaram, “os administradores de área desempenham um papel importante no controle de problemas de drogas e desordem, e podem ser mais efetivos quando estão mais integrados socialmente com seus vizinhos do quarteirão e quando se envolvem em esforços coletivos, mais do que individuais, para resolver problemas”. As ações individuais, como por exemplo chamar a polícia simplesmente, não parecem ser efetivas. “Os esforços da polícia que constroem relações de trabalho com um grupo seletivo de administradores de área podem ter uma maior possibilidade de sucesso ao longo prazo que a construção de relacionamentos pessoais com administradores individuais”. As ações coletivas nos bairros parecem ser importantes (MAZEROLLE; KADLECK; ROEHL, 1998).

O objetivo destes exemplos não é sugerir que as “intervenções comunitárias” funcionarão automaticamente, com ou sem assistência policial. Em vez disso, parece que aqueles que,

de um modo geral, podem ser descritos como “bairros saudáveis” parecem ter uma menor taxa de crimes do que outros. Finalmente, é preciso lembrar que as políticas públicas podem ter um grande impacto na classificação de um bairro como saudável.

Escolas e famílias

As escolas, por duas razões, são objeto de muitas discussões sobre a prevenção do crime: a violência na escola pode ser um problema que precisa ser trabalhado; e as políticas, as práticas e os serviços escolares podem aumentar ou diminuir a quantidade de crimes cometidos por jovens, dentro ou fora da escola. Embora exista uma tendência compreensível de colocar a culpa da desordem na escola exclusivamente nos alunos, pesquisas demonstraram que as políticas escolares e o “clima” escolar são muito importantes. Os resultados das pesquisas sugerem que:

[em] escolas, com os piores problemas de disciplina, as regras eram geralmente pouco claras, injustas ou aplicadas inconsistentemente; as escolas responderam de forma ambígua ou indireta ao comportamento dos estudantes (por exemplo, baixavam as notas em resposta ao comportamento impróprio); os professores e os administradores não conheciam as regras ou divergiam nas respostas adequadas para o comportamento impróprio dos estudantes; e os estudantes não acreditavam na legitimidade das regras (WELSH, 2001, p. 920).

Fatores comunitários e individuais também foram considerados relevantes, mas a própria escola pode contribuir tanto para o problema quanto para a solução.

Em vez de focalizar exclusivamente nos jovens com problemas como explicação das desordens da escola, este estudo sugere que pode ser mais útil entender que

a desordem na escola pode ser reduzida através de esforços conscientes por parte da administração da escola, dos professores, dos pais, dos estudantes e dos grupos comunitários... Cada escola deveria avaliar cuidadosamente seu próprio clima para determinar quais são os fatores estão contribuindo para a desordem (WELSH, 2001, p. 943).

Uma das descobertas mais otimistas desta pesquisa é a sugestão de que as escolas e as diretorias escolares podem reduzir os problemas de desordem nas suas instituições, não apenas escolhendo “bons” jovens, mas criando escolas eficazes. O ambiente no qual as crianças em idade escolar convivem é muito importante. Concentrar-se na identificação de jovens difíceis (e, em muitas jurisdições, excluindo-os da escola) tem menos chances de ser efetiva, do ponto de vista da sociedade, do que se preocupar com o que pode ser feito para melhorar a escola. A maioria das variáveis do clima escolar reflete características valiosas, sem relação com a desordem. Ao criar um ambiente justo no qual os jovens queiram trabalhar com afinco e, em geral, respeitar os valores da escola, obtêm-se não só melhores escolas, mas também instituições menos violentas (WELSH, 2001).

Foi demonstrado que as características das escolas podem ter um impacto moderadamente importante no crime dentro do âmbito escolar. As práticas administrativas e de gerenciamento, a comunicação clara e o estabelecimento de ob-

jetivos, procedimentos justos para estudantes e professores, tanto quanto a aplicação consistente, ainda que não punitiva, das regras, contribuem para a redução da delinquência juvenil.

A pesquisa indica que os diretores e professores deveriam controlar o comportamento dos estudantes estabelecendo regras, comunicando expectativas claras de conduta, aplicando as regras consistentemente e oferecendo recompensas por obedecê-las e castigos por infringi-las (...). Ao maximizarem o compromisso e o aprendizado do estudante, as escolas incrementam o comprometimento com a educação e a ligação com a escola. Ao modelar o comportamento apropriado e estabelecer um sistema de disciplina honesto e justo, a equipe escolar eleva a confiança dos alunos na validade das regras e das leis (GOTTFREDSON, 2001).

Em outras palavras, as escolas bem administradas têm impactos positivos que vão além de seus objetivos educacionais imediatos.

Como foi observado por Jenkins (2004), os jovens podem ser caracterizados como tendo vários graus de “riscos” para delinquir. Porém, estar “em risco” de delinquir não significa necessariamente que o jovem irá delinquir. Um estudo achou que mais de 60% dos adolescentes de alto risco resistiram à delinquência e ao abuso de drogas. Porém, conforme mais fatores de risco o jovem teve quando criança, maior era o risco de se envolver na delinquência ou no abuso de drogas.

Mas, o que aconteceu com os adolescentes de alto risco que não se envolveram na delinquência e no abuso de drogas? Eles tiveram mais “fatores de proteção” que o resto. Em outras pala-

vras, eles tiveram outras resistências ou experiências que lhes permitiram evitar o comportamento anti-social, apesar de seu estado de “alto risco”. As experiências educacionais (como um exemplo de “fator de proteção”) distinguiram consistentemente os jovens resistentes dos não resistentes. Aqueles jovens que foram bons na escola, que a valorizaram e que reportaram ter interações positivas com os professores demonstraram ser resistentes à delinquência e ao abuso de drogas. Um vínculo familiar forte foi também um importante fator de proteção. A importância de incentivar e ajudar os jovens a se envolverem e se comprometerem com a escola não deve ser subestimada. Isto ressalta o importante papel positivo que a escola pode desempenhar na vida dos adolescentes. Dado que os jovens parecem se tornar naturalmente resistentes ao crime com o tempo, o alvo deve ser o desenvolvimento de vínculos com a escola desde cedo. As evidências sugerem que desenvolver esse vínculo desde criança poderia, também, ter um efeito na prevenção de problemas posteriores na vida (SMITH; LIZOTTE; THORNBERRY, 1995).

As intervenções em escolas podem ser menos controversas do que aquelas em âmbito familiar. Mas algumas intervenções de “políticas públicas” na família também têm efeitos de prevenção do crime. As intervenções desenhadas para melhorar a situação familiar podem ter impactos benéficos diretos e ainda reduzir os níveis de violência nas crianças que se desenvolvem nessas famílias. Portanto, abordagens de saúde pública, que ajudariam a reduzir o estresse experimentado por todas as famílias, são muito mais factíveis de ter um impacto substancial na violência juvenil do que progra-

mas que têm como alvo crianças individuais. Como psicólogo Laurence Steinberg (2000, p. 38) observou:

Qualquer intento de reduzir a violência (...) deve incluir um esforço sistemático para melhorar o ambiente familiar de (...) crianças e adolescentes e, em particular, engajar (...) os pais no papel da paternidade (...) Isto pode ser feito melhorando os cuidados pré-natais, expandindo a educação dos pais e promovendo políticas amistosas para famílias que reduzam a pobreza, previnam e tratem problemas de saúde mental e de abuso de substâncias tóxicas, e aumentem a eficácia parental.

Um exemplo desse tipo de intervenção é um experimento no qual mulheres, predominantemente jovens, solteiras e pobres foram escolhidas aleatoriamente para receber visitas regulares de enfermeiras na sua casa, durante sua gravidez e durante os primeiros dois anos de vida da criança, ou simplesmente foram informadas dos programas disponíveis na comunidade. O programa de visitas de enfermeira teve uma grande variedade de efeitos, reduzindo os casos de envolvimento com a polícia, as detenções e os contatos com o sistema de bem-estar da criança como uma “pessoa com necessidade de supervisão” durante a primeira adolescência (até os 15 anos). Os programas sociais direcionados para promover crianças saudáveis podem, portanto, reduzir o crime. Se uma comunidade quiser ser rígida com o crime e, ao mesmo tempo, promover a saúde das crianças, pode fazê-lo fornecendo serviços de saúde pública a mães durante a gravidez e a mães e crianças nos seus primeiros anos de vida (OLDS, 1998).

Conclusão

Neste trabalho, foram oferecidos alguns exemplos de como o crime, em geral, e a violência, em particular, podem ser reduzidos respondendo apropriadamente a assuntos sociais mais amplos em nossas comunidades. Ao fazer uma revisão desta literatura, ficaram quatro fortes impressões.

Primeiro, há muitos exemplos de intervenções bem-sucedidas que focalizaram aspectos da comunidade. Ao mesmo tempo, é claramente importante fazer uma análise cuidadosa da natureza dos problemas, escolher cuidadosamente a intervenção e monitorar seus efeitos para garantir que esteja tendo o impacto desejado.

Segundo, as intervenções também podem ter efeito negativo nos jovens. Foi demonstrado, por exemplo, que os programas *Scared Straight* (Corrigir pelo Susto) – nos quais os jovens são levados a visitar as prisões, onde supostamente são “corrigidos no susto” pelos presos – têm mais chances de aumentar, e não de diminuir, os futuros crimes desses jovens. Embora não se saiba por que este programa tende a aumentar o crime, é evidente que as iniciativas de prevenção do crime precisam ser avaliadas e monitoradas para assegurar que o crime não piorará ainda mais.

De fato, impactos negativos de intervenções bem intencionadas têm ocorrido antes. As pesquisas sobre os programas *Scared Straight* ressaltam a importância de contar com dados concretos, mais do que com evidência anedótica, para avaliar as estratégias para redução do crime (PETROSINO; TURPIN-PETROSINO; BUEHLER, 2003).

Outro exemplo de um programa bem intencionado que teve efeitos nocivos vem de um estudo de uma clássica intervenção multidimensional, realizada em 1939-45. Esse foi um programa de alta visibilidade, cuidadosamente implementado e avaliado, de intervenção nas vidas de jovens de áreas decadentes no centro da cidade. Só foram descobertos os efeitos negativos do programa quando esses jovens foram localizados 20 anos mais tarde. Os jovens que participaram geralmente aprovaram o programa e, com frequência, atribuíram seus próprios sucessos na vida à experiência com ele. Os impactos negativos só foram descobertos porque o estudo original incluiu um grupo de controle (um grupo de jovens que, escolhidos com uma moeda, foram rejeitados do programa, em parte porque o próprio programa tinha recursos limitados). Resultado: o grupo de controle se deu melhor.

Terceiro, os programas que são efetivos na redução da violência na comunidade, com frequência, têm também outros efeitos positivos, o que não deveria surpreender ninguém. Isto sugere, porém, que as políticas sociais corretas ajudam não só àqueles que são o foco de tais políticas, mas também aos que deixarão de ser alvo dessa violência.

Quarto, o exame desta literatura faz lembrar das várias formas do ditado que diz “se um único crime violento for evitado ou se uma única vida for salva graças à implementação de algum programa ou política, então valerá a pena”. A literatura sobre a prevenção da violência demonstra, claramente, que aqueles que estão influenciados por esse ditado podem agir, inconscientemente, de forma notavelmente irresponsável. Em co-

munidades com recursos limitados para investir em programas sociais, como a nossa, a questão não é evitar algum evento trágico a qualquer preço, mas sim como maximizar o número de eventos trágicos que podem ser evitados com os

recursos disponíveis. Se dois ou três crimes violentos ou vidas puderem ser salvas por meio de uma abordagem distinta, essa única vida salva poderia — e deveria — ser vista como um resultado inadequado.

1. Uma primeira versão deste texto foi apresentada no Seminário de Pesquisa sobre Segurança Comunitária, promovido pela prefeitura de Toronto, Canadá, junho de 2004. A tradução é de Alejandro Reyes e a revisão de Eduardo Paes-Machado (UFBA), que agradecem o patrocínio da Fabamed, na pessoa de Maria Ruth Rocha, desta e de outras traduções. Muitas das referências, e parte do texto deste trabalho, provêm do serviço de informações "Criminological Highlight", do Centro de Criminologia. Para mais informações sobre Highlights, ou para assinar, entrar em contato com Tom Finlay, Gerente, Criminology Library and Information Service, no e-mail: tom.finlay@utoronto.ca.
2. A habilidade dos governos de controlar a mídia tem, sem dúvidas, diminuído depois do relatório da Comissão LaMarsh: *The Royal Commission on Violence in the Communication Industry* (7 vols., Toronto: Governo de Ontário, 1977).
3. Note-se que, entre 1999 e 2002, a taxa canadense foi inferior a 2 por 100.000 jovens (12-17 anos), mas a média, entre 1992 e 2001 chegou a 2,09. As taxas nos Estados Unidos referem-se às idades dos 10 aos 17 anos, calculando-se que acontecem oito "assassinatos" por 100.000 jovens nesta faixa etária. Considerando a probabilidade de que uma pequena parte dos jovens assassinados tenha de 10 a 11 anos, a taxa para a faixa de 12 a 17 anos é superior a 8.

Referências bibliográficas

CHAMLIN, M. B.; COCHRAN, J. K. Social altruism and crime. *Criminology*, v. 35, p. 203-227, 1997.

CLARKE, R. V. Situational crime prevention. In: TONRY, M.; FARRINGTON, D.P. (Eds.). *Crime and Justice. A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, v. 19, 1995.

DALY, M.; WILSON, M.; VASDEV, S. Income inequality and homicide rates in Canada and the United States. *Canadian Journal of Criminology*, v. 43, p. 219-236, 2001.

FELSON, M. et alii. Redesigning hell: preventing crime and disorder at the port authority bus terminal. CLARKE, R. V. (Ed.). *Preventing Mass Transit Crime*, New York, Criminal Justice Press Crime Prevention Studies, v. 6, 1996.

FRONZO, J. de; HANNON, L. Welfare assistance levels and homicide rates. *Homicide Studies*, v. 2, p. 31-45, 1998a.

_____. Welfare and property crime. *Justice Quarterly*, v. 15, p. 273-287, 1998b.

GOTTFREDSON, D. C. Chapter 3: school effects. In: GOTTFREDSON, D. C. *Schools and delinquency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 90-91.

JENKINS, J.M. Early intervention to prevent the development of delinquency. In: KIDD, B.; PHILIPS, J. (Eds.). *From enforcement and prevention to civic engagement: research on community safety*. University of Toronto: Centre of Criminology, 2004, p. 125-139.

MAZEROLLE, L. G.; KADLECK, C. ROEHL, J. Controlling drug and disorder problems: the role of place managers. *Criminology*, v. 38, p. 371-403, 1998.

OLDS, D. Long-term effects of nurse home visitation on

children's criminal and antisocial behaviour. *Journal of the American Medical Association*, v. 280, p. 1.238-1.244, 1998.

PAINTER, K. A.; FARRINGTON, D. P. Evaluating situational crime prevention using a young people's survey. *British Journal of Criminology*, vol. 41, p. 266-284, 2001.

PETROSINO, A.; TURPIN-PETROSINO, C.; BUEHLER, J. Scared straight and other juvenile. Awareness programs for preventing juvenile delinquency: a systematic review of the randomized experimental evidence. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 589, p. 41-62, setembro de 2003.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W.; EARLS, F. Neighbourhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, n. 277, p. 918-924, agosto de 1997.

SAVOIE, J. *Homicide in Canada, 2002*, Ottawa, Juristat, v. 3, n. 8, 2003.

SIMONS, R. L.; WU, C.-I.; LIN, K.-H.; GORDON, L.; CONGER, R. D. A cross-cultural examination of the link between Corporal Punishment and Adolescent Antisocial Behaviour. *Criminology*, v. 38, p. 47-79, 2000,.

SMITH, C.; LIZOTTE, A. J.; THORNBERRY, T. P. Resilient youth: identifying factors that prevent high-risk. Youth from engaging in delinquency and drug use. *Current Perspectives on Aging and the Life Cycle*, v. 4, p. 217-247, 1995.

SNYDER, H.; SICKMUND, M. *Juvenile offenders and victims: 1999 national report*. Washington, D.C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1999.

STEINBERG, L. Youth violence: do parents and families make a difference? *National Institute of Justice Journal*, p. 31-38, abril de 2000.

TONRY, M.; FARRINGTON, D.P. Strategic approaches to crime prevention. In: TONRY, M.; FARRINGTON, D.P. (Eds.). *Crime and Justice. A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, v. 19, 1995.

UNIVERSIDADE DE MARYLAND. Departamento de Criminologia e Justiça Criminal. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: Departamento de Justiça dos Estados Unidos, Gabinete dos Programas de Justiça, 1997.

WEBSTER, C.M. Limits of justice: the role of the criminal justice system in addressing the problem of crime. In: KIDD, B.; PHILIPS, J. (Eds.). **From enforcement and prevention to civic engagement**: research on community safety. University of Toronto: Centre of Criminology, 2004, p. 96-124.

WELSH, W. N. Effects of student and school factors on five measures of school disorder. *Justice Quarterly*, v. 18, p. 911-947, 2001.

Prevenindo a delinqüência violenta nos jovens

Anthony N. Doob

Resumen

Preveniendo la delincuencia violenta entre los jóvenes

Este trabajo sugiere un referencial para pensar la prevención de la violencia juvenil. La decisión sobre cuáles medidas de prevención del crimen deben ser tomadas comienza por el análisis no sólo de la eficiencia, sino también de los costos de las medidas en diferentes circunstancias. El segundo paso es igualmente difícil: la intervención debe tener por foco la localidad específica donde el problema está ocurriendo, o sea, el foco debe recaer sobre aspectos más generales, como la juventud, la comunidad y la familia, que influyen en las posibilidades de que los jóvenes cometan delitos. Se trata de elecciones difíciles. Es muy importante, sin embargo, conocer las consecuencias de las aproximaciones escogidas. De la misma manera, es relevante considerar los efectos de descartar otras aproximaciones.

Palabras Llave: Delincuencia. Juventud. Prevención del crimen. Escuela. Familia.

Abstract

Preventing violent delinquency in youths

This work proposes a set of references in considering the prevention of juvenile violence. The decision about which crime prevention measures should be taken begins with the analysis of not just effectiveness, but also of the costs of measures in different circumstances. The second step is equally difficult: the intervention must be focused on a specific locality where the problem is occurring; that is, the focus must fall back on more general aspects, such as youth, community and family, which influence the probability of youths committing crimes. This involves difficult choices. It is very important, however, to know the consequences of chosen approaches. In the same sense, it is equally relevant to consider the effects of a lack of options for other approaches.

Keywords: Delinquency. Youth. Crime prevention. School. Family.

Data de recebimento: 27/05/2008

Data de aprovação: 16/06/2008

A violência armada e seus impactos sobre a população civil: um fardo necessário?

Eduarda Hamann-Nielebock e Ilona Szabó de Carvalho

Eduarda Hamann-Nielebock é advogada, doutora em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), com especialização em segurança internacional. Professora da PUC-Rio, pesquisadora do Viva Rio e membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ. Tese de doutorado sobre prevenção de conflitos violentos no Kosovo e na Macedônia nos anos 1990. ✉ eduarda@vivario.org.br

Ilona Szabó de Carvalho é bacharel em Relações Internacionais, pós-graduada em Estudos de Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Oslo (Noruega) e mestre em Estudos de Conflito e Paz pela Universidade de Uppsala (Suécia); é membro do Secretariado da Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia; foi coordenadora do Programa de Segurança Humana do Viva Rio; coordenou a campanha de entrega voluntária de armas, na mesma instituição.

✉ ilona@vivario.org.br

Resumo

O artigo aborda dois tipos de violência contemporânea: os “conflitos armados” e a “violência armada”. Nas últimas décadas, as idéias relacionadas aos conflitos armados foram readaptadas à medida que a percepção sobre as características e a natureza desses conflitos passava por transformações substanciais. Os efeitos colaterais de tais conflitos sobre as pessoas que não estão diretamente envolvidas constituem um dos fatores que levaram à institucionalização do Direito Internacional Humanitário e à consolidação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Quando se verifica que muitas das causas e conseqüências dos conflitos armados também são encontradas em países com violência armada – a exemplo do Brasil, África do Sul e Jamaica –, percebe-se a possibilidade de se traçar um paralelo entre ambas as formas de violência contemporânea. Além disso, a maioria das mortes por arma de fogo não ocorre em situações tradicionalmente definidas por conflitos armados: as mortes anuais relacionadas a conflitos armados chegam a 30.000, segundo estimativas da Universidade de Uppsala, enquanto as mortes violentas não relacionadas a conflitos armados estariam entre 200.000 e 270.000, de acordo com a Small Arms Survey. Tais números desafiam as categorias convencionais sobre conflitos armados e Direito Internacional Humanitário, levando à necessidade de se aprofundar a análise da violência contemporânea e de se promover a regulamentação da violência armada, a fim de controlar os efeitos colaterais e reduzir o fardo que é imposto à população civil de maneira desnecessária.

Palavras-Chave

Violência armada. Novas formas de violência. Efeito colateral. Impacto sobre a população civil.

Houve um tempo em que as guerras não conheciam limites. Aliás, até 1928, com a assinatura do pacto Briand-Kellogg, a guerra era percebida como forma *legítima* de se resolverem controvérsias entre Estados. Houve um tempo em que o duelo e a escravidão eram institutos igualmente reconhecidos como legítimos e, no entanto, essas práticas foram revistas, alteradas, coibidas por diversas razões. Os avanços da consciência coletiva da humanidade não provocaram a completa eliminação do duelo, da escravidão ou da guerra, mas isso não invalida a conquista da abolição da escravatura ou do Direito Internacional Humanitário como nobres tentativas de minimizar os efeitos de uma situação moralmente condenável e altamente custosa em termos humanos.

Em relação às guerras, é possível identificar três grandes momentos que buscaram a codificação de algum tipo de controle ou redução de seus impactos: 1864, 1899-1907 e 1949. Em meados do século XIX, as primeiras restrições à prática da guerra procuraram minimizar os impactos desta sobre combatentes feridos ou doentes, ou seja, pessoas fora de combate: é o início da preocupação com quem não está diretamente envolvido em um conflito armado (Convenção de Genebra, 1864). Duas décadas depois, em 1899 e 1907, as Conferências de Paz de Haia impuseram novos limites à desenfreada prática da guerra, que, por ser um mecanismo legítimo de resolução de controvérsias,

era praticamente inevitável. Assim, buscou-se a codificação de regras costumeiras para controlar seus impactos sobre combatentes, como, por exemplo, a proibição de uso de balas *dumdum* e de ataque a alvos não-militares, como museus, escolas, hospitais e locais sagrados. Quatro décadas depois, em 1949, houve mais uma relevante tentativa de se reduzirem os impactos da guerra sobre *não-combatentes*: as quatro convenções de Genebra, que visavam lidar com soldados feridos ou doentes, prisioneiros de guerra e população civil sob domínio do inimigo. Vê-se, portanto, que nos últimos 150 anos houve um nítido esforço no plano internacional para diminuir e controlar as mazelas da guerra, com dois marcos para a redução dos impactos das guerras sobre não-combatentes (Genebra) e um para o controle dos impactos da mesma sobre combatentes (Haia).

Nesse início de século, como se pretende demonstrar, as situações de conflitos armados inter ou intra-estatais provocaram um número de mortes *mais baixo* do que o de situações referentes a uma nova forma de violência, a chamada violência armada. Ainda em discussão, o conceito de violência armada trata do uso intencional da força, com armas de fogo ou explosivos, por grupos organizados ou semi-organizados, contra indivíduos, grupos ou Estado, inibindo o avanço do desenvolvimento sustentável (OCDE-DAC, 2008). Não há como negar a tentação de comparar,

ou pelo menos relacionar, ambas as formas de violência contemporânea (conflitos armados e violência armada).

Da mesma forma como há 150 anos não existiam regras para reduzir ou controlar os impactos da guerra, hoje o fenômeno da violência armada encontra-se em um patamar de debate em que a maioria dos atores (e dos autores) não reconhece e muito menos compreende sua complexidade e seu caráter multidimensional. Enquanto isso se mantiver, haverá pouco ou nenhum avanço no sentido de se pensar em soluções eficazes para prevenir, controlar e reduzir esta prática. Desse modo, o principal objetivo deste artigo é contribuir para este *início de debate qualificado* entre pesquisadores e tomadores de decisão, a partir dos estudos sobre conflitos e do campo das Relações Internacionais, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Para demonstrar a necessidade política e a viabilidade jurídica do debate, será traçado um paralelo entre as duas formas de violência contemporânea (conflitos armados e violência armada), destacando-se os *impactos* que ambas podem ter sobre a população civil. Ao final do artigo, serão ressaltadas algumas das respostas aos conflitos armados, já existentes no plano internacional, que podem servir como inspiração para a criação de políticas e normas de segurança pública voltadas para a prevenção ou redução do impacto da violência armada sobre a população civil. Guardadas as devidas proporções, acredita-se que algumas das lições da segurança internacional podem ser adaptadas e reinseridas no âmbito da segurança pública quando o fim maior é o desejo

de minimizar os impactos da violência sobre a população civil, de modo a descaracterizá-los como “fardo necessário”.

Violência contemporânea: conflitos armados versus violência armada

Atualmente há dois grandes tipos de violência contemporânea que resultam em altos números de mortes por disparo de arma de fogo por ano: os conflitos armados e a violência armada. São raras as estatísticas globais, mas estimativas conservadoras da Universidade de Uppsala, na Suécia, indicam que as mortes anuais diretas relacionadas a conflitos armados chegam a 30.000, enquanto estimativas também conservadoras calculam um número entre 200.000 e 270.000 de mortes violentas por ano que *não* estão relacionadas a conflitos armados (SMALL ARMS SURVEY, 2004, p, 174-175). Os últimos números desafiam as categorias convencionais de Relações Internacionais sobre conflitos armados e indicam a necessidade de se analisarem as novas formas de violência que atualmente interferem na segurança de cidades, países e regiões.

Uma revisão da evolução dos conflitos armados mostra que, somente após a Segunda Guerra e, sobretudo, com o fim da Guerra Fria, surgiu no plano internacional a percepção de que a natureza dos conflitos armados passava por uma mudança substancial: até então, os conflitos armados tidos como relevantes ocorriam entre Estados. Nesse momento, passou-se a identificar o elemento *intra-estatal* com cada vez mais recorrência nos conflitos armados *contemporâneos* (HOLSTI, 1996; KALDOR, 1999; GURR, 2000; SCHERRER, 2002),

que, em sua maioria, não se limitam a áreas rurais ou urbanas e são geralmente de longa duração, devido à ausência de objetivo militar específico, à juventude alienada, ao fácil acesso a armas e munições e à infra-estrutura doméstica discriminatória (KALDOR, 1999). Como consequência, o intenso envolvimento de civis, como vítimas e/ou agentes da violência, também é considerado um aspecto relevante e há estimativas de que representem cerca de 80% a 90% dos mortos (PNUD, 2002, p. 16).

As causas estruturais e imediatas dos conflitos armados contemporâneos são variadas, assim como as demandas das partes, o que é bastante explorado pela literatura de segurança internacional (LUND, 2004, p. 123). A despeito de suas especificidades, a maioria dos conflitos contemporâneos tende a compartilhar certas causas e características que podem levar à violência, entre as quais as mais recorrentes são: Estados fracos, falidos ou corruptos; regimes opressores; discriminação contra grupos específicos; ação política com mensagens hostis; heranças do colonialismo político e econômico da Guerra Fria; mudança repentina e radical na política ou na economia; escassez de recursos naturais; disponibilidade de armas e munições em grande quantidade; e rivalidades regionais (CCPDC, 1997, p. 29).

Essas questões são geralmente relacionadas ao *desenvolvimento humano* ou à *governança*, que, por sua vez, são reconhecidos como causas profundas ou estruturais de uma situação de potencial violência (ICISS, 2001, p. 38; CCPDC, 1997, p. 69). Os catalisadores, ou elementos que colaboram para o início da violência, geralmente envolvem corrupção,

falta de transparência e ausência de sistemas jurídico e legal apropriados, entre outros. Em posse dessas informações, governos e organizações internacionais, em suas políticas voltadas para o desenvolvimento, passaram não apenas a implementar medidas de assistência técnica, como tradicionalmente o faziam, mas também a incorporar elementos relacionados a reformas judiciais e da polícia, estímulos à descentralização, criação e/ou fortalecimento de representantes da sociedade civil, etc. (ICISS, 2001, p. 38).

Após a apresentação de características dos conflitos armados contemporâneos, de acordo com a literatura de segurança internacional, afirma-se que várias das causas, consequências e desafios encontrados nessas situações são também encontrados em países que experimentam situações de violência armada, sobretudo no que se refere ao número de mortes por armas de fogo. Aliás, se o número de mortes por arma de fogo estiver no centro da preocupação de um pesquisador ou tomador de decisão, seu olhar deve necessariamente se voltar para a violência armada, pois, como já mencionado, a maioria das mortes violentas *não* ocorre em situações definidas tradicionalmente como conflitos armados.¹

Isso nos leva às discussões sobre violência armada mais especificamente. No plano internacional, não há consenso sobre a definição, apesar da adoção do termo em estudos recentes (UNDP-WHO, 2005). Neste artigo, utiliza-se a definição proposta no *background paper* sobre as diretrizes para redução da violência armada e promoção do desenvolvimento, que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) lançará para seus membros ainda em 2008: “o uso intencional e ilegítimo de força, por ameaça ou real, com armas e explosivos, contra uma pessoa, grupo, comunidade ou Estado, que prejudica a segurança humana² ou o desenvolvimento sustentável”.³

Assim como ocorre com os conflitos armados, a natureza da violência armada é complexa e multidimensional, envolvendo a interligação de diversos mecanismos. Para atuar na prevenção e redução da violência armada, é importante considerar o controle e o papel de quatro elementos: armas de fogo; causas e motivações de seus agentes; ambiente institucional que permite ou encoraja esta violência; e população afetada pela violência armada (OCDE-DAC, 2008). O primeiro elemento (armas de fogo) envolve o principal instrumental de ambas as formas de violência contemporânea: armas pequenas e armamentos leves. Políticas de desarmamento e controle de armas são indispensáveis, principalmente em países onde a violência armada não chega a ser tecnicamente caracterizada como guerra civil ou conflito armado convencional.

Quanto ao segundo aspecto (agentes), existem várias motivações para a violência armada e também são diversos os tipos de atores envolvidos, estatais ou não-estatais.⁴ As causas e os desdobramentos da atuação dos agentes da violência armada assemelham-se aos dos conflitos armados (DOWDNEY, 2005) – no entanto, deles se distancia o fato de que o Estado pode *ou não* ser uma das partes envolvidas na violência armada e de que a maioria dos agentes não tem o objetivo de derrubar e substituir o poder estatal.

O terceiro elemento (ambiente institucional propício) é bastante vasto e demonstra que o fenômeno da violência armada parece ser resultado do abandono e descaso do poder público com populações marginalizadas e de um modelo de segurança pública falido, que permite execuções extrajudiciais, recrutamento de “crianças-soldados urbanas”, limpeza social, entre outros (HUMAN SECURITY AND CITIES, 2007).

Por fim, no que se refere ao quarto elemento (população afetada), destaca-se o diagnóstico de que esta nova forma de violência concentra-se em grandes centros urbanos, densamente povoados e com crescimento desordenado, o que reforça a situação de vulnerabilidade da população civil. Manifestações de tal tipo de violência foram encontradas em áreas urbanas do Afeganistão, Brasil, Colômbia, Jamaica, Somália, África do Sul e Paquistão. O mesmo diagnóstico afirma que tais localidades são geralmente controladas por grupos armados não-estatais e/ou gangues que possuem certo grau de organização e território demarcado (RAPLEY, 2006). Assim, ao se definirem tais situações como violência armada – ou violência armada organizada, como em alguns estudos (DOWDNEY, 2005; HUMAN SECURITY AND CITIES, 2007) –, tem-se o objetivo de chamar a atenção para esses contextos onde a deficitária segurança pública permite níveis de violência armada comparáveis ou superiores aos de guerras civis.

Impactos sobre a população civil

Após ressaltar as características dos conflitos armados e da violência armada, o presente

item busca identificar as formas pelas quais a população civil é afetada em decorrência desses tipos de violência contemporânea.

Impacto dos conflitos armados sobre a população civil

No passado, nos conflitos armados *entre Estados*, o número de mortos envolvia principalmente militares, uma vez que o confronto ocorria em campos de batalha e o objetivo da guerra vinculava-se à expansão territorial e política. A Primeira Guerra Mundial é um marco no que se refere a mortos e feridos entre os *civis*: pela primeira vez na história, o número de mortes de civis ultrapassou o de militares. A situação não é diferente na Segunda Guerra Mundial: aproximadamente 36 milhões de civis teriam sido mortos, o que corresponde a cerca de 2/3 do total de mortes estimado para o mesmo período (BRIEN, 2007).

No que se refere aos conflitos armados *contemporâneos*, que têm como característica mais recorrente a natureza intra-estatal, apesar da dificuldade de medir seus impactos na sociedade, há indicadores que permitem estimar o tipo e a dimensão dos custos da violência. Entre os impactos do conflito armado sobre a população civil, o que tem maior destaque é o número de mortos. Além dos mortos, são também vítimas diretas dos conflitos armados aqueles que fogem da violência, seja por imposição ou voluntariamente. Os mais carentes seguem para países próximos e passam a viver sob condições improvisadas de higiene, saúde e moradia em campos de refugiados – ou nem chegam a cruzar as fronteiras de seu país, tornando-se deslocados internos. Esses dois grupos ficam vulneráveis a ataques ou mani-

pulações por parte de combatentes, devido à proximidade física do epicentro da violência.

Toda a população civil sofre conseqüências com a “economia de guerra” gerada em uma situação de conflito armado, que acarreta alta da inflação, desvalorização da moeda e fuga do capital estrangeiro, além do fechamento de empresas em locais de risco, agravando o índice de desemprego. Nesse contexto, ganha força o comércio paralelo e ilegal de bens e serviços, permitindo o florescimento da corrupção e do crime organizado. A criminalidade aumenta também por causa da falta de escolas e universidades em pleno funcionamento, falta de oportunidades de trabalho, alienação da juventude, facilidade em se obterem armas e munição e ausência de policiamento adequado nas ruas e nas fronteiras.

Incluem-se, ainda, problemas sociopolíticos, como o fato de os atores envolvidos em tais conflitos não se reportarem a tipos tradicionais de autoridade, o que dificulta o controle e a quantificação dos “efeitos colaterais” sobre os que não estão diretamente envolvidos. A literatura de segurança internacional também resalta um aspecto psicológico relevante: quanto mais longo é o conflito, maiores são as chances de a hostilidade ser identificada como normal e, com isso, mais difícil será restabelecer os níveis de confiança da fase pré-violência (MIALL et al. 2005, p. 75). Verifica-se, portanto, que os desafios são de diferentes naturezas e, quanto mais se conhecem os conflitos armados, mais se percebe que, apesar das diferenças, há também várias similaridades entre esses e a violência armada, sobretudo no que se refere aos impactos sobre a população civil.

Impacto da violência armada sobre a população civil – fardo necessário?

Enquanto os impactos dos conflitos armados são estudados a partir de uma perspectiva da segurança internacional e do Direito Internacional Humanitário, aqueles provocados pela violência armada, como campo não-reconhecidos das Relações Internacionais, têm sido analisados a partir de uma perspectiva simplificada da segurança pública. No entanto, essa abordagem parece não dar conta da complexidade e das causas da violência armada por não incluir a dimensão do desenvolvimento e a dos direitos humanos – como se não fosse possível e desejável constituir políticas de segurança pública coerentes com a proteção e a promoção dos direitos humanos.

Os principais impactos da violência armada sobre a população civil também se manifestam pelo número de mortes, que têm origem principalmente nas ações repressivas das forças de segurança estatais contra grupos armados não-estatais, assim como nas disputas por territórios/recursos entre grupos armados não-estatais rivais. Tendo em vista que esses enfrentamentos acontecem em áreas urbanas, densamente habitadas, é alta a taxa de homicídios, sobretudo entre jovens do sexo masculino, o que faz com que a morte seja banalizada pelas autoridades e aceita pela sociedade como um “fardo necessário” ao controle e à redução da violência.⁵

O exemplo da cidade do Rio de Janeiro ilustra esse ponto. Dowdney compara as taxas de homicídio do município carioca com as de países em conflitos armados. Em 1998, na Colômbia, nos conflitos entre o governo local

e as forças revolucionárias (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas – Farc e Ejército de Liberación Nacional – ELN), estima-se que entre 1.000 e 1.500 pessoas tenham sido mortas; no mesmo ano, na ex-Iugoslávia, no conflito entre o governo de Milošević e os rebeldes (Exército pela Libertação do Kosovo – UÇK), calcula-se ter havido entre 1.000 e 2.000 mortes. Ainda em 1998, no município do Rio de Janeiro, registraram-se 2.241 homicídios (DOWDNEY, 2003, p. 118-119).

No estado do Rio de Janeiro, dados mais recentes também indicam a necessidade de se iniciar um sério debate sobre a revisão da atual política de segurança pública. Em janeiro de 2008, o Instituto de Segurança Pública, órgão vinculado ao governo do Estado e responsável por sistematizar e divulgar dados oficiais, apresentou o número de mortes *ocasionadas por ações policiais* em 2007: foram 1.260 mortes perpetradas pela polícia militar, segundo os registros das Delegacias Legais (que correspondem a cerca de 2/3 das delegacias do Estado) (ISP, 2008). O mesmo instituto divulgou que, em 2007, houve 279 pessoas vítimas de “bala perdida”, sendo 21 fatais e 258 não-fatais. Das vítimas fatais, dezesseis (76,2%) eram do sexo masculino e cinco (23,8%) do sexo feminino. Das vítimas não-fatais, 202 (78,3%) eram homens, sendo 79,5% lesionadas em *via pública* (DUARTE et al., 2007, p. 5). Outro dado importante, divulgado pelo jornal *O Globo*, é a conclusão do sociólogo Julio Jacobo Walsel-fiz de que 70% dos homicídios no Estado do Rio de Janeiro têm relação *direta* com o tráfico de entorpecentes (O GLOBO, 13/01/2008, p.15). Vale ressaltar que, nessas estatísticas, estão incluídas as mortes dos agentes da violên-

cia armada e também as de civis atingidos por balas perdidas.

Além das mortes e de ferimentos ocasionados por balas perdidas, são também impactos da violência armada: desestruturação familiar; fechamento de escolas e paralisação de serviços públicos em áreas violentas; migrações forçadas que dão origem aos “refugiados urbanos”; traumas psicossociais causados pela perda de pessoas próximas e pelo convívio prolongado com a violência; restrição do direito de locomoção; perda de bens materiais, assim como queda na atividade econômica das regiões afetadas. Impacto ainda mais grave incide sobre conflitos interpessoais, que passam a ser alimentados pela lógica de banalização da morte e da aceitação da violência como mecanismo de resolução de conflitos. Vê-se, portanto, que toda uma geração está vivenciando um ciclo inequívoco de violência armada.

Tais impactos são comprovados pela análise de casos de operações policiais na cidade do Rio de Janeiro: em 2007, uma operação no Complexo do Alemão resultou em dezenove mortes em seu primeiro confronto. A longa ocupação policial que se instalou no local provocou outras tantas mortes e, além do medo e trauma na população, causou também o fechamento de escolas e a interrupção de serviços públicos. A operação na Favela da Coréia também deixou doze mortos: um menino de quatro anos, um policial civil e dez *supostos traficantes* - terminologia usada com frequência por policiais e jornais.

Assim como no caso dos conflitos armados, em que o primeiro passo no controle da guerra

foi a minimização de seus impactos sobre não-combatentes, faz-se necessário que também para a violência armada tenha início o debate no sentido de reduzir os impactos sobre civis. Para auxiliar este ponto, o próximo item resalta detalhes sobre a evolução normativa do Direito Internacional Humanitário, principal instrumento internacional voltado à proteção de não-combatentes.

Prevenção ou redução do impacto da violência contemporânea sobre a população civil

Este item dá destaque a idéias, conceitos e propostas políticas e normativas no plano internacional, que buscam reduzir o sofrimento por que passa a população civil que se encontra em zonas de conflitos armados. Com isso, sugere-se a adaptação do instrumental da segurança internacional com a intenção de contribuir, no âmbito da segurança pública, para a superação definitiva da premissa de que os danos causados à população viriam a ser um fardo necessário.

De início, volta-se ao problema dos conflitos armados e às tentativas de regulamentá-los a partir de normas internacionais. Até 150 anos atrás, durante uma guerra, não havia regras de combate nem preocupações com quem não estava diretamente envolvido no conflito. De fato, até meados do século XIX, as guerras tradicionais regiam-se pela máxima *inter arma silent leges*, ou “durante a guerra, cala-se a lei”. Em 1859, o suíço Henri Dunant, indignado com as atrocidades cometidas durante um confronto entre austríacos e franceses no norte da Itália – com 40 mil mortos e feridos em

dezesesse horas de batalha – escreveu o *Memórias de Solferino*, propondo a criação de uma organização não-governamental com o objetivo de minimizar o sofrimento de soldados feridos, independente da nacionalidade, credo ou raça. Em 1864, uma conferência internacional em Genebra codificou as regras costumeiras no tratamento de feridos e reconheceu a neutralidade do símbolo da Cruz Vermelha. Nessa época, a ajuda humanitária passou a ser diferenciada e institucionalizada sob o nome de Direito Internacional Humanitário.

Em 1949, outra conferência realizada em Genebra teve o intuito de preservar a humanidade em tempos de guerra e deu origem a quatro convenções, de modo a oferecer proteção a: feridos e doentes em confronto terrestre; feridos, doentes e náufragos em guerras navais; prisioneiros de guerra; e população civil sob ocupação. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha foi expressamente nomeado o guardião das quatro convenções e, assim, recebeu poderes para zelar por sua efetiva implementação. As convenções foram internalizadas pelo Brasil por força do Decreto 42.121, de 21/08/1957. Vale notar que as pessoas protegidas pelas Convenções de Genebra *não estão envolvidas no combate*: seja porque nunca se envolveram, como geralmente ocorre com a população civil, seja porque estão fora de combate por razões de ferimento ou enfermidade. Com isso, as Convenções visam restringir os efeitos colaterais, limitando a violência aos objetivos do conflito armado.

Na década de 1970, o avanço da tecnologia militar e o movimento de descolonização levaram à assinatura de dois protocolos em

1977, para rever e atualizar as Convenções de Genebra. O Protocolo Adicional I, sobre conflitos armados internacionais, criou regras para a potência protetora de prisioneiros de guerra e ampliou a proteção oferecida à população civil, uma vez que a Convenção IV versa apenas sobre civis *em poder do inimigo*. O Protocolo II complementou o artigo 3º comum às quatro Convenções e lidou com pessoas que não mais combatem, ou que nunca combateram, em conflitos *sem* caráter internacional com certa duração e intensidade. Ambos os protocolos foram internalizados pelo Brasil, por meio do Decreto n. 849, de 25.06.1993. Logo no artigo 1º, o Protocolo II define sua base de atuação e esclarece que só pode ser aplicado em caso de confrontos entre “Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou grupos armados organizados (...) que exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concentradas”.

É possível pensar na seguinte provocação: de acordo com o pressuposto jurídico do art. 144 da Constituição Federal, as polícias estaduais – militar e civil – são responsáveis pela segurança pública e, por conseguinte, são instituições respaldadas para o uso legal e legítimo da força – assim, por hipótese, poder-se-ia considerar que a polícia militar constitui a força armada dos Estados brasileiros. Se considerarmos, ainda, que as facções de droga são “grupos organizados fortemente armados que exercem controle sobre determinado território”, então, seria possível argumentar pela aplicabilidade do Protocolo II no Brasil e, com isso, a Cruz Vermelha passa a ter o direito de proteger a população civil em certos municípios brasileiros.

Esse, porém, não é o caso, porque o Protocolo II restringe sua aplicabilidade quando exclui de seu objeto as situações de distúrbios internos, com atos esporádicos ou isolados de violência que não sejam considerados “conflitos armados” (Art. 1º, 2 do Protocolo II).

Assim, independente da semelhança no sintoma e nos efeitos colaterais para os civis que não estão diretamente envolvidos nas hostilidades, a situação no Brasil não é caracterizada como “conflito armado” e, por isso, a população civil afetada pela violência armada não conta com qualquer proteção.

Pelo exposto, conclui-se facilmente que, se a situação é tecnicamente considerada “conflito armado”, há diversas normas internacionais aplicáveis, sobretudo no que se refere aos impactos sobre a população civil. No entanto, quando *não* se trata de conflito armado, mas sim de violência armada – ainda que o número de mortes por arma de fogo seja por vezes superior ao de um conflito armado em mais de 100% –, não há qualquer tipo de mecanismo para proteger a população civil ou minimizar seu sofrimento. Esse é um dos motivos pelos quais parece útil a comparação da “violência armada” com a evolução conceitual de “conflitos armados” e com o tratamento político-legal dedicado a tais conflitos no último século: a lógica de diagnosticar um problema, de regulamentá-lo e de institucionalizar possíveis soluções foi utilizada, no caso, na situação tecnicamente definida como “conflitos armados” e parece viável proceder com semelhante lógica para o caso de situações que começam a ser definidas como “violência armada”.

O conceito da “violência armada” ainda está em construção no plano internacional e algumas características recorrentes em diferentes países começam a ser formalmente identificadas como “violência armada”, o que permite que se tenha um diagnóstico ligeiramente mais preciso da realidade. O próximo passo seria pensar em meios para regulamentar essa prática, porém, as implicações negativas para a segurança e para o desenvolvimento de diversos países não parecem ser suficientes para que a violência armada seja objeto de tratados internacionais.

A primeira norma internacional sobre o tema é de junho de 2006: a “Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento”. Até junho de 2008, 92 países haviam aderido ao pacto. A cidade de Genebra está novamente inserida na agenda internacional como sede de discussões e, sobretudo, de resoluções de vanguarda sobre o assunto da proteção de civis em tempos de violência. Nesse caso, a iniciativa do governo suíço tem o objetivo de suprir a lacuna deixada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do PNUD e de finalmente incluir, na agenda política, o tema da segurança como meta de desenvolvimento.

Há outra norma internacional que pode servir como diretriz para as polícias de países que enfrentam o fenômeno da violência armada: foi assinado em setembro de 1990 o documento intitulado “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”. O acordo foi adotado por unanimidade no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, reali-

zado em Havana (Cuba) e, embora não seja vinculante, os Princípios servem de inspiração por sugerirem a melhor regulação do uso da força por agentes da segurança pública⁶.

Em um nível menos normativo e mais político, há diversas iniciativas e programas desenvolvidos para situações de conflito armado que podem ser adaptados para a “violência armada”: é preciso reconhecer que as estratégias atualmente empregadas pelo Estado brasileiro para lidar com o fenômeno precisam ser repensadas. Para tanto, pode-se absorver parte da experiência da segurança internacional, o que levará a releituras até então inimagináveis na elaboração e na implementação da segurança pública. Sobre este aspecto, os três exemplos a seguir podem ser inspiradores: programas de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes); criação de zonas neutras; e promoção de assistência humanitária que, durante batalhas, ofereça hospitais de campanha e mutirões de serviços. Além disso, quando o confronto for inevitável, o Estado pode traçar estratégias conjuntas com as comunidades afetadas, para que escolas não sejam fechadas, os horários de ir e vir do trabalho sejam respeitados, serviços médicos de emergência estejam disponíveis nas proximidades e serviços públicos básicos se mantenham em funcionamento.

Na busca de uma nova estratégia para lidar com a violência armada, com atenção especial à redução dos impactos sobre a população civil, o Estado pode contar com o auxílio de organizações da sociedade civil, como a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras, entre outras, uma vez que essas próprias organiza-

ções, cujas origens e funções estão tradicionalmente vinculadas a conflitos armados, começam a se adequar às novas formas de violência contemporânea. A este respeito, vale notar que, em 2008, a Sociedade Nacional da Cruz Vermelha e a filial brasileira da ONG Médicos sem Fronteiras desenvolvem projetos em áreas carentes e violentas do Estado do Rio de Janeiro, num claro movimento de readaptação de suas atividades.⁷

Por fim, sugere-se que os governos proponham um pacto sério e suprapartidário com a sociedade, afetada ou não diretamente pela violência armada, e que se inclua a situação de “pós-conflito” na agenda política, de modo a não prolongar de maneira indefinida uma situação que se desgasta há mais de uma década. É urgente e necessário que as políticas públicas sejam desenhadas para médio e longo prazos, de maneira a fazer com que os debates no cerne do Estado integrem os temas “segurança” e “desenvolvimento”, desde o planejamento até a implementação de programas e de políticas públicas.

Conclusão

Num passado não muito distante, os conflitos armados não encontravam limites – também a violência armada, que hoje parece fora do controle, deve encontrar regras e programas para minimizar o sofrimento daqueles que não participam diretamente das hostilidades, assim como das partes envolvidas nos confrontos.

Este artigo pretende contribuir, através do campo de estudos sobre conflitos armados, para o início de um debate sobre as possibilida-

des de controle e redução da violência armada, de maneira a alcançar um equilíbrio entre, por um lado, os objetivos nacionais do Estado e, por outro, a segurança da população civil que se encontra em meio ao fogo cruzado.

Uma análise das normas existentes e dos programas implementados em situações de conflitos armados permite concluir que há lições a serem aprendidas e que os desafios enfrentados no passado podem trazer as diretrizes e a esperança para a superação dos desafios do presente. Com isso, espera-se que sejam conduzidos mais estudos sobre a interseção dos fenômenos “conflito armado” e “violência armada”,

observando-se suas diferenças e semelhanças. A partir disso, novas propostas de pesquisa e de políticas podem ser testadas com o objetivo de romper o complexo ciclo da violência contemporânea e reduzir o fardo desnecessário da violência armada sobre a população civil.

Nesse sentido, alguns *insights* das relações internacionais contemporâneas podem contribuir para o debate de maneira construtiva, a fim de que o conservadorismo das atuais respostas de segurança pública – em sua maioria de cunho repressivo – seja substituído por políticas públicas de segurança que invistam na prevenção articulada e na repressão qualificada.

1. A definição de conflitos armados mais utilizada por autores que se identificam com esta percepção foi cunhada por Peter Wallensteen e Margareta Sollenberg (2001): o conflito armado é uma incompatibilidade sobre governabilidade e/ou território, em que há o uso da força armada entre duas partes (pelo menos uma delas deve ser governo de um Estado) e que disso resultem pelo menos 25 mortes relacionadas ao combate. O Uppsala Conflict Data Program, da Universidade de Uppsala, na Suécia, produz dados sobre “conflitos armados importantes” (major armed conflicts) desde 1988 e sua definição substancial é a mesma de Wallensteen e Sollenberg, mas com um aumento significativo no número de mortes em combate por ano: de 25, característica do “conflito armado” simples, passa-se para 1.000, como característica do “conflito armado importante”.
2. Segurança humana” é a tradução livre de “people-centered security”.
3. A definição que será proposta pela OCDE foi desenvolvida pelo Instituto Small Arms Survey e the SecDev Group. Será publicada em 2008 em diretrizes da organização, com o título *Guidance on Armed Violence Reduction and Development* (OECD-DAC, Small Arms Survey and SecDev).
4. Entre os atores não-estatais, estão as facções de drogas, os grupos de vigilantes, as milícias, os grupos de extermínio e de “limpeza social”, entre outros.
5. As taxas de homicídio entre jovens com menos de 18 anos, na cidade do Rio de Janeiro, são extremamente altas, já que versam sobre mortes violentas de pessoas com pouca idade. A tabela a seguir sistematiza as estatísticas divulgadas por Downey (2003:169):

Anos	Números de homicídio de jovens com menos de 18 anos	Taxas de homicídio (100 mil habitantes)
1979	92	5,4
1998	364	21,2
2000	352	23

6. O Princípio 9º, p.ex., estabelece que: “[o]s responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem, contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremos revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida” (grifo nosso).
7. O ano de 2008 foi escolhido para remodelar a Cruz Vermelha Nacional por causa da celebração de seus 100 anos. Desde 2006, a Cruz Vermelha tenta se adequar às necessidades de pessoas vulneráveis, residentes em áreas urbanas do país, desenvolvendo atividades na área da saúde, projetos comunitários e de preparação/resposta contra desastre, e capacitação dos voluntários. Fonte: <<http://www.cvb.org.br/noticia/revistamovimento.htm>>. Os Médicos Sem Fronteira (MSF), desde outubro de 2007, têm uma Unidade de Emergência na Comunidade da Fazendinha, localizada no Complexo do Alemão (município do Rio de Janeiro). Com o intuito de reduzir o tempo entre o trauma e o atendimento médico, os MSF prestam serviço de emergência e efetuam transferências para hospitais, além de oferecerem cuidados de saúde mental. Em seis meses de atuação, tal Unidade atendeu mais de 3.500 pessoas, evidenciando a forte demanda. Fonte: <<http://www.msf.org.br/brasil/msfProjcds.asp>>.

Referências bibliográficas

CCPDC – Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. **Preventing deadly conflict** – Final Report. New York: Carnegie Corporation of New York, 1997.

DOWDNEY, Luke. **Crianças do tráfico** – um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003. Disponível em: <<http://www.coav.org.br/>>. Acesso em: 28. abr. 2008.

_____. **Nem guerra nem paz**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2005. Disponível em: <<http://www.coav.org.br/>>. Acesso em: 21. jan. 2008.

DUARTE, Mário Sérgio de Brito; SILVA, Robson Rodrigues da; OLIVEIRA, João Batista Porto de; SILVA, Leonardo de Carvalho (Orgs.). **Bala perdida**. Rio de Janeiro: ISP, 2007. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalaPerdida2006_2007.pdf>. Acesso em: 29. jun. 2008.

GURR, Ted Robert. **Peoples versus states: minorities at risk in the new century**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2000.

HOLSTI, Kalevi. **The state, war, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUMAN SECURITY AND CITIES PROJECT. **Human security for an urban century: local challenges, global perspectives**, 2007. Disponível em: <http://humansecurity-cities.org/sites/hscities/files/Human_Security_for_an_Urban_Century.pdf>. Acesso em: 28. jan. 2008.

ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001), **Responsibility to protect** – Research, bibliography, background. Canadá: Department of Foreign Affairs and International Trade, 2001.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Resumo parcial do Estado do Rio de Janeiro – dezembro de 2007.

Número referente ao título Auto de Resistência, acumulado de janeiro a dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/ResumoAisp/2007_12/PDF/Estado.pdf>. Acesso em: 30. jan. 2008.

KALDOR, Mary. **New and old wars**. Organized violence in a global era. Stanford: Stanford University Press, 1999.

LUND, Michael S. Operationalizing the lessons from recent experience in field-level conflict prevention strategies. In: WIMMER, A. (ed.). **Facing ethnic conflicts: toward a new realism**. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2004, p. 120-140.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom **Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts**. Cambridge [etc.], Polity, 2005.

O'BRIEN, Joseph V. **World war II: combatants and casualties (1937-45)**. John Department of History. Jay College of Criminal Justice. 2007. Disponível em: <<http://web.jjay.cuny.edu/~jobrien/reference/ob62.html>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

OECD-DAC. **Guidance on armed violence reduction and development**. Paris: OECD-DAC, no prelo.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human development report**. 2002. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

RAPLEY, John. The new middle ages. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 95-103, 2006.

SCHERRER, Christian P. **Structural prevention of ethnic violence**. Houndmills Palgrave Macmillan, 2002.

SMALL ARMS SURVEY. **Rights at risk**. 2004. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2004.html>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

UNDP-WHO. Support for the development of a framework to address the impacts of armed violence on human security and development. Programme Document, PHASE I. **The global armed violence prevention program**, 2005. Disponível em: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/avpp.pdf>. Acesso em: 01.fev. 2008.

UNIVERSIDADE DE UPPSALA. **Uppsala conflict data program**. Disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 01. fev. 2008.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. Armed conflict, 1989-2000. **Journal of Peace Research**, vol. 38, n. 5, 2001.

Sites relevantes

Declaração de Genebra sobre violência armada e desenvolvimento (2006).

Disponível em inglês em: <www.genevadeclaration.org>.

Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1990).

Disponível em português em:

<<http://www.cpc.pm.rn.gov.br/legislacao/legforca.doc>>.

Disponível em inglês em:

<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm>.

A violência armada e seus impactos sobre população civil: um fardo necessário?

Eduarda Hamann-Nielebock e Ilona Szabó de Carvalho

Resumen

La violencia armada y sus impactos sobre la población civil: ¿un fardo necesario?

El artículo aborda dos tipos de violencia contemporánea: los “conflictos armados” y la “violencia armada”. Durante las últimas décadas, las ideas relacionadas a los conflictos armados fueron readaptadas a medida que la percepción sobre las características y la naturaleza de esos conflictos pasaba por transformaciones sustanciales. Los efectos colaterales de tales conflictos sobre las personas que no están directamente involucradas constituyen uno de los factores que llevaron a la institucionalización del Derecho Internacional Humanitario y a la consolidación del Comité Internacional de la Cruz Roja. Cuando se verifica que muchas de las causas y consecuencias de los conflictos armados también se encuentran en países con violencia armada –como, por ejemplo, Brasil, África del Sur y Jamaica–, se percibe que la posibilidad de trazar un paralelo entre las dos formas de violencia contemporánea. Además, la mayoría de las muertes por armas de fuego no ocurre en situaciones tradicionalmente definidas como conflictos armados: las muertes anuales relacionadas con conflictos armados llegan a 30.000, según estimativas de la Universidad de Uppsala, mientras las muertes violentas no relacionadas con conflictos armados podrían ser contabilizadas entre 200.000 y 270.000, de acuerdo con la Small Arms Survey. Tales números desafían las categorías convencionales sobre conflictos armados y Derecho Internacional Humanitario, llevando a la necesidad de profundizar el análisis de la violencia contemporánea y promover la reglamentación de la violencia armada, a fin de controlar los efectos colaterales y reducir el fardo que se impone, sin necesidad, a la población civil.

Palabras Llave: Violencia armada. Nuevas formas de violencia. Efecto colateral. Impacto sobre la población civil.

Abstract

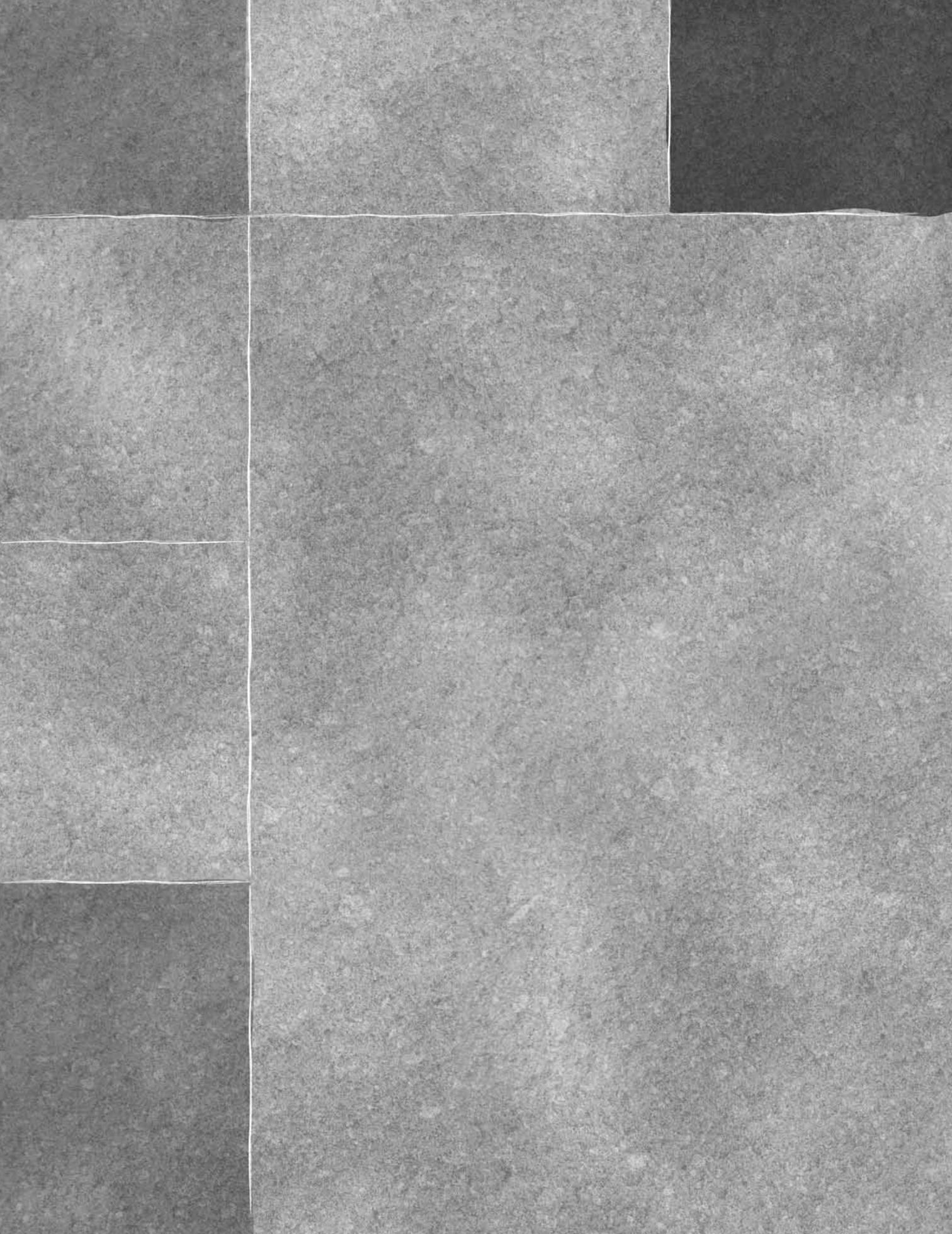
Armed violence and its impact on the civil population: a necessary burden?

This article tackles two types of contemporary violence: “armed conflicts” and “armed violence.” In the last few decades, ideas relating to armed conflicts were readapted, taking into account that the perception of the characteristics and nature of such conflicts, with regard to persons that are not directly involved, make up one of the factors that guided the institutionalization of International Humanitarian Law and the consolidation of the International Committee of the Red Cross. When it is verified that many of the causes and consequences of the armed conflicts are also found in countries with armed violence—for example Brazil, South Africa, and Jamaica—, one can see the possibility of tracing a parallel between both forms of contemporary violence. Beyond this, the majority of firearm fatalities do not occur in situations traditionally defined as armed conflicts: the annual death toll linked to armed conflicts has reached 30,000, according to estimates from the University of Uppsala, while violent deaths unrelated to armed conflicts would be between 200,000 and 270,000, according to the Small Arms Survey. Such figures challenge the conventional categorizations relating to armed conflicts and International Humanitarian Law, giving rise to the necessity of a deep analysis of contemporary violence and the promotion of the regulation of armed violence, with the aim of controlling the collateral effects and reducing the burden that is imposed on the civil population in an unnecessary way.

Keywords: Armed violence. New forms of violence. Collateral effect. Impact on the civil population.

Data de recebimento: 14/02/08

Data de aprovação: 30/06/08



Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas

Marcelo Barros

Marcelo Barros é delegado da Polícia Civil de Pernambuco; doutorando pela Universidade de Salamanca/Espanha; pesquisador do NEPS-UFPE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE); coordenador do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Segurança (FACIPE/PE – RENAESP/SENASP).

✉ correia.marcelobarros@gmail.com

Resumo

A falta de conhecimento, controle e, antes de tudo, vontade política para enfrentar a corrupção têm permitido que ela se incorpore a todos os atos cotidianos da administração, tornando-se cada vez mais sistêmica e produzindo conseqüências cada vez mais graves, além de dificultarem o estabelecimento de freios e limites à ação delituosa dos agentes públicos. Este artigo trata do problema da corrupção na administração policial, buscando subsídios para compreender como e porque ocorre, quais as maiores vulnerabilidades da administração pública e quais os caminhos mais seguros para enfrentá-la.

Palavras-Chave

Corrupção. Polícia. Controle. Accountability.

A palavra corrupção pode ser empregada em diferentes sentidos, tais como: “deterioração, decomposição física, orgânica de algo; putrefação; modificação, adulteração das características originais de algo; depravação de hábitos, costumes etc; devassidão; ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia” (HOUAISS, 2001); ou ainda: “emprego de meios condenáveis para fazer agir alguém contra seu dever, sua consciência” (ROBERT, 1996, p. 480).

Aqui interessa apenas o significado mais restrito de descumprimento de dever funcional em razão de vantagem para si ou para terceiros, ou, como define Pasquino (2004, p.291), “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”.

Este artigo aborda o problema da corrupção na administração policial, buscando subsídios para compreender como e porque ocorre, quais as maiores vulnerabilidades da administração pública e quais os caminhos mais seguros para enfrentá-la.

Cada vez mais, é necessário entender como a corrupção opera na administração pública e, em especial, na administração policial, procu-

rando conhecer melhor sua origem, as condições que favorecem sua expansão, benefícios e custos, bem como os mecanismos de controle.

Espera-se trazer à tona aspectos referentes à corrupção policial que, de alguma forma, possam subsidiar estudos acadêmicos ou mesmo a atuação de gestores públicos da área da segurança.

Origem

Há relatos remotos que já mostravam a preocupação dos administradores com a questão da corrupção: desde o “Código de Hamurabi, na legislação do Egito antigo e no Direito hebreu, consolidando-se definitivamente nos textos legais na era clássica do Direito grego, com previsão legal de penas severas aos acusados” (BRUNING apud RIBEIRO, 2004, p. 22); ou ainda na China antiga, há mais de 2.300 anos (KLITGAARD, 1994, p. 22); na Bíblia também podemos encontrar diversas referências à corrupção.

Os relatos mais modernos dão conta de escândalos de corrupção nos mais diversos cantos do planeta e sob as mais variadas raças e religiões: da Índia ao Japão; dos Estados Unidos à Itália; de governos muçulmanos ao Vaticano; seguindo numa lista que parece não ter mais fim.

É preciso deixar claro que corrupção existe em todos os países. O que vai determinar se

ela será grande ou pequena é, acima de tudo, a capacidade de os governantes desenvolverem mecanismos para prevenir ao máximo o problema, criando um ambiente desfavorável para o crime. É preciso também garantir que, se as pessoas forem corruptas, elas serão pegas e punidas de fato. (GILMAN, 2007, p. 11-12).

No Brasil a corrupção não passou despercebida. Foi tão bem acolhida que ganhou apelido de “jeitinho” e *status* de traço cultural do povo brasileiro.

Numerosos estudos consideram que la violación de las reglas se ha convertido en un sólido componente de la cultura brasileña, al cual difícilmente se le puede hacer frente. Este modelo se podría denominar la escuela *histórico culturalista*. Sus representantes afirman que en la vida cotidiana del Brasil nunca se realizó completamente la separación entre las normas privadas de amistad y solidaridad y las normas públicas de legalidad y neutralidad. De tal manera, en el siglo XIX, en Brasil no se produjo la formación de un cuerpo de funcionarios de carrera, el cual se considerara como autoridad ejecutora y se definiera sobre la neutralidad y el respeto a las leyes. (SPECK, 1994, p. 48).

Nações em desenvolvimento, caso do Brasil, ou não desenvolvidas estão bem mais suscetíveis a esse tipo de problema, não só pela fragilidade de suas instituições, mas também pela própria instabilidade de seus sistemas políticos. Entretanto, será que poderíamos crer que, entre as instituições de um país, algumas são mais vulneráveis que outras? Segundo relatório da Consultoria

Kroll em parceria com a Transparência Brasil (BUSSAD, 2002, p. 03):

A cobrança de propinas é tida como muito ou um tanto freqüente em quase todas os serviços públicos analisados. Os itens “permissões e fiscalização”, “polícia” e “licitações públicas” receberam as piores médias, e “privatizações” a melhor. A diferença entre as médias, no entanto, não é expressiva.

Policiais e fiscais tributários são tidos como os agentes públicos com mais probabilidade de cobrarem propinas. Funcionários de bancos oficiais e juízes foram considerados os menos prováveis.

Outros fatores que também podem contribuir para a maior vulnerabilidade da organização policial em comparação a outras relacionam-se: ao fato de a polícia oferecer um serviço exclusivo e insubstituível – o usuário não pode resolver o problema em outro lugar ou com outros funcionários; à própria natureza da atividade policial, que lida com pessoas que serão punidas pelo cometimento de algum delito e que estarão propensas a tentar qualquer recurso (formal ou informal) para livrar-se; ao fato de ser o primeiro elo do sistema criminal, tendo, portanto, mais possibilidades de não realizar o procedimento obrigatório sem chamar tanta atenção; e à condição de ser bastante hermética, escapando facilmente ao controle externo.

Condições que favorecem a corrupção

A blindagem que as instituições policiais receberam durante o período de ditadura militar, quando possuíam poderes completamente desprovidos de controles, contribuiu

para mantê-las, mesmo atualmente, distantes dos olhares e, mais ainda, de qualquer forma de controle social.

Weschler, citando el legado de la doctrina de seguridad nacional que los autores del libro: “Brasil, nunca mais” resumieron, dijo que ésta daba a la autoridad policial política un campo de arbitrio ilimitado y llevaba al ciudadano a la más completa inseguridad respecto a sus derechos fundamentales. Además, ha sido una herramienta para la disuasión e represión de los adversarios, estableciendo una ideología que significaba el intento de perpetuar las estructuras sociales injustas (SILVA, 2006, p. 46).

Aqueles que, logo após a ditadura, insistiram em lançar luzes sobre a organização policial encontraram portas cerradas, escassos dados ou informações, pouca ou nenhuma confiabilidade sobre os dados existentes e excessiva informalidade dos atos cotidianos dos policiais.

Embora seja verdade que a mudança de comportamento observada na década de 80 em relação aos dias atuais é bem significativa, inclusive com diversas parcerias entre secretarias de segurança e universidades, ainda hoje é possível encontrar coletas de dados bastante deficitárias e excessiva informalidade em todos os setores da atividade policial.

Segundo o então chefe do Programa Global da ONU contra a Corrupção, Stuart Gilman, há algo em comum entre os países que enfrentam os piores problemas com corrupção:

Um passado ditatorial certamente ajuda.

Países que passaram por regimes autoritários, como os do Leste Europeu, tendem a desenvolver uma cultura de corrupção maior pelo fato de serem menos transparentes, mais fechados. Outro elemento que interfere nessa situação é o grau de controle que o estado tem sobre a economia. Quanto maior ele é, mais alto é o nível de corrupção. Isso porque você cria uma burocracia estatal enorme, que, por sua vez, abre centenas de caminhos para o desvio de dinheiro público. Em terceiro lugar, nos países com alta incidência de corrupção, o número de funcionários públicos tende a ser também muito grande. Neles, o serviço público é usado não exatamente para servir os cidadãos, mas para reduzir o desemprego. Isso resulta em baixos salários e, portanto, em mais tentação para roubar (GILMAN, 2007, p. 11-12).

Mas não é só isso. Embora seja consensual que a polícia precisa de tecnologia para capturar criminosos ou prevenir crimes, assim como é imprescindível para qualquer espécie de administração, parece não existir o mesmo consenso quando se trata de modernizar a administração policial. Isso, por um lado, implica a dificuldade para auditar os fluxos, processos e atividades e descobrir com muito mais facilidade casos de corrupção e, por outro, cria dificuldades também para distinguir se algo deixou de ocorrer por corrupção ou por mera incompetência ou ineficiência.

A disseminação das novas tecnologias não só pode ter um efetivo alcance no sentido de viabilizar – e melhorar – a necessária transparência dos serviços públicos e a troca de informações entre entidades e espe-

cialistas em todo o mundo, como também para enriquecer os conhecimentos sobre as causas da corrupção, suas diversas modalidades e as formas de combatê-la (RIBEIRO, 2004, p. 133).

Estas características tornam a organização policial um ambiente favorável para o crescimento da corrupção, pois a insuficiência de informações impossibilita uma correta avaliação e, sem esta, ganha a corrupção.

A burocracia é outro importante aliado da corrupção. Embora tenha surgido justamente para agregar maior eficiência, segurança e profissionalismo ao aparato estatal (WEBER, 2000, p. 145), ela pode ter um efeito diverso quando usada em excesso. É a velha prática de criar dificuldade (excessiva burocracia) para vender a facilidade (corrupção).

Acredita-se que a impunidade seja um dos fatores mais relevantes de incentivo à prática de corrupção, pois, segundo a teoria econômica do crime, “o evento crime é visto como uma decisão onde são ponderados os benefícios e os custos, e também como uma troca intertemporal, entre o benefício imediato e um custo provável no futuro” (VIAPIANA, 2006, p. 15).

Nesse sentido, o agente público consideraria as vantagens financeiras advindas da corrupção e as possíveis desvantagens (prisão, repúdio dos parentes e amigos, perda de emprego, etc.) caso fosse descoberto. Quando se observa a baixa quantidade de agentes públicos punidos por corrupção, é possível que o agente público fique mais in-

clinado a correr riscos. Ao se agregar a isso a frouxidão moral que cerca o tema, tem-se mais um estímulo.

Deixar o controle e a punição nas mãos dos próprios colegas é também uma boa forma de fomentar a impunidade (KLITGAARD, 1994; LEMGRUBER, 2003; KLIPPAN, 2004; BARROS, 2007). Será ainda maior a impunidade se os colegas responsáveis pelo controle ou punição não tiverem condições adequadas de trabalho, insuficientes meios humanos e materiais e sofrerem ingerência de terceiros em suas atividades.

A concentração de poderes nas mãos de poucos funcionários, a ausência de avaliação e a impunidade são ingredientes importantes para a consolidação e sistematização da corrupção no serviço público.

A descentralização, embora importante, também pode ser um fator de vulnerabilidade: [...]existe um importante problema em potencial com a delegação de comando para áreas relativamente pequenas. Naqueles locais em que o departamento vive uma história infeliz de corrupção, a descentralização pode vir a ser um desastre, porque cria exatamente as condições que facilitam maior corrupção (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 228).

Por fim, Klitgaard (1994, p. 93-94) sugere uma avaliação de vulnerabilidade da administração, buscando responder a três perguntas: o ambiente geral de controle é permissivo à corrupção? Em que medida a atividade tem um risco inerente à corrupção? Após uma avaliação preliminar, até que ponto as salvaguardas

e controles existentes parecem adequados para combater a corrupção?

Benefícios e custos

No tocante à economia, por mais estranho que possa parecer, há acadêmicos que conseguem enxergar alguma vantagem na corrupção, como na situação de sistemas econômicos extremamente conservadores e arcaicos, em que a corrupção possibilitaria realizar o que o sistema normalmente inviabilizaria; ou quando é o único caminho para transpor um obstáculo ao desenvolvimento da economia: “En función del crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y deshonestas, es otra sociedad rígida, centralizada en exceso y honesta” (HUNTINGTON apud KLITGAARD, 1994, p. 47).

Longe de concordarmos com teorias que acreditamos se restrinjam a um fenômeno específico (transposição de barreiras que obstaculizam o desenvolvimento da economia) provocado pela corrupção, desconsiderando suas irradiações (debilidade das instituições democráticas, exclusão social, deterioração dos serviços públicos), preferimos voltar o foco para as conseqüências da corrupção na administração pública e, mais especificamente, na administração policial, mas antes vale a pena conhecer duas opiniões contrárias à idéia de vantagens da corrupção para a economia: “Los economistas que ven favorablemente la corrupción suelen tener un punto de vista restringido, una definición estrecha de la bondad y un modelo simplificado en

exceso del mercado corrupto” (KLITGAARD, 1994, p. 52).

Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico, a Corrupção é apenas um paliativo; mesmo neste setor, sua influência a longo prazo será negativa, acabando por favorecer umas zonas em prejuízo de outras. Em conclusão: a Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade (PASQUINO, 2004, p. 293).

Além de atingir a legitimidade das instituições, a corrupção também traz um custo para a economia, pois ocasiona uma elevação dos custos operacionais para a administração pública e, conseqüentemente, para toda a sociedade. Quando um funcionário “facilita” a licitação para uma das empresas concorrentes, isso faz com que a administração pública deixe de apreciar propostas que seriam mais benéficas para ela. Ou quando funcionários só exercem suas atividades mediante o pagamento de subornos, isso eleva os custos para a realização daquele serviço.

No âmbito da administração policial, poderíamos levantar a hipótese de que seria favorável ao gestor público permitir que seus funcionários praticassem corrupção como forma de atenuar péssimas condições de trabalho

ou baixos salários. A corrupção faria o papel de uma válvula de escape que não permitiria a explosão do sistema. Nesse caso, primeiro precisamos evidenciar que não seria a administração pública que se beneficiaria (pois somaria o péssimo serviço, ou a ausência de serviço, às péssimas condições de trabalho), caso houvesse confirmação da hipótese, mas sim o gestor que eventualmente estivesse no comando. Segundo, os funcionários não corruptos ficariam ainda mais descontentes com a ampliação da degradação de sua instituição, podendo levar a um crescente clima de tensão e instabilidade, o que não beneficiaria em nada ao gestor.

A organização policial e, conseqüentemente, a sociedade perdem sempre, pois, ao se permitir que a corrupção ganhe cada vez mais espaço e atue de forma sistêmica, possibilitam-se várias situações de risco para a administração pública: cargos de direção podem ser alcançados através de pagamento; policiais podem se associar a criminosos; bons policiais podem se desestimular ainda mais. Essa expansão da corrupção que segue e retroalimenta o sistema só consegue torná-lo pior. Ou seja, o gestor que opta por não enfrentar o problema da corrupção na instituição policial deixará, provavelmente, uma situação bem pior do que a encontrada por ele.

Entretanto, nem sempre há, para o gestor público, a opção clara e inequívoca de enfrentar ou não a corrupção. Podem incidir na sua tomada de decisão vários aspectos: receio de atingir grupos criminosos e, posteriormente, ao deixar o cargo que ocupava, tornar-se vulnerável à vingança dos grupos prejudicados; falta de apoio por parte do

governador; incompetência ou ignorância para tratar do assunto; falta ou desconhecimento de pessoal honesto e competente para ocupar os cargos dos que terão de ser substituídos. Quando não controlada pelo gestor policial, a maioria dos corruptos é bastante colaborativa, pois é o gestor que dará a segurança deles não serem transferidos para um lugar desinteressante (“sem futuro” – no jargão policial) e de não sofrerem redução na sua equipe. Outro fator preponderante são os vínculos existentes entre funcionários corruptos e políticos, em que às vezes existe uma pacto implícito de ajuda mútua.

Esta discussão revela novas faces do diagnóstico clássico sobre a deterioração que a corrupção provoca na possibilidade de uma gestão democrática. Une-se a análise da corrupção com a do crime organizado, pois não há crime organizado sem corrupção. Constatação que ocorre simultaneamente à percepção da corrupção como uma das formas do crime organizado, que questiona radicalmente os fundamentos das práticas de governo, abrindo fossos entre “o que é” e o que “deve ser” na gestão, minando a confiança na política. Neste contexto a corrupção deixa de ser vista como uma “ilegalidade tolerada” e começa a ocupar sua dimensão como crime, ligado a outros crimes (SCHILLING, 2001, p. 9).

Daí porque, embora imprescindível, não é nada simples enfrentá-la. E, se isso não for uma decisão inequívoca do gestor e do governante, ninguém conseguirá levar a contento qualquer que seja a tentativa de reforma. Sem essa decisão política, faltará poder e força para enfrentar os custos da reforma, pois se a corrupção causa grandes custos à organização policial, ao gover-

no e à sociedade, enfrentá-la também implica arcar com o ônus de se opor a determinados grupos criminosos dentro das polícias.

Além disso, a pretensão de enfrentar esse problema não pode desviar a organização de seu principal objetivo, pois o que seria uma solução passa a ser um problema. O controle não pode ter a intenção de ser tão eficiente quanto o objeto controlado, pois teríamos um custo maior do que a sociedade poderia arcar.

Mas as experiências internacionais têm demonstrado que o saldo é bem mais favorável para o governo que resolve enfrentar o problema. Afinal, o governo conseguirá dividendos políticos com a aprovação das medidas por parte da população; economizará recursos e ganhará em eficiência.

Para que isso aconteça é necessário que o gestor tenha competência para realizar uma reforma, pois, ao contrário, veremos mais uma figura pública respeitável sair desgastada após uma tentativa frustrada de mudar a polícia. As redes que se estabelecem em uma organização corrupta, ou não, são complexas e exigem estratégias igualmente complexas para interagir com a organização sem ser envolvido por ela.

Outro ponto a ser observado é o fator de a repressão mais efetiva poder passar a falsa impressão de que a corrupção aumentou:

Uma objeção que freqüentemente se formula — em especial por governos — é que a opinião das pessoas é demasiadamente influenciada pelo noticiário. Assim, se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas comuns tenderiam a considerar que

a corrupção está aumentando — quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um melhor funcionamento dos mecanismos de controle (ABRAMO, 2005, p. 36).

Não adianta o gestor com fama de incorruptível chegar com o baluarte da honestidade, olhando para tudo e para todos como sujos, corruptos e repletos de segundas intenções, pois lhe faltará apoio para quaisquer ações, sejam sobre corrupção ou não. É necessário também atrair o apoio e a pressão externos para favorecer a ocorrência de mudanças.

Mecanismos de controle

Transparência, fiscalização e punição são medidas primordiais, mas não suficientes. É necessário que todas as unidades tenham seus fluxos acompanhados por *softwares* de gerenciamento, capazes de monitorar desde o desperdício em uma unidade administrativa até o atraso ou sumiço de um documento. Ou seja, isso evitará que a corrupção se esconda no amontoado de papéis que a administração pública é pródiga em produzir e difícil de examinar, principalmente quando se trata de organizações policiais imensas.

Os resultados periódicos deverão ser analisados para rever o funcionamento do sistema e chamar a atenção dos que não se ajustam ao novo sistema, bem como divulgados periodicamente, de forma a permitir a crítica e o controle externos. Só aí temos três mecanismos fundamentais para o controle da corrupção: informação, avaliação e transparência.

Investir em educação, nas escolas e organizações, também auxilia a criar um repúdio à corrupção, além de ajudar a deixar para trás eventuais ranços paternalistas.

Se a educação, em termos amplos, é fundamental, por outro lado, não o são menos a capacitação dos servidores e sua remuneração digna. A intensificação dos programas de treinamento voltados para os integrantes dos organismos de controle é, também, um meio de reduzir os desvios de ordem administrativa e os ilícitos, permitindo, por conseqüência, que esses servidores desenvolvam a face pedagógica do controle, atenuando a ênfase tradicional na busca de fraudes e descoberta de escândalos (RIBEIRO, 2004: 134).

Nessa mesma linha, uma pesquisa recente sobre o perfil dos brasileiros apontou que, quanto maior o grau de instrução, menor é a tolerância com a corrupção (ALMEIDA, 2007).

A profissionalização com metas, recompensas e avaliações também pode ter um efeito surpreendente. Uma das razões é que mesmo o funcionário corrupto precisará despende parte de seu tempo com a preocupação em atingir as metas impostas, sob pena de perder aquele posto ou função e seus ganhos irregulares relacionados com tais atividades; sem mencionar que alguns policiais podem ser atraídos por novos valores que estejam permeando a administração.

Uma outra situação menos percebida em uma polícia com controles insuficientes é o risco de ocorrer uma perversa condescendência entre diferentes níveis hierárquicos,

em que os atos ilícitos são tolerados sob a condição da reciprocidade.

O aumento de salário talvez seja o ponto mais citado, principalmente pelos funcionários, como recurso ao combate à corrupção. E, ao nosso ver, não tem a força que é tão propagada.

É bem verdade que salários muito baixos propiciam uma tolerância a uma ação compensatória que, muitas vezes, descamba para a corrupção, quer seja na cobrança por uma certidão ou para registrar uma notícia crime; quer seja na realização de atividades muito mais reprováveis. E isso principalmente quando se trata de uma instituição que tem uma tradição de se ajustar informalmente, de modo legal ou não, às dificuldades encontradas durante a persecução de seus fins.

Embora esteja presente, em variados graus, nos mais diversos tipos de instituições, a corrupção constitui marca registrada das nossas polícias. Isso se deve em parte aos salários aviltantes que os policiais recebem na maioria dos estados brasileiros, e que eles muitas vezes complementam prestando serviços (ilegais) de segurança privada, ou por meio de práticas irregulares durante o próprio trabalho. A ampla tolerância das corporações a essas formas de “abono salarial”, quando não o agenciamento direto de tais práticas por membros dos escalões superiores das polícias, mostra que a corrupção está longe de ser um desvio de conduta esporádico, atribuível à falta de idoneidade deste ou daquele agente; trata-se de um fenômeno disseminado e arraigado, tanto quanto a tortura ou o uso excessivo da força, e tende a contar, da mesma maneira,

com o manto protetor das corporações. Assim como as duas últimas práticas são frequentemente justificadas em nome da “eficácia” no combate ao crime, a primeira é tolerada ou até incentivada a título de “compensação” pelos baixos salários (LEMGRUBER et al. 2003: 41).

Melhores salários também facilitariam o ingresso de pessoal mais qualificado, além da grande temeridade que seria entregar significativos poderes aos agentes e, ao mesmo tempo, deixá-los vivendo na miséria (KLITGAARD, 1994: 90).

Contudo, se é verdade que salários injustos podem ser uma variável a ser considerada como facilitadora para a prática de corrupção, a melhoria salarial, de forma isolada, sem outras alterações administrativas aqui mencionadas, tem uma boa chance de não trazer resultado algum. É possível que ocorra apenas uma pequena variação na situação econômica do corrupto: ganhava pouco e era corrupto, após o incremento do salário, ganhará um pouco mais e continuará sendo corrupto. Tampouco podemos afirmar que onde se paga acima do razoável não haverá corrupção.

Mejores salarios y condiciones de trabajo no son soluciones totales, por el contrario, en algunos casos, en tanto los servidores públicos no sean capacitados permanentemente y los medios de rendición de cuentas no se consoliden, los aumentos salariales resultan ineficaces para mejorar los servicios (PRE-SA, 1998: 375).

O salário agrega um valor como medida acessória: bons salários atraem bons profissionais e isto irá acelerar a profissionalização.

Ou, como mais um fator na equação da teoria do crime.

Enfim, salários podem e devem ser utilizados como *mais* um recurso dissuasório, mas jamais como o único ou principal. Nesse sentido, os incentivos e recompensas podem ter um resultado bem mais eficiente no combate à corrupção do que o simples aumento de salário.

Os gestores e demais funcionários necessitam interiorizar que a produção fiel de dados, ainda que em alguns momentos pesem contra eles, é fundamental para o bom funcionamento da organização e que a corrupção é um risco que não compensa para eles (desde que o sistema realmente o demonstre), prejudicando-os mesmo quando cometida por terceiros, pois uma autoridade que vende um inquérito ou negocia uma sentença não está enterrando apenas a sua credibilidade, mas também a da instituição à qual pertence.

Outras medidas que também ajudariam: aumentar o controle sobre os processos seletivos – tornando-os sistemáticos e com regras bem definidas de acordo com antecedentes do candidato, perfil profissiográfico, análise das competências requeridas e processo formativo; valorizar os mecanismos administrativos de punição (mais céleres) em detrimento dos mecanismos jurídicos; utilizar falsos usuários (iscas) para descobrir funcionários desonestos; valorizar as informações fornecidas pelos usuários dos serviços; diminuir a burocracia, simplificando os procedimentos; mudar a cultura da organização; criar uma unidade de inteligência específica para o este setor; observar os sinais de

riqueza dos funcionários; “incentivo a denúncias; recompensar ‘dedo-duros’; e, privatização de empresas públicas” (MACIEL, 2005, p. 33). Além, é claro, de investir em fiscais e auditores suficientes para manter um controle aleatório mínimo, sem falar da garantia de apuração dos casos noticiados. Para Kanitz (1999, p. 2), “as nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados”.

Bogotá e Nova York demonstraram que a expulsão de policiais desonestos precede uma boa reforma e deram um bom exemplo de que, com determinação política, os resultados podem não tardar a aparecerem e os dividendos políticos-administrativos superam os esforços. “O nível de confiança dos bogotanos em sua polícia era de 17%, hoje esse percentual chega a 63%” (MACHADO, 2006, p. 6).

Conclusão

Como visto, há um perigo significativo em negligenciar o problema da corrupção, pois ela representa a deterioração dos serviços públicos, a ineficiência, a disposição dos serviços somente aos que podem pagar, a perda da confiança nas instituições públicas, enfim, a degradação do que é público.

Infelizmente, também é significativo o costume das sociedades de só se preocuparem com a corrupção em momentos caóticos ou de graves perturbações sociais, tornando seu enfrentamento bem mais difícil e custoso.

Descuidar da ocorrência da corrupção significa descuidar do Estado Democrático, pois não há democracia sem instituições fortes e respeitadas; e não existem instituições com essas características em um ambiente de corrupção solapante. Entre essas instituições, a polícia é uma das quais tal vigilância deve ser intensificada, quer seja pelos riscos a que está sujeita, quer seja pelo caráter emblemático que a mesma detém.

O estímulo ao desenvolvimento da cidadania é uma boa estratégia, mas ganha mais força quando vem acompanhado de suficiente fiscalização dos atos públicos – *accountability*.

Quais alternativas nos restam? Ampliar e garantir os meios para o exercício regular e autônomo do controle interno – corregedorias e ouvidorias –, mas com a clareza de que desde já isso não será suficiente sem um efetivo, e também autônomo, controle externo que tenha como única atribuição a fiscalização e o controle dos funcionários públicos.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos**, 73, novembro 2005.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n.2). Trad. Geraldo G. de Souza.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004. Trad. Carmen C. Varriale et al.
- BRUNING, Raulino J. **Corrupção: causas e tratamentos**. Tese (Doutorado), Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.
- BUSSAD, Wilton de Oliveira; COSLOVSKY, Salo Vinocur; LAMBSDORFF, Johann Graff. **Fraude e corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado**. 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/670>>. Acesso em: 26 mar. 2008.
- GILMAN, Stuart. Corrupção tem remédio... **Veja**, São Paulo, edição 2019, ano 40, nº 30, p. 11-14, 1º de agosto, 2007.
- HOUAÏSS. **Dicionário eletrônico**. Versão 1.0 – dezembro de 2001.
- KANITZ, Stephen. Ponto de vista. **Veja**, São Paulo, edição 1.600, ano 32, nº 22, p. 2, 2 de junho de 1999.
- KLITGAARD, Robert. **Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994. Trad. Emilio M. Sierra Ochoa.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MACHADO, Eduardo. Manual contra a violência. **Jornal do Comércio**, Recife, 30 de abril de 2006 – Especial.
- MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em 05 abr. 2008.
- PRESA, José Octavio López. **Corrupción y cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- RIBEIRO, Antonio S. Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.
- ROBERT. **Le Petit Robert: dictionnaire de la langue française**. Paris: Dictionnaires le Robert, 1996.
- SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 36, 2001.
- SILVA, Celma Fernanda T. de Almeida e. **Barbarie en la democracia: percepción de la práctica de la tortura en Brasil a la luz del discurso de los derechos humanos: el caso de Pernambuco**. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2006.
- SPECK, Bruno W. Guerra a la corrupción en Brasil. **Perfiles Liberales**, edición 35, 1994.
- VIAPIANA, Luiz Tadeu. **Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso**. Porto Alegre: AGE, 2006.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, vol. I, 2000. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa.

Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas

Marcelo Barros

Resumen

Polícia y corrupción:

elementos para la construcción de políticas públicas

La falta de conocimiento, control y, antes que nada, voluntad política para enfrentar la corrupción permitieron que ella se incorpore a todos los actos cotidianos de la administración, tornándose cada vez más sistémica y produciendo consecuencias cada vez más graves, además de dificultar el establecimiento de frenos y límites a la acción delictuosa de los agentes públicos. Este artículo trata del problema de la corrupción en la administración policial, buscando subsidios para comprender cómo y por qué ocurre, cuáles son los mayores puntos vulnerables de la administración pública y cuáles son los caminos más seguros para enfrentarla.

Palabras Llave: *Corrupción. Policía. Control. Accountability.*

Abstract

Police and corruption:

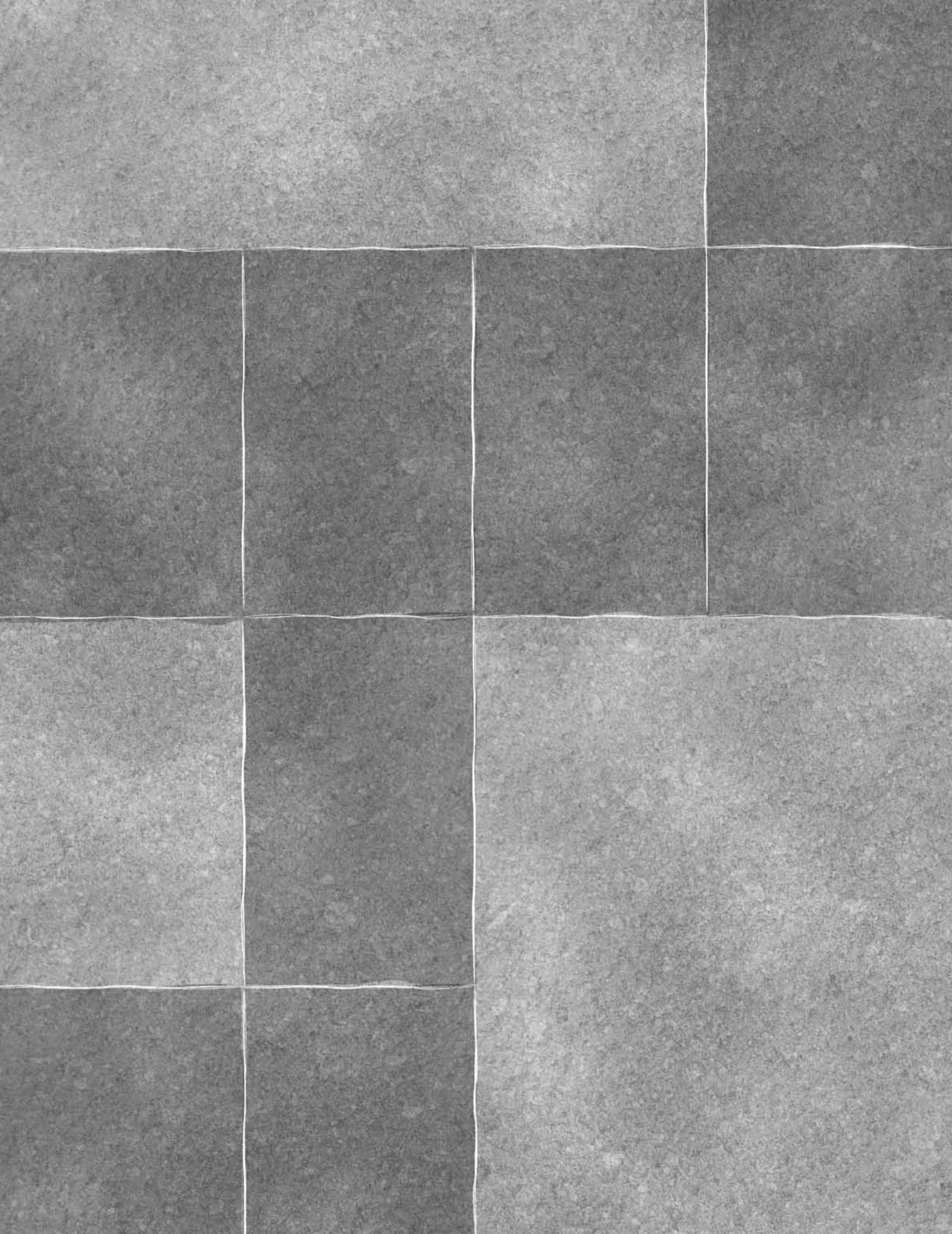
elements for the construction of public policies

The lack of expertise, control, and, above all, political desire to confront corruption has allowed for its incorporation into all daily acts of administration, making it increasingly systemic and producing more and more serious consequences, apart from making it difficult to establish brakes and limits to the criminal activities of public officials. This article addresses the problem of corruption in police administration, seeking out explanations for understanding how and why it happens, the major vulnerabilities of public administration and the safest routes to confronting it.

Keywords: *Corruption. Police. Control. Accountability.*

Data de recebimento: 24/04/08

Data de aprovação: 10/06/08



Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito

Geová da Silva Barros

Geová da Silva Barros é licenciado em História, especialista em Políticas Públicas de Segurança, especialista em formação de educadores, mestre em Ciência Política, é oficial da Polícia Militar de Pernambuco, atualmente exercendo a função de chefe da Divisão de Ensino do campus de Ensino Metropolitano I da Academia Integrada de Defesa Social.

✉ geobarros@globo.com

Resumo

Compondo estudo detalhado sobre discriminação racial na abordagem policial, este artigo tem por objetivo verificar em que medida a cor da pele constitui fator de suspeição, bem como identificar se os policiais têm a percepção da prática do racismo institucional. Para tanto, foi montado um banco de dados a partir da aplicação de questionários e da análise de boletins de ocorrências de sete unidades da Polícia Militar de Pernambuco. Como resultado, verificou-se que 65,05% dos profissionais percebem que os pretos e pardos são priorizados nas abordagens, o que corrobora as percepções dos alunos do Curso de Formação de Oficiais e do Curso de Formação de Soldados, com 76,9% e 74%, respectivamente.

Palavras-Chave

Racismo institucional. Racismo. Discriminação racial.

A violência nem sempre é percebida; muitas vezes está mascarada por rotinas e práticas assimiladas pela cultura, sem a devida reflexão. A *visibilidade da violência* é “o grau de transparência com que uma sociedade torna mais ou menos visíveis suas violências” (CIIP¹, 2002, p. 26). Entretanto, não significa dizer que a simples visualização da violência implique o restabelecimento imediato da paz, porém, “a possibilidade de uma sociedade construir um processo de paz efetivo é maior na medida em que consiga determinar o caráter violento, até então abafado, de determinadas instituições e práticas sociais” (CIIP, 2002, p. 27).

O preconceito racial, sem dúvida, constitui uma violência que, muitas vezes, não apresenta a visibilidade necessária para ser identificada. No Brasil, o preconceito assume a natureza de preconceito de marca, contrapondo-se ao preconceito de origem. Este último é caracterizado pela forma contundente como se apresenta, havendo uma explícita política segregacionista, sem flexibilidades, enquanto o primeiro se manifesta “em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para os seus julgamentos não seria melhor, os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque”, havendo mesmo uma tendência de flexibilizá-lo e dissimulá-lo (NOGUEIRA, 1979, p. 79).

Para Hasenbalg (1996, p.244), apesar de o mito da democracia racial dar sustentação à con-

cepção de que não há conflitos nas relações raciais no Brasil, todos “sabem que existe preconceito e discriminação racial”. Em consequência, evita-se falar em racismo por medo de quebrar regras de convivência social estabelecidas. Com efeito, o conflito continua a existir em sua forma velada.

Criou-se, no Brasil, uma idéia de que não havia uma linha racial demarcatória que limitasse a realização dos sonhos de ascensão profissional e social, bem como que moldasse comportamentos, marcadamente, sem preconceitos e discriminações (GUIMARÃES, 2002, p. 139). Assim, *mutatis mutandis*, tornou-se lugar comum pensar que o preconceito que os pretos e pardos sofrem é devido muito mais à classe do que à raça.

O racismo sofre adaptações, muda de estratégia, conforme as circunstâncias, dando a entender que está ultrapassado e moribundo. Entretanto, continua tão vivo quanto antes e muito mais perigoso, pois essa aparente invisibilidade permite que se instalem e produzam seus efeitos sem serem percebidos. Esse *racismo mimético*, que se confunde com o meio, assumindo discursos politicamente corretos, que caminha ombro a ombro com suas vítimas, deve ser erradicado das práticas institucionais.

Entre os policiais, quando se provoca um diálogo sobre o perfil do suspeito policial, en-

trementes surgem palavras tais como “*favela*” e “*vestimenta*”, entre outras que, no contexto, dão a entender que o preconceito de classe predomina em detrimento do preconceito racial. Este artigo tem por objetivo identificar, na prática policial, a existência do componente racial na seleção do indivíduo a ser abordado. Além de comprovar a prática da filtragem racial, procura também aferir a percepção dos policiais quanto ao racismo institucional.

Para tanto, foi aplicado questionário para 78 alunos do Curso de Formação de Oficiais (CFO) e 376 do Curso de Formação de Soldados (CFSD), a fim de se aferir a percepção do racismo institucional dos futuros profissionais da Polícia Militar. Ademais, entre os já profissionais, 469 responderam ao questionário e foram realizadas 24 entrevistas, havendo assim condições de se estabelecer um paralelo entre as percepções dos policiais experientes e os que ainda estão nas escolas de formação. Além disso, a partir dos Boletins de Ocorrências (BOs) de sete unidades da Polícia Militar², foi montado um banco de dados com 1.538 registros de pessoas que foram consideradas suspeitas ou imputadas em ocorrências policiais, em 2004.

A abordagem policial

No momento em que diversos segmentos sociais exigem uma prática policial mais democrática, em que haja o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, aferir se os policiais militares, em suas abordagens, reproduzem o preconceito racial constitui fator de relevância no processo de depuração dessa prática. A abordagem é a ação mais simples da prática policial.

Semanticamente, verifica-se que abordar, entre outros, significa chegar-se, aproximar-se, atingir, versar. Em termos policiais, o ato de abordar é o primeiro contato do policial com o público. Tanto os atos de orientar ou esclarecer, quanto os de corrigir, prender ou investigar são formas de abordagem. Para efeito deste estudo, abordagem será entendida como a maneira pela qual um policial identifica, corrige, prende ou investiga um suspeito de vir a cometer ou ter cometido um crime ou infração.

Se não houver solicitação para intervir, um policial militar fará a busca pessoal em indivíduos quando tiver uma suspeita fundada para assim proceder. O artigo 244 do Código de Processo Penal prescreve que: “A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver *fundada suspeita* de que a pessoa esteja de posse de arma proibida ou objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar” (grifo nosso). Ora, excetuando-se os casos de cumprimento de mandado e de prisão, a busca pessoal será seletiva baseada na suspeita fundada.

Filtragem racial e racismo institucional

Segundo Amar (2005, p. 236), o termo filtragem racial (*racial profiling*) é empregado hoje nos Estados Unidos para descrever as “práticas racialmente tendenciosas de identificação de suspeitos usados em específico no contexto dos motoristas que são parados nas rodovias”. Kenneth Meeks (apud AMAR, 2005, p. 236) o define como “a tática de mandar alguém parar só por causa da cor da

pele e uma vaga suspeita de que a pessoa esteja tendo um comportamento delitivo”. Assim, o principal fator motivacional da ação policial é a cor da pele.

Entretanto, essa filtragem racial não é explicitamente declarada, como mostra Amar (2005, p. 242):

[...] nos Estados Unidos, as normas profissionais modernizadoras tendem a incentivar os policiais a criarem perfis de suspeitos de determinados crimes ou de tipos que se acredita que cometam crimes específicos. Tais perfis incluem marcadores visuais e comportamentais que designam um indivíduo como tendo uma probabilidade de ser ligado a um grupo cultural ou social criminogênico (produtor de crime). Essa ligação criminogênica é encarada como uma espécie etnicidade visível, não explicitamente raça, mas como constructo cultural que opera como um *mix* de estereótipos subnacionais, de classe, sexuais, de gênero e de cultura jovem. Essas tipificações estão identificadas com cultura de pobreza, normas étnicas e, cada vez mais, no sentido mais técnico, com “fatores de risco”. Através da filtragem, a racialização é reproduzida, mesmo se negada e deslocada, reenquadrada como “mera” formação subcultural de comportamento, como uma perigosa etnicidade, como um registro científico de traços criminogênicos, tudo quantificado e catalogado como “fatores de risco”.

Essa ênfase no perfil formado por “fatores de risco”, ao mesmo tempo em que dá uma aparência técnica e neutra à ação policial, faz

com que as instituições fiquem isentas de responsabilidades quanto à acusação de empreender filtragem racial na identificação do suspeito (AMAR, 2005, p. 242).

Amar (2005, p. 234) considera racismo institucional “quando uma organização ou estrutura social cria um fato social racial hierárquico – um estigma visível, identidades incorporadas e geografias sociais”. É engano pensar que um ato, para ser considerado racista, tenha que ter ocorrido de forma intencional. Howard Winant (apud AMAR, 2005, p. 234), ao explicar a perpetuação do racismo mesmo sem haver intencionalidade, discorre que:

[...] gostaríamos de pensar que hoje já superamos a idéia ingênua de que, para desenvolver práticas racistas, é preciso ter intenção de tratar as pessoas de forma diferente conforme sua identidade racial; mas é claro que este ainda é o “senso comum” racial, especialmente nos EUA. Assim, para ter-se uma compreensão séria do racismo, é preciso entender que são as práticas em si que contam. O racismo tem de ser entendido em termos de suas conseqüências, não como uma questão de intenção ou crenças.

Nesse sentido, apoiar-se na falta de intencionalidade de uma prática racista como justificativa para desqualificá-la como tal não é mais pertinente, pois o racismo deve ser considerado em virtude das conseqüências negativas da ação. Assim, mesmo que os atores de uma instituição não sejam racistas ou que não tenham intenções de cometer práticas racistas, a conseqüência das ações é o que contará na caracterização.

Sampaio (2003), em *Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil*, analisa o conceito de racismo institucional, ora trabalhado por instituições inglesas, em especial a Comissão para a Igualdade Racial (Comissão for Racial Equality-CRE), sendo definido como:

O fracasso coletivo de uma organização para prover um serviço apropriado e profissional para as pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que totalizam em discriminação por preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipagem racista, que causa desvantagem a pessoas de minoria étnica.

O autor destaca que essa definição contribui para que haja uma maior “identificação da institucionalização do racismo”, em virtude de incluir elementos que facilitam essa identificação, tais como: falha coletiva, organização, serviços apropriados e processos (SAMPAIO, 2003, p.79). Depreende-se que uma maior visibilidade permite o avanço das discussões “sobre a institucionalização de práticas racistas”, ensejando a formulação de políticas públicas que permitam corrigir práticas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

A identificação do suspeito pela cor

Nos Estados Unidos, já nos anos 1990, o Dr. John Lamberth, entre outros, desenvolveu um método estatístico que permitiu precisar “se a raça do motorista [...] estava relacionada com a frequência com que a polícia

rodoviária os fazia parar no estado de Nova Jersey” (AMAR, 2005, p. 256). Entre outras questões, constava na metodologia um “censo populacional da rodovia”, a fim de aferir a “composição racial do público que trafegava por ali”. Essa pesquisa comprovou a existência da “filtragem racial”. No Rio de Janeiro, Ramos e Musumeci (2005, p. 210) procuraram verificar a existência da filtragem racial a partir dos dados dos 2.250 questionários aplicados entre a população. Analisando as respostas dos respondentes que possuíam carro e que já foram parados pela polícia, verificaram que havia “uma sub-representação de negros parados nas blitzes”.

Em Pernambuco – como não há dados sobre número de condutores, por cor da pele, que trafegam nas principais rodovias estaduais –, para verificar se havia “filtragem racial” na seleção dos condutores que são abordados, foi realizada uma pesquisa, entre março e agosto de 2005, com 469 policiais militares, em sua maioria com mais de dez anos de serviço operacional. Na pesquisa, foi selecionada uma amostra aleatória, com base em um nível de significância de 95% e um erro de 4,52%, composta por 469 policiais militares, de um total de 16.520 que pertenciam à Polícia Militar de Pernambuco, na época. Os profissionais, que são de diversas regiões do estado, responderam voluntariamente às perguntas: “o que para você é mais suspeito?” “Tendo que fazer uma triagem dos veículos a serem abordados, se você estivesse trabalhando no bloqueio, qual a sua prioridade de suspeição para se fazer a triagem para realizar a abordagem?” “O que para você é menos suspeito?” (Tabelas 1, 2 e 3).

Tabela 1
Distribuição dos policiais militares, segundo percepção do que é mais suspeito em condutores de veículos

Região Metropolitana do Recife – 2005

O mais suspeito	Números absolutos	%
Branco dirigindo carro de luxo	12	2,6
Preto dirigindo carro de luxo	99	21,7
Branco dirigindo carro popular	18	3,9
Preto dirigindo carro popular	17	3,7
Branco dirigindo carro popular velho	9	2,0
Preto dirigindo carro popular velho	12	2,6
Independente	259	56,7
Outro	31	6,8
Total	457	100,0

Fonte: Barros (2006, p. 100)

Nota: Doze não responderam.

A Tabela 1 revela que, com exceção da opção “independente”, os profissionais consideram que a situação mais suspeita entre pessoas pretas e brancas, quando na direção de um veículo, é a preta dirigindo um carro de luxo. Nesse aspecto, não havendo qualquer referência a outras variáveis, pode-se deduzir que a cor

constitui o “filtro” principal de suspeição. Os dados da Tabela 2 mostram que, excetuando-se a opção “independente”, na abordagem de condutores tanto de carro de luxo como popular, os profissionais tendem a priorizar primeiro os pretos, depois os pardos e, por último, os brancos.

Tabela 2
Distribuição dos policiais militares, segundo prioridade para parar um veículo

Região Metropolitana do Recife – 2005

Prioridade	Números absolutos
Carro de luxo dirigido por branco	19
Carro de luxo dirigido por preto	77
Carro de luxo dirigido por pardo	11
Carro popular dirigido por branco	17
Carro popular dirigido por preto	33
Carro popular dirigido por pardo	28
Independente	145
Outra	21

Fonte: Barros (2006, p. 100)

Tabela 3
Distribuição dos policiais militares, segundo percepção do que é menos suspeito em condutores de veículos

Região Metropolitana do Recife – 2005

O menos suspeito	Números absolutos	%
Branco dirigindo carro de luxo	78	17,3
Preto dirigindo carro de luxo	24	5,3
Branco dirigindo carro popular	21	4,7
Preto dirigindo carro popular	8	1,8
Branco dirigindo carro popular velho	30	6,7
Preto dirigindo carro popular velho	20	4,4
Independe	239	53,1
Outro	30	6,7
Total	450	100,0

Fonte: Barros (2006, p. 101)

Nota: Dezenove não responderam.

Os resultados da Tabela 3 confirmam o que já havia sido identificado. Para os profissionais, **o menos suspeito é uma pessoa branca dirigindo um carro de luxo**. Alunos do CFSD, quando questionados se já presenciaram policiais agindo de forma discriminatória, descreveram também situações que identificam a filtragem racial em *blitz* de trânsito:

“Fui abordado, mandaram que eu deitasse no chão, tendo outro tratamento o motorista do carro que foi abordado em seguida.” (Aluno de cor preta)

“Íamos dar aulas de Educação Física, fomos abordados, porém os policiais interrogaram mais meu amigo por ser negro, estávamos em seu carro.” (Aluno de cor branca)

“Os policiais abordaram um Vectra e um Fusca. Liberando o primeiro, sem que

eles (ocupantes) saíssem do carro; enquanto no segundo todos saíram.” (Aluno de cor preta)

A Tabela 4 espelha as respostas das três categorias (policiais e alunos do CFO e CFSD), no caso hipotético em que um trio de policiais é informado pela CIODS sobre a existência de uma pessoa suspeita em determinada rua e, ao chegar na rua, o trio avista dois homens em deslocamento, trajados de forma semelhante, em lados opostos da rua, sendo um branco e outro preto, devendo o trio escolher o primeiro a ser abordado. Na situação “A”, o respondente apenas está observando o trio de policiais trabalhar, devendo responder qual seria a tendência desse trio. Na situação “B”, o respondente é parte integrante do trio, tendo que responder qual seria a sua tendência.

Tabela 4
Distribuição dos policiais militares e alunos do CFO e CFSD, segundo opinião a respeito de quem o trio de policiais abordaria primeiro, em uma situação de suspeição de um homem branco e outro preto

Região Metropolitana do Recife – 2005

Em porcentagem

Quem primeiro será abordado?	Policiais militares		Alunos CFO		Alunos CFSD	
	A	B	A	B	A	B
Branco depois preto	8,3	11,0	0,0	5,2	3,9	11,9
Preto depois branco	51,3	28,0	83,1	27,3	67,9	26,4
Nenhum	7,2	9,7	1,3	2,6	5,0	6,9
Outra	32,1	51,3	15,6	64,9	23,2	54,7
Total	(1) 100,0	(2) 100,0	(3) 100,0	(4) 100,0	(5) 100,0	(6) 100,0

(1) Treze não responderam.

(2) Quinze não responderam.

(3) Um não respondeu.

(4) Um não respondeu.

(5) Dezoito não responderam.

(6) Dezesseis não responderam.

Fonte: Barros (2006, p. 102)

Nota: Na situação “A”, o respondente está apenas observando o trio de policiais trabalhar. Na situação “B”, o respondente é parte integrante do trio.

Conforme mostra a Tabela 4, entre os alunos do CFO, na situação “A”, ninguém respondeu que o trio tenderia a abordar primeiro o branco. Nas três categorias, na situação “A”, verifica-se que as proporções referentes a abordar primeiro o *preto e depois o branco* são bem superiores àquelas para a categoria *outra*. Entretanto, na situação “B”, o resultado se inverte, com a variável *outra* assumindo os maiores valores: neste caso, os policiais geralmente responderam que abordariam o *mais próximo*; abordariam a ambos de forma simultânea, ou abordariam o que apresentasse uma *atitude mais suspeita*, não havendo qualquer motivação racial. Ora, o que é alternativa para si mesmo, não o é para os demais. Assim, a leitura

que se pode fazer desse fenômeno é que é mais fácil reconhecer o preconceito nos outros do que em si mesmo, confirmando o “preconceito de ter preconceito”, de Florestan Fernandes (SCHWARCZ, 2001, p.34).

Também chama a atenção, na Tabela 4, a semelhança entre os percentuais na situação “B” das três categorias, na opção abordaria primeiro o preto depois o branco: 28,0% para policiais; 27,3% para alunos do CFO; e 26,4% para os do CFSD. A proximidade entre os percentuais dos profissionais, muitas vezes com mais de 15 anos de atividade, e dos alunos, em especial os do CFSD com menos de três meses de curso, permite inferir que os

policiais militares reproduzem o preconceito racial que já trouxeram quando ingressaram na Polícia Militar.

Entre os entrevistados, prevaleceu a percepção de que a tendência do trio era a de abordar primeiro o preto, confirmando o que foi visto na pesquisa quantitativa:

“[...] por instinto, **iria coincidir com o máximo racismo**, é lógico.” (Sargento PM)

“**O cara vai logo ao negro**, sempre foi assim, sempre vai ser assim.” (Soldado PM)

“**De imediato o preto**, digo sem medo de errar.” (Soldado PM)

“**O negro**, com certeza.” (Capitão PM)

Por outro lado, quando questionados sobre qual seria a sua tendência caso fizesse parte do trio, houve uma alternância entre abordar o mais próximo, abordar os dois ou o que apresentasse atitude mais suspeita, confirmando também os dados quantitativos. Apesar disso, quatro policiais indicaram que tenderiam a priorizar abordar o negro:

“Abordaria os dois [...] caso não fosse possível, **a tendência seria abordar o negro**, por uma questão cultural.” (Capitão PM)

“Em primeiro lugar **abordaria o negro**.” (Capitão PM)

“**Talvez o negro**, inconscientemente.” (Tenente PM)

“No início da minha carreira, **eu iria pela ação mecânica**. Hoje, eu pondero mais [...]” (Sargento PM)

A experiência de ser selecionado para uma abordagem, em virtude da cor da pele, foi vivenciada, inclusive, por alguns alunos do CFSD. Em seus relatos, eles demonstram

identificar o componente racial que motivou a abordagem:

“Em uma festa, fui o único do meu grupo a ser revistado, acho que por ser negro.”

“Estava indo para o campo com a camisa do Sport, fui revistado por completo de maneira bruta.” (Aluno de cor preta)

“Abordaram um oficial do Exército, que estava à paisana, e o trataram mal, presumo que por ele ser negro. Mas a casa caiu para os policiais.” (Aluno de cor parda)

Outra situação que pode dar indícios da filtragem racial é o próprio registro da iniciativa de emprego da guarnição policial. Normalmente as guarnições são empregadas por iniciativa própria, quando acionadas pelo CIODS,³ ou quando solicitadas pela população. Assim, para aferir se há filtragem racial em determinado espaço geográfico, deve-se: primeiro, trabalhar com a situação em que a guarnição é empregada por iniciativa própria; segundo, ter os registros dos BOs produzidos por iniciativa própria; terceiro, ter os dados populacionais da área ou região trabalhada. Dessa forma, é possível verificar se há sub-representação ou sobre-representação de segmentos da população na abordagem policial.

Nessa perspectiva, para efeito de identificar se há indícios de discriminação racial na seleção de quem será abordado, serão considerados apenas os registros das ocorrências oriundas da iniciativa da guarnição de serviço, haja vista a necessidade de reduzir as motivações exteriores o quanto possível. Nesse sentido, as principais naturezas dessas ocorrências foram suspeição, roubo a transeunte, porte ilegal de armas, tráfico de drogas e roubo a veículo.

Em Olinda, das 167 pessoas registradas em BOs, entre janeiro e dezembro de 2004, 58 foram abordadas a partir da iniciativa dos componentes da guarnição. Desses,⁴ 27 eram pardos, correspondendo a 65,8%; três eram brancos (7,3%); e onze eram pretos (26,8%). De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE), os brancos respondiam por 41,12% da população total do município, os pardos por 51,68% e os pretos por 5,4%. Dessa forma, verifica-se que os brancos estão sub-representados na iniciativa da guarnição em abordar, enquanto os pretos e os pardos estão sobre-representados, como se verifica na Tabela 5:

Em Paulista, outro município da Região Metropolitana do Recife, das 83 pessoas registradas em BOs, 28 foram abordadas a partir da iniciativa dos componentes da guarnição. Desses,⁵ doze eram pardos, correspondendo a 48,0%, nove eram brancos (36,0%) e quatro eram pretos (16,0%). Segundo o Censo Demográfico 2000 (IBGE), os brancos representavam 42,4% da população total do município, os pardos respondiam por 51,6% e os pretos por 4,4%. Dessa forma, observa-se que os brancos e pardos estão sub-representados, enquanto os pretos estão sobre-representados, como se verifica na Tabela 6:

Tabela 5
População e pessoas abordadas por iniciativa própria da guarnição policial em serviço, segundo cor

Município de Olinda – 2000-2004

Cor	População – 2000		Abordagem – 2004	
	Números absolutos	%	Número absolutos	%
Branca	151.276	41,12	3	7,3
Parda	190.131	51,68	27	65,8
Preta	19.980	5,43	11	26,8

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000; Barros (2006, p. 105)

Tabela 6
População e pessoas abordadas por iniciativa própria da guarnição policial em serviço, segundo cor

Município de Paulista – 2000-2004

Cor	População – 2000		Abordagem – 2004	
	Números absolutos	%	Número absolutos	%
Branca	111.209	42,41	9	36,0
Parda	135.497	51,67	12	48,0
Preta	11.517	4,39	4	16,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000; Barros (2006, p. 106)

No Recife, das 938 pessoas registradas em BOs, 378 foram abordadas a partir da iniciativa dos componentes da guarnição. Desses⁶, 175 eram pardos, correspondendo a 58,3%; 55 eram brancos (18,4%); e, 70 eram negros (23,3%). De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE), os brancos respondiam por 45,76% da população total do município, os pardos por 47,86% e os negros por 5,36%. Assim, verifica-se que os brancos estão sub-representados; e os pretos e os pardos, sobre-representados:

cos escolhidos, **geralmente eram as pessoas negras [...]**” (Tenente PM)

“Já me deparei com algumas situações que **posteriormente me arrependi.**” (Capitão PM)

“**Já aconteceu** comigo e não acredito que esteja isento de não acontecer de novo, pois no dia-a-dia, nessa questão de abordar, fazer uma triagem para abordar, **a tendência é falhar** nisso aí.” (Soldado PM)

Tabela 7
População e pessoas abordadas por iniciativa própria da guarnição policial em serviço, segundo cor

Município do Recife – 2000-2004

Cor	População – 2000		Abordagem – 2004	
	Números absolutos	%	Número absolutos	%
Branca	651.161	45,76	55	18,4
Parda	681.065	47,86	175	58,3
Preta	76.222	5,36	70	23,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000; Barros (2006, p. 107)

Durante as entrevistas, foi percebido o rubor facial dos que relataram que já abordaram tendo como filtro a cor da pele. Esse constrangimento sinaliza que havia um entendimento das implicações e desdobramentos da abordagem realizada:

“Lamentavelmente, com franqueza, **eu tenho que dizer que sim** [...] talvez por influência [...] talvez por ser uma forma da gente se livrar de um problema [...] isto já aconteceu.” (Major PM)

“Numa abordagem a coletivos mesmo, a gente escolheu alguns, sendo que os pou-

Sob a perspectiva de trabalhar diversos momentos da abordagem, seja nos processos de policiamento a pé ou motorizado, seja a pessoas ou a veículos, alguns alunos do CFSD relataram suas experiências em abordagens, quando estavam em coletivos. Os relatos confirmaram que os policiais geralmente utilizaram a filtragem racial na seleção dos suspeitos:

“O negro que estava ao meu lado foi revisitado e eu, não.” (Aluno de cor branca)

“Eu, não. Mas já presenciei casos em que os policiais, nos ônibus, só revistaram as pessoas negras.” (Aluno de cor preta)

Por outro lado, constatou-se que alguns policiais procuraram atribuir suas ações ao fortuito ou mesmo à ação mecânica, tentando assim atenuar a culpa do cometimento da discriminação:

“Já, infelizmente. A gente sempre no dia-a-dia, infelizmente, acontece esse **imprevisito**.” (Soldado PM)

“[...] a questão do preconceito dentro da polícia não existe de fato, de forma forte, o que existe é uma **ação mecânica** [...] às vezes até a minha própria ação de abordagem é uma ação mecânica [...] de uns anos para cá, eu tenho tentado [...] talvez não reverter, mas talvez dar uma eliminada nessa questão de, toda vez, tem um grupo lá, um ou dois de cor e o restante branco, **eu vou logo no de cor, estou tentando reverter isso**.” (Sargento PM)

“[...] mas a própria tropa quando está com a gente, em situação de abordagem, ela (a tropa) vai na frente e vai abordar sempre aqueles que são negros, a tropa vai fazer isso, **é automático**.” (Tenente PM)

Para Howard Winant (apud AMAR, 2005, p. 234), o racismo não é considerado apenas quando há intencionalidade na sua prática, mas também pelos resultados negativos advindos. Assim, mesmo alegando “ação mecânica” ou “imprevisito”, o racismo não deixou de estar presente. Por outro lado, às vezes, ao tentar ser politicamente correto, não assumindo discriminar em virtude da cor da pele, o policial deixava transparecer, em seu discurso, a carga preconceituosa que carregava, caindo assim em contradição:

“[...] **muitos negros, às vezes, têm o espírito e a alma brancas**, que muitos brancos não têm.” (Cabo PM)

“Com certeza, primeiro a patrulha vai abordar o negro [...] **apesar que muitos brancos não são dignos de honrar a roupa que veste e o negro, sim**.” (Soldado PM)

“[...] tenho um soldado que está comigo amanhã, um pretinho, um negrinho, **mas é um negro da alma branca**.” (Cabo PM)

A percepção do racismo institucional na comunidade policial

Normalmente, os policiais apresentam dificuldades em discutir sobre preconceito ou discriminação racial, por ser ainda um tabu, um lugar proibido. Apesar disso, durante as entrevistas, a maioria dos policiais relatou que há uma seleção de prioridade nas abordagens em virtude da cor:

“Normalmente, numa abordagem, se aborda **primeiro os pretos**.” (Soldado PM)

“Os negros são mais **olhados diferentemente** pela polícia.” (Sargento PM)

“[...] até, às vezes, pela aparência, no caso, a cor negra, muita gente vai por **uma questão do cabra ser negro**.” (Cabo PM)

“Com certeza, existe realmente essa discriminação no ato da abordagem. **Numa simples abordagem você vai discriminar**, não sei o porquê, mas a preferência da abordagem é, com certeza, **a pessoa de cor**, o negro.” (Tenente PM)

“Tenho 10 anos de Corporação e nenhum oficial hoje que tem esse tempo [...] poderia dizer que nunca presenciou, acho que **todos poderiam dizer que já presenciaram**.” (Tenente PM)

Essa preferência por pretos e pardos na abordagem parece confirmar a tradição racis-

ta atribuída ao aparato policial por Mariano (2004, p.20), bem como tende a sustentar a continuidade da vigilância sobre pretos e pardos. Segundo Sampaio (2003, p. 82), na definição de racismo institucional, ora hegemônica na Inglaterra, perpassa a idéia de que seja uma prática coletiva, em vez de ações esporádicas ou isoladas. No depoimento do policial que mencionou que “todos poderiam dizer que já presenciaram” fica explícita a banalidade dessas ações. Por sua vez, essa normalidade sinaliza que tais práticas foram incorporadas à cultura policial, ou seja, fazem parte dos “traços compartilhados por todos” (MONJARDET, 2003, p.163). Entretanto, houve casos em que os entrevistados negaram agir com discriminação racial, mas confirmaram a existência da preferência em abordar o negro:⁷

“**Quando estou pela cidade e estou à paisana**, a gente vê, qualquer abordagem, não pode passar um negro e a turma vai logo abordando, é o preconceito racial”. (Sargento PM)

Torna-se evidente a tentativa do entrevistado em não assumir que já presenciara atos de discriminação racial, estando no exercício da atividade policial. Por sua vez, há o caso do policial autodeclarado negro, que reconhece existir a preferência na abordagem de negros e, inclusive, declara que há policiais negros que também discriminam, mas ele não discrimina:

“**A população já vê isso**, já discrimina o próprio negro. Então, o policial militar, por pertencer à sociedade, vive isso, porém não é 100%. **Há casos de policiais negros vivenciam isso**. Eu, particularmente negro, não vivo.” (Sargento PM)

Quando questionados se já presenciaram ou já travaram algum diálogo sobre a preferência por negros na abordagem, normalmente os policiais relataram que nunca ouviram esse tipo de diálogo, entretanto já haviam presenciado brincadeiras que envolviam a cor negra:

“**A brincadeira surge normalmente** [...] a brincadeira surge. Ninguém nunca conversou comigo a respeito dessa situação, mas que brinca, brinca.” (Soldado PM)

“[...] acho que uma vez ou duas já escutei. Uma forma até, nessas duas vezes, **em tom de brincadeira**.” (Sargento PM)

“[...] **quando colocamos o preto, somos viúvo ou somos Zorro**, porque é o que dizem. Olha lá! Vem ali o Zorro. Não, rapaz. Ele está viúvo. **Uma gozação**, não é?” (Cabo PM)

“**Já ouvi comentários pejorativos** [...] é aquele neguinho com cabelo rastafari. Termos mais pejorativos. Mas preferência, não.” (Capitão PM)

“**Não conversar**, mas proceder.” (Tenente PM)

No seu estudo, Ramos e Musumeci (2005, p.167) verificaram que 59,9% dos entrevistados responderam que a polícia é tão racista quanto o restante da sociedade, enquanto 29,7% disseram que é mais racista. Assim, os dados sugerem que a própria população assume esse “lugar-comum” da polícia como espelho da sociedade. Entretanto, em um Estado Democrático de Direito, as instituições não deveriam refletir a desigualdade de tratamento nas relações raciais.

Nessa situação, torna-se mister identificar qual a percepção dos profissionais sobre o racismo institucional nos questionários aplicados. O

Gráfico 1 mostra que 65,05% dos profissionais têm a percepção de que os pretos são abordados em primeiro lugar, enquanto 34,95% responderam que não há preferência.

A Tabela 8 torna visível, pela perspectiva dos profissionais, as causas da prioridade em abordar os pretos e pardos. Aproximadamente 22% responderam que o motivo era que a

maioria dos presos/detidos é preta ou parda, inferindo-se daí que a cor preta ou parda é fator predisponente para o cometimento do crime. Ora, isto é o “crime na cor” (PIRES, 2003). Entre os entrevistados, o “crime na cor” também foi identificado:

“[...] **a velha cisma que se tem** [...] aquela visão que se tem **que o negro é ladrão** [...] comigo não acontece, graças a Deus.” (Sargento PM)

Gráfico 1 Distribuição dos policiais militares, segundo a percepção da priorização de negros na abordagem

Região Metropolitana do Recife – 2005



Fonte: Barros (2006, p. 112)

Tabela 8 Distribuição dos policiais militares, segundo motivos da preferência em abordar os pretos/pardos

Região Metropolitana do Recife – 2005

Motivos da preferência	%
Questões culturais	22,6
Maioria dos presos/detidos é preta ou parda	21,9
Maioria dos pretos/pardos mora em favelas	14,3
Não sei explicar	10,9
Falha na formação policial	10,4
Não há preferência	9,5
Ocorre de forma automática	5,4
Outra	5,0
Total	100,0

Fonte: Barros (2006, p. 112)

Nota: 27 não responderam.

“[...] talvez dentro da maioria dos policiais esteja aquilo ali marcado e que leva a imaginar que **um criminoso** possa haver a **maior probabilidade de ser um negro** ao invés de um branco.” (Tenente PM)

“[...] **que a maioria dos pretos que a gente vê está em decadência**, por isso que há geralmente essas abordagens sempre mais com pretos, primeiro lugar com os pretos.” (Soldado PM)

Esse estereótipo do negro como tendente ao crime torna válida a definição de racismo institucional trabalhada por Sampaio (2003, p.82), quando expõe que o racismo institucional “pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que totalizam em discriminação por **preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipação racista**” (grifos nossos). Dos 24 entrevistados, apenas um foi peremptório em afirmar **que não há preferência**, entretanto entrou em contradição ao relatar que “uma parte” pode não estar fazendo o que deveria fazer, ou seja, uma parcela do efetivo policial pode estar discriminando. O Soldado PM que assim declarou procurou, durante toda a entrevista, esquivar-se do tema para não se comprometer.

No presente estudo, observa-se que 14,3% responderam que o motivo da preferência era que *maioria dos pretos/pardos mora em favelas* (Tabela 8), sugerindo, por um lado, que a discriminação tem sua gênese na classe e não na cor da pele e, por outro, que há uma mudança de comportamento com a variação do espaço social. Em *Racismo institucional: a cor da pele como principal fator de suspeição* (BARROS, 2006), observou-se que o policial tende a mudar de

comportamento de acordo com a mudança do espaço social. As entrevistas, por sua vez, revelaram que essa é uma temática recorrente:

“**A relação pobreza ainda existe**, persiste, e normalmente há uma associação, não sei se inconsciente, coletiva, de quem está, vamos dizer, **naquela condição de pobre**, com aquele biótipo, **com aquela cor**, termina sendo alvo de diferenciação.” (Capitão PM)

“Eu tenho assim uma ligeira impressão que isso (a discriminação racial) acontece às vezes [...] **decorrente da própria pobreza**, e até porque **a pobreza traz em si um aspecto de marginalização**.” (Soldado PM)

“Quer queira, quer não, **é na comunidade pobre**, carente, onde a gente **encontra a maior quantidade de meliantes**, não é? De marginais.” (Capitão PM)

“**O negro mora em favela**, lugares assim, **que dá suspeita** a abordagem do elemento.” (Sargento PM)

Os relatos indicam que os policiais tendem a relacionar cor negra, pobreza e criminalidade. Essa relação tem um viés histórico. Santos (2001) revela bem essa situação com *a trilha do círculo vicioso*, que estabelece seis passos que, conectados, procuram traduzir a situação atual dos afro-descendentes. Apesar de ser uma relação estapafúrdia, pois não existe nenhum *gene* que seja determinante biológico da violência, e tampouco a pobreza é fator determinante de comportamento criminal, os relatos deixam transparecer a idéia de que a situação de pobreza antecede ao fator cor da pele na determinação do suspeito.

A se acreditar na perspectiva explícita no parágrafo anterior, haveria mais preconcei-

to de classe do que racial, apesar do primeiro não excluir totalmente o segundo. Nesses termos, a veste assumiria preponderância na identificação do suspeito. Entretanto, quando se observam os dados da Tabela 4, essa idéia se esvai, pois, no caso citado em que dois homens estão vestidos de forma semelhante, não há condições de se aferir a situação social de ambos. Um sargento, quando questionado sobre a situação em que uma patrulha se deparava com dois homens em rua erma, ambos maltrapilhos, qual seria a provável reação dessa patrulha, respondeu que “normalmente ela iria abordar ao negro, **pois iria alegar que o branco era mendigo**”.

Centrando-se nessas circunstâncias, não há como não identificar a desvantagem que os negros sofrem nas ações policiais. Essa desvantagem, em situações iguais, é a característica crucial na definição de racismo institucional (SAMPAIO, 2003, p.82). A priorização da cor

da pele, em detrimento das vestes, também foi confirmada por um oficial, como se vê nos trechos a seguir:

Entrevistador: se você tivesse de identificar um suspeito, o que mais lhe motivaria, a situação social ou racial?

“O maltrapilho seria o ponto inicial”.

Entrevistador: **se duas pessoas estivessem maltrapilhas**, sendo uma negra e outra branca, qual delas seria abordada em primeiro lugar?

“**O negro seria abordado primeiro.**” (Tenente PM)

Não menos importante é aferir qual o entendimento dos alunos do CFO e do CFSD em relação à prioridade em se abordar os negros, a fim de traçar uma relação com a percepção dos profissionais. De acordo com a Tabela 9, os alunos dos cursos de formação têm a nítida concepção de que os policiais militares priorizam abordar os negros.

Tabela 9
Distribuição dos alunos do CFO e do CFSD, segundo percepção da prioridade dos policiais em abordar negros

2005	Em porcentagem	
Os policiais priorizam abordar os pretos?	Alunos CFO	Alunos CFSD
Sim	76,9	74,0
Não	15,4	22,1
Outro	7,7	3,8
Total	100,0	(1) 100,0

Fonte: Barros (2006, p. 115)

Nota: dez não responderam.

A percepção da comunidade policial é de que o racismo institucional é uma realidade, corroborando a opinião da população carioca, em que 40,1% acreditam que os policiais militares selecionam pela cor da pele.⁸

Considerações finais

Os dados apresentados neste trabalho mostraram que a discriminação racial é evidente e incontestável. Inicialmente, verificou-se que, com exceção da opção "independente", um carro de luxo dirigido por preto assumiria a prioridade na seleção para ser parado; em contrapartida, um carro de luxo dirigido por branco é a situação considerada menos suspeita.

Nos BOs, quando se confrontaram os registros oriundos da iniciativa própria dos policiais, nos municípios de Olinda, Paulista e Recife, com a população desses municípios, constatou-se que, nas abordagens, os brancos foram sub-representados nos três municípios, os pardos apareceram sub-representados em Paulista e sobre-representados em Recife e Olinda, enquanto os pretos foram sobre-representados nas três localidades, havendo assim indícios da realização da filtragem racial. Identificou-se também que, caso permaneçam as circunstâncias atuais, as próximas gerações de policiais tenderão a dar continuidade à filtragem racial. Essa tendência está sinalizada nos resultados apresentados por alunos do CFO e do CFSD, na questão em que assumem a tendência de abordar primeiro o preto e depois o branco (Tabela 4). Esses percentuais coincidem com aquele registrado pelos profissionais na mesma questão.

Mesmo identificando que os futuros policiais já apresentam concepções preconceituosas que tendem a moldar um comportamento discriminatório quando na atividade policial, a instituição não está isenta de culpa, pois tem a obrigação de desenvolver mecanismos de erradicação ou inibição do racismo institucional. Entretanto, essa identificação nos induz a refletir quão complexa é a gênese da discriminação racial.

Ao se discutir o racismo institucional na comunidade policial, verificou-se que 65,05% dos profissionais percebem que os pretos são priorizados nas abordagens policiais, o que corrobora as percepções dos alunos do CFO e CFSD, com 76,9% e 74%, respectivamente. Com isso, a comunidade policial percebe a existência da filtragem racial.

Por outro lado, 22,6% dos profissionais atribuem essa prioridade às questões culturais; para 22% isso deve-se ao fato de a maioria dos presos ou detidos ser preta ou parda; e 14% relacionam pretos e pardos a favelas. Ora, não há nenhuma justificativa técnica que possa fundamentar tais motivos. Na realidade, qualquer indivíduo, independentemente da cor da pele, quando privado de oportunidade para se desenvolver e expandir sua liberdade, ao se ver preso às estruturas constritivas impostas por uma sociedade que foi construída com base na violência da dominação e imposição do poder, tende a rompê-las, muitas vezes, pela própria violência. Por outro lado, a justificativa simplista de que a maioria dos que cometem delitos é preta ou parda consolida o componente ideológico do "crime na cor".

Normalmente, os policiais não conversam sobre a preferência ou prioridade em se abordar os pretos e pardos, entretanto, brincadeiras e anedotários que surgem do imaginário policial dão conta da presença do preconceito racial e condiciona a *práxis* policial. Com efeito, não basta reconhecer a existência do racismo institucional; é necessário desenvolver mecanismos que democratizem a prática policial. Nesse sentido, considero pertinentes as adoções das medidas apresentadas a seguir.

- **Elaborar cartilha sobre o racismo institucional.** Essa cartilha iniciará uma ampla discussão sobre a temática, o que facilitará o trabalho de conscientização dos operadores do sistema. É essencial lembrar que ainda existem gestores que desconhecem a própria definição de racismo institucional.
- **Constituir comissão multidisciplinar para formatar padrões de identificação do suspeito policial.** Esses padrões serão estabelecidos a partir dos olhares das múltiplas ciências que lidam com a criminalidade. Dessa forma, os policiais terão um padrão de identificação do suspeito mais profissional. Em consequência, reduzir-se-á a reprodução do “padrão” do senso comum.
- **Tornar “racismo institucional” conteúdo programático nas disciplinas de Ética e Cidadania e Direitos Humanos nos cursos de formação das instituições policiais.** Com efeito, aumentar-se-ão os momentos de discussão sobre a temática, o que permitirá reforçar o cuidado em trabalhar de forma profissional.

É comum reproduzir comportamentos sem antes refletir sobre a lógica dos mesmos à luz da ética, incorporando concepções muitas ve-

zes opostas à essência da função policial na sociedade moderna. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 12, explicita que “**a garantia dos direitos do homem e do cidadão carece de uma força pública**; esta força é, portanto, constituída em proveito de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem é confiada” (grifos nossos), instituindo a primazia da defesa do cidadão como novo paradigma.

Lamentavelmente, outros segmentos sociais têm suas cidadanias negadas ou sub-reconhecidas por parte dos efetivos das corporações policiais no Brasil, o que dificulta ainda mais a consolidação da “polícia cidadã”. Nessa perspectiva, é pertinente estimular a realização de outras pesquisas, a fim de serem identificados outros mecanismos atentatórios à cidadania. Discriminações quanto ao gênero, à faixa etária e à opção sexual devem ser motivo de estudo, objetivando democratizar a *práxis* policial. Enquanto não houver a comprovação e o reconhecimento das práticas discriminatórias, não haverá o propósito de redirecionar ou mudar o comportamento.

Amartya Sen (2000, p. 17-18) esclarece que o “desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. O autor informa, entre outras questões, que a “negligência de serviços públicos” e a “ausência de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais” são fontes de privação de liberdade. No contexto deste estudo, infere-se que, enquanto os policiais não espelharem a igualdade de tratamento e o respeito por todas as pessoas, persistirão mecanismos impeditivos do desenvolvimento individual e coletivo.

Acredito na construção de uma nova cultura policial. Uma cultura em que o policial esteja cômico de que é um “legítimo educador” (BALESTRERI, 2003, p. 24), inserido totalmente no processo civilizador, entendido como “uma mudança na conduta e sentimen-

tos humanos rumo a uma direção muito específica” (ELIAS, 1993, p.193). Acredito ainda que homens, mulheres e instituições podem evoluir a fim de alcançarem níveis de comportamento que espelhem o mais lúdimo respeito pela dignidade humana.

-
1. *Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz, localizado em Montevideu e filiado à Universidade para a Paz das Nações Unidas.*
 2. *Unidades localizadas na Região Metropolitana do Recife.*
 3. *Centro Integrado Operações de Defesa Social.*
 4. *Entre esses 58, Dezesseis indivíduos não tiveram sua cor registrada; a categoria “amarela”, que teve apenas um registro, não foi considerada para efeito deste estudo.*
 5. *Entre esses 28, três indivíduos não tiveram a sua cor registrada.*
 6. *Desses 378, 73 indivíduos não tiveram sua cor registrada; a categoria “amarela”, com cinco registros, não foi considerada para efeito deste estudo.*
 7. *Nas entrevistas, a maioria falou especificamente a palavra “negro”. Assim, foi mantida.*
 8. *Ramos e Musumeci (2005, p. 209).*

Referências bibliográficas

AMAR, Paul. Táticas e termos da luta contra o racismo institucional nos setores de polícia e de segurança. In: RAMOS, S.; MUSUMECI, L. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 229-281.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos**: coisa de polícia. 3 ed. Passo Fundo: Edições Capec, 2003.

BARROS, Geová da Silva. **Racismo institucional**: a cor da pele como principal fator de suspeição. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Recife, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

CIIP – Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz. **O estado de paz e a evolução da violência**: a situação da América Latina. Universidade para a Paz das Nações Unidas. Tradução: Maria Dolores Prades. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 2, 1993.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2002.

HASENBALG, Carlos Alfredo. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Tradução: Patrick Burglin. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996, p. 235-249.

_____.; SILVA, Nelson do Valle. Nota sobre desigualdade racial e política no Brasil. In: HASENBALG, C. A.; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia (Orgs.). **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999, p. 34-59.

_____.; SILVA, Nelson do Valle. Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional no Brasil. In: HASENBALG, Carlos Alfredo; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia (Orgs.). **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999, p. 217-230.

_____. Perspectivas sobre raça e classe no Brasil. In: HASENBALG, Carlos Alfredo; SILVA, Nelson do Valle; LIMA, Márcia (Orgs.). **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999, p. 7-33.

_____. A distribuição de recursos familiares. In: HASENBALG, Carlos Alfredo; SILVA, Nelson do Valle (Orgs.). **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 55-83.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de: Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem**. 1979.

NOGUEIRA, R. M.; MATOS, W. G. O retrato falado do suspeito. In: QUINTAS, Fátima (Org.). **O negro**: identidade e cidadania. Anais do IV Congresso Afro-brasileiro. Recife: Fundaj, Ed. Massangana, v. 2, 1995, p. 186-203.

PAIXÃO, Marcelo. Antropofagia e racismo: uma crítica ao modelo brasileiro de relações raciais. In: RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 283-318.

PIRES, Maria de Fátima Novaes. **O crime na cor**: escravos e forros no alto sertão da Bahia (1830-1888). São Paulo: Annablume, 2003.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAMPAIO, E. O. . Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil.

Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 4 , n. 6, p. 77-83, mar. 2003.

SANTOS, Hélio. **A busca de um caminho para o Brasil**. A trilha do círculo vicioso. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2001.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Racismo no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito

Geová da Silva Barros

Resumen

Filtros raciales: el color en la selección del sospechoso

Componiendo un estudio detallado sobre discriminación racial en el abordaje policial, este artículo tiene como objetivo verificar en qué medida el color de la piel constituye factor de sospecha, así como identificar si los policías tienen percepción de la práctica de racismo institucional. Para eso, fue montado un banco de datos a partir de la aplicación de cuestionarios y de análisis de boletines de ocurrencia de siete unidades de la Policía Militar de Pernambuco. Como resultado, se verificó que 65,05% de los profesionales perciben que los negros y pardos son priorizados en los abordajes, lo que corrobora las percepciones de los alumnos del Curso de Formación de Oficiales y del Curso de Formación de Soldados, con 76,9% y 74%, respectivamente.

Palabras Llave: Racismo institucional. Racismo. Discriminación racial.

Abstract

Racial profiling: color in the selection of a suspect

Composing a detailed study on racial discrimination in police work, this article aims to prove that the trait of skin color contributes to the factor of suspicion, as well as identifying if the police have a perception of the practice of institutional racism. Hence, a database was launched based on questionnaires and the analysis of reports of occurrence in seven units of the Military Police of Pernambuco. In doing so, it was verified that 65.05% of professionals perceive that blacks and those of part-black descent are prioritized in tactics, which corroborates perceptions of students in the Officer Training Program and the Soldier Training Program, with 76.9% and 74%, respectively.

Keywords: Institutional racism. Racism. Racial discrimination.

Data de recebimento: 24/04/08

Data de aprovação: 06/06/08



Chefe de quadrilha por um dia.

VENKATESH, Sudhir
Rio de Janeiro
Elsevier/Editora Campus
2008
244p.

Chefe de quadrilha por um dia

José Luiz Ratton, Clarissa Galvão e Thayane Soares

José Luiz Ratton é professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco; coordenador do Neps-UFPE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da UFPE). ✉ jl.ratton@gmail.com

Clarissa Galvão é bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco; pesquisadora do Neps-UFPE. ✉ claragalvaocb@gmail.com

Thayane Soares é graduanda em Ciências Sociais pela UFPE; pesquisadora do Neps-UFPE. ✉ thayane.neps@gmail.com

A tradução para o português de *Gang leader for a day* (*Chefe de quadrilha por um dia*), no mesmo ano do lançamento da obra original em inglês, é digna de nota. Trata-se de um relato construído a partir da memória da etnografia realizada por *Sudhir Venkatesh*, matemático indiano criado na Califórnia, cujo doutorado em Sociologia teve a orientação de William Justus Wilson, na Universidade de Chicago.

O livro é fruto de uma das raras incursões de longa duração de um pesquisador no perigoso e complexo mundo das *gangs*. Venkatesh, hoje professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Columbia, já é conhecido do leitor brasileiro, no capítulo 3 de *Freakonomics*, de Steven Levitt e Stephen Dubner.

Em um dos relatos analíticos mais instigantes da obra de Levitt, a análise da contabilidade de uma “franquia local” de uma organização criminosa, empreendida conjuntamente por Levitt e Venkatesh, soma-se a uma ousada etnografia das redes criminosas de tráfico

de drogas em Chicago realizada pelo segundo, demonstrando a microeconomia da droga e suas conseqüências.

O projeto de pesquisa de seu orientador, que motivou a ida de Sudhir Venkatesh para uma das áreas mais pobres e violentas de Chicago, tinha como objetivo geral entender como jovens negros eram afetados pelas especificidades dos locais onde viviam. A questão central era descobrir se e como fatores ambientais interfeririam nas trajetórias da população estudada. O autor iniciou sua odisséia investigativa, buscando encontrar o ambiente e os sujeitos adequados aos objetivos da pesquisa nos grandes conjuntos habitacionais da cidade. A recepção no *Lake Park*, em Oakland, não poderia ser mais hostil: foi confundido com um membro de uma quadrilha mexicana do *East Side* e passou a noite refém da *Black Kings*, uma das maiores redes criminosas de tráfico de drogas, especialmente *crack* e cocaína, de Chicago.

Este evento foi decisivo para o andamento da pesquisa, permitindo ao autor observar os jovens negros, integrantes da *Black Kings*, em suas atividades corriqueiras e, principalmente, entrar em contato com o líder da facção, J.T., personagem central do livro. Durante a noite em que ficou refém dos *Black Kings*, Venkatesh

pôde testar o seu questionário, aplicando-o ao próprio J.T., que apontou a fraqueza e a insuficiência do instrumento de pesquisa, advertindo que a metodologia adequada para compreender *peessoas como ele* e o contexto no qual estão imersas era acompanhá-las de perto, *andar junto*.

Dias depois, Venkatesh voltou ao *Lake Park* e pediu autorização – concedida por J.T. – para acompanhar a rotina da facção da *Black Kings*. Durante oito meses, o autor, passou a maior parte do tempo com J.T. e alguns dos integrantes mais antigos da *Black Kings*.

Certa ocasião, J.T. precisou realizar uma reunião de trabalho fora do *Lake Park*, no *Robert Taylor Homes*, o maior conjunto habitacional público dos Estados Unidos, e levou Venkatesh com ele. Ao chegar ao *Robert Taylor Homes*, o autor surpreendeu-se com a diferença entre seus prédios e os do *Lake Park*. Não havia ares de abandono, nem eram evidentes a insegurança e a desagregação familiar, comumente atribuídas pela mídia e por alguns estudos acadêmicos como típicos do referido conjunto habitacional. Pelo contrário, o que se destacava na observação era o ambiente familiar e comunitário. Todos, nas imediações onde pôde circular, conheciam e cumprimentavam J.T., que fora ali para acer-

tar a unificação das facções do *Lake Park* com a do *Robert Taylor Homes*.

O convívio intenso com os moradores do *Robert Taylor Homes* também levou Venkatesh a questionar os discursos hegemônicos sobre a sociabilidade nos conjuntos habitacionais. A economia do tráfico de drogas alterava as regras das relações interpessoais, mas não havia a desorganização social largamente associada a tais lugares. Ficou claro para o autor que os habitantes daquele local não se enquadravam na percepção externa e preconceituosa de que seriam pessoas incapazes de ação racional planejada.

Venkatesh observou a constituição e o funcionamento de diversas redes de sociabilidade, cujo fundamento era, em certa medida, um tipo prático de solidariedade, pilar da idéia de comunidade ali propalada. Ele percebeu que o altruísmo das pessoas no *Robert Taylor Homes* estava relacionado, primordialmente, a alianças necessárias à construção de meios informais que suprissem as carências comuns e as lacunas dos serviços estatais. A busca de proteção junto à *gang* e a ajuda mútua que rege as relações de parte das mulheres do conjunto habitacional indicavam também a existência de inúmeras estratégias de construção de um sentido de comunida-

de, compartilhado de formas diferentes por moradores, traficantes, policiais, líderes comunitários, mas que associava, para cada um dos tipos sociais mencionados, combinações específicas de auto-interesse e solidariedade, com vistas à realização de objetivos próprios a cada um dos grupos mencionados.

Certamente, tanto a reciprocidade quanto a cooperação e o respeito às regras officiosas de conduta orquestradas pelos integrantes do grupo criminoso, pelos líderes comunitários, ou mesmo por ambos concertadamente, não excluíam o conflito, mas tornavam viável um tipo de ordem negociada, que garantia a continuidade da vida social em um contexto complexo e instável.

O grupo criminoso, para funcionar, precisava da convivência de todos: dos moradores, da *Chicago Housing Authority* (CHA), dos políticos locais, etc. As organizações comunitárias, por sua vez, interagem permanentemente com os membros das *gangs*. Alguns líderes dessas organizações viviam de doações pessoais dos chefes de *gang*, pois sua atuação contribuía para dirimir conflitos e disciplinar os jovens ansiosos por provar sua virilidade, o que poderia prejudicar os negócios, uma vez que em períodos de guerra a queda das vendas afetava a todos.

Os clubes – espaços de lazer e de prestação de serviços à comunidade de alguns prédios, nem sempre usufruídos por todos devido à presença da *gang* – tinham, contudo, função latente ainda mais relevante: constituíam-se como espaço de mediação de conflitos entre integrantes das quadrilhas, tarefa esta realizada ora pelos dirigentes do próprio clube, ora por policiais.

J.T. reivindicava-se um filantropo: gabava-se de ter abdicado de seu emprego de vendedor para se dedicar à comunidade, usando o lucro do tráfico para *ajudar os outros*. Ademais, além de obrigar seus subordinados a estudar, emprestava-os aos síndicos para que exercessem tarefas mais nobres: acerto de contas com homens agressores de mulheres, auxílio a idosos, etc.

Diante do exposto, fica clara a complexidade da relação da *gang* com a comunidade: uma combinação de elementos de ameaça e de proteção (da polícia, da política, da violência doméstica, de outras *gangs*, etc).

Foi necessário a Venkatesh estabelecer contatos com outras pessoas centrais na organização do cotidiano local, para obter acesso a informações provenientes de outros atores locais.

Entre eles estava a Srta. Bailey, importante personagem do *Robert Taylor*, que se revelou uma informante valiosa. O temor e a veneração inspirados por esta mulher na comunidade eram motivo de indagação permanente para o pesquisador. A parceria entre a líder comunitária e o chefe da organização criminosa permitiu que o autor compreendesse a natureza das alianças naquela comunidade: motivações altruísticas das lideranças somavam-se a interesses pessoais de manutenção de autoridade. A extorsão, prática comum dos policiais, dos integrantes da *gang* e das lideranças comunitárias em trabalho integrado com as redes criminosas, o suborno de oficiais para a obtenção de serviços e a redistribuição de dinheiro obtido através das drogas tinham pouco resultado na melhoria da vida das pessoas da comunidade.

Outro ator social relevante no *Robert Taylor* entrevistado por Venkatesh foi o oficial Reggie Marcus, policial da área que cresceu sozinho no conjunto. Reggie mantinha relações com os chefes das gangues, no intuito de minimizar a violência e também de apaziguar as relações conflituosas locais. A convivência relativamente harmoniosa entre policiais e integrantes dos grupos criminosos envolvia a permissão dos últimos para a extorsão policial em festas promovidas pelas gangues, ao mesmo tempo em que

a liderança criminosa continuava intocada, o que trazia benefícios para todos.

Gang leader for a day é um livro importante e auxilia a preencher a lacuna da inexplicável escassez de pesquisas baseadas em estratégias metodológicas orientadas para a escuta dos criminosos e transgressores, como diria Mike Maguire. Venkatesh vai além: ele anda e vive como o grupo que pesquisa.

Outro tópico digno de menção, no estudo de Venkatesh, é a utilização de relatos e histórias de vida de criminosos **que não estavam presos**. Estes depoimentos foram obtidos, portanto, vivencial e participativamente, no contexto social do crime e da transgressão, fora de instituições prisionais. Estudos realizados com relatos de criminosos aprisionados informam muito mais sobre a organização social das prisões do que sobre a organização social do crime.

Finalmente, à guisa de conclusão, pode ser dito que o livro apresenta, muitas vezes sem enfrentar, uma série de problemas metodológicos de grande relevância para a pesquisa etnográfica dirigida para **atividades ilegais** (ou mesmo para a investigação não-autorizada sobre organizações policiais):

- a discrepância entre os objetivos do pesquisador e dos informantes e os limites na utilização da informação obtida com propósitos diferentes daqueles percebidos pelos “sujeitos” que são “objetos” da investigação. Vale lembrar que J.T. acreditou, durante boa parte do tempo da convivência com Venkatesh, que o sociólogo-matemático escreveria sua biografia;
- a “confiabilidade” da informação obtida por alguém externo ao grupo criminoso ou desviante. O pesquisador, mesmo “aceito” e considerado membro, ainda pode ser visto como “de fora”. Tal fato pode fazer com que relatos e ações daqueles que são “objetos” da pesquisa incorporem boas doses de uma certa performance artificial, seja por motivos pragmáticos de permanência da desconfiança, seja para adequação às supostas expectativas do pesquisador. Venkatesh parece não estar atento a tais questões;
- o acesso à informação sobre atividades ilegais gera um conjunto de dilemas práticos e morais. O principal deles, mais de uma vez reconhecido pelo autor, diz respeito às fronteiras entre moralidades privadas e legalidade. Desta maneira, para tratar apenas de uma das facetas da referida questão, informações obtidas de

forma confidencial e privilegiada pelo pesquisador junto a grupos criminosos podem, de uma forma ou de outra, ser de interesse da Polícia, do Sistema de Justiça, o que submeteria a atividade do pesquisador a constrangimentos éticos de difícil resolução.

A tradição de etnografias sobre crime e transgressão inaugurada pela primeira geração da Escola de Chicago, liderada por Park e Burgess, ou pela segunda geração, cujo emblema é *Outsiders*, de Howard Becker, tem em Venkatesh um legítimo descendente. Note-se, contudo, que nosso autor pouquíssima referência faz a seus antecessores.

*P.S. Optamos nesta resenha, pela manutenção da utilização do termo **gang** em detrimento de quadrilha, solução proposta pelo tradutor, mas que nos parece inadequada.*

Data de recebimento: 16/06/2008

Data de aprovação: 25/06/2008

Violência e criminalidade como desafios para a democracia no Brasil

Paulo Sette Câmara

Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. presidente@forumseguranca.org.br

Fala de abertura do "IX Simpósio Brasil-Alemanha Segurança Pública e Sociedade Democrática no Brasil e na Alemanha", realizado em Berlim, Alemanha, nos dias 24 e 25 de abril de 2008.

Cumprimento as autoridades presentes, os componentes dessa mesa e a seleta platéia. Inicialmente, em nome dos demais membros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quero agradecer a Fundação Konrad Adenauer, na pessoa do seu diretor no Brasil, Dr. Wilhelm Hofmeister, pelo convite e oportunidade de participarmos deste Simpósio e de enriquecer nossos conhecimentos.

O tema que me coube abordar impõe uma breve contextualização. Para falar sobre os desafios da segurança pública e o fortalecimento da sociedade democrática no Brasil, é necessário levar em conta os contrastes, as diversidades e o momento histórico brasileiro, que estão intrinsecamente ligados às causas e ao atual estágio da violência e da criminalidade que desafia as autoridades e assusta nossa população.

O Brasil é um país continental, com mais de 8.500.000 km² divididos em 26 Estados e um Distrito Federal, nos quais seus 185 milhões de habi-

Este descompasso cronológico na legislação e na gestão pública gera situações conflituosas entre instituições.

tantes estão distribuídos, com enormes desníveis regionais e sociais. Ao mesmo tempo em que algumas regiões atingiram um elevado índice de desenvolvimento humano, outras quedaram estagnadas, onde novas fronteiras são desbravadas sem que o Estado se faça presente, até mesmo para atender às necessidades elementares ou acompanhar as transformações que ali operam.

Nestas últimas décadas, ocorreu uma forte migração do campo para as cidades, as quais não estavam preparadas para receber uma massa humana com tantas demandas e poucos recursos financeiros. Surgiram aí áreas, verdadeiros bolsões de pobreza, desprovidas dos equipamentos básicos de saúde, educação, serviços sociais e principalmente de segurança. Em algumas cidades que ofereciam atrativos especiais, esse quadro se reproduziu em favelas e hoje a população de quatorze cidades já ultrapassa a casa de um milhão de pessoas, entre as quais o Rio de Janeiro, com mais de seis milhões de habitantes, e São Paulo, com mais de dez milhões.

Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal para repor a democracia plena no país e assegurar a todos os direitos e garantias individuais. Entretanto, a regulamentação de tais direitos e garantias, estabelecendo os limites para seu exercício e os recursos para colocá-los em prática, segue tempos diferentes e encontra-se sem conclusão até o momento. Este descompasso cronológico na legislação e na gestão pública gera situações conflituosas entre instituições, entre estas e grupos sociais e entre todos e o próprio Estado. E é exatamente nesse vazio legal que surgem as reivindicações organizadas por movimentos sociais, que vez por outra conflitam com o direito codificado; desobedecem decisões judiciais; desestabilizam a ordem pública e fragilizam a autoridade do Estado.

Essa mesma Constituição dispôs que segurança pública é dever do Estado e cabe às polícias o seu exercício. A partir de sua vigência, por mais de uma década, a União e os municípios se eximiram da responsabilidade pela segurança pública, deixando para os Estados o ônus dessa atividade. Conseqüentemente, uma absurda confusão de segurança pública com polícia ficou impregnada não só nas corporações, mas também na própria sociedade.

Esse quadro está se revertendo, mas lamentavelmente, até hoje, o Congresso Nacional não conseguiu articular um modelo de distribuição das ações de segurança que devem ser efetivamente desenvolvidas pelos três níveis de governo, acompanhadas dos recursos públicos compatíveis com as necessidades. A falta desse modelo tem dado oportunidade ao aumento da violência e da criminalidade e, em resposta, as instituições passaram a culpar umas às outras.

O agravamento desse quadro estimulou as universidades e as organizações não-governamentais a promoverem estudos e pesquisas sobre essa área, que até então ficara fora de suas preocupações. Aos poucos, seus técnicos passaram a ser convocados para elaborar projetos de políticas públicas, para subsidiar com suas pesquisas as autoridades responsáveis pela segurança e para colaborar na formação de recursos humanos para as instituições policiais.

Esse fato novo está permitindo a identificação dos pontos críticos que contribuem diretamente para a insegurança pública, entre os quais se destacam os relacionados a seguir.

- 1- A legislação penal e processual não foi compatibilizada com os direitos e garantias individuais assegurados pela

Uma absurda confusão de segurança pública com polícia ficou impregnada não só nas corporações, mas também na própria sociedade.

Constituição e continua mantendo procedimentos burocráticos, múltiplos recursos e instâncias que obstruem o andamento dos processos e a realização da justiça. O resultado desse desconcerto é a impunidade que incentiva a desobediência, encoraja os criminosos e gera a insegurança legal.

- 2- O sistema prisional, por falta de investimentos, mantém uma massa carcerária muito acima de sua capacidade e, com uma gestão precária e incapaz de atender aos mais elementares direitos humanos, contribui e realimenta a criminalidade. Raros são os gestores que constroem presídios, fazendo com que cada vez mais aumente a demanda por vagas. A alternativa posta em prática foi a edição de uma lei que reduz o tempo de cumprimento das penas. Esse desacerto vem se agravando com a resistência da Justiça em aplicar penas alternativas – mais justas e apropriadas à realidade – e pela demora nos julgamentos dos réus, levando à sua liberação por decurso de prazo. Com isso, a população está perdendo a confiança na Justiça.
- 3- O excelente Estatuto da Criança e do Adolescente, editado há dez anos, não foi totalmente implementado, por absoluta falta de integração entre os poderes e os níveis de governo, deixando uma lacuna nessa área crítica da segurança. Faltam recursos para os conselhos tutelares, são raros e inadequados os centros de ressocialização e ainda há deficiências estruturais nas demais entidades – Polícia, Ministério Público, Justiça, Serviço Social – que compõem a rede de proteção.
- 4- A Constituição, em seu artigo 144, limitou e fracionou a atividade policial dos Estados em duas corporações – uma

Raros são os gestores que constroem presídios, fazendo com que cada vez mais aumente a demanda por vagas.

Os promotores, juízes, policiais, etc. são transitórios em suas sedes e, conseqüentemente, não se comprometem com os usos e costumes locais.

civil e outra militar –, responsabilizando-as pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. E, ainda, reservou à União a competência para legislar sobre tais instituições, inibindo os Estados de promoverem os ajustes legais para o atendimento das peculiaridades regionais. Essa medida fortaleceu a independência das corporações e, somente agora, as polícias estão iniciando o processo de integração de atividades e superando a resistência à coordenação de suas ações.

- 5- A responsabilidade atribuída à polícia extrapola sua missão, uma vez que segurança pública é atividade complexa exercida por vários partícipes. O papel primordial da polícia – a proteção e a defesa do cidadão – depende de ações pró-ativas que são, preponderantemente, da alçada dos municípios. E sua atuação repressiva só se efetiva com o concurso do Ministério Público, da Defensoria, da Justiça, do Sistema Prisional. Esse conjunto de atividades deveria fazer parte da política de segurança pública e ter sua execução coordenada; todavia não é o que ocorre, pois seus atores encontram-se em diferentes esferas de governo. Pela dificuldade de articulação, cada qual segue seu próprio tempo e o resultado é danoso para a sociedade.
- 6- As instituições, que operam em Estados de dimensões gigantescas, exigem complexa administração e rígido controle pela natureza de sua atividade. Os promotores, juízes, policiais, etc. são transitórios em suas sedes e, conseqüentemente, não se comprometem com os usos e costumes locais. Sujeitos à gestão centralizada, lhes falta governabilidade sobre o que planejam e executam e o resultado fica aquém do esperado. A violência e a criminalidade ocorrem nos municípios e sua eficaz prevenção e

repressão dependem, fundamentalmente, da participação ativa das autoridades e da sociedade local. Não é por outra razão que, nos últimos tempos, as autoridades municipais vêm sofrendo pressão da população para assumirem seu papel na segurança pública e já surgiram exemplos bem-sucedidos.

7- A prevenção e repressão de delitos nas fronteiras, nos rios interestaduais e na costa marítima que competem à União são ineficientes. O mesmo ocorre com os delitos comuns que extrapolam os limites dos Estados. Até o momento, o Brasil não dispõe de uma Guarda Costeira para a cobertura estratégica dos mais de 7.300 km da fronteira marítima e nem de Guarda para cobrir os 16.800 km de fronteira seca. Os milhares de quilômetros de rodovias federais são fiscalizados pela polícia rodoviária federal que, por sua vez, não interage com as polícias estaduais na prevenção e repressão ao crime comum.

8- O crime organizado e as organizações criminosas, que exigem recursos humanos especializados para seu enfrentamento, surgiram sorrateiramente e cresceram por encontrarem uma polícia desprovida de recursos legais e materiais para inibi-los. Essa modalidade delituosa se alastrou e houve um atraso das autoridades em adotarem providências para contê-las, o que permitiu o avanço de quadrilhas interestaduais e internacionais, o surgimento de novas modalidades de delitos, bem como o aumento do tráfico de armas e de drogas.

Estes são apenas alguns itens do rol de entraves legais e institucionais que dificultam a ação reguladora do Estado e se antepõem aos gestores da segurança pública no Brasil. Some-se a isso

O crime organizado e as organizações criminosas surgiram sorrateiramente e cresceram por encontrarem uma polícia desprovida de recursos legais e materiais para inibi-los.

a complexa situação desse país em processo de transformação, com tantos problemas pendentes e uma população que ainda está aprendendo a exercitar a cidadania.

Felizmente esse quadro começou a se reverter com o fortalecimento da Polícia Federal, atuando articuladamente com o Ministério Público, a Justiça Federal e outros órgãos, com reflexos nas instituições estaduais. Também o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vem estimulando avanços nas áreas de integração, formação policial e modernização do aparelho policial. Paralelamente, os progressos da criminalística e da medicina legal, aliados à atividade de inteligência policial, estão influenciando positivamente os policiais mais tradicionais, enquanto os novos ventos soprados pelas universidades arejam as instituições. As naturais e previsíveis reações corporativas, em especial na área policial, aos poucos estão sendo superadas com a assimilação de novas idéias e conceitos. Posso lhes assegurar que os resultados são animadores, apesar de ser um processo de longa duração.

Foi nesse espaço que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública surgiu, cercado-se da necessária isenção política, de independência econômica, de neutralidade e de respeito às diversas correntes de pensamento de seus integrantes, nasceu como um pólo de referência e cooperação técnica na atividade policial e na gestão da segurança pública, reunindo num espaço democrático policiais, cientistas, acadêmicos e jornalistas de todas as regiões do país. Dentro de um contexto em que a sociedade civil vem se fortalecendo, seguindo a direção do fortalecimento da própria democracia no Brasil, o Fórum mostra-se como uma entidade que oferece a esses profissionais, sempre zelosos quanto à qualidade técnica de seus trabalhos, o suporte para o aprofundamento do debate democrático acerca das instituições policiais e das políticas públicas de segurança.

As naturais e previsíveis reações corporativas, em especial na área policial, aos poucos estão sendo superadas com a assimilação de novas idéias e conceitos.

Recentemente, na cidade do Recife, que vem enfrentando elevados índices de violência e de criminalidade, o Fórum, em parceria com o governo do Estado de Pernambuco, promoveu seu II Encontro Nacional, que contou com a presença de autoridades de todo o país. Os 700 participantes tiveram oportunidade de ouvir e debater com especialistas de renome internacional e autoridades federais, conheceram experiências exitosas e discutiram temas de interesse comum. No intuito de expandir o debate com a sociedade, uma das mesas focou a abertura de espaços para a cooperação estratégica da iniciativa privada com a segurança pública, com ênfase no aprimoramento da gestão e de conhecimentos. A receptividade foi tão boa que o Instituto Ethos agendou um segundo momento do Fórum com empresários em sua próxima reunião.

O tema é fascinante, mas como teremos tempo para um debate mais objetivo, em linhas bem gerais procurei (e espero ter conseguido) oferecer-lhes um sintético panorama do atual estágio do fortalecimento da sociedade democrática no Brasil e de como estamos contornando os obstáculos para superar o desafio da violência e da criminalidade.

Grato pela atenção.

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).

c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Errata

Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, Edição 2, 2007.

Página 73

Substituir a tabela 1 pela que se segue:

Tabela 1
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH
Município de Lavras - 2000

Dimensões	Índice	Posição em Minas Gerais	Proporção de municípios com IDH superior (%)	Posição no Brasil	Proporção de municípios com IDH superior (%)
IDH	0,819	14	1,64	239	4,34
IDH - educação	0,917	10	1,17	149	2,71
IDH - longevidade	0,790	176	20,63	993	18,03
IDH - renda	0,749	19	2,23	248	4,50

Fonte: PNUD, 2000.

Página 77, Quadro 2:

onde se lê: Administração Pública Societal;

leia-se: Administração Pública Patrimonial Burocrática.