

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 958

CRIMINALIDADE: SOCIAL *VERSUS* POLÍCIA*

Daniel Cerqueira**
Waldir Lobão***

Rio de Janeiro, junho de 2003

* Os autores agradecem a Sergei Soares pelos muitos comentários e sugestões.

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.
dcerqueira@ipea.gov.br

*** Pesquisador visitante do IPEA e Professor da Ence/IBGE.
lobao@ipea.gov.br
lobao@ibge.gov.br

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 O DEBATE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: SOCIAL *VERSUS* POLÍCIA 1

3 HOMICÍDIOS, CONDICIONANTES SOCIAIS E POLÍCIA NO
RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO 2

4 CENÁRIOS DE HOMICÍDIOS PARA O RIO DE JANEIRO E
SÃO PAULO: SOCIAL *VERSUS* POLÍCIA 8

5 CONCLUSÕES 13

BIBLIOGRAFIA 14

SINOPSE

Conforme apontou Soares (2000), o debate acerca das políticas de segurança pública no Brasil quase sempre foi orientado por visões extremas, em que a raiz da criminalidade situar-se-ia ou nas condições sociais ou na inexistência de uma “polícia dura”. Cerqueira e Lobão (2003*b*) calcularam as elasticidades dos homicídios em relação a alguns indicadores sociais e em relação às despesas reais com a polícia, no que diz respeito aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Neste texto, com base naquelas elasticidades, foram elaborados alguns cenários em que a ênfase da política governamental recairia em cada um dos extremos mencionados, a fim de procurar antever os seus resultados em termos da trajetória dos homicídios para os próximos quatro anos, que coincide com os mandatos dos governadores recentemente eleitos. Os resultados são analisados em termos dos desafios e da agenda das políticas de segurança pública em vista.

ABSTRACT

The debate on public safety in Brazil has been oriented by two opposite points of view. According to the first one, criminality would be a result of the lack of a good and hard police. The opposing point of view suggests that, criminality would be a byproduct of social conditions. Cerqueira and Lobão (2003*b*) calculate homicide elasticities as a function of some social indicators and police expenditure. In this paper, we used those elasticities in order to make homicides scenarios for the next four years, until 2006, and discuss the impacts of different policy emphasis.

1 INTRODUÇÃO

Este texto completa a trilogia *20 Anos de Homicídios no Rio de Janeiro e São Paulo: Social versus Polícia*, em que se procurou investigar os determinantes da criminalidade, particularmente dos homicídios ocorridos nas décadas de 1980 e 1990 no Rio de Janeiro e em São Paulo. No primeiro texto, *Determinantes da Criminalidade: Uma Resenha dos Modelos Teóricos e Resultados Empíricos*, se procurou extrair uma síntese das variáveis que, segundo as várias teorias no campo da criminologia, estariam na raiz da delinqüência e criminalidade. No segundo trabalho, *Condicionantes Sociais, Poder de Polícia e o Setor de Produção Criminal*, se desenvolveu um modelo teórico, cuja expressão mais importante, que definia a oferta de produção criminal, foi objeto de exercícios empíricos a partir da técnica de VAR-VEC, de onde se extraíram as elasticidades do homicídio com respeito à renda domiciliar *per capita*, à desigualdade da renda, ao crescimento populacional e às despesas em segurança pública — diga-se polícia. Neste texto, com base nessas estimações, elaboraram-se cenários alternativos acerca da evolução dos condicionantes sociais, de um lado, e do poder de polícia, de outro, a fim de pautar a discussão acerca das ações e virtuais programas de intervenção do Estado para a manutenção da paz social.

2 O DEBATE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: SOCIAL VERSUS POLÍCIA

O debate sobre as políticas de segurança pública, ensejadas meramente pelo viés ideológico, foi muito bem caracterizado pelo que Soares (2000) chamou de “movimento pendular”, em que a solução do endurecimento das ações policiais — também conhecida como política do *pé-na-porta* —, propugnada pelos setores mais conservadores, sofria revezamento com a solução do enfoque total no social, endossada pelos setores mais à esquerda da sociedade, já que, segundo essa visão, o aparelho policial seria meramente um instrumento de repressão de uma maioria despossuída por uma oligarquia dominante. 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, suprimiu as condições de necessidade, legitimidade e legalidade para o uso da violência policial, abrindo o flanco para quaisquer desvios de conduta. Por outro lado, o papel de nulidade conferida a essas instituições pelas esquerdas acabou por sucateá-las. A conjuminância de tais elementos gerou polícias despreparadas técnica e instrumentalmente, com profissionais desmotivados e desvalorizados não apenas socialmente, mas ainda economicamente (na medida dos seus parcos vencimentos). A inexistência de mecanismos de controles administrativos, somada ao corporativismo existente nessas instituições, fruto não apenas de razões históricas mas decorrentes ainda do sentimento de pertencimento do grupo, sentimento esse potencializado ante os riscos e mazelas por que passam diariamente tais indivíduos, foi a senha para a ruptura, fragmentação de poder de polícia pelos estratos mais inferiores da burocracia pública e total inoperância dessas instituições.

Por outro lado, os condicionantes sociais não poderiam ensejar melhores resultados. Do ponto de vista macroestrutural, o alto grau de desigualdade econô-

mica, associado ao pífio crescimento do PIB *per capita* de 0,5% a.a., desde o começo da década de 1980, devem ter contribuído para a situação atual em que existem cerca de 53 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza. Some-se a isso o adensamento populacional, que levou mais de 20 milhões de pessoas para as regiões metropolitanas, nessas duas últimas décadas. Já do ponto de vista das ações sociais focalizadas localmente, resta muito pouco a dizer, ante a total inexistência de microinformações que possam esclarecer os dramas e as necessidades dessas populações mais carentes. Para exemplificar, não bastaria apenas saber que na Favela da Maré existem cerca de 130 mil moradores, da mesma forma como é simplória a construção de um Batalhão da PM naquele local, como solução para os problemas de criminalidade lá existentes. Precisaríamos saber muito mais: quais as crianças que estão em idade escolar? Quantas famílias poderiam ter um negócio auto-sustentado, mas necessitam de microcrédito? Existem problemas de direito de propriedade? Quais as dinâmicas criminais presentes? Quais os canais de expressão culturais e desportivos existentes, quais os problemas de saneamento? E de saúde...? Enfim, o Estado não apenas está ausente das comunidades mais pobres como desconhece quase que completamente as suas realidades, ou pelo menos o suficiente para engendrar ações multidisciplinares e interinstitucionais de forma orgânica, com base em análises criteriosas e metodologicamente consistentes.

Diante desse quadro, fica claro que a tragédia da criminalidade nasce com o empobrecimento do debate acerca da política de segurança pública mais adequada. Por um lado, há a omissão (até recentemente) quanto à construção de um modelo policial orientado para a investigação técnica, integrado com a comunidade e agindo dentro dos limites que a legalidade permite, tendo sido observado o gradiente da força. Por outro, a adoção de discursos generalistas sobre os condicionantes sociais da criminalidade impossibilitou ações focalizadas nas comunidades mais carentes, amarrando tais dinâmicas aos resultados derivados do ambiente macroeconômico.

Desde junho de 2000, parece ter havido uma nova inflexão nos debates e responsabilidades em torno da segurança pública. A novidade se deu com a participação mais incisiva do governo federal, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A hipótese implícita central parece ser de que o grande problema decorreria da falta de recursos. Cerca de R\$ 3,2 bilhões foram destinados aos programas relacionados ao PNSP, entre 2000 e 2002, a despeito de uma prévia discussão sobre diagnósticos precisos, metas, prioridades e indicadores. O corolário dos resultados das simulações descritos a seguir sugere que melhor do que se discutir quanto gastar em segurança pública seria como gastar eficaz e eficientemente; ou seja, discutir qual um modelo de segurança pública que dê resultados efetivos a um menor custo para a sociedade.

3 HOMICÍDIOS, CONDICIONANTES SOCIAIS E POLÍCIA NO RIO DE JANEIRO E EM SÃO PAULO

3.1 EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS NOS ANOS 1980 E 1990

Em Cerqueira e Lobão (2003*b*), com base em uma análise nos dados de homicídios do SIM/Datasus, cinco conclusões foram extraídas: *a*) a taxa de homicídios no Brasil

cresceu relativamente num ritmo constante de 5,6% a.a. nessas duas últimas décadas; *b*) os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo juntos responderam por quase metade do total de homicídios no Brasil, e enquanto o crescimento da taxa de homicídios no Brasil, com exceção desses dois estados, nas duas décadas foi de 64%, a mesma taxa para o Rio de Janeiro e São Paulo, juntos, foi de 230%; *c*) trata-se de um problema que, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, atinge perempto-riamente os homens, sem instrução ou com o primeiro grau (atual nível fundamental) e cada vez mais jovens; *d*) mais de 50% dos óbitos de indivíduos entre 10 e 29 anos nos dois estados relacionados são resultados de homicídios; e *e*) a participação da arma de fogo como instrumento de homicídio no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, tem se dado em patamares sem precedentes em relação à comparação com outros países que não se encontram em situação de guerra declarada.

3.2 CONDIÇÕES SOCIAIS NOS ANOS 1980 E 1990

Como se sabe, nessas duas últimas décadas o país sofreu inúmeras transformações e vários planos econômicos antiinflacionários. Os anos 1980 iniciaram-se sob os efeitos do segundo choque do petróleo, de 1979, e do choque internacional dos juros, de 1981, que arrastaram muitos países para a recessão. Os efeitos dessa conjuntura internacional adversa sobre o quadro social brasileiro não permitiram uma melhora nos indicadores de renda, mais particularmente em relação ao Rio de Janeiro e São Paulo.

Já na segunda metade da década de 1980, tais indicadores sociais foram, em grande parte, condicionados pelo Plano Cruzado, de 1986, quando Rio de Janeiro e São Paulo tiveram um movimento análogo. Inicialmente, a renda domiciliar *per capita* aumentou, ao passo que o número e a proporção de pobres e indigentes diminuíram, caminhando o índice de Gini na mesma direção. Com o fracasso do plano e o retorno da inflação todos esses indicadores passaram a evoluir de forma inversa no sentido de deteriorar as condições sociais nesses estados.

Os turbulentos anos 1990 iniciaram-se com o Plano Collor e com um processo de maior abertura da economia brasileira. A recessão ocorrida nesse período, que seguiu até 1992, engendrou uma diminuição sistemática da renda domiciliar *per capita* e aumento do número de pobres e indigentes. Fato interessante é observar que, nesse mesmo período, o índice de Gini também diminuiu, apontando para uma diminuição da desigualdade, o que deve estar retratando o fato de que não apenas os mais pobres perderam, mas os estratos sociais mais abastados também. Os dois últimos anos que precederam o Plano Real foram de pequena melhoria nos indicadores sociais analisados, tendo, de modo geral, a renda aumentado, ao passo que diminuíam o número e a proporção de pobres e indigentes, ainda que a desigualdade tenha aumentado.

Com o advento do Plano Real e a queda vertiginosa da inflação, observou-se um aumento inicial da renda domiciliar *per capita* e diminuição proporcional e absoluta no número de pobres, com modesta diminuição da desigualdade. A partir de 1995, contudo, as trajetórias dos indicadores sociais aqui analisados divergem. Enquanto o número e a proporção de pobres e indigentes aumentaram gradativamente em São

Paulo,¹ no Rio de Janeiro essas se mantiveram constantes ou apresentaram mesmo pequena queda.

É interessante observar a correlação entre os períodos de maior deterioração dos condicionantes sociais e a trajetória crescente dos homicídios nesses dois estados. Em relação a São Paulo, observou-se uma tendência de crescimento das taxas de homicídios até 1984, seguida de uma certa estacionariedade até 1994, quando essas taxas voltaram a apresentar uma tendência crescente. Exatamente nesses dois períodos houve uma deterioração maior dos indicadores sociais. Já o Rio de Janeiro apresentou uma relativa constância da taxa de homicídios até 1986, quando, a partir daí, observou-se uma tendência crescente (sendo o ano de 1992 atípico) que seguiu até 1995, quando essa taxa pareceu manter-se num mesmo patamar, desde então. Surpreendentemente, pode-se observar que o período de grande deterioração das condições sociais no Rio de Janeiro, em termos do número e proporção de pobres e indigentes e em termos da renda *per capita*, se deu também entre 1986 e 1993. Tendo o número de pobres crescido cerca de 1 milhão de pessoas (de 0,5 milhão para 1,5 milhão de indivíduos, ou de pouco mais de 2% para pouco mais de 4% da população).

3.3 POLÍCIA: BASES INSTITUCIONAIS ANTIGAS, PROBLEMAS ATUAIS

3.3.1 O Modelo Tradicional de Policiamento Orientado para o Incidente Entra em Crise

Com os distúrbios que agitaram grandes cidades norte-americanas — Detroit, Newark, Los Angeles e Nova York — na década de 1960, ao mesmo tempo em que se assistia ao crescimento dos índices de criminalidade, percebeu-se a necessidade de se desenvolver um novo modelo de polícia que equacionasse os graves problemas em torno da paz social que estavam em marcha, já que o modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente se mostrava ultrapassado. É interessante observar que tal movimento de crítica à eficácia e à truculência policial no modelo vigente não foi uma prerrogativa apenas dos Estados Unidos. Na Grã-Bretanha, por exemplo — outrora conhecida como possuidora de baixas taxas de criminalidade e de uma polícia calma e respeitadora —, em vista do aumento da criminalidade nos anos 1970 e das revoltas raciais de Brixton de 1981, as mesmas críticas foram feitas em relação à efetividade do modelo tradicional de polícia em vigor. Tal fato se sucedeu em vários outros países em consequência também do aumento de criminalidade, como relatam Skolnick e Bayley (2002, p. 66): “[...] aproximadamente no mesmo período, houve um aumento de 68% na taxa de criminalidade na Inglaterra e no País de Gales, uma duplicação dos crimes relatados para a polícia na Escócia, e um aumento de 80% em Londres. Houve até mesmo um aumento da criminalidade na relativamente pacífica Escandinávia (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), onde o número de crimes contra o código penal relatados mais do que triplicou nos últimos 30 anos”.

1. Provavelmente, tal fato tem relação com o processo de desconcentração regional da indústria que, segundo vários autores, migrou em certa medida de São Paulo para outros estados do Sul e do Nordeste.

Um relatório do governo norte-americano (*Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, de 1968), conhecido como Relatório da Comissão Kerner, apontou as virtuais causas das desordens ocorridas nos Estados Unidos dos anos 1960: “[...] A Comissão constatou haver uma hostilidade profunda entre a polícia e as comunidades dos guetos e considerou essas relações hostis como ‘uma das principais causas’ das revoltas raciais. [...] a Comissão concluiu que os sentimentos desfavoráveis da comunidade não apenas criavam tensões, mais iam além disso: engendravam ações contra a polícia que, por sua vez, a enervavam e produziam respostas irracionais da sua parte. Os cidadãos, assim, tornavam-se mais hostis em relação à polícia. Em função da ausência de apoio público, a polícia se tornava menos eficaz e estimulava o crime. Em outras palavras, a polícia fracassava não somente na prevenção do crime como podia, inadvertidamente, encorajar seu crescimento” [Skolnick e Bayley (2002)].

Esse modelo tradicional de combate ao crime, que inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, tem sido muito questionado e criticado por estudiosos em segurança pública desde então, como em Blumstein, Cohen e Nagin (1978) e Blumstein *et alii* (1986). Por outro lado, vários autores também não têm conseguido reunir evidências acerca da eficácia do seu *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores. Greenwood, Petersilia e Chaiken (1977), Kelling *et alii* (1974) e Spelman e Brown (1984), por exemplo, não conseguiram demonstrar que essas práticas levariam ao aumento do aprisionamento e à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único [Bayley (2001)].

Skolnick e Bayley (2002) sintetizaram a crítica do modelo tradicional em torno de sete conclusões básicas: *a*) o aumento do número de policiais ou o aumento do orçamento da polícia não reduz, necessariamente, as taxas de criminalidade, nem aumenta a proporção dos crimes resolvidos, que seriam melhores explicados por questões sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social; *b*) o patrulhamento aleatório motorizado ou a pé não reduz o crime ou aumenta a probabilidade de detenção dos criminosos, embora a última reduza o medo do crime pelo cidadão; *c*) não há diferenças entre o policiamento em viaturas com um ou dois policiais, em termos de redução do crime, detenção do criminoso e vulnerabilidade do policial; *d*) policiamento mais intenso numa região, embora possa fazer diminuir a criminalidade na mesma, desloca a dinâmica criminal para outra área; *e*) o cerco perfeito ao crime é um evento raro; *f*) o tempo de resposta não é tão fundamental já que passado apenas um minuto de ocorrido o crime a probabilidade de detenção do criminoso é inferior a 10%, ao mesmo tempo em que os cidadãos pareceriam desejar respostas mais previsíveis e seguras a respostas rápidas; e *g*) as investigações criminais são pouco eficazes na resolução dos crimes, uma vez que normalmente esses são solucionados ou porque os delinqüentes foram presos imediatamente, ou porque alguém do público identifica o criminoso, fornecendo informações do endereço, da

placa do carro, ou de algo do gênero, ou porque alguém do público colabora posteriormente com alguma informação crucial para a detenção do delinqüente.

3.3.2 Antecedentes Históricos da Polícia no Rio de Janeiro e São Paulo

A história das instituições policiais regulares no Brasil se inicia em 1831 [Holloway (1997)]. Em consequência de vários movimentos de insurreição popular existentes nesse período de Regência, havia a necessidade de se criar uma estrutura policial capaz de reprimir e manter sob controle eventuais movimentos populares, quando foi instituído o Corpo de Guardas Municipais Permanentes.

Nos primórdios da organização do sistema de justiça criminal no Brasil, a missão do Corpo de Permanentes — que passou a se chamar Polícia Militar, a partir de 1920 — era inequívoca: a manutenção da ordem pública e a repressão e o controle social de uma enorme maioria pelas oligarquias vigentes.² Coube ao seu primeiro comandante, o então major Luís Alves de Lima e Silva (o futuro Duque de Caxias), a organização dessa instituição, que lhe imprimiu o perfil militar, com uma hierarquia rígida e profundos laços de solidariedade corporativa, tão necessários para manter os bríos da tropa e vencer os sediciosos (potencialmente todos aqueles não-pertencentes à oligarquia ou à tropa).

Já a Secretaria de Polícia — o embrião do que seria a Polícia Civil — foi criada em 1833. O seu titular, o Chefe da Polícia, segundo instituído no código do processo penal de 1832, tinha como objetivo servir de elo entre o governo e os juízes de paz, responsáveis em primeira instância pelas tarefas judiciais, que ficavam subordinados hierarquicamente a esse chefe de polícia.

Com isso, nem bem terminava a primeira metade do século XIX e praticamente todos os ingredientes que hoje representam as grandes mazelas inerentes ao quadro das instituições policiais atuais já estavam presentes, notadamente quatro delas: duas polícias repartindo o ciclo policial e disputando o poder; o espírito de solidariedade corporativa exacerbado nas instituições policiais (que abre espaço para os desvios de conduta); a polícia militarizada (cuja rigidez hierárquica se contrapõe à necessária flexibilidade de uma polícia moderna orientada para a solução de problemas); e uma imiscível tomada de posições entre polícia e comunidade. Segundo nos conta Holloway (1997) em seu brilhante trabalho histórico, nem mesmo assassinatos de civis acobertados pelos superiores hierárquicos (que talvez hoje possam responder pelo eufemismo de “autos-de-resistência” constantes nos Boletins de Ocorrência) ou solicitação por melhores salários faltavam para compor o quadro.

Por outro lado, a intenção do governo de manter o controle do judiciário, subordinando os juízes de paz ao chefe de polícia, e conferindo, portanto, autoridade judiciária a esse último, está na raiz de uma questão até hoje problemática relacionada ao inquérito policial. Desde 1841 os chefes de polícia e seus delegados supervisionavam a operação do sistema policial, investigavam crimes e reuniam provas contra os suspeitos. Outrossim, tinham autoridade para reunir os autos e indiciar os mesmos, além de passar em julgado e sentenciar os que consideravam culpados de uma ampla

2. Nesse período, cerca de 40% da população eram compostos de escravos.

gama de ofensas contra a pessoa, a propriedade e a ordem pública. Tamanha concentração autoritária de poderes nunca passou despercebida pelos liberais que sempre a denunciavam, quando, finalmente, em 1871, foi concluída uma reforma judicial — ironicamente encabeçada pelo gabinete conservador, tendo o visconde de Rio Branco à frente. Tal reforma pôs fim à confusão entre as responsabilidades e autoridades policial e judicial [Holloway (1997, p. 227)]. Não obstante, o inquérito policial permaneceu como resquício daquele paradigma autoritário, já que ao mesmo tempo em que não contempla o princípio do contraditório, uma vez que não se trata de instância judicial, por outro lado sua instrução impacta diretamente na capacidade de o judiciário aceitar a denúncia e operar a condenação do réu. Desse modo, o inquérito policial, além de ser perverso sob o ponto de vista da equidade social — posto que, segundo Kant Lima (2000), os mais ricos teriam menores probabilidades de condenação, por meio da conhecida “armação do processo” —, impõe indiscutíveis óbices à eficácia da justiça criminal (colaborando com a impunidade), uma vez que todos os esforços empreendidos e depoimentos tomados de nada valem do ponto de vista judicial, tendo a investigação de ser novamente efetivada pelo Ministério Público, que é a autoridade para dar entrada ao processo judicial.

3.3.3 Problemas Atuais

Os anos se passaram, os espaços urbanos foram ficando mais e mais complexos, ao passo que nenhum mecanismo de controle administrativo das instituições policiais foi criado — a não ser a já existente rígida hierarquia da Polícia Militar que pune atrasos e coturnos sujos, mas é indulgente com os policiais envolvidos em crimes graves como extorsões e assassinatos. Chegando aos dias atuais, como observou Soares (2000), a inexistência de mecanismos eficientes de controle da polícia e de punição dos desvios de conduta permitiram que o “poder de polícia” fosse retido fragmentariamente por estratos mais inferiores da burocracia pública, mesmo porque geralmente as informações quase nunca tornam-se corporativas (ou oficiais), sendo do domínio pessoal do delegado ou do investigador local, que as utiliza, à margem da lei, em proveito da extração de uma quase-renda para si, inviabilizando assim a co-produção dos serviços policiais junto às comunidades.

No Brasil à exceção de pontuais experiências com modelos alternativos de policiamento comunitário, pouco se discutiu a exaustão do modelo de policiamento tradicional, principalmente no que diz respeito à sua eficácia. Como se considerou no início do trabalho, nesse ponto a discussão interna quase sempre descambava para a necessidade de uma polícia dura, com licença para matar, ou para o seu sucateamento. Às deficiências ontológicas inerentes ao modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente somam-se outros fatores idiossincráticos relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil, cujos resultados engendraram seis vicissitudes, conforme observado anteriormente: *a)* ciclo policial repartido; *b)* exacerbado corporativismo; *c)* visão militarizada; *d)* abismo entre polícia e comunidade; *e)* funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não-orientado para a investigação técnica; e *f)* policiais subvalorizados social e economicamente.

É uma triste ironia notar que as duas únicas experiências consistentes de reforma da polícia no Rio de Janeiro e em São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, foram batizadas com o mesmo nome e fracassaram basicamente pelos mesmos motivos. Em 1983, o Governo Franco Montoro iniciou um processo de reforma da polícia, que passaria a ser intitulada de “Nova Polícia”, cuja orientação procurava corrigir os graves problemas na segurança pública paulista diagnosticados como sendo consequência do aumento da corrupção, violência arbitrária e rebaixamento da eficiência policial. Segundo Mingardi (1991), o fracasso e o retrocesso nesse processo de reforma policial se deram pela incapacidade do governador e dos seus secretários de “resistir às pressões daqueles que não desejavam qualquer alteração no aparelho repressivo” [Mingardi (1991, p. 180)]. Em 1999, o Governo Garotinho, no Rio de Janeiro, também iniciava um ambicioso projeto de reforma policial, também intitulado de “Nova Polícia”, que incorporava, além do treinamento e valorização profissional, uma reforma gerencial com o emprego intensivo da informática (que possibilitava, entre outras coisas, um maior controle do uso dos recursos policiais) e o rígido controle quanto a desvios de conduta e corrupção policial. Segundo Soares (2000, p. 461), idealizador da proposta: “[...] há duas maneiras de combater a corrupção policial. Uma delas é o confronto aberto, radical e transparente, que envolve riscos, mas é o único que pode produzir resultados, e finalmente, trazer as mudanças necessárias. Os governadores costumam adotar uma segunda modalidade de enfrentamento: a aliança com os maus policiais, na tentativa de cooptá-los e submetê-los a um direcionamento construtivo. Esse método nunca funcionou. No entanto, é adotado por duas razões: em primeiro lugar os policiais corruptos chantageiam e ameaçam a ordem pública, acuando as autoridades direta ou indiretamente. Uma delas é provocar uma onda de seqüestros, por exemplo; outra é promover chacinas. Em segundo lugar, esses criminosos fantasiados de policiais são sedutores, pois oferecem resultados vistosos, prisões importantes, mesmo que inúteis. Ora, diante das ameaças e da atração exercida por resultados fáceis, os governantes acabam cedendo e optando pela estratégia da conciliação com esses grupos. É um erro. As consequências são as que estão aí: instituições degradadas e ineficiência”.

4 CENÁRIOS DE HOMICÍDIOS PARA O RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: SOCIAL *VERSUS* POLÍCIA

4.1 ELASTICIDADE DO HOMICÍDIO COM RELAÇÃO À DEMOGRAFIA, DESIGUALDADE, RENDA E DESPESAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

De acordo com as estimações descritas em Cerqueira e Lobão (2003*b*), foram obtidas as elasticidades de curto e longo prazo para o Rio de Janeiro e São Paulo, apontadas na Tabela 1. Tais estimativas, bem como os resultados numéricos dos exercícios que seguem à frente, deveriam ser interpretadas apenas como indicadores estilizados das relações entre os homicídios, os condicionantes sociais e o poder policial (aproximado aqui pelos gastos em segurança pública), uma vez que a robustez do modelo empírico ficou limitada diante da curta série de informações disponíveis.

TABELA 1

Elasticidades de Curto e Longo Prazo para Rio de Janeiro e São Paulo

Elasticidades	População	Gini	Renda	Despesa com segurança
Rio de Janeiro				
Curto prazo	1,065	3,431	-0,631	-0,361
Longo prazo	1,895	9,980	-0,486	-0,643
São Paulo				
Curto prazo	0,801	1,202	-0,195	-0,124
Longo prazo	0,940	3,609	-0,022	-0,145

Cinco observações podem ser feitas em relação a essas elasticidades. Em primeiro lugar, pode-se verificar que todos os sinais estão de acordo com o esperado pelo modelo teórico enunciados naquele trabalho. Em segundo lugar, percebe-se que, qualitativamente, os efeitos das variáveis discriminadas sobre os homicídios são análogos para o caso desses dois estados. Ainda, deve-se atentar para o grande efeito (grande elasticidade) da desigualdade da renda sobre o número de homicídios. Por outro lado, o efeito de um aumento nas despesas com segurança pública, ainda que seja no sentido de dissuadir o número de homicídios, parece ser limitado. Por fim, é interessante notar que, sistematicamente, as variáveis supramencionadas possuem maior elasticidade para o Rio de Janeiro em relação a São Paulo.

Todavia, como as elasticidades calculadas possuem naturezas muito distintas e só fazem sentido se pensadas conjuntamente, propôs-se um exercício para ilustrar os virtuais feitos de distintos enfoques nas políticas de segurança pública nesses dois estados ou com a ênfase “no social” ou com a ênfase no “aporte de recursos para o sistema de segurança pública”.

4.2 DESAFIOS PARA O PRÓXIMO GOVERNO: ENFOQUE NO SOCIAL *VERSUS* RECURSOS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

O exercício ora proposto visa ilustrar o grande desafio que os novos governos eleitos têm pela frente no que diz respeito ao combate aos homicídios. Com base nas elasticidades calculadas, projetou-se o crescimento populacional até o final dos próximos governos (isso é, até 2006) e elaboraram-se cinco hipóteses alternativas *ad hoc* em relação à evolução da renda *per capita* dos residentes desses estados, com relação à desigualdade e aos gastos com segurança pública.

Os cenários propostos foram:

C1) Evolução da renda, da desigualdade e dos gastos reais em segurança pública iguais ao do último ano disponível.

C2) Diminuição da desigualdade em 2% a.a., ao longo desses quatro anos.

C3) Aumento da renda *per capita* em 4% a cada ano.

C4) Aumento das despesas em segurança pública em 10% reais a cada ano.

$$C5) = C2 + C3 + C4.$$

O propósito aqui não é o de apontar as possíveis políticas ou canais que o Estado poderia lançar mão para obter as trajetórias descritas nas variáveis exógenas de C1 a C5, muito menos comparar os custos para o estado da implementação de políticas, ou ainda comparar graus de dificuldades para a consecução de cada uma daquelas hipóteses.

As Tabelas 2 e 3 relacionam o número e a taxa de homicídios para 100 mil habitantes, respectivamente, para o Rio de Janeiro, de acordo com cada um dos cenários propostos.

TABELA 2

Cenários para o Número de Homicídios para o Estado do Rio de Janeiro — 2000-1-2006-1

	HomC1a	HomC2a	HomC3a	HomC4a	HomC5a
2000-1	7.331	7.331	7.331	7.331	7.331
2001-1	8.270	8.270	8.270	8.270	8.270
2002-1	9.365	8.744	9.132	9.365	8.526
2003-1	10.624	8.604	10.134	10.264	7.929
2004-1	12.060	8.203	11.270	11.088	7.048
2005-1	13.696	7.714	12.546	11.904	6.142
2006-1	15.555	7.210	13.972	12.745	5.307

TABELA 3

Cenários para a Taxa de Homicídios para o Estado do Rio de Janeiro — 2000-1-2006-1

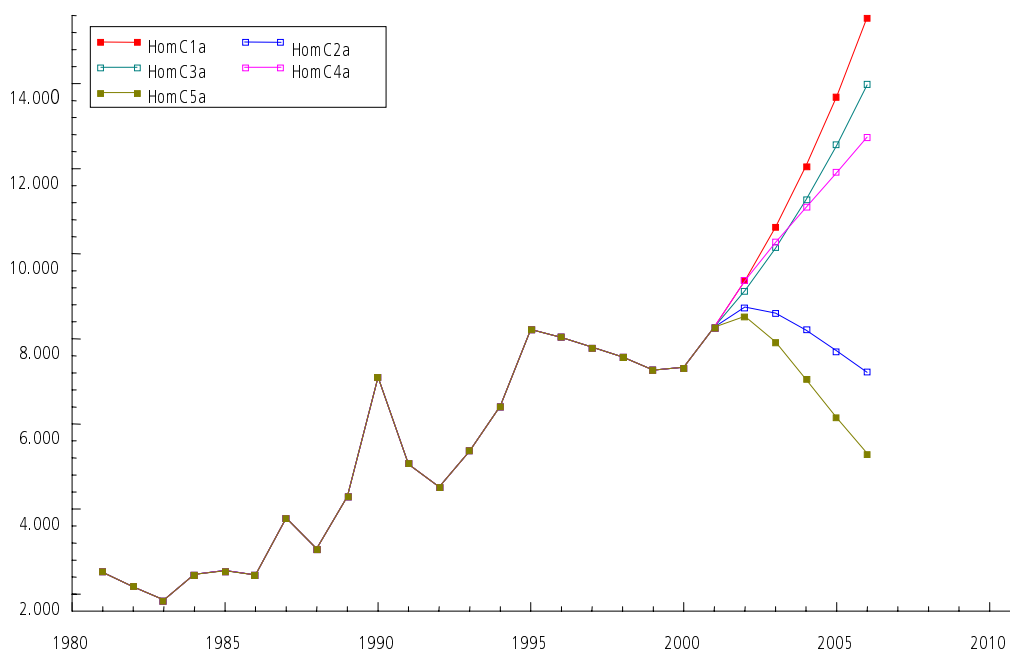
	TxHomC1	TxHomC2	TxHomC3	TxHomC4	TxHomC5
2000-1	53,1	53,1	53,1	53,1	53,1
2001-1	59,3	59,3	59,3	59,3	59,3
2002-1	66,6	62,2	64,9	66,6	60,6
2003-1	74,9	60,6	71,4	72,3	55,9
2004-1	84,2	57,3	78,7	77,4	49,2
2005-1	94,7	53,4	86,8	82,4	42,5
2006-1	106,6	49,4	95,8	87,4	36,4

O cenário descrito na primeira coluna, conforme apontado antes, pressupõe um quadro de estagnação da renda, de manutenção da desigualdade e dos gastos em segurança pública. Nessa situação, o crescimento vegetativo da população projetado seria suficiente para deteriorar sobremaneira as condições de vida no Rio de Janeiro, especificamente, pelo menos, no que se refere ao número e à taxa de homicídios que sofreriam um crescimento acentuado no estado, conforme também ilustrado no Gráfico 1. Por outro lado, a Tabela 2 e o mesmo gráfico deixam apontados que situações alternativas de crescimentos anuais acentuados na renda ou nas despesas em

segurança pública (colunas 3 e 4) apesar de gerarem algum efeito na diminuição dos homicídios, em relação à trajetória original, não são capazes de reverter a tendência na trajetória dos homicídios, o que seria possível, apenas, com a diminuição do grau de desigualdade, conforme explicitado na coluna 2 da Tabela 2 e no Gráfico 1. Obviamente, ainda, o efeito de todas as hipóteses positivas sobre os condicionantes sociais considerados e sobre o aumento das despesas em segurança pública, conjuntamente, lograria o melhor resultado sobre a diminuição no número de homicídios no estado, de modo a alcançar patamares de taxas de homicídios semelhantes àsquelas que vigoravam na segunda metade dos anos 1980.

GRÁFICO 1

Cenários de Homicídios para o Estado do Rio de Janeiro



Os resultados para o Estado de São Paulo são qualitativamente idênticos aos obtidos para o Rio de Janeiro, conforme pode-se depreender com base nas Tabelas 4 e 5 e no Gráfico 2. A diferença entre os dois estados se dá mais nas magnitudes das variações em termos do número e da taxa de homicídio, que são inferiores para São Paulo. Tais resultados devem estar refletindo as maiores elasticidades encontradas para o Rio de Janeiro. Desse modo, pode-se imaginar que, caso o quadro social para os próximos anos seja relativamente negativo, a tendência maior seria de uma deterioração no quadro da criminalidade carioca *vis-à-vis* a paulista. Por outro lado, as estimações permitem-nos conjecturar que mudanças positivas substantivas no quadro social brasileiro para os próximos anos podem fazer com que a diminuição na criminalidade (ou pelo menos nos crimes fatais contra a pessoa) seja muito maior no Rio de Janeiro.

TABELA 4

Cenários para o Número de Homicídios para o Estado de São Paulo — 2000-1-2006-1

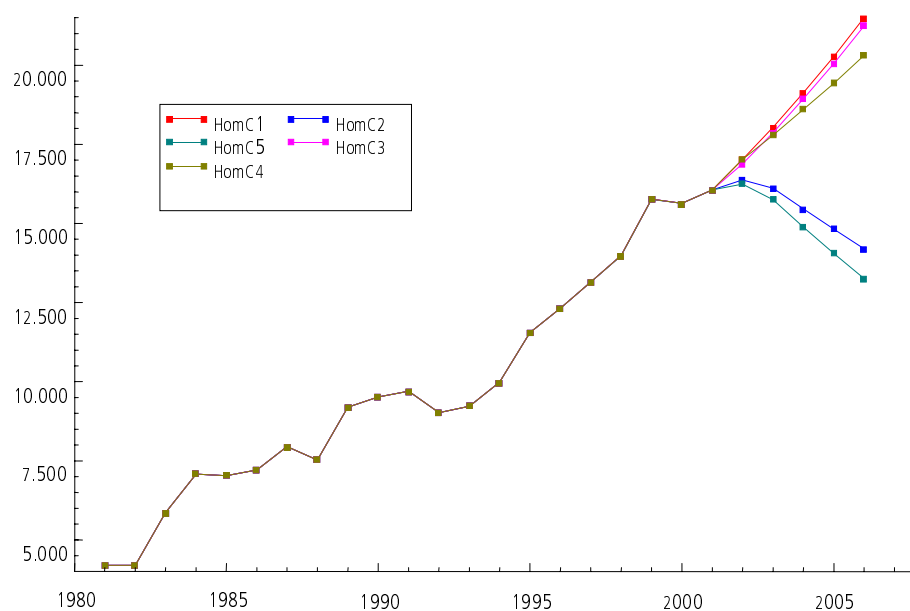
	HomC1a	HomC2a	HomC3a	HomC4a	HomC5a
2000-1	15.632	15.632	15.632	15.632	15.632
2001-1	16.062	16.062	16.062	16.062	16.062
2002-1	17.018	16.373	16.886	17.018	16.246
2003-1	18.041	16.112	17.877	17.798	15.749
2004-1	19.127	15.464	18.935	18.598	14.886
2005-1	20.278	14.820	20.057	19.433	14.047
2006-1	21.499	14.201	21.244	20.306	13.255

TABELA 5

Cenários para a Taxa de Homicídios para o Estado de São Paulo — 2000-1-2006-1

	TxHomC1a	TxHomC2a	TxHomC3a	TxHomC4a	TxHomC5a
2000-1	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0
2001-1	43,5	43,5	43,5	43,5	43,5
2002-1	45,4	43,7	45,1	45,4	43,4
2003-1	47,4	42,4	47,0	46,8	41,4
2004-1	49,5	40,1	49,1	48,2	38,6
2005-1	51,7	37,8	51,2	49,6	35,8
2006-1	54,0	35,7	53,4	51,0	33,3

GRÁFICO 2

Cenários de Homicídios para o Estado de São Paulo

De qualquer forma, é importante mais uma vez enfatizar que a despeito de os testes estatísticos terem sido significativos ao nível de 99%, a robustez dos resultados fica, em certa medida, prejudicada em face da curta série de dados disponível, cujo alcance estende-se a duas décadas de dados anuais.

Por fim, cabe salientar que a elasticidade dos gastos em segurança pública poderia se alterar significativamente em poucos anos, no caso em que se venha a pôr em curso uma reforma policial que confira maior eficácia e eficiência à polícia, situação que poderia vir a representar uma quebra estrutural, alterando completamente o cenário. Contudo, o que os dados até 1999 informam é uma grande limitação na eficácia dos recursos destinados à segurança pública, no sentido de coibir os homicídios, refletida nas baixas elasticidades encontradas.

5 CONCLUSÕES

As simulações desenvolvidas na seção anterior ilustram de forma dramática as conclusões sugeridas em Cerqueira e Lobão (2003b), de que: *a)* não há como equacionar a questão da criminalidade na região sem que sejam superados os grandes problemas socioeconômicos, particularmente relacionados à desigualdade da renda e ao adensamento populacional, que criam um campo fértil para os desajustes sociais; e *b)* políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados pífios, a menos que se reformule radicalmente a estrutura de segurança pública em vigor no Brasil, cujo eixo é centrado na polícia, com o modelo de policiamento orientado para o incidente.

À luz dessas considerações, fica claro que o bizantino debate reducionista acerca da ênfase da política de segurança pública em torno do social ou da polícia deveria ser superado, dando lugar à discussão centrada em um modelo integrado. Esse, por sua vez, deveria concatenar um conjunto de ações do Estado focalizadas nos jovens e nas regiões mais pobres — conforme apontam algumas possibilidades expressas na Tabela 2 em Cerqueira e Lobão (2003a) —, de modo que os condicionantes socioeconômicos que colaboram na determinação da criminalidade não resultassem meramente da *performance* macroeconômica.

Por outro lado, a baixa elasticidade das despesas em segurança pública pode estar sugerindo a exaustão do próprio modelo de policiamento orientado para o incidente, que se baseia no tripé detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, e que supõe uma estrutura ágil para combater o crime, por meio de patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores.³ Atualmente há uma tendência entre os criminólogos, especialmente entre os estudiosos de “polícia”, de que esse modelo não responde adequadamente às demandas a favor do controle da criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos, uma vez que sua atuação se dá nos efeitos e não nas causas, desprezando a compreensão acerca das complexidades inerentes às interações sociais, que estão na raiz dos problemas de desordem e desajustes comunitários, embriões dos crimes de maior gravidade. No Brasil, à exaustão desse próprio modelo de policiamento somam-se outros fatores

3. Vários estudos não conseguiram atestar a eficácia desse modelo, mesmo nos países desenvolvidos, como apontam Rosenbaum (2002) e Kelling *et alii* (1974).

idiossincráticos relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada, cujos resultados engendraram outras seis vicissitudes: *a*) ciclo policial repartido; *b*) exacerbado corporativismo; *c*) visão militarizada; *d*) abismo entre polícia e comunidade; *e*) funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não-orientado para a investigação técnica; e *f*) policiais subvalorizados social e economicamente.

Desse modo, um avanço nas discussões se daria com a substituição das infrutíferas questões em pauta de “quanto gastar”, e se o importante para conter a criminalidade é o “social” ou a “polícia”, para outras reflexões em torno de: 1) qual seria um modelo integrado de segurança pública (que levasse em conta ações integradas multidisciplinares nas comunidades, cuja polícia orientada para a solução de problemas seria um dos pilares); 2) como operacionalizá-lo; e 3) a sociedade aceitará pagá-lo?

BIBLIOGRAFIA

- BAYLEY, D. H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001 [tradução do original *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis* (1985)].
- BAYLEY, D. H., SKOLNICK, J. H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades americanas*. São Paulo: Edusp, 2001 [tradução do original *The New Blue Line: Police Innovation, em Six American Cities* (1986)].
- BLUMSTEIN, A., COHEN, J., NAGIN, D. (eds.). *Deterrence and incapacitation: estimating the effects of criminal sanctions on crime rates*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1978.
- BLUMSTEIN, A., COHEN, J., ROTH, J., VISHER, C. *Criminal careers and career criminals*, v. 1. Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1986.
- BRODEUR, J. P. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002 (tradução do original *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*).
- CERQUEIRA, D., LEMGRUBER, J., MUSUMECI, L. *Crime e Relato II: Bases de Dados da Saúde e Pesquisas de Vitimização*. Fórum de debates em Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. IPEA, 2º Encontro, 2000.
- CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. *Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos*. IPEA, 2003a (Texto para Discussão).
- _____. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. IPEA, 2003b (Texto para Discussão).
- GREENE, J. R. *Administração do trabalho policial*. 2002 [tradução do original *Managing Police Work: Issues and Analysis* (1982)].
- GREENWOOD, P. W., PETERSILIA, J., CHAIKEN, J. *The criminal investigation process*. Lexington, MA: D. C. Heath, 1977.
- HOLLOWAY, T. H. *Polícia no Rio de Janeiro — repressão e resistência numa cidade do século XIX*. 1997, FGV Editora.

- KANT LIMA, R. *O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos*. In: CERQUEIRA, D., LEMGRUBER, J., MUSAMECI, L., KANT LIMA, R. (orgs.). Fórum de Debates em Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. 1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal, Crime e Relato I: as Bases de Dados Policiais. IPEA, 2000.
- KELLING, G. W., MOORE, M. H. *The evolution of The current strategy of policing*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988 (Perspectives on Policing, 4).
- KELLING, G. L., PATE, T., DIECKAM, D., BROWN, C. E. *The Kansas city preventive patrol experiments: a technical report*. Washington, D.C.: Police Foundation, 1974.
- MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas — segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990)*. Rio Grande do Sul: Corag, 1991.
- ROSENBAUM, D. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In: BRODEUR, J. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SKOLNICK, J. H., BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2002 [tradução do original Community Policing: Issues and Practices around the World (1988)].
- SOARES, L. E. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- _____. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- SPELMAN, W., BROWN, D. K. *Calling the police: citizen reporting of serious crime*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1984.

EDITORIAL

Coordenação
(vago)

Supervisão
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luiz Carlos Palhares
Miriam Nunes da Fonseca
Tatiana da Costa (estagiária)

Editoração
Carlos Henrique Santos Vianna
Marina Nogueira Garcia de Souza (estagiária)
Rafael Luzente de Lima
Roberto das Chagas Campos

Divulgação
Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica
Edson Soares

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10^º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14^º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares