

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O QUE TEM SIDO FEITO EM RELAÇÃO AOS HOMICÍDIOS?

PUBLIC SECURITY IN BRAZIL: WHAT HAS BEEN DONE ABOUT THE HOMICIDES?

¹Ana Carolina de Moraes Colombaroli

²Leonardo Simões Agapito

RESUMO

A situação vivenciada no Brasil pode ser denominada “epidemia de homicídios”: no ano de 2014 alcançou-se uma taxa de 29,1 homicídios por 100 mil habitantes, taxa impressionantemente alta, se comparada com a média mundial, de 6,9. O Estado tem se mostrado ineficiente diante da degradação das condições de segurança pública no país. O presente trabalho busca verificar a evolução dos índices de homicídios no Brasil; analisar as respostas dadas pelo Estado a esse aumento da criminalidade, verificando a (in)eficácia das políticas de segurança pública no tocante à redução dos homicídios; e apresentar estratégias de políticas públicas visando reduzir a violência.

Palavras-chave: Homicídios no Brasil, Evolução dos índices de homicídio, Políticas públicas de prevenção da violência

ABSTRACT

The situation experienced in Brazil can be called "homicide epidemic": in 2014, a rate of 29.1 homicides per 100,000 inhabitants has been reached, an impressively high rate, compared to the world average of 6.9 homicides. The State has shown itself ineffective in face of the deterioration of public security conditions in the country. This paper seeks to verify the evolution of homicide rates in Brazil; analyze the responses given by the State to this increase in crime by verifying the (in)effectiveness of public security policies in reducing homicides; and present public policy strategies in order to reduce violence.

Keywords: Homicides in Brazil, Evolution of homicide rates, Public policies to prevent violence

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP/Franca, São Paulo (Brasil). E-mail: carolcolombaroli@hotmail.com

² Mestrando em Direito na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP/Franca, São Paulo (Brasil). E-mail: leoagapito@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública é, atualmente, uma das áreas mais sensíveis no contexto da sociedade brasileira. Dentre as questões políticas, sociais e econômicas que mais afligem as pessoas, violência e segurança ocupam são vistas pela população dentre os maiores problemas do país (BOKANY, 2015). Além da amplificação do problema pelas agências da comunicação social, a violência passou a integrar a agenda das políticas públicas oficiais com grande destaque. A temática da violência ocupa um papel privilegiado na mídia, é objeto de debates acadêmicos e, sobretudo, políticos, acentuando a dimensão do problema na consciência das pessoas.

No contexto nacional, a violência se destaca como uma das principais causas de mortalidade entre a população jovem e como um fator que amplia o desequilíbrio demográfico entre os homens, as principais vítimas¹. Por um lado, vê-se um forte impacto econômico, tanto para as famílias, que perdem o principal provedor de renda, quanto para a sociedade de modo geral, em razão da perda de capital humano e dos gastos dispensados, que vão desde o tratamento médico até o investimento em prevenção e repressão. Nos são impostos ainda altos custos em termos sociais, culturais e políticos: o medo é espalhado, os hábitos das pessoas que tentam se proteger da violência são alterados, estimula-se atitudes irracionais e agressivas no intuito de estanca-la. “Assim, a violência possui a propriedade perversa de perpetuar-se, pois tente a provocar reações igualmente violentas que realimentam o círculo vicioso” (CANO; RIBEIRO, 2007, p. 51)

A vitimização por homicídio representa um dos principais expoentes do fenômeno da violência, tanto pela gravidade de suas consequências individuais e sociais², quanto pelo crescimento das taxas desde a década de 1980.

¹ Traduzindo em termos concretos, os dados revelam que homens, negros e jovens são as principais vítimas de homicídios. A edição mais recente do Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015a; 2015b) revela que 93% das vítimas de homicídios são homens; que os homens negros morrem assassinados três vezes mais do que os homens brancos; que as vítimas com baixa escolaridade também são maioria. Os homicídios representam 46,6% dos óbitos dos homens de faixa etária de 15 a 19 anos. Se considerarmos somente homens com idade entre 15 e 19 anos, esse indicador atinge a marca de 53% (CERQUEIRA et. al., 2016, p. 6)

² No contexto da violência em geral, os crimes de homicídio são aqueles que mais atingem a sensibilidade das pessoas, tendo em vista o, embora cada vez mais relativizado, valor que se atribui ao aspecto ontológico da vida humana, como também pela influência de ser aquele que se reflete de forma mais direta no campo afetivo/emocional, com reflexos na consciência social. Portanto, os crimes de homicídio transcendem a esfera do pessoal, atingindo o âmbito da percepção social de forma aguda.



A situação evidenciada hoje no Brasil pode considerada uma “epidemia de homicídios”. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 12-17), 53.289 pessoas foram vítimas de homicídios dolosos no país em 2014. Esse número chega a 58.559 se consideramos outros tipos de violência letal intencional, incluindo também latrocínio, lesão corporal seguida de morte, vitimização policial e morte decorrente de intervenção policial. Conforme dados preliminares do Ministério da Saúde (CERQUEIRA et. al., 2016, p. 6), o número de vítimas de homicídios no país é ainda maior: 59.627, ou seja, 29,1 homicídios por 100.000 habitantes.

A taxa brasileira é impressionantemente alta, se comparada com a média mundial, de 6,9 homicídios a cada 100 mil habitantes (UNODC, 2013). Para se ter real dimensão do problema, necessário ressaltar que os homicídios no Brasil representam mais de 10% de todos os homicídios registrados no mundo, e nos coloca como o campeão no número absoluto de homicídios, numa comparação com uma lista de 154 países.

Esses números não retratam, no entanto, um aumento súbito da violência homicida no país, mas sim, uma tragédia anunciada. Desde a década de 1980, se vê o crescimento acelerado da violência letal, uma evolução regular dos incidentes, no que se pode considerar um processo endêmico, diante da generalização espacial e temporal e da presença de um conjunto de fatores estruturais e sociais alimentadores dessa dinâmica criminal (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005, p. 141).

Gráfico 1 - Evolução da taxa de homicídios no Brasil 1980-2014



Fonte: SIM/SVS/MS - Elaborado pelos autores

O aumento das taxas e dos números absolutos de homicídios no Brasil é um fenômeno relativamente antigo, podendo ser identificado há, pelo menos, três décadas. A sociedade e o Estado brasileiros, porém, têm se mostrado inertes diante da degradação da segurança pública.

Diante do quadro brevemente apresentado no presente introito, o trabalho objetiva, através da combinação entre análise estatística e pesquisa bibliográfica, verificar a evolução dos índices de homicídios no Brasil, tanto no âmbito do país como um todo, quanto no âmbito das Unidades da Federação, analisar quais são as respostas dadas pelo Estado e pela sociedade brasileira a tal aumento da criminalidade, verificando a (in)eficácia das políticas de segurança pública no tocante à redução dos homicídios e, por fim, apresentar diferentes estratégias de políticas públicas visando à redução da violência como um todo, e mais especificamente, da criminalidade homicida.

2. A EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS NO BRASIL

Conforme pode ser verificado no gráfico 1, as taxas de homicídio no país aumentaram em grande velocidade nas décadas de 1980 e 1990. Entre 1980 e 2005 houve um crescimento médio de 5,6% ao ano, o que posicionou o Brasil entre os países mais violentos do planeta (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2007, p. 141). No entanto, ao compararmos as taxas de homicídio constatadas no país na virada do século com aquelas que se verificam hoje, elas permanecem praticamente as mesmas, o que conduz, à primeira vista, à hipótese de que não houve alteração frente às políticas públicas adotadas. Há, nessa permanência, um sentido ambivalente: um otimista, pois, de um lado, foi possível conter a espiral de violência que vinha acontecendo no país; outro pessimista, posto que as taxas de homicídio no Brasil ainda são muito elevadas e preocupantes, e não estamos conseguindo fazê-las baixar (WAISELFISZ, 2011, p. 7).

Entretanto, a despeito da estabilidade das taxas nacionais de homicídios, é necessária numa análise mais atenta dos dados, considerando-se os fenômenos de *distribuição* e *interiorização* da violência homicida desde a virada do século no país.

Diversos Estados, antes considerados com um certo grau de segurança pública, viram seus índices de violência, na modalidade de homicídios, aumentarem significativamente, enquanto outros, tradicionalmente tidos como os mais violentos do país, viram seus índices cair, até mesmo de forma drástica. Além disso, verifica-se que a violência na modalidade de



homicídios, antes fortemente presente nos grandes centros urbanos, deslocou-se para áreas de menor densidade e peso demográfico, uma vez que as taxas médias de homicídio nas capitais e regiões metropolitanas começaram a encolher a partir de 2003, enquanto as do interior continuaram a crescer (WAISELFISZ, 2011, p. 7).

Tabela 1 - Taxa de homicídios por Unidade da Federação – Brasil 2004-2014

	Taxa de Homicídios por 100 mil Habitantes										Variação %			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004 a 2014	2013 a 2014	2010 a 2014
Brasil	26,5	25,7	26,2	25,2	26,2	26,6	26,7	26,4	28,3	28,3	29,1	10,0%	3,0%	8,9%
Alagoas	33,9	39,3	51,9	58,4	59,4	58,4	64,6	69,7	62,4	65,5	63,0	85,8%	-3,8%	-2,4%
Ceará	19,6	20,8	21,8	23,3	24,1	25,5	31,4	32,3	44,1	50,9	52,2	166,5%	2,7%	66,3%
Sergipe	23,8	24,8	29,7	25,8	27,8	31,7	32,6	34,4	40,7	43,6	49,4	107,7%	13,2%	51,7%
Rio Grande do Norte	11,3	13,3	14,5	18,9	22,6	24,5	25,0	31,6	33,6	43,0	46,2	308,1%	7,4%	85,3%
Goiás	25,8	24,8	24,5	24,4	29,4	29,6	30,8	35,4	43,0	45,2	42,7	65,4%	-5,7%	38,5%
Pará	22,0	27,4	29,0	30,3	38,7	39,8	46,4	39,7	41,5	43,2	42,6	93,5%	-1,2%	-8,0%
Mato Grosso	31,4	32,3	31,4	30,7	31,9	33,3	32,1	32,2	34,1	36,8	41,9	33,4%	13,8%	30,6%
Espírito Santo	48,0	46,4	50,7	53,1	54,1	54,7	48,5	44,9	44,6	42,4	41,4	-13,8%	-2,3%	-14,8%
Paraíba	18,2	20,3	22,2	23,2	27,2	33,5	38,2	42,0	39,3	39,6	39,1	114,4%	-1,3%	2,5%
Bahia	16,0	19,9	22,9	25,0	32,7	36,7	39,0	36,7	39,7	36,8	37,3	132,6%	1,1%	-4,5%
Pernambuco	49,2	50,2	51,7	52,2	50,2	44,4	38,3	38,2	36,3	33,9	35,7	-27,3%	5,4%	-6,8%
Maranhão	11,3	14,5	14,7	17,1	19,3	21,2	22,6	23,6	26,0	31,4	35,1	209,4%	11,6%	55,2%
Distrito Federal	35,8	32,0	32,4	33,6	35,2	39,5	33,9	36,7	37,8	32,9	33,1	-7,4%	0,5%	-2,4%
Amapá	29,9	32,8	33,0	27,0	32,4	28,5	37,6	29,6	34,9	29,8	32,9	9,9%	10,4%	-12,5%
Rio de Janeiro	48,1	45,8	45,6	40,1	34,0	31,8	32,8	28,2	28,2	29,9	32,1	-33,3%	7,2%	-2,2%
Roraima	21,2	23,2	26,3	27,0	23,8	25,9	26,7	20,2	34,7	43,9	32,0	51,3%	-27,0%	19,9%
Rondônia	37,1	35,8	37,6	27,3	29,7	32,7	32,7	26,5	30,6	27,6	31,9	-14,1%	15,4%	-2,6%
Amazonas	16,5	18,4	21,0	21,0	23,9	25,9	29,9	35,1	35,2	31,1	31,7	91,9%	1,9%	6,0%
Acre	17,8	18,9	22,9	19,3	18,9	21,1	22,5	22,4	27,4	31,0	29,4	65,0%	-5,4%	30,7%
Paraná	27,8	29,1	29,9	29,8	32,8	34,7	33,6	30,8	31,8	26,6	26,6	-4,3%	-0,2%	-20,9%
Mato Grosso do Sul	28,6	27,2	28,9	29,3	28,5	29,7	25,7	26,5	26,6	24,0	26,4	-7,7%	9,9%	2,8%
Tocantins	16,0	15,4	17,7	16,5	16,9	20,3	22,1	24,8	25,4	23,1	24,2	51,6%	4,5%	9,6%
Rio Grande do Sul	18,5	18,8	18,2	20,1	21,7	20,3	18,7	18,6	21,3	20,7	24,1	30,5%	16,5%	28,7%
Minas Gerais	22,3	21,9	21,4	20,9	19,6	18,6	18,0	20,9	22,2	22,8	22,5	1,0%	-1,2%	24,9%
Piauí	11,5	12,7	14,3	13,2	12,5	12,7	13,7	14,6	17,2	19,1	22,4	93,7%	16,8%	63,4%
São Paulo	28,2	21,7	20,0	15,1	14,7	15,0	13,7	13,1	14,6	13,4	13,4	-52,4%	0,1%	-1,9%
Santa Catarina	10,9	10,5	11,0	10,4	12,8	12,8	12,8	12,4	12,5	11,6	12,7	16,7%	9,4%	-0,5%

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.. O número de homicídios na UF de ocorrência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea. Nota: Dados de 2014 são preliminares (CERQUEIRA et. al., 2014, p. 7).

A tabela abaixo enfoca a variação nas taxas médias de homicídios por 100 mil habitantes, por UF, no período compreendido entre 2004 e 2014. Na mesma linha dos estudos realizados por Waisenfisz em 2011, a comparação com dados mais recentes demonstra que as taxas nacionais permanecem estáveis, com um deslocamento da violência letal, verificada diante da redução drástica das taxas de homicídio em alguns Estados, e o aumento em outros.

Ao analisar a evolução dos homicídios por Unidade Federativa (Tabela 1), verifica-se situações bem distintas, de modo que a variação das taxas de homicídio por 100 mil habitantes inseriu-se no intervalo entre +308,1% (Rio Grande do Norte) e -52,4% (São Paulo). Seis estados sofreram um aumento superior a 100% no período, oito tiveram um aumento entre 50% e 100%, cinco estados tiveram aumento de até 50% e oito Unidades da Federação tiveram diminuição da sua taxa de homicídios (CERQUEIRA et. al., 2016, p. 8).

Todos os estados com crescimento superior a 100% das taxas de homicídios pertencem à região Nordeste. Interessante notar, no entanto, que dentre os estados que reduziram a sua taxa de homicídios no período, há representantes de todas as regiões do país. O estado de Pernambuco é um caso destacado, uma ilha de redução de homicídios no Nordeste, pois, enquanto todos os seus vizinhos tiveram um aumento acelerado de mortes intencionais violentas, Pernambuco conseguiu reduzir seus números em 27,3% (CERQUEIRA et. al., 2016, p. 9).

Se analisarmos a variação das taxas de homicídios no período mais recente, coincidente com a gestão do último mandato dos governadores eleitos no ano de 2010, verificamos um aumento do número de unidades da federação com queda nas taxas de homicídio – passam de 8, no período compreendido entre 2004 e 2014, para doze, no período compreendido entre 2010 e 2014. Isso pode representar um sinal da mudança de sentido da evolução das taxas de homicídios no país, pois, embora ainda se conviva com o crescimento acentuado, especialmente no Nordeste.

3. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PORQUE NÃO CONSEGUIMOS DIMINUIR AS TAXAS DE HOMICÍDIOS?

Alba Zaluar (2007, p. 31) nos apresenta dois paradoxos acerca do problema da segurança pública no Brasil. Interessa-nos, neste trabalho, o primeiro dos paradoxos apresentados pela autora: o processo de democratização, que teve início em 1978, foi acompanhado pelo crescimento das taxas de criminalidade, mais especificamente de homicídios entre homens jovens.

As causas do aumento da criminalidade homicida são diversas. Considerando estudos realizados por autores brasileiros (ADORNO, 1996; SOARES, 2008; CERQUEIRA, LOBÃO, 2004; CERQUEIRA, LOBÃO, CARVALHO, 2007; PERES, SANTOS, 2005; CARDIA E SCHIFFER, 2000; MINAYO, 1994; BEATO E REIS, 2000; MENDONÇA, LOUREIRO E SASCHIDA, 2003; OLIVEIRA, 2005; CERQUEIRA E LOBÃO, 2003), podemos destacar o crescimento da população urbana; a exclusão, conjugada à desigualdade socioeconômica; a proliferação e o uso indiscriminado das armas de fogo pela população; a impunidade resultante da virtual falência do sistema de justiça criminal e; a ausência de uma política de segurança pública consistente e proativa no país.



Uma das dimensões utilizadas por Zaluar (2007, p. 32) para compreender o aumento do número de homicídios no país diz respeito à inércia institucional, que explica as constantes violações de direitos civis, bem como a ineficácia do sistema de justiça, que tem raízes históricas profundas e se articula diretamente com o campo político. A criminalidade urbana no Brasil desenvolveu-se ao sabor das intensas transformações sociais e demográficas ocorridas nas últimas décadas, em condições ambientais ideais para o crescimento do crime organizado e desorganizado mas, nos dizeres de Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 142)

Diante desse quadro, as autoridades (talvez com raríssimas exceções) basicamente têm reagido com um misto de prestidigitação retórica e replicação de uma estrutura burocrática de justiça criminal obsoleta, organizada para fazer frente aos desafios da delinquência no século XIX, mas longe de atender às demandas de complexas sociedades do século XXI.

Experiências internacionais (das quais falaremos mais adiante) demonstram que é possível a redução da criminalidade através da intervenção estatal, através do desenvolvimento de políticas eficazes de segurança pública que conjuguem um sistema de justiça criminal funcional com a prevenção socioeconômica. No entanto, para que isso ocorra, é necessário, ao menos, um sistema de informações sobre segurança pública transparente e confiável, que permita a obtenção de diagnósticos precisos, avaliação dos programas e alocação de recursos em ações mais eficazes e eficientes.

No entanto, a despeito da exorbitante quantidade de homicídios no Brasil, não fomos capazes sequer de criar um sistema de segurança pública minimamente transparente e confiável³. Importante destacar a avaliação feita por Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 143) dessa situação:

3 O estudo dos homicídios no país enfrenta complexos problemas metodológicos. Alguns desses problemas são relativos à má qualidade dos dados, à classificação equivocada de homicídios como mortes com intencionalidade desconhecida ou causas ignoradas, à subnotificação dos crimes e informações irregulares prestadas por Estados e Municípios. As principais fontes de dados sobre homicídios no país são os boletins ou registros de ocorrência das polícias civis e as certidões de óbito do Ministério da Saúde. Essas duas fontes apresentam informações divergentes entre si, e cada uma delas apresenta problemas de validade e confiabilidade (CANO; RIBEIRO, 2005, p. 52). A título de exemplo, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo classificou como “ultra-secretos” os dados dos registros de ocorrência registrados pela polícia do Estado, impondo-lhes sigilo de 50 anos. A impossibilidade de acesso aos boletins de ocorrência inviabiliza o confronto de dados estatísticos de crimes divulgados pela secretaria.

Em vez de informação precisa, a retórica e a politização do tema da segurança pública vêm ocupando o centro do debate e alimentando uma série de mitos que por si constituem um grande obstáculo à construção de um modelo eficaz para garantir a paz social. Na medida em que são reforçados pela repetição exaustiva do jogo retórico, tais mitos passam a orientar a compreensão da nossa realidade. Assim, o mito, travestido em verdade e, portanto, aceito pela sociedade, legitima as ações das autoridades de plantão, permitindo-lhes prescindirem de sistemas e métodos de avaliação. É nesse ponto que reside a miséria da segurança pública no Brasil: se o que se está fazendo é obviamente o certo, não há porque medir e avaliar o fenômeno; e sem avaliar as intervenções não há como afirmar que elas foram incoerentes ou ineficazes, de modo que o mito é reforçado, num círculo vicioso das ilusões.

As discussões – e ações – sobre segurança pública no Brasil são pautadas, no mais das vezes, com base no senso comum. As respostas do Estado brasileiro ao crescimento da criminalidade, e especialmente do índice de homicídio, nas últimas décadas desconsiderou as inúmeras e profundas transformações sociais vivenciadas.

O policiamento no país, por exemplo, continua organizado segundo os pressupostos tradicionais, um modelo ultrapassado. Além disso, as bases institucionais sobre as quais foi estabelecida a polícia no país contribuem para sua ineficiência: 1) o ciclo policial é repartido, ficando a Polícia Militar a cargo do policiamento ostensivo, e a Polícia Civil a cargo do policiamento investigativo, sendo sabido da rivalidade existente entre elas; 2) existe um exacerbado corporativismo em ambas as polícias, de modo que os crimes praticados por policiais civis e militares são raramente punidos, embora muito denunciados pela população; 3) a visão militarizada da polícia, um resquício da ditadura, que não conseguiu romper com as práticas violadoras de direitos humanos características do período ditatorial; 4) o funcionamento de ambas as polícias é inercial, sem planejamento, sem controle gerencial e não voltado para a investigação técnica; 6) os policiais são muito pouco valorizados, tanto econômica quanto socialmente. Assim, a polícia, ao invés de zelar pela paz social, acaba tornando-se, ela mesma, um grande problema de segurança pública.

Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 167) bem descrevem as consequências decorrentes das mazelas acima apresentadas:

(...) uma força policial mal treinada e desvalorizada, com um forte sentimento de corporativismo, onde as informações sobre as dinâmicas criminais são retidas pelos profissionais de segurança (mas não pela instituição) e onde não há efetiva punição para o desvio de conduta só pode ter como resultado a



desestruturação e a ineficácia do trabalho policial. De um lado, é claro o sinal verde para o mau policial continuar a receber propinas e cometer extorsões e assassinatos, com remota possibilidade de ser punido; de outro, a situação para o bom policial comprometido com a instituição é altamente frustrante e desanimadora, em face da inocuidade de seus esforços e de sua culpabilização, pela sociedade, por desvios que não cometeu. E, para a população local, principalmente a de baixa renda, o recado é: sempre desconfiar e fugir da polícia. Estão aí mesclados os ingredientes que levam à degradação e ineficácia do aparelho policial.

Para além disso, a população tem total descrença de que é possível reverter a endemia de homicídios no país. Crê-se em mitos⁴ sobre a segurança pública, que há décadas vêm se repetindo, num jogo retórico, alimentando os discursos das autoridades e remetendo as soluções para instâncias que não seriam de competência dos encarregados pela segurança pública, isentando-os da responsabilidade pela situação posta. Os mitos podem ser situados em duas vertentes, a primeira, que opõe questões de polícia e questões sociais, e a segunda, que busca explicações para a miséria da segurança pública em recursos e renda.

Dentre os mitos da segurança pública que se baseiam na oposição entre polícia e social, são destacados quatro por Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 170-171). A opinião pública, fomentada pelo discurso das autoridades e da mídia, afirma com frequência que “segurança pública é caso de polícia” e que “é preciso uma polícia dura, os direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem”. Por outro lado, num discurso mais recorrente dentro do meio acadêmico e nos ambientes políticos mais progressistas, afirma-se que “o problema é social, a polícia só pode enxugar gelo” ou que “a questão é muito complexa, depende de toda a sociedade, e os governos pouco ou nada podem fazer”.

Luís Eduardo Soares (2000) afirma que o debate sobre as políticas públicas é ensejado quase que exclusivamente pelo viés ideológico, chamado por ele de “movimento pendular”, no qual dominam ora soluções de endurecimento das ações policiais – polícia do “pé na porta” – propostas pelos setores mais conservadores, com propostas feitas pelos setores mais progressistas, com enfoque totalmente voltado para o social. O debate ideológico⁵ toma a cena principal, e a busca pela efetividade é deixada de lado, num debate reducionista.

⁴ Utiliza-se aqui a terminologia adotada por Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007), entendendo-se por mito “simplesmente uma explicação para os grandes dilemas sociais que transcende os limites do conhecimento empírico e que, não sendo passível de verificação, torna-se inquestionável”.

⁵ “Desse confronto de visões e inflexões nas políticas de segurança pública resultou a pior combinação de elementos. No campo das instituições policiais, o encorajamento de uma “polícia dura”, com licença para matar, suprimir as condições de necessidade, legitimidade e legalidade para o uso da violência policial, dando margem a quaisquer desvios de conduta. O debate ideológico apartado do princípio da busca da efetividade redundou em instituições policiais obsoletas, despreparadas técnica e instrumentalmente, com profissionais desmotivados e desvalorizados tanto social quanto economicamente (haja vista seus parcos vencimentos). Assim, a inexistência de mecanismos de controles administrativos, somada ao corporativismo existente nessas instituições, se traduziu na ruptura e fragmentação do poder de polícia” (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2007, p. 171).



Nos mitos baseados em recurso e renda, é comum no discurso das autoridades as ideias de que “o problema é meramente de falta de recursos; com mais dinheiro os problemas serão resolvidos”, “com mais viaturas resolveremos o problema” ou “com o crescimento econômico o problema será resolvido”. As autoridades da área de segurança pública, há muito, vêm enfatizando a necessidade de se destinar mais recursos ao setor, e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública surgiu como resposta a esta demanda, possibilitando a transferência de recursos da União para que Estados e Municípios financiassem projetos nessa área. No entanto, não foi feita uma discussão sobre a eficácia e eficiência na alocação de recursos públicos⁶, nem se falou em avaliar a qualidade das ações e programas.

Eis outro mito em que, mais uma vez, remete-se a solução dos problemas a uma instância ora do controle dos secretários e governadores. Afinal, sempre se pode alegar que o problema da criminalidade não foi equacionado por escassez de recursos, ou porque o governo federal os não repassou em quantidade suficiente. Aliás, tais recursos nunca serão suficientes.

4. EXPERIÊNCIAS BEM SUCEDIDAS NO COMBATE AOS HOMICÍDIOS: O QUE O BRASIL DEVE APRENDER

Ao considerar as causas da criminalidade, estudos desenvolvidos especialmente a partir de meados do século XX tem se voltado, por um lado, para as motivações e processos que levariam as pessoas a tornarem-se criminosas e, por outro lado, para as relações entre as taxas de crime em face das variações nas culturas e nas organizações sociais. Dentre os diversos arcabouços teóricos existentes, podem ser citadas as teorias da desorganização social, do aprendizado social, da escolha racional, do controle social, do autocontrole, da anomia, interacional e ecológico (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004). Especificamente em relação a esta última linha de pensamento, cabe destacar que a existência de uma combinação de atributos

⁶ “Em termos comparativos, alocamos na segurança pública praticamente o mesmo percentual do PIB (1,29 %) do verificado nos países europeus (1,3 %). Entretanto, tais países possuem taxas de homicídios quase 30 vezes inferiores à taxa brasileira. Em outras palavras, o Brasil gasta anualmente com segurança pública percentagem da riqueza gerada pelo país similar à observada nos países da comunidade europeia, sendo que a incidência da violência aqui é muito superior à existente lá. (...) Não se deve ignorar, por outro lado, que a capacidade de gestão eficiente dos recursos financeiros por parte das secretarias estaduais e municipais de segurança pública é limitada. Há deficiência de equipes técnicas qualificadas em planejamento e execução de projetos. Não é incomum a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ receber a devolução de recursos federais por absoluta incapacidade de execução dos entes federados.” (SAPORI, 2015, p. 59-60)



pertencentes a diferentes categorias condicionaria a delinquência e tais atributos, por sua vez, estariam incluídos em diversos níveis: estrutural, macro-nível político, econômico e cultural; institucional, composto por redes formais e informais de trabalho e comunidade; interpessoal, identificado num contexto mais próximo às relações individuais e; individual, caracterizado pelo histórico pessoal e biopsicológico, além da personalidade. O modelo ecológico objetiva demonstrar que nenhum nível ou causa, isoladamente, determina ou explica a violência, mas que cada um, quando combinado com uma ou mais causas variáveis, pode resultar numa situação onde ocorre a violência (MOSER; SHRADER, 1999, p. 14).

Considerando-se as diversas causas da criminalidade, diferentes estratégias de políticas públicas voltadas para a redução da violência foram implementadas nas últimas décadas. Caroline Moser e Elisabeth Shrader (1999, p. 18-19) classificam tais iniciativas como estratégias de: 1) justiça criminal, uma das aproximações mais largamente estabelecidas, focada na dissuasão e controle da violência através de taxas mais elevadas de prisão, condenação e punição, popular entre políticos que buscam soluções de curto prazo para os sintomas da violência; 2) saúde pública, também uma aproximação bem estabelecida, focada na violência a nível interpessoal e individual, buscando prevenir a violência através da redução de fatores de risco individuais, elaborando uma vigilância epidemiológica, especialmente nas taxas de homicídios, e identificando fatores de risco para desenvolver estratégias para modificar o comportamento individual e/ou o ambiente físico e social; 3) transformação de conflitos, perspectiva ainda pouco estabelecida que objetiva reconstruir o tecido social através da negociação não-violenta entre partes conflitantes, geralmente com a mediação de terceiro; 4) direitos humanos, aproximação baseada em direitos para reduzir a violência, focando no papel do Estado para proteger o direito de segurança dos cidadãos, estabelecida na documentação das violações das convenções internacionais de direitos humanos, geralmente focada nos direitos das “minorias”; 5) capital social, ainda em processo de formulação, que busca diretamente a reconstrução do capital social em instituições informais e formais, como famílias, organizações comunitárias e o judiciário.

Assim, vários países desde a década de 1970 passaram a adotar modelos integrados de gestão de segurança pública em que ações no campo da prevenção social eram idealizados em conjunto com o planejamento do trabalho policial. Segundo dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2003), as políticas bem sucedidas em termos de prevenção do crime e violência deveriam envolver: 1) a mudança do enfoque mais restrito da prevenção, baseado na polícia, para uma visão preventiva ampla, baseada da comunidade; 2) o consenso acerca da necessidade



de intervir nas condições sociais que levam ao crime e à vitimização; 3) a ideia de que as responsabilidades na área da segurança pública não são de competência apenas da polícia, mas também dos governos, das comunidades e dos parceiros em todos os níveis; 4) o reconhecimento do papel dos líderes municipais no processo de organização e coalizão locais; 5) o consenso acerca das intervenções focadas nos fatores de risco para reduzir o crime, a violência e outros problemas sociais; 6) a noção de que a prevenção é mais eficaz em termos de custos, se comparadas com as soluções e justiça criminal.

São inúmeros os programas de prevenção da violência cuja eficácia foi evidenciada cientificamente. Esses programas foram adotados em diversos países (Austrália, Canadá, Bélgica, Inglaterra, França, Nova Zelândia, Holanda, Suécia, EUA, etc) e, em particular, em muitas cidades norte-americanas. O foco é variável, abrangendo famílias, comunidades, escolas, mercado de trabalho, policiamento ou sistema penal (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2007, p. 161). As experiências exitosas demonstram que não existe uma fórmula pronta para a redução da criminalidade homicida, pois depende-se muito das circunstâncias e das condições socioeconômicas, no entanto, alguns elementos comuns são apresentados por Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 165-166):

- a reforma do modelo policial, que passa a trabalhar com conceitos de polícia orientada para a comunidade e para a solução de problemas;
- o controle civil das polícias no que diz respeito não apenas ao eventual desvio de conduta policial, mas também aos procedimentos institucionais;
- o uso de aferição empírica das análises de custo-benefício e custo-efetividade para orientar a alocação de recursos públicos;
- o uso de indicadores e sistemas estatísticos de georreferenciamento para orientar o policiamento preventivo;
- o envolvimento das comunidades para definir prioridades e colaborar no policiamento e em outras ações preventivas;
- o foco na orientação e supervisão do jovem, principalmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade.

No entanto, muitos dos críticos, com base no senso comum e nos mitos da segurança pública, afirmam que as estratégias para redução de homicídios funcionaram nesses países desenvolvidos, mas não funcionariam no Brasil, país em desenvolvimento. Por esse motivo, nos ateremos aqui à experiência colombiana, um país de maior vulnerabilidade econômica e social que o Brasil e com graves problemas de violência relacionados ao narcotráfico e às guerrilhas, que demonstra que os modelos de gestão da segurança pública baseados em métodos científicos não são exclusividade de países ricos.



Historicamente, na Colômbia, o tratamento dado aos problemas de violência e delinquência foi tradicionalmente policial e militar. Os distintos governos delegaram esta função às forças armadas, sem que houvessem políticas integrais de segurança do Estado e de segurança cidadã lideradas pelo executivo. Durante muitos anos prevaleceu uma visão particular que privilegiou o uso legítimo das armas, a solução violenta dos conflitos e as respostas coercitivas frente a estes problemas e, em alguns casos, frente aos conflitos sociais, deixando de lado as ações preventivas e integrais (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 12). A Constituição de 1991 deu amplitude ao conceito de segurança pública e determinou, de maneira clara, que o Presidente, os governadores e prefeitos são responsáveis pela gestão da ordem pública em suas respectivas jurisdições. Durante os anos 1990, as cidades de Medellín, Cali e Bogotá abordaram o tema da segurança pública de maneira integral e obtiveram importantes reduções da violência e da delinquência.

No caso particular de Bogotá, verifica-se que, quando uma política pública acertada passa de política de governo para política de Estado, há uma continuidade dos benefícios. Suas conquistas mais importantes são a redução da violência homicida, que passou de uma taxa de 80 homicídios a cada 100 mil habitantes em 1993 a 18 no ano de 2006. As características mais relevantes do processo vivido em Bogotá foram: 1) gestão institucional do tema pela autoridade administrativa mais alta do município (responsável político do tema); 2) informação confiável dos fatos de violência e delinquência; 3) criação de infraestrutura administrativa e dotação de recursos humanos, técnicos e financeiros; 4) execução de um plano de segurança e convivência com projetos, programas e recursos orientados a fortalecer a ação da Polícia Nacional e das autoridades de justiça para prevenir os atos de violência e delinquência que afetavam a segurança e a convivência dos cidadãos; 5) fortalecimento da Polícia Metropolitana, com estratégias de comunicação e mobilidade, infraestrutura, capacitação dos policiais, participação comunitária e destinação de menos policiais para administração e mais para a vigilância, criação de zonas seguras, avaliação das ações mensalmente e avaliação externa (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 22-37).

O plano de segurança e convivência, sem olvidar as ações coercitivas e ações da justiça, buscou fortalecer a cultura cidadã e a resolver, de maneira pacífica, os conflitos. Devem ser destacados os programas de justiça próxima ao cidadão, atenção aos jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas, melhoramento da convivência e recuperação de lugares críticos e recuperação do espaço público, fechamento dos estabelecimentos que vendem bebidas alcólicas depois da 1h, desarmamento, atenção à população desabrigada em razão da



violência, fortalecimento da investigação criminal (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 28-32).

O sucesso da experiência de Bogotá é avaliado pela Organização dos Estados Americanos (2008, p. 37-38):

Como se puede observar en el caso de Bogota, los resultados corresponden al trabajo local de distintos actores, que de manera coordinada y bajo el liderazgo de los alcaldes de los últimos doce años, trabajaron para hacer de Bogotá una ciudad segura y más competitiva. Cada institución en su campo:

- Hizo lo que le correspondía.
- Los alcaldes asumieron su responsabilidad, involucraron a las instituciones del Distrito, asignaron los recursos necesarios y desarrollaron programas preventivos;
- La Policía Metropolitana realizó su labor, cumplió las metas acordadas y con su trabajo cercano a las comunidades mejoró su imagen,
- La Fiscalía General de la Nación, contribuyó a mejorar la labor de investigación y la aplicación de la justicia.
- El Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, a través de sus labores de inteligencia y de policía judicial, que hasta el año de 2002 ejecuto, contribuyó a evitar muchos hechos delictivos.
- La XIII Brigada del Ejército, con su accionar redujo, sustancialmente, la amenaza de las guerrillas que sobre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca tenía estos grupos al margen de la ley.

5. CONCLUSÕES

O processo endêmico de homicídios no Brasil não se trata de algo novo, ou súbito. Há mais de três décadas, as autoridades e a sociedade têm visto as taxas de homicídios crescerem de forma acelerada, mas pouco ou nada têm feito a respeito. Se, de um lado, as instituições de justiça criminal seguem um modelo ultrapassado, incapaz de atender as complexidades do século XXI, de outro, o discurso acerca das políticas de segurança pública são marcados por uma retórica da imobilidade, onde o problema é sempre jogado para instâncias que não são de responsabilidade das autoridades de segurança pública, ou então, as decisões são tomadas com base no senso comum, sem dados estatísticos, sem planejamento e sem avaliação das políticas adotadas.

A despeito do discurso de que a segurança pública é um problema muito complexo, impossível de ser resolvido a curto e médio prazo, podemos apresentar diversas experiências bem sucedidas em âmbito internacional, que têm em comum duas características principais: a reforma da polícia e o planejamento integrado da segurança pública baseado na prevenção das causas do delito. Analisando-se o caso de Bogotá, fica claro que essas políticas não são



exclusividade de países ricos, e que existem os conhecimentos e meios necessários para a redução da criminalidade.

O que se verifica, no Brasil, é uma falta de comprometimento das autoridades com os alarmantes índices de homicídios, e com a segurança pública de forma geral.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea**. São Paulo, 281 p. Tese (Livre-Docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

BEATO, Cláudio & REIS, Ilka. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro. São Paulo: IPEA, p. 385-404. 2000.

BOKANY, Vilma (coord.). *Pesquisa de opinião pública: segurança pública*. Janeiro de 2015. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Fundação Rosa Luxemburgo, 2015. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/media/18748>>

CANO, Ignácio; RIBEIRO, Eduardo. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. IN.: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

CANO, Inácio; SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2001.

CARDIA, Nancy; SCHIFFER, Sueli. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, nº. 1, p. 25-31. 2000.

CERQUEIRA, Daniel et. al. Nota técnica: atlas da violência 2016. Vol. 17. Brasília: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbs_p.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. *Condições socioeconômicas, polícia e produção criminal*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 957, 2003.

_____. Criminalidade, condições socioeconômicas e polícia: desafios para os governos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 371-400, 2004.

_____. Determinantes da criminalidade arcabouços teóricos e resultados empíricos.

DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47. n. 2. p. 233-269. 2004.



CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. IN.: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

FÓRUM Brasileiro De Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo: 2015. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 1 out. 2015.

MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso de; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. *Criminalidade e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 967, 2003.

MINAYO, Maria Cecília. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cadernos de saúde pública*, Rio de Janeiro, v. 10, nº. 1, p. 7-18. 1994.

OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de. *Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime*. Universidade de Passo Fundo, Texto para Discussão No 14. 2005.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaría general. Secretaría de seguridad multidimensional. Departamento de seguridad pública. *Casos Exitosos de Seguridad em Gobiernos Locales*. 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf>>. Acesso em 01 abr. 2016.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carla dos. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 55-66, 2005.

SAPORI, Luís Flávio. Muitas dúvidas e algumas certezas. In: FÓRUM Brasileiro De Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015*. São Paulo: 2015. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 1 out. 2015.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

SOARES, Luis Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97. 2007.

_____. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

UNODC. *Intentional homicide count and rate per 100,000 population, by country and territory (2000-2012)*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/gsh/data/GSH2013_Homicide_count_and_rate.xlsx>. Acesso em: 20 out. 2015.



WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012:** novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em:
<<http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Mapa da Violência 2015:** adolescentes de 16 e 17 anos no Brasil. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015a. Disponível em:
<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015_adolescentes.pdf>. Acesso em 12 ago. 2015.

_____. **Mapa da Violência 2015:** mortes matadas por armas de fogo. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015b. Disponível em:
<<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2015.

WORLD BANK. *A resource guide for municipalities: communities based crime and violence prevention in urban Latin America*. Washington, DC: World Bank, 2003.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.