



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

# Como enfrentar a epidemia de violência no Brasil

NOTA DE POLÍTICA PÚBLICA



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

## ENFRENTANDO A EPIDEMIA DE VIOLÊNCIA NO BRASIL

### Mensagens principais:

Nas últimas duas décadas, o Brasil registrou importantes avanços econômicos e sociais: as taxas de pobreza foram reduzidas pela metade desde 2007 e as desigualdades dos níveis de renda familiar caíram substancialmente, como mostra a queda do coeficiente Gini de 0,59 para 0,52. Entretanto, depois de um rápido declínio no mesmo período, os índices de criminalidade e violência voltaram a crescer. Em 2016, o Brasil registrou mais de 61.000 homicídios. Esse nível endêmico de violência tem custos importantes, não apenas em termos de vidas humanas perdidas, mas também em custos econômicos, estimados entre 3,8 e 5,4% do PIB. Paralelamente, a alta incidência de violência afeta a confiança nas instituições governamentais e entre os próprios cidadãos. Em resposta ao agravamento da violência, o governo do Brasil aumentou significativamente os gastos públicos em segurança – em 37,8% entre 2007 e 2015. Também adotou uma política de encarceramento em massa e ampliou o uso da prisão preventiva, frequentemente para crimes mais leves e relacionados à posse de drogas. Como resultado, ultrapassou-se a capacidade do já superlotado sistema prisional, enquanto as taxas de criminalidade continuaram a crescer.

Esta nota aponta para melhorias de governança e gestão no setor de segurança pública como investimentos críticos para reduzir e prevenir o crime e a violência no Brasil. Com base na evidência internacional e nacional atual, a nota enfatiza cinco prioridades de reforma: (i) o enfoque político, (ii) a informação e o planejamento de políticas, (iii) o enfoque territorial, (iv) o financiamento e *accountability*, e (v) o engajamento do cidadão e o controle social. As medidas propostas por esta nota visam a:

- ***Promover um enfoque integrado de segurança cidadã.*** O crime e a violência, a exclusão social e a discriminação fazem parte de um ciclo vicioso que trava o desenvolvimento sustentável do país. Enfrentar o crime e a violência exige estratégias abrangentes, multissetoriais e

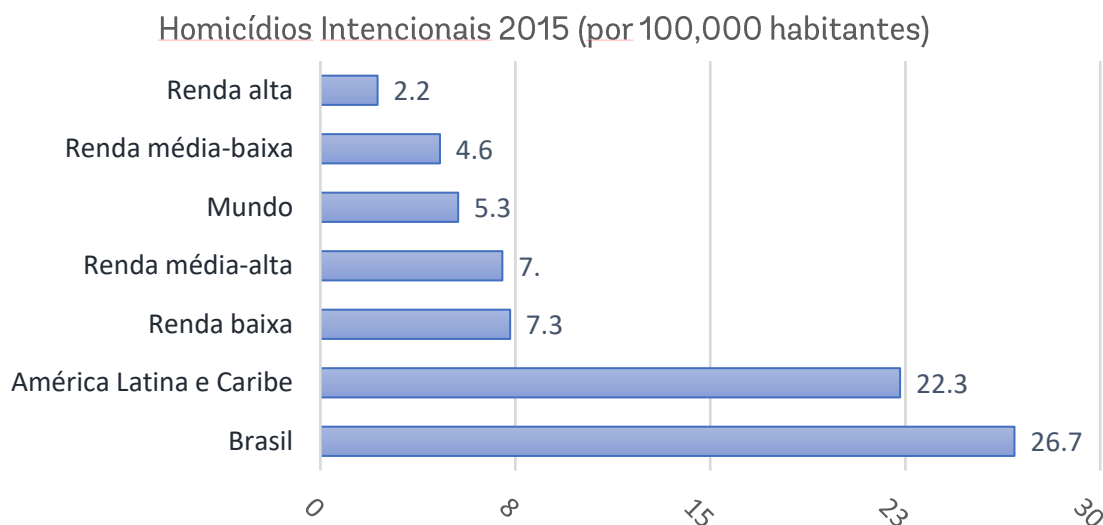
fundamentadas em evidências que fazem pleno uso das interdependências entre a prevenção (primária, secundária e terciária) e o controle. Não há dúvida que as intervenções que enfatizam excessivamente o controle deixam de enfrentar as causas fundamentais da criminalidade e da violência, tais como a discriminação, a exclusão e a falta de oportunidades, enquanto que as que enfatizam apenas a prevenção deixam de abordar questões como a impunidade e o enfraquecimento do estado de direito. As estratégias que visam a promover a segurança cidadã são efetivas quando a prevenção e o controle fazem parte de um todo integrado, no qual os incentivos estabelecidos pelo sistema judiciário e policial (certeza de encarceramento e cumprimento de sentença) são combinados com modelos mais efetivos de policiamento, estratégias sociais e situacionais de prevenção que visam a combater a tendência de recorrer ao comportamento violento e à exposição ao crime, e com mecanismos de participação e controle social. O crime e a violência são concentrados tanto geograficamente quanto entre grupos de indivíduos. Sendo assim, as estratégias também precisam ser focalizadas nos lugares e populações sob maior risco de vitimização.

- ***Melhorar a governança por meio do aumento da coordenação, escala e sustentabilidade das intervenções de segurança cidadã.*** A redução do crime e da violência exige mudanças de governança do setor de segurança pública e de sua doutrina prevalecente, critérios de financiamento, processos de planejamento e mecanismos de *accountability*. Isso exigirá: (a) o fortalecimento da coordenação, por meio da criação de uma estrutura institucional nos níveis local e nacional que permita a articulação sistemática e permanente entre os diferentes atores envolvidos para discutir políticas, elaborar estratégias de implementação, esclarecer os papéis e responsabilidades dos diversos participantes e assegurar que as ações realizadas se completam e se fundamentam nas ações dos demais; (b) esforços significativos para aumentar a escala de iniciativas (públicas e não governamentais) por meio da injeção de recursos naquelas que

sejam consideradas mais promissoras, em troca de acordos claros relativos aos indicadores de escala e resultados; e (c) a promoção de sustentabilidade a longo prazo por meio da institucionalização tanto dos mecanismos de coordenação quanto das transferências fiscais necessárias à execução da agenda contra o crime e a violência no longo prazo.

- ***Estabelecer sistemas rigorosos de monitoramento e mecanismos de avaliação a fim de gerar a evidência necessária ao desenvolvimento de políticas, melhorar a governança e desenhar operações mais custo-efetivas.*** Embora o Brasil tenha um grande número de iniciativas promissoras de prevenção do crime e da violência, o país carece de evidência rigorosa a respeito daquilo que realmente funciona e não funciona e das razões para o fracasso ou êxito de tais políticas e intervenções. Enquanto as causas fundamentais, a natureza, o nível e a localidade do crime e da violência evoluem com o passar do tempo, o Brasil precisa de instrumentos e mecanismos capazes de proporcionar às autoridades federais, estaduais e locais (a) informações confiáveis em tempo real sobre as várias dimensões e níveis de crime e violência; (b) monitoramento dos esforços de combate ao crime e à violência (quem é que gasta, quanto, onde e para fazer o quê?); e (c) avaliações e análises rigorosas dos resultados. Tais medidas tornariam possível estabelecer uma base de dados com informações práticas relativas à implementação de projetos fundamentados em evidências, consolidando um enfoque sistemático de “aprendizagem ao fazer” no qual as recomendações de políticas e o desenho das operações são orientados pela evidência.

Indicadores-chave e causas do crime e da violência no Brasil:



Fonte: World Development Indicators.

*As tendências recentes revelam que os indicadores-chave do desempenho do setor vem se deteriorando. Apesar dos significativos ganhos sociais e econômicos dos últimos dez anos, o Brasil permanece um dos países mais violentos do mundo. Depois de um declínio modesto e gradativo durante a década de 2000, os níveis de violência estão crescendo novamente. Em 2015, o Brasil foi o 11º país mais violento do mundo, com uma taxa de homicídios de 26,7 por 100.000 habitantes (Indicadores de Desenvolvimento Mundial). O país bateu ainda seu recorde histórico no número absoluto de homicídios (61.283) em 2016, quando a taxa de homicídios alcançou o patamar de 30,5/100.000 habitantes, superando o *benchmark* definido pela Organização Mundial da Saúde para caracterizar os países com níveis de violência de conflitos armados.<sup>1</sup>*

O valor agregado anual de perda de capacidade produtiva provocada pelos homicídios já foi estimado em 0,4% do PIB (Brasil 2018). Quando somados, os custos sociais e econômicos do crime e da violência já foram estimados entre 3,8 e 5,4% do PIB nacional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A taxa de homicídios registrada em 2016 corresponde a um crescimento de 13% e 34% em comparação com os resultados de 2015 e 2005, respectivamente (FBSP 2017).

<sup>2</sup> Carvalho et al. 2007; Cerqueira e Soares 2011. Um estudo diferente realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima o custo anual direto do crime e violência no Brasil em 3,8% do PIB, um resultado semelhante aos 3,6% do PIB regional da América Latina e do Caribe. Entre os 17 países estudados pelo BID, o Brasil registrou o custo mais alto do crime, com 53% do custo total da região (Jaitman 2017).

**O crime e a violência concentram-se em segmentos específicos da população.** De forma consistente com o perfil típico de idade e crime, a cara mais comum das vítimas do crime e da violência são jovens, do sexo masculino, pobres, afrodescendentes e que moram em bairros urbanos de baixa renda. A ausência do estado nas áreas de baixa renda, sem acesso suficiente aos serviços públicos – nas quais a relação entre a polícia e a comunidade frequentemente são tensas, violentas e ilegais – tende a ampliar as vulnerabilidades sociais, subverter a confiança dos cidadãos nas instituições e aumentar ainda mais os riscos de violência e crime (Lima: 2018). Nesse contexto, enquanto a taxa de homicídios do país como um todo foi de 26,7/100.000 em 2015, ela chegou a 40,2/100.000 entre os afrodescendentes e 86,3/100.000 entre jovens afrodescendentes (15 a 29 anos de idade), sendo esta última 2,7 vezes superior à taxa de homicídios registrada para a população de jovens brancos (Brasil: 2017). Os dados de violência contra a mulher também são alarmantes. Apesar da adoção da Lei Maria da Penha há 10 anos, o Brasil possui a quinta maior taxa de violência contra a mulher, segundo as Nações Unidas. Entre 1980 e 2013, o número de feminicídios por ano aumentou de 1.353 para 4.762 no país – um crescimento de 252% (Wasielfisz: 2015). Em 2016, foram denunciados 49.497 estupros (FBSP: 2017).

**O crime também se concentra geograficamente.** Em 2016, 2,2% dos municípios brasileiros (isto é, um total de 123 municípios) registraram mais da metade dos homicídios cometidos no país. Além disso, nas cidades mais violentas, metade de todos os homicídios ocorreu em apenas 10% dos bairros (IPEA/FBSP: 2018). Muitas vezes, os locais marcados pelos maiores índices de violência sofrem também dos maiores efeitos de vulnerabilidade econômica e social. Frequentemente, os *clusters* geográficos de homicídios a nível estadual são acompanhados por baixos níveis de aprendizagem escolar, altas taxas de desistência escolar e desigualdade (Brasil: 2018). De forma semelhante, as taxas de pobreza extrema e de baixo acesso a serviços públicos nos 10 municípios

mais violentos são 9 vezes mais altas do que nos 10 municípios menos violentos (Brasil: 2018).

**Os *clusters* geográficos e as rotas estratégicas do tráfico de drogas.** Na última década, o mercado de drogas ilícitas no Brasil registrou mudanças significativas que impactaram a estrutura, o perfil e as modalidades operacionais do crime organizado. As mudanças em questão refletem uma evolução dos mercados globais de drogas e o aumento do consumo de drogas no Brasil, e podem explicar certas tendências e padrões geográficos recentes. Entre 2010 e 2015, os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e Piauí sofreram aumentos significativos de homicídios (77,7%, 75,5% e 54%, respectivamente). Em 2015, as taxas mais altas de homicídios eram concentradas em Sergipe, Alagoas e Ceará. Esse padrão de violência não foi acidental (Miraglia 2015), pois os estados que sofreram aumentos dramáticos nas suas taxas de violência são concentrados estrategicamente em termos geográficos. Em decorrência da sua longa fronteira terrestre com todas as três maiores fontes de cocaína – Colômbia, Peru e Bolívia – o Brasil tornou-se um ponto privilegiado de trânsito para o contrabando de drogas em direção à Europa pela África Central e Ocidental (Relatório Mundial de Drogas de 2017 das Nações Unidas). É importante observar que, além do contrabando e distribuição de drogas, as organizações de traficantes (DTOs) também operam um grande número de empresas ilícitas e gerenciam muitos aspectos da vida nos bairros sob seu controle, contribuindo à formação da identidade da comunidade e frequentemente preenchendo as lacunas deixadas por governos e instituições legais ineficientes, ao mesmo tempo em que ajudam a gerenciar os mercados locais de trabalho e a fornecer assessoria jurídica e serviços de segurança. Finalmente, embora a violência das DTOs relativa às rotas do tráfico ou aos mercados não seja novidade, nos últimos anos verificou-se um aumento significativo da violência diretamente ligada ao disciplinamento de dissidentes e desertores em potencial, pois estes tendem a desafiar a credibilidade das organizações. Mais especificamente, a recente ruptura do pacto de não-violência entre

o PCC (*Primeiro Comando da Capital*) e o CV (*Comando Vermelho*) no final de 2016 parece ter sido uma das causas dos recentes aumentos da violência em diversos lugares do país.

**As taxas de encarceramento também revelam uma tendência preocupante.** A população carcerária alcançou a marca de 726.000 em 2015 (94% de homens, 40% em prisão preventiva). Entre 2005 e 2018, a taxa de encarceramento mais do que dobrou, saltando de 160 para 328/100.000 e colocando o Brasil na sétima posição mundial em termos da taxa de encarceramento.<sup>3</sup> A taxa de ocupação (baseada na capacidade oficial dos sistemas prisionais brasileiros) chegou a 164,5%. O crescimento da população prisional é resultado de duas tendências inter-relacionadas que marcaram a última década: o uso ampliado da prisão preventiva e o aumento de prisões por posse de drogas (apesar de uma alteração no código penal em 2006 que descriminalizou a posse de pequenas quantidades de maconha para uso pessoal). Quarenta por cento da população carcerária do Brasil ainda aguarda julgamento.<sup>4,5</sup> Nos estados nordestinos do Piauí e do Maranhão, essas taxas chegam a 60%. É evidente que a prisão preventiva e as prisões superlotadas estão longe de promover a reinserção social dos internos e provavelmente contribuem para o círculo vicioso da reincidência.

**A recente deterioração da situação de crime e violência ocorre em um contexto de maiores despesas públicas e privadas e algumas iniciativas promissoras.** De um lado, os gastos com a segurança pública aumentaram 37,8% entre 2007 e 2015, alcançando um volume total de R\$ 87,8 bilhões em 2015. Por outro lado, os enfoques adotados por alguns municípios e estados brasileiros mostraram potencial em termos da redução e prevenção do crime e da violência. Os destaques/pilares-

---

<sup>3</sup> Fonte: International Centre for Prison Studies, Prison Population Studies, disponível em <http://www.prisonstudies.org/>.

<sup>4</sup> Center for Studies in Criminology and Citizenship (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, CESEC).

<sup>5</sup> De acordo com Schietti Machado, ex-procurador geral de Brasília, Distrito Federal, os juízes estão utilizando a prisão preventiva com maior intensidade pelo simples motivo de que o sistema de justiça penal não consegue processar os casos com a devida eficiência. Ele argumenta que a natureza exageradamente longa dos julgamentos e recursos em casos criminais tem levado a pressões públicas em favor do encarceramento de pessoas suspeitas de atividade criminosa mesmo antes de serem julgadas e sentenciadas. Como resultado, os juízes estão abandonando o princípio da presunção de inocência, apesar da proteção oferecida pela Constituição do Brasil como pedra fundamental do sistema de justiça criminal.



chave abaixo foram identificados como fatores essenciais ao sucesso desses programas, e são componentes comuns às estratégias bem sucedidas adotadas por algumas cidades latino americanas.

- **Pilar 1: Dependência sistemática de dados detalhados e de alta frequência** com a função de orientar as políticas e a alocação de recursos e servir de base para pesquisas. Esses objetivos podem ser alcançados por meio da criação ou fortalecimento de sistemas de informação e observatórios do crime, com a finalidade de produzir coletas e análises de dados de maior qualidade, criar parcerias com centros acadêmicos, investir em grandes sistemas de informação e treinar pessoal em inteligência/investigação criminal, etc.;
- **Pilar 2: Fortalecimento da distribuição das forças policiais e estratégias gerenciais dos sistemas de segurança pública**, com a integração operacional das instituições policiais de tal forma a otimizar todo o ciclo de policiamento, estabelecer metas a serem alcançadas (seguindo um enfoque de gestão orientada por resultados) e proporcionar incentivos;
- **Pilar 3: Políticas sob medida focalizadas nos locais de maior criminalidade e de populações de maior risco por meio de estratégias de controle e prevenção multissetoriais**; por exemplo, com uma combinação do emprego efetivo da força policial (orientada à resolução de problemas e policiamento *hot-spot*, treinamento comportamental) e de iniciativas de prevenção social e situacional (Lima, 2016B; Carbonari e Duran, 2017).
- **Pilar 4: Um enfoque integrado que inclui o envolvimento da comunidade e mecanismos mais fortes de *accountability* e transparência**; por exemplo, por meio da criação de espaços permanentes para o envolvimento dos cidadãos nas fases de desenho e implementação de políticas, reuniões sistemáticas e periódicas com as autoridades, disseminação dos resultados, mecanismos e sistemas de informação que permitam ao cidadão dar o seu feedback anonimamente e relatar

incidentes/preocupações em segurança, ao mesmo tempo em que recebe informações a respeito de projetos e investimentos, etc.<sup>6</sup>

Embora sejam pequenos em termos de escala, alguns programas promissores foram empreendidos por organizações da sociedade civil. Por exemplo, o *Instituto Sou da Paz* introduziu um programa para combater a violência nas escolas chamado *Construindo Pontes*, inspirado por um programa adotado em Chicago, chamado *Becoming a Man* (Tornando-se Homem) que oferece terapia cognitivo comportamental para jovens na escola secundária em situação de risco; ou os programas das organizações *Luta pela Paz*, *Afro reggae* e *Gol de Letra*, focados em atividades esportivas, culturais e desenvolvimento de habilidades para jovens moradores de comunidades carentes (incluindo reforço escolar e apoio na inserção no mercado de trabalho) com a finalidade de impedir o seu envolvimento com gangues e grupos criminosos, juntamente com outros programas projetados para reinserir membros de gangues no mercado de trabalho. No entanto, a sustentabilidade e o ganho de escala de programas como estes é constantemente afetada pela instabilidade de financiamento, bem como por falhas de coordenação entre os diversos níveis de governo e demais participantes. Como resultado, mesmo os programas mais promissores tendem a ter vida curta, com pouca integração com estratégias mais amplas, pouco monitoramento e não são rigorosamente avaliados. Assim, gera-se pouca evidência e lições de políticas limitadas a respeito daquilo que realmente funciona e das causas do seu sucesso ou fracasso.

## O crítico desafio à governança

A boa governança e gestão de políticas no setor de segurança pública se fundamentam em cinco elementos-chave: (a) o enfoque político, (b) informação e planejamento de políticas, (c) o enfoque territorial, (d)

---

<sup>6</sup> Exemplos de políticas de segurança pública associadas à redução do crime e da violência nos últimos dez anos abrangem: (i) as políticas inovadoras adotadas no Estado de São Paulo, que agora tem o índice mais baixo de homicídios do país; (ii) as Unidades Policiais de Pacificação (UPPs) que, por um período significativo levaram a uma redução constante no número de homicídios cometidos no Rio de Janeiro, apesar dos retrocessos recentes; (iii) o “Pacto de Vida” em Pernambuco, que resultou em sete anos de reduções significativas das taxas de homicídio entre 2007 e 2013; e (iv) o programa “Fica Vivo” adotado em Minas Gerais. O Anexo 1 apresenta uma breve descrição desses programas.

financiamento e *accountability*, e (e) participação cidadã e controle social. Abaixo, discutimos os desafios que cada um desses elementos enfrenta:

- **Enfoque político.** O trabalho policial tende a fundamentar-se em um enfoque reativo orientado pela ocorrência de incidências, treinamento precário de policiais e um modelo cultural que favorece a severidade das sanções e leva ao encarceramento em massa de pessoas que cometeram pequenas infrações, superlotando presídios. Esse enfoque contrasta com as evidências internacionais que demonstram que a solução mais efetiva em termos de custos é enfrentar o crime por meio da prevenção.<sup>7</sup> Essa meta pode ser alcançada não apenas por meio de políticas efetivas de prevenção de curto e longo prazo, mas também pela eficiência e legitimação das instituições (sistema de justiça, segurança/polícia) e pelos parâmetros de dissuasão definidos por essas instituições. A literatura também evidencia a eficiência relativa da estratégia por trás do emprego das forças policiais, da severidade das punições e das condições dos presídios e seus resultados para a prevenção da reincidência. À luz da evidência existente, o sistema brasileiro, caracterizado por tendências preocupantes de encarceramento em massa e pela falta de um enfoque de prevenção do crime na escala certa e fundamentado em evidência, apresenta hoje poucas possibilidades de maximizar o potencial de dissuasão dos sistemas de justiça/polícia, e corre o risco de reforçar ainda mais o ciclo vicioso que tende a soltar pessoas que cometeram pequenas ofensas já transformadas em autores de crimes de gravidade crescente.
- **Informação e planejamento de políticas.** Falta ao país um sistema robusto e confiável de informações relativas à segurança pública, o que gera pouquíssimos dados relativos à efetividade de políticas e programas, aos padrões do crime e consolida, portanto, a ausência de uma base para orientar o planejamento de políticas. Devido à natureza concentrada do crime (em poucos municípios, em poucos conjuntos de ruas e entre uma pequena percentagem de indivíduos),

---

<sup>7</sup> Assunto revisto e discutido por Chioda (2017).

um sistema preciso e confiável de informação é uma pré-condição essencial para o emprego eficiente e efetivo de recursos e a definição de políticas. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (SINESP) foi lançado em 2012 em uma tentativa de padronizar a coleta de dados, mas poucos estados cumpriram os requisitos. Em geral, o sistema permanece deficiente.

- **Enfoque territorial.** Somente um pequeno número de intervenções é ajustado à natureza específica e às causas do crime e da violência. Menos ainda se concentram em medições rigorosas dos mecanismos subjacentes capazes de explicar o sucesso/fracasso das políticas e de identificar o que pode ser aplicado e adaptado em outros contextos. Entretanto, conforme ressaltado acima, a natureza concentrada do fenômeno do crime e violência exige um enfoque ajustado especificamente à cada situação para implementar qualquer estratégia/política de prevenção do crime.
- **Financiamento e *accountability*.** Os padrões do setor de segurança para a classificação de gastos, critérios de financiamento e necessidades de monitoramento e avaliação dos programas não são definidos de maneira uniforme. Além disso, a coordenação entre o governo federal e as autoridades locais e a falta de uma estrutura clara de gestão e responsabilização levam a fluxos instáveis de recursos que, por sua vez, impedem a implementação da política em questão. No sistema federal do Brasil, os estados são os principais responsáveis pela implementação de ações políticas e de gestão de recursos no setor de segurança pública. Entretanto, a maior parte dos recursos vem do orçamento federal e faz parte do Fundo Nacional de Segurança Pública.<sup>8</sup> A transferência de recursos federais aos estados e municípios (em menor medida) se faz de forma muito fragmentada para cada acordo específico, sem o estabelecimento de uma visão coerente e sistêmica definida por uma política nacional de segurança. Ao mesmo tempo, essas operações são prejudicadas pelo fato de os governos subnacionais não terem a capacidade necessária para

---

<sup>8</sup> O NFPS foi criado em 2013.

gerenciar e executar os recursos, levando frequentemente à devolução do dinheiro ao orçamento federal.

- **Envolvimento do cidadão e controle social.** O cidadão não se envolve na formulação das políticas de segurança pública e os mecanismos de controle social e responsabilização são apenas incipientes.

Com todas essas questões, o marco regulatório atual não é capaz de promover a coordenação, compartilhamento de informações, responsabilização e convergência de metas entre as agências federal, estadual e municipal – incluindo as duas forças policiais estaduais existentes, os guardas municipais, promotores, tribunais e prisões (Lima 2018). As políticas públicas que tentaram institucionalizar essa coordenação também não conseguiram alcançar o nível necessário de coordenação entre as agências de segurança pública e as diversas agências governamentais<sup>9</sup> (por exemplo, educação, assistência social, saúde, etc.), bem como entre os atores governamentais e não governamentais capazes de atuar na prevenção do crime e da violência.

### Oportunidades emergentes e áreas de ação:

A configuração institucional hierárquica e complexa do Brasil e as suas fraquezas representam obstáculos à eficiência e ao desempenho do sistema de segurança pública. A coordenação entre os diversos atores é um tremendo desafio, mas é absolutamente indispensável e necessária.<sup>10</sup>

Com o reconhecimento tanto da prioridade quanto da complexidade da governança política exigida pela implementação de prevenção efetiva e de estratégias de segurança pública no contexto do governo federal, mudanças institucionais importantes foram introduzidas em busca da coordenação,

---

<sup>9</sup> Exemplos abrangem a fragilidade institucional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o fracasso do Programa Policial de Pacificação (UPP) do Rio de Janeiro (Lima 2018).

<sup>10</sup> Os governos estaduais supervisionam as principais agências policiais (a Polícia Militar, responsável pelo patrulhamento ostensivo e a Polícia Civil, encarregada da função investigativa) e tradicionalmente têm sido responsáveis pelo desenho e implementação das estratégias de prevenção do crime. Entretanto, os municípios vêm assumindo um papel crescente no campo da prevenção. No nível federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que era subordinada ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, era responsável pela coordenação geral das políticas nacionais de segurança pública e pelas agências policiais desde a sua criação no final da década de 1990. A agência principal no nível federal é a Polícia Federal, que realiza tarefas semelhantes às do FBI nos Estados Unidos.

responsabilização, financiamento e implementação de uma política de segurança pública:

- **Coordenação** (diversos ministérios e níveis de governo). No início de 2018, o governo federal anunciou a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Pública, que assumiu todas as funções e responsabilidades da segurança pública, mas ainda está em fase de estruturação. O Ministério também criou uma Câmara Intersectorial de Prevenção (grupo técnico), composta por representantes de diversos ministérios.
- **Financiamento & accountability.** A aprovação e lançamento recentes do Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) e uma revisão do Fundo Nacional de Segurança Pública pretendem criar um mecanismo de financiamento mais ágil e efetivo e orientado a resultados para os governos subnacionais que poderia, por exemplo, ser aplicado aos programas de prevenção. O Ministério também formalizou um acordo com a Ouvidoria do Exército a fim de estabelecer um sistema de monitoramento de todas as unidades estaduais da Polícia Militar no país.
- **Coleta de dados e assessoria política fundamentada em evidência.** O novo Ministério está enfatizando a melhora dos sistemas de informação (coleta de dados, sistemas de responsabilização e diagnóstico), juntamente com a construção de capacidade por meio da criação de um *think-tank* para o planejamento, monitoramento e avaliação de políticas.

Essas alterações institucionais, muitas das quais ainda não foram plenamente implementadas, oferecem uma oportunidade única para melhorar o desempenho do setor.

### Opções Políticas e Recomendações

A construção de um ambiente institucional em que estratégias, políticas e projetos de enfrentamento sistemático das questões complexas de crime e violência no Brasil e a resolução dos desafios de governança no setor são

fundamentais para a promoção de um enfoque integrado de segurança e para melhorar efetividade dos gastos do setor de segurança pública.

Para *promover um enfoque integrado de segurança cidadã*, as ações políticas devem se fundamentar nos pilares do “enfoque político” e do “enfoque territorial”. As ações recomendadas são:

- **O enfoque político:** Desenvolver um enfoque integrado de segurança cidadã, combinando a prevenção social com enfoques fundamentados nos resultados do trabalho policial; testar e adotar sistemas alternativos de justiça com a melhoria das condições das prisões, de tal forma a promover a função de reabilitação do sistema de justiça e facilitar a reinserção produtiva na sociedade. Assim, recomenda-se: (i) *a institucionalização de mecanismos capazes de melhorar a coordenação entre os diferentes atores envolvidos como participantes-chave no setor*; (ii) *a avaliação de sistemas alternativos de justiça e a promoção de alterações doutrinárias entre os diversos atores-chave do setor, com o objetivo de passar de operações de policiamento ineficientes, reativas e fundamentadas na ocorrência de incidentes para enfoques proativos, bem como de superar a situação das condições duras das prisões e promover a função de reabilitação do encarceramento*; e (iii) *assegurar-se de que disciplinas relativas a diversos tipos de policiamento efetivo (Policiamento Orientado a Problemas (POP), hot-spots, policiamento comunitário, delegacias da mulher) sejam incluídas no currículo nacional sugerido pelo governo nacional para servir de base do treinamento dos governos estaduais (as intervenções iniciais poderiam ser feitas junto a governos estaduais selecionados capazes de construir e avaliar tais programas-piloto).*
- **O enfoque territorial:** desenhar, testar e implementar uma Política Nacional de Redução de Homicídios. O foco principal seriam os locais onde o crime está concentrado (*hot-spots*); isto é, seria necessário identificar municípios e bairros-chave para intervenções primárias, secundárias e terciárias de prevenção que incluam: (i) esforços de *prevenção situacional*, visando a reduzir as oportunidades para o



cometimento de crimes (isto é, melhora da iluminação pública, vigilância natural, recuperação de espaços públicos, implementação de câmeras com monitoramento em centros operacionais, etc.), com a inclusão obrigatória de infraestruturas comunitárias, tais como parques e áreas de lazer, especialmente para crianças e jovens (ainda que estes tendam a gerar um maior impacto em termos de bem estar do que em indicadores de crime); (ii) *atividades de prevenção social*, com a meta de enfrentar os fatores de risco que vitimam esses grupos, pois correm maior perigo de tornar-se vítimas/autores da violência, especialmente os jovens, usuários de drogas, mulheres e moradores da rua; combinação de enfoques de curto e longo prazo com início no período pré-natal, aumentando os investimentos em educação, com ênfase em habilidades de importância essencial ao enfrentamento das necessidades socioemocionais de tal forma a tornar os investimentos tradicionais em capital humano mais efetivos; repensar o papel das escolas e mesmo dos centros de juventude como pontos de entrada para a oferta de uma diversidade de serviços projetados para reduzir os níveis de vulnerabilidade e os fatores de risco; tirar vantagem das intervenções comportamentais, de identificação e de normas sociais; facilitar o trabalho da escola no sentido de estimular a transição para o trabalho, com ênfase especial na qualidade do emprego e nas carreiras com potencial de progresso em vez de empregos de curto prazo; quando possível, fazer uso do papel de dados e tecnologia digital para fins de prevenção; (iii) *enfoques inovadores à prevenção terciária*. Os sistemas penais e criminais do Brasil estão sobrecarregados pelo número crescente de casos e presos. Sistemas alternativos não apenas aliviarão a pressão, mas assegurarão que a prisão preventiva fosse usada somente como último recurso para os crimes mais graves.<sup>11</sup> Experiências e testes com programas que visam a desviar os criminosos em potencial do sistema de justiça criminal e fortalecer a justiça fundamentada na comunidade, e focados em transformar o sistema atual em algo mais justo, rápido e custo-efetivo,

---

<sup>11</sup> *International Bar Association Human Rights Institute (2010), "One in Five: The Crisis in Brazil's Prisons and Criminal Justice System.!"* (Um em cada Cinco: a Crise no Sistema de Prisões e Justiça Criminal do Brasil).



são fundamentais. Exemplos incluiriam tribunais móveis que levam a justiça para perto do cidadão, centros integrados de cidadania, programas de reabilitação que formalizam o envolvimento da família, sistemas de apoio durante o período de encarceramento e sistemas alternativos de detenção antes do julgamento com supervisão adequada, bem como sentenças e programas que não envolvem custódia, mas estimulam a reabilitação do criminoso. Da mesma forma, estimularíamos a introdução de programas-piloto e sistemas de avaliação de novos enfoques no combate às drogas e na redução do seu uso. Por exemplo, o programa *Braços Abertos* testado em São Paulo tem o objetivo de encorajar a reintegração social dos viciados em crack e dos moradores de rua por meio de benefícios como cuidados com a saúde (tratamento diário com psicólogos e equipes especializadas), abrigos temporários, colocação em empregos, refeições, treinamento técnico e salários diários. A iniciativa foi implementada em escala muito pequena e ainda carece de uma avaliação mais robusta, mas tem a importância de representar a primeira vez que o governo de São Paulo adota uma posição em relação ao consumo de drogas ilícitas dentro de uma perspectiva de saúde pública, em vez de uma visão punitiva.

Para melhorar a governança e aumentar a coordenação, escala e sustentabilidade das intervenções no campo da segurança cidadã será necessário adotar ações políticas relacionadas com as dimensões de “financiamento e *accountability*” e “participação civil e controle social”. As medidas recomendadas são:

- **Financiamento e *accountability***: a reestruturação do financiamento das intervenções na segurança pública de tal forma a vincular o financiamento aos resultados, estabelecer critérios de seleção consistentes e procurar oferecer apoio aos esforços das atividades e sistemas de controle adotados pelos estados, municípios e organizações não governamentais. Recomenda-se enfaticamente que *critérios de seleção sejam desenvolvidos com base em metas determinadas no contexto de uma estratégia nacional de*

*financiamento das intervenções que, por sua vez, serão implementadas pelos governos subnacionais, organizações da sociedade civil ou setor privado.*

- **Engajamento do cidadão e controle social:** a construção e/ou fortalecimento dos canais de diálogo entre as comunidades e o governo; a criação de conselhos deliberativos de segurança pública com a participação da sociedade civil e do setor privado; e o financiamento de iniciativas promissoras a nível local envolvendo agências governamentais e não governamentais de prevenção social e situacional. Recomenda-se *melhorar os mecanismos de participação da sociedade civil e do setor privado, bem como de controle social no setor, tanto no nível nacional quanto no subnacional.* O engajamento do setor privado pode ser incentivado, por exemplo ao convidar representantes a participarem de reuniões fechadas com os Ministérios nos níveis estadual e local para debater as questões de segurança e apresentar evidências internacionais de parcerias que têm gerado bons resultados.

*Para estabelecer mecanismos rigorosos de monitoramento e avaliação com o objetivo de gerar as evidências exigidas para desenvolver políticas; melhorar a governança; e desenhar operações mais custo-efetivas, ações políticas devem ser implementadas em relação à dimensão de informação e planejamento de políticas. As ações recomendadas são:*

- **Informação e planejamento de políticas:** promover uma cultura de avaliação sistemática e rigorosa de tal forma a proporcionar uma base de informações para o processo de planejamento e desenho de políticas fundamentadas em evidências por meio da criação de um *think-tank* para orientar o desenho de políticas mais custo-efetivas no setor de segurança pública. Recomenda-se enfaticamente: (i) *o fortalecimento dos sistemas de informação e investimento em um sistema nacional confiável de dados estatísticos do crime e violência capaz de permitir o uso de evidência como ferramenta de desenho de políticas, informação e avaliação, mesmo nos níveis estadual e local, por exemplo por meio do estabelecimento ou fortalecimento dos*

observatórios existentes do crime e da capacitação em análise de dados em; e (ii) *o mapeamento e avaliação rigorosos de iniciativas promissoras de segurança cidadã atualmente em fase de implementação no nível local.*

## Referências

Astolfi, R. (2015). “Conselhos, planos e guardas: o município como espaço potencial de inovação em segurança pública”. Em Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (pp. 104-105). São Paulo, Brasil: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Beato, C. & Silveira, A.M. (2014). Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p. Art. 20. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.dr>.

Brasil (2017). *Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes*. São Paulo: Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Brasil (2018). *Relatório de Conjuntura no. 4: Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República/Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos.

CAF (Corporación Andina de Fomento). (2014). *Towards a Safer Latin America: A New Perspective to Prevent and Control Crime*.

Carbonari, Flavia e Duran, Pamela. (2017). *Programmatic Approach on Violence Prevention in Brazil: Summary Findings & Options for a Strategic Engagement*. Banco Mundial.

Chioda, Laura. (2017). *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum. Washington, DC: Banco Mundial.

Engel, C. (2015). *Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. Brasília: Ministério da Justiça, SENASP.

FBSP –Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2017). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Brasil: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Feltran (2008), “Resposta ilegal ao crime: repertórios da justiça nas periferias de São Paulo”.

Goldberg, Michael; Wook Kim, Kwang; e Ariano, Maria (2014). *How Firms Cope with Crime and Violence*. Washington DC; Banco Mundial.

International Bar Association Human Rights Institute (2010), *One In Five: The Crisis In Brazil’s Prisons and Criminal Justice System*, 37.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública/. (2018). [Atlas da Violência 2018](#).

Jaitman, Laura (ed.) (2017). *The costs of crime and violence: new evidence and insights in Latin America and the Caribbean* / editora, Laura Jaitman. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Lima, Renato S. (2016a). “Os Custos da Violência no Brasil”. Relatório e apresentação produzidos para o Banco Mundial como parte do PA sobre a Prevenção de Violência no Brasil.

Lima, Renato S. (2016b). “Avaliando o desempenho e a sustentabilidade do Pacto pela Vida em Pernambuco”

Lima, Renato S. (2018). “Nota Técnica: Novos Modelos de Governança em Segurança Pública”. Working Paper.

Miraglia, P. (2015) *Drugs and drug trafficking in Brazil: Trends and policies*. Washington DC: Brookings Latin America Initiative.

Ratton, J. L. (2015). *Pacto pela Vida em Pernambuco: o que funcionou, o que não funcionou, o que é promissor*. mimeo.

UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nova York: UNDP.

Banco Mundial. (2011a). *Making Brazilians Safer: Analyzing the dynamics of Violent Crime*. Banco Mundial: Washington DC.

Banco Mundial. (2011b). *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2014). *Addressing Interpersonal Violence and Crime: A Framework for Action*. Não publicado.

**Anexo 1. Práticas promissoras implementadas por governos subnacionais no Brasil**

Programas Estaduais	Aspectos Relevantes
São Paulo	No caso específico de São Paulo, não houve um ponto de virada após a implementação de uma política ou programa específico, mas um declínio gradativo nas últimas décadas. Na literatura, não há um consenso a respeito dos fatores que mais impactaram a redução de homicídios.
Unidades de Pacificação do Rio de Janeiro	No caso do Rio de Janeiro, que também tentou um enfoque combinado de controle e prevenção nas áreas das favelas marcadas pela maior concentração do crime, a taxa de homicídios voltou a crescer novamente depois de quase uma década de declínio. Do lado do policiamento, uma das críticas principais foi que o programa foi plenamente implementado antes do desenvolvimento de uma estratégia política e de uma estrutura institucional. Isso deixou grandes lacunas na sua implementação. Outra crítica comum é que as UPPs não deram atenção suficiente ao “braço” de desenvolvimento social e econômico. Ao mesmo tempo, a falta de um arcabouço jurídico e de sistematização, bem como de um diálogo prévio com as lideranças locais, levou os chefes das UPPs a agirem como chefes locais em vários casos, em uma tentativa de substituir o tráfico, mas sem legitimidade dentro das comunidades.
“Pacto pela Vida” de Pernambuco	Lançado em 2007, este programa levou a uma redução significativa e constante nas taxas de homicídio por um período de sete anos. Fundamentado principalmente no conceito de gestão orientada a resultados, o Pacto começou a falhar quando a liderança política do então Governador Eduardo Campos foi retirada e a resistência à integração do trabalho das forças policiais começou a aparecer. A falta de uma reforma prisional e de medidas socioeducativas, juntamente com o baixo nível de institucionalização de todos os resultados alcançados e a falta de legislação, decretos e protocolos capazes de assegurar a manutenção dos arranjos institucionais também são fatores citados como elementos responsáveis pelas recentes derrotas do programa. A dificuldade em gerar programas “eficientes e permanentes” de prevenção da violência foi um dos desafios-chave durante o processo de implementação, juntamente com a incorporação dos municípios nos processos de prevenção social (Ratton, J.L. 2015).
“Fica Vivo” de Minas Gerais	Lançado na década de 2000, o programa gerou vários resultados positivos. O programa de redução de homicídios combinou um componente de controle e prevenção nas áreas de maior concentração do crime ( <i>hot-spots</i> ). O componente de prevenção fornecia atividades educacionais e culturais, treinamento profissional, esportes e apoio psicológico aos jovens de 12-14 anos – especialmente aos envolvidos em atividades criminais – juntamente com workshops onde podiam discutir a prevenção da violência e as formas não violentas de resolução de conflitos. O programa dependia de um engajamento forte das escolas (que começaram a abrir aos sábados para atividades comunitárias) e dos familiares dos jovens, com a adoção de um enfoque comunitário no qual os residentes do bairro escolhido cumpriam um papel-chave (variando do desenvolvimento de planos locais até melhorias na segurança dos cidadãos, a execução de atividades específicas e seu monitoramento e supervisão global), todos com o objetivo de reduzir os diversos fatores de risco e fortalecer os fatores de proteção encontrados na comunidade. Ao colocar a comunidade no centro do empreendimento, o programa ajudou a fortalecer “o controle social, coesão e confiança entre vizinhos” (Beato e Silveira 2014, 11).

**Anexo 2: Características do crime e da violência e o que funciona, segundo a Evidência Internacional**

Fatores de risco	Características	O Que Funciona
F a t o r e s  d e  R i s c o  S o c i a l	<p><i>A concentração espacial e demográfica é um aspecto-chave do crime e da violência. Por natureza, a violência e o crime são locais, altamente heterogêneos nos diferentes países, estados, municípios e bairros e ocorrem principalmente perto dos lares das vítimas e autores. São persistentes e contagiosos, tornando-se mais agudos nos locais nos quais já são comuns e depois se propagando de forma consistente como modelo de contágio espacial (Chioda 2017, CAF 2014).</i></p>	<p>A evidência nacional e internacional destaca a importância de políticas específicas de prevenção focadas em comportamentos antissociais na infância e adolescência (Chioda 2017). Existem fatores de proteção que podem ser criados ou valorizados por meio de iniciativas de prevenção da violência. Nos três níveis de prevenção – primária, secundária e terciária<sup>12</sup> – há exemplos de iniciativas sociais e situacionais com potencial para prevenir o comportamento violento e o crime (CAF 2014; Chioda 2017)</p>
	<p>O tamanho do coorte de jovens do sexo masculino e a taxa de desistência escolar se correlacionam fortemente com a taxa de homicídios, enquanto o acesso a empregos formais parece ter uma correlação negativa com a referida taxa (Banco Mundial 2011a; Chioda 2017). Jovens do sexo masculino com baixos níveis educacionais, desempregados e sem oportunidades de emprego que oferece a possibilidade de ganhos crescentes, aquisição de habilidades e estabilidade são fatores positiva e consistentemente relacionados à taxa de homicídios.</p>	<p>As intervenções sociais são ajustadas para todo o ciclo da vida e incluem: programas para os pais, programas de prevenção de violência nas escolas, programas para depois do horário de aula, habilidades para a vida e treinamento técnico; programas de desenvolvimento focados na infância, programas de prevenção da violência de gênero, entre outros fatores. A prevenção situacional introduz medidas que reduzem as oportunidades de certos tipos de crimes por meio de intervenções espaciais que adaptam o ambiente físico. A prevenção situacional segue a Prevenção do Crime por meio de enfoques de Desenho Ambiental (CPTED) e renovação urbana, incluindo iluminação pública, telefones públicos e melhoras no desenho de ruas e a vigilância natural, a criação de espaços urbanos mais seguros e a valorização da integração comunitária com a garantia da inclusão de infraestruturas comunitárias, tais como parques e áreas recreativas, especialmente para crianças e jovens.</p>
	<p>A superlotação das prisões causada principalmente pelo encarceramento dos autores de crimes mais leves não promove a reinserção social dos internos e com frequência agrava a tendência de aumento das taxas de criminalidade. As altas taxas de criminalidade são vinculadas à ineficiência do sistema judicial e à falta</p>	<p>Vários estudos sugerem que seria mais efetivo aumentar a certeza de punição do que a sua severidade (Chioda: 2017; CAF: 2014). A certeza de sanções tem um efeito de dissuasão maior do que a severidade das sanções. Além disso, quando não são alinhados com a gravidade do crime, tais sanções podem até gerar crimes piores, especialmente entre os mais jovens.</p>

<sup>12</sup> Em geral, a prevenção se divide em três áreas: (i) a prevenção primária foca toda a população e busca prevenir a violência antes da sua ocorrência, por exemplo por meio de campanhas educativas públicas focadas na alteração das normas da sociedade que toleram a violência; (ii) a prevenção secundária é focada nas populações que já exibem fatores de risco de violência como, por exemplo, jovens que não frequentam a escola e nem trabalham; e (iii) a prevenção terciária busca recuperar as pessoas que já manifestaram comportamento violento, incluindo pessoas encarceradas.

	de esforços de reabilitação capazes de garantir que as prisões não se tornem escolas do crime.	
<b>D e s a f i o s à G o v e r n a n ç a</b>	<p><i>A fraqueza e a falta de credibilidade das instituições públicas estimulam uma falta de confiança nos sistemas democráticos e judiciais e nas instituições policiais, destroem o capital social e aguçam a propensão à violência quando são incapazes de atender às necessidades de grupos específicos, resolver reclamações ou reconciliar diferenças entre grupos sociais.</i></p> <p>Já foi exemplar e extensivamente demonstrado que a propina oferecida a policiais e autoridades governamentais para evitar a detenção e os processos judiciais são fatores importantes de risco, pois apontam as fraquezas inerentes das instituições de segurança pública. Afetam a confiança do cidadão na polícia, no sistema de justiça e na legitimidade do Estado pelo fato de monopolizar o uso da força, reduzir as denúncias de crimes e promover a aceitação social dos meios ilegais de combate ao crime e de resolução de conflitos sem recorrer às instituições relevantes (Banco Mundial: 2011a; Engels: 2013; CAF: 2014; Chioda: 2017).</p> <p>O desempenho do sistema de justiça criminal depende do funcionamento correto da burocracia do estado, mesmo com todos os seus constrangimentos em termos de capital humano, incentivos e limitações legais e orçamentárias, bem como da disponibilidade de informação (CAF: 2014; Chioda: 2017).</p>	<p>As instituições, as agências policiais, o sistema judicial e a certeza de sanções são importantes e cumprem um papel crítico no esforço de evitar o crime e reforçar a confiança e o capital social entre os cidadãos (Banco Mundial: 2011b; UNDP: 2013; Engel: 2013; CAF: 2014; Chioda: 2017). A evidência internacional indica que, para combater esse ciclo, é necessário priorizar o fortalecimento institucional, especialmente por meio de reformas capazes de enfrentar os fatores de risco de violência que existem na sociedade, tais como a impunidade e o desemprego (Banco Mundial 2014). Essas reformas abrangem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento em sistemas de informação, monitoramento e avaliação a fim de obter medições confiáveis da incidência de crime e entender melhor os dados relativos ao crime e à segurança pública e desenvolver avaliações de maior impacto dos programas e políticas potencialmente transformativos;</li> <li>• Um deslocamento doutrinário de policiamento reativo para o policiamento preventivo (policiamento de <i>hot-spots</i>, policiamento orientado a problemas, policiamento comunitário, por exemplo) funciona melhor e com maior efetividade em termos de custos. Mesmo assim, a evidência internacional relativa ao uso dos recursos policiais também destaca a efetividade potencial de enfoques mais concentrados e diversos que dependem do uso de inovações informacionais e tecnológicas (Chioda: 2017; CAF: 2014).</li> <li>• O investimento em programas de treinamento no trabalho para os policiais com o objetivo de valorizar a sua motivação e a confiança na polícia como instituição, bem como promover mudanças comportamentais positivas.<sup>13</sup></li> </ul>

<sup>13</sup> Essas mesmas conclusões se aplicam também a algumas iniciativas de treinamento no trabalho que existem no Brasil – tais como a RENAESP (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública), que já treinou mais do que 8.000 profissionais de segurança pública no Brasil. Contudo, todas as iniciativas positivas do passado já foram interrompidas (Lima 2018).