

O presente trabalho foi elaborado por Marcos Rolim sob encomenda da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e entregue ao governo em Dezembro de 2004. O texto aqui publicado é a versão original do documento incorporado oficialmente pela Secretaria, com pequenas alterações, para orientação geral aos municípios brasileiros. A redação final do documento está disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/>

GUIA PARA A PREVENÇÃO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

O Brasil tem experimentado problemas crescentes quanto à segurança pública, mas eles não são os mesmos em todas as regiões e em todas as cidades. Pelo contrário, o que se observa é o surgimento de tendências diversas na evolução do crime e da violência em cada região. Pode-se afirmar que, a par das semelhanças e dos problemas comuns, cada município possui seus próprios problemas devendo produzir suas próprias soluções. Isso implica a necessidade de diagnósticos particulares capazes de identificar as características locais do crime e da violência, bem como os fatores de risco e as causas que agenciam tais fenômenos. Isto significa, também, que não há receitas que sejam válidas para todas as situações e que possam substituir a elaboração concreta de políticas públicas em cada município.

O presente Guia, por isso mesmo, não tem a pretensão de oferecer uma resposta global que se sobreponha aos esforços locais, nem quer limitar a necessária criatividade dos gestores municipais. O que pretendemos com esta publicação é, apenas, sistematizar alguns princípios básicos que, acreditamos, devem ser considerados seriamente por todos e que independem das circunstâncias particulares.¹

¹ Em linhas gerais, estes princípios poderão ser encontrados nas diretrizes sistematizadas pelos programas **Segurança Cidadã**, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e **Safer Cities**, do Habitat / ONU e do ICPC (Centro Internacional pela Prevenção do Crime), assim como nos programas de prevenção do crime e da violência da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), ou em publicações como os Cadernos do *Projeto Città Sicure* da *Regione Emiglia-Romagna* (Itália). Este Guia utilizará, também, muitas das conclusões produzidas pelo esforço de elaboração do projeto “**Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública**”, resultante do convênio entre o Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que, entre setembro de 2003 e abril de 2004, produziu o mais amplo diagnóstico e conjunto de proposições sobre segurança pública da história brasileira.

Entre estes princípios, queremos destacar:

1º) A necessidade de orientar as políticas de segurança por um claro compromisso com a legalidade, o que significa não apenas a observância das normas constitucionais e infra-constitucionais, mas também a rigorosa observação dos tratados, convenções e resoluções internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, o que implica, entre outras garantias, o primado da vida e da integridade física - como bens a serem preservados acima de quaisquer outras considerações.

2º) A necessidade de, uma vez observado o disposto no princípio anterior, se orientar as políticas de segurança segundo os resultados obtidos quanto à redução do crime e da violência (medidos com avaliações, pesquisas de vitimização e monitoramentos sistemáticos) e não a partir de uma opção doutrinária ou ideológica por métodos mais ou menos “duros” de repressão.

3º) A necessidade de se contar com uma boa base de dados para a produção de um diagnóstico correto a respeito da natureza e da dimensão dos problemas a serem enfrentados quanto à segurança pública em cada local.

4º) A aposta em favor de uma estratégia de prevenção da criminalidade e da violência que deve orientar todos os esforços e constituir a racionalidade dos Planos Municipais de Segurança.

5º) A necessidade de se romper o isolamento das iniciativas em segurança pública para que se trabalhe a partir de uma rede de atores sociais, desde as agências públicas de policiamento e os diferentes serviços oferecidos pelo Estado, até as agências privadas e os próprios cidadãos.

6º) A necessidade de se romper com um modelo reativo de segurança centrado na repressão e na multiplicação das prisões, para uma nova forma de se conceber o próprio papel das polícias e das guardas municipais, no sentido da afirmação de estratégias comunitárias de policiamento que façam uso da abordagem conhecida internacionalmente como “policiamento orientado para a solução de problemas”.²

7º) A convicção de que é possível e necessário que os municípios assumam um papel destacado na área da segurança, integrando os esforços que estão

² O “Policiamento Orientado Para a Solução de Problemas” foi proposto, originalmente, pelo professor norte-americano Herman Goldstein. A idéia, em síntese, é a de contar com policiais capazes de identificar em sua área de atuação os agenciamentos imediatos do crime e da violência e de trabalhar com as comunidades e as agências locais para a sua superação. Neste modelo, os policiais trabalham com mais autonomia e se relacionam fortemente com as comunidades onde estão fixados.

definidos na política do Governo Federal de formação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Para que estes princípios possam ser compreendidos em toda sua extensão, é preciso esclarecer alguns conceitos. Primeiramente, quando falamos em “prevenção” no Brasil é muito comum que isso seja compreendido como sinônimo de “programas sociais” ou de “políticas públicas que aumentem a oferta de educação, saúde, habitação, lazer, etc. Por este caminho, os governos estariam já fazendo prevenção sempre que estiverem investindo em programas sociais. Isto não é, rigorosamente, verdadeiro. É claro que melhorias alcançadas na situação econômica e social da população tendem a produzir resultados positivos de redução do crime e da violência. Ocorre que crime e violência não podem ser compreendidos como resultados diretos e exclusivos das carências sociais. Reduzir estas carências pode ajudar muito, mas isso não é, ainda, a prevenção da qual falamos. Aliás, quando imaginamos que o crime e a violência podem ser enfrentados apenas com reformas sociais, passamos a menosprezar a necessidade de uma política de segurança e o mais provável é que nunca a tenhamos.

Pelo contrário, pensamos que é possível e necessário – mais ainda, que é dramaticamente urgente – desenvolver políticas de segurança que possam produzir resultados objetivos e confiáveis de redução dos indicadores de criminalidade, ainda que – contra nossa vontade - a situação econômica e social venha a se manter marcadamente injusta e desigual.

Lidamos, então, com a idéia de prevenção em um sentido preciso. Por isso falamos em “agenciamentos” do crime e da violência e não em “causas”. As causas de problemas complexos são, como se sabe, também complexas. Normalmente, elas remetem a problemas estruturais cuja solução é tarefa para gerações inteiras. Em outras palavras: para problemas cujas soluções demandam décadas. Não se pode, de qualquer forma, aguardar pela resolução deles quando o tema é segurança. Afirmá-lo seria o mesmo que propor uma sentença de sofrimento e morte para a maioria das pessoas que se sentem inseguras e que, também por isso, têm pressa.

Imaginemos, por exemplo, uma ocorrência como um incêndio em uma favela. Tragédias do tipo são, ainda hoje, comuns em todo o país. Em várias destas ocorrências, centenas de pessoas perdem o pouco que conseguiram juntar em suas vidas. Muitas outras ficam desabrigadas e, algumas, muito freqüentemente crianças, morrem queimadas. Parece evidente que estes resultados estão ligados a uma causa econômico-social. Sim, porque se as pessoas não vivessem em favelas e morassem em casas de alvenaria e em bairros servidos por uma adequada infraestrutura, não ocorreriam incêndios e, ainda que eles ocorressem, os resultados não seriam tão devastadores. É evidente. O que não é evidente é que a grande maioria dos incêndios do tipo no Brasil é produzida por dois

“agenciamentos”: problemas na instalação dos botijões de gás ou deficiências nas instalações elétricas e/ou uso de velas para iluminação. Por isso, se tivermos uma política que assegure às residências mais humildes energia elétrica fortemente subsidiada (acabando com os cortes de energia por não pagamento e com as instalações clandestinas) por um lado, e se desenvolvermos uma política proativa com o Corpo de Bombeiros para visitação domiciliar, com inspeção e troca gratuita de mangueiras e válvulas de gás, reduziremos os incêndios em favelas para algo próximo a zero.³ Os moradores seguiriam sendo muito pobres, mas nenhum entre eles morreria queimado. Quando falamos em prevenção queremos nos referir, então,   necessidade de identificar, em cada local, os agenciamentos equivalentes para o crime e a violência e, a partir deste diagnóstico, elaborar políticas específicas que, tanto quanto possível, os previnam.

I - O DESAFIO DOS MUNICÍPIOS

H  uma nova realidade quanto   seguranç  pública no Brasil: os municípios, antes afastados do debate e das iniciativas na área, estão assumindo, cada vez mais, um conjunto de iniciativas e responsabilidades, seja na formação das Guardas Municipais, seja no desenvolvimento de Programas Municipais de Seguranç . Esta tendência deverá se reforç r nos próximos anos por conta das demandas da própria população sobre as prefeituras.

Durante muito tempo, uma visão simplificador e equivocada sobre seguranç  pública permitiu que se firmasse o entendimento de que o tema era de responsabilidade dos Governos Estaduais. Tudo porque os estados dirigem as duas principais estruturas de policiamento brasileiras: as Polícias Militares e as Polícias Civas. Ocorre que o conceito de “Seguranç  Pública” não pode ser reduzido ao serviç o que as polícias podem prestar. Para além do trabalho tipicamente policial, há muito o que fazer em seguranç  pública. Aliás,   sempre muito injusto exigir das polícias que elas ofereç m uma solução aos problemas do avanço da criminalidade e da violência, porque a maioria das causas destes fen menos não pode ser enfrentada pelos policiais, por melhor que trabalhem e por maiores que sejam seus esforç s. Assim, quando se imagina que a seguranç  pública seja “responsabilidade dos governos estaduais”, o que se está afirmando   um conceito pequeno sobre seguranç  pública que aparece identificada com a repressão e a perseguição criminal. A idéia de “Seguranç  Pública”, entretanto, pressupõe uma realidade bem mais complexa e deve abarcar um conjunto de providências e de programas específicos que podem manter pouca ou nenhuma relação com o trabalho das polícias.

³ Algumas cidades brasileiras têm desenvolvido iniciativas do tipo, com resultados surpreendentes. Bag , no RS,   um bom exemplo.

Por isso, não há qualquer possibilidade de se pensar “Segurança Pública” no mundo moderno se continuamos lidando, isoladamente, com o trabalho policial e se concentramos nele todos os investimentos e toda a expectativa por resultados. As polícias são e continuarão sendo muito importantes para a Segurança Pública. É dever da União e dos Estados aperfeiçoá-las e capacitá-las para que estejam à altura de sua missão de fazer cumprir a Lei e é dever dos cidadãos colaborar ativamente com as forças policiais de forma a torná-las mais eficientes. Ocorre que uma política de segurança deve envolver também outras agências, públicas e privadas, capazes de desenvolver e apoiar políticas da prevenção. Assim, é preciso estruturar uma atividade em rede, que envolva as polícias e muitas outras instituições em um trabalho racional, onde o esforço de cada um possa complementar o esforço dos demais e não concorrer com ele. Um trabalho onde, ao mesmo tempo, as comunidades passem a desempenhar um verdadeiro protagonismo.

Sabe-se que os investimentos em prevenção são muito mais eficazes e permitem resultados mais sólidos do que aqueles derivados da repressão e da persecução criminal. Análises de custo-benefício sobre programas de prevenção passaram a ser comuns a partir dos anos 90. Muitos autores têm assumido a conclusão alcançada pelo “*Perry Project*” - nome pelo qual ficou conhecido um dos mais famosos programas de desenvolvimento de habilidades cognitivas, inteligência e frequência em pré-escolas, aplicado em Ypsilanti, Michigan,⁴ onde se demonstrou que para cada dólar investido em prevenção ao crime, a sociedade economizaria 7 dólares a longo prazo. Como se sabe, os custos financeiros do crime são imensos. Farrington (2002:662) cita um estudo com a estimativa de um total de 60 bilhões de libras de prejuízos mensuráveis com o crime para a Inglaterra e País de Gales em 1999.⁵ Alguns estudos estimam que a violência custe 5% do PIB nos EUA (Mandel *et al.* 1993). O BID estima que o custo na América Latina seja igual a 14,2% do PIB ou 168 bilhões de dólares (Londoño e Guerrero, 1999). Kahn (2000:26) concluiu estudo com estimativas de custos gerais com o crime no estado de São Paulo afirmando que:

“O PIB nominal do estado de São Paulo foi de 241,58 bilhões de dólares ou de 292,31 bilhões de reais, em valores de 1997, segundo o SEADE. Os custos da violência aqui levantados, em caráter provisório, atingem a cifra de 8 bilhões e 96 milhões de reais, ou cerca de 3% do PIB estadual. É difícil julgar se esta é uma proporção elevada ou não em comparação com outros estados ou países, mesmo porque não existe comparabilidade metodológica deste estudo com os demais. Mas é sem dúvida um gasto elevado quando comparamos com o que é investido em outros setores: representa,

⁴ Informações úteis sobre este projeto podem ser encontradas em <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/ojdp/181725.pdf>

⁵ Brand, S. e Price, R. (2000), “*The Economic and Social Costs of Crime*”, Home Office Research Study n.217, London: Home Office.

por exemplo, 2,7 vezes o gasto feito com a Secretaria da Saúde e 21,7 vezes o gasto com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social em 1998.”

Estudo sobre os gastos anuais com segurança pública no município do Rio de Janeiro, computados os gastos hospitalares, gastos com o sistema persecutório e com a Justiça criminal, transferências sociais na forma de seguros, anos perdidos por mortes prematuras, etc., estimaram um prejuízo anual de 2,5 bilhões de reais, cerca de 5% do PIB municipal.⁶ Esses números seriam ainda mais expressivos caso fossem computados os gastos com segurança privada e os efeitos inibidores da violência sobre os negócios e os investimentos. Em 1995, considerando apenas os gastos orçamentários, o governo de MG gastou 940 milhões com o seu sistema de segurança, o que equivale a 10% do orçamento realizado naquele ano.

Estudo de Sansfaçon e Welsh (1999) calculou que os benefícios derivados de investimentos que estimulem o desenvolvimento das crianças e dos jovens e que amparem as famílias na redução do crime variam de \$ 1.06 a \$ 7.16 para cada dólar gasto. Demonstraram, também, que as ações direcionadas à redução das oportunidades de vitimização produzem um retorno entre \$ 1.83 a \$ 7.14 para cada dólar investido. Sabe-se, por fim, que a redução dos atos infracionais e uma melhora nos indicadores de integração social normalmente produzem uma série de outros benefícios, inclusive econômicos, que vão desde uma maior oferta de empregos, maior arrecadação de impostos, aumento nos investimentos nas comunidades, diminuição da demanda oferecida à Justiça Criminal e aos serviços de assistência social e de saúde pública. Na Austrália, segundo estimativas de Walker (1997), o crime custaria mil dólares por ano para cada cidadão. Nos EUA, estudo da *RAND Corporation* encontrou que uma redução de 10% nas taxas criminais do país custaria \$ 228 em impostos extras a serem pagos por família caso a alternativa escolhida fosse aumentar as taxas de encarceramento; o custo para a mesma redução de 10% seria de \$ 118 caso a escolha fosse melhorar os serviços de liberdade condicional; de \$ 48 caso se escolhesse investir em treinamento dos pais e de \$ 32 caso a escolha fosse a de apoiar jovens em situação de risco para que completassem sua formação escolar (Greenwood *et al.*, 1996). Estudos realizados na Holanda como os de Van Dijk (1997), por exemplo, mostraram que, entre os cenários possíveis para se alcançar uma redução de 10% nas taxas de criminalidade, investimentos de caráter preventivo em desenvolvimento social seriam muito mais efetivos do que aumentar o policiamento com a contratação de mil novos policiais. Por conta disso, o governo Holandês re-alocou 100 milhões de dólares - previstos para investimentos em segurança pública durante cinco anos - para programas de prevenção. Um amplo estudo de revisão que estudou 400 pesquisas sobre custo/benefício de programas de prevenção nos EUA e Canadá nos últimos 25 anos foi desenvolvido por Aos *et*

⁶ Citado por Cláudio Beato em “Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability”, Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG, mimeo.

al. (2001) e demonstrou que alguns programas preventivos podem garantir um retorno de até 20 dólares em benefícios derivados da redução da criminalidade para cada dólar investido.⁷ Em 1992, os americanos gastaram 93,7 bilhões de dólares na manutenção de seu sistema de justiça criminal⁸. Estudos de 1990, por outro lado, estimam em 450 bilhões os prejuízos pessoais das vítimas dos crimes e os gastos públicos com elas.⁹

Ainda que cálculos de custo/benefício sejam bastante úteis, parece importante sublinhar que, quando falamos em crime e violência, os “custos” mais importantes e dramáticos são intangíveis. Afinal, além dos prejuízos que podem ser medidos como o dos bens subtraídos, os danos causados à propriedade, os recursos despendidos em tratamento hospitalar às vítimas, etc. o que há de intolerável no fenômeno da vitimização é precisamente a quantidade de medo, dor, sofrimento e redução da qualidade de vida que ela carrega. Estes custos não podem ser estimados. Além deles, há ainda os custos para o governo e para os contribuintes que pagam a polícia, os tribunais, as prisões, etc. Há, é bom lembrá-lo, custos para os infratores, especialmente aqueles associados à prisão e à estigmatização que atingirão, também, seus familiares.

Os municípios possuem, então, um grande desafio: o de desenvolver projetos concretos de prevenção e alcançarem, com eles, reduções significativas nas taxas de criminalidade e nas ocorrências violentas. É perfeitamente possível alcançar estes resultados. A experiência internacional e alguns exemplos em nosso próprio país o demonstram suficientemente. Para isso, entretanto, é preciso trabalhar com seriedade e profissionalismo, articulando as ações o mais amplamente possível com todos os interessados e com as entidades parceiras. Este texto oferece, tão-somente, uma contribuição aos municípios. Com ele, a SENASP quer sinalizar um caminho que, como estão a indicar grande parte das pesquisas em todo o mundo, parece ser mais razoável, menos custoso e muito mais produtivo.

II- CONHECENDO A DIMENSÃO E A NATUREZA DO PROBLEMA

⁷ Os interessados no tema do custo/benefício dos programas de prevenção poderão encontrar informações úteis em: <http://www.wsipp.wa.gov/crime/costben.html>

⁸ Maguire, K. e Pastore, A.L. (eds.) (1994), “*Sourcebook of Criminal Justice Statistics*. Washington, DC, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. Citado por Rosenbaum (2002)

⁹ Miller, T.R.; Cohen, M.A. e Wiersema, B. (1996), “*Victims Cost and Consequences: A New Look*”. Washington, DC, U.S. Department of Justice/National Institute of Justice. Idem.

Fala-se muito em violência e criminalidade no Brasil. Os órgãos de imprensa divulgam, todos os dias, muitas notícias a respeito de crimes e situações de violência. Normalmente, a mídia confere uma grande atenção aos crimes mais graves que são, exatamente, aqueles que despertam o maior interesse do público. Ao selecionar os fatos criminosos mais graves, entretanto, a cobertura jornalística passa a produzir vários efeitos sobre a opinião das pessoas. Em primeiro lugar, elas começam a imaginar que os crimes retratados pela mídia – os crimes mais violentos - são os mais freqüentes, o que não é verdade. Vejam, por exemplo, o resultado de um estudo comparativo realizado por Khan (2001:8) entre os crimes divulgados pelos jornais Folha de São Paulo e Jornal do Brasil e os crimes registrados pela polícia no estado de São Paulo, em 1997 e 1998:

Delito	% Folha 97	% Folha 98	% JB 97	% JB 98	% crimes SP
Furto	2,7	4,8	3,0	2,9	45,6
Lesão Corp.	3,9	2,7	4,6	2,3	27,3
Roubo	24,7	27,6	27,3	31,5	23,7
Homicid.	41,5	38,1	41,5	43,9	1,7
Tráfico	9,5	10,5	14,3	13,1	1,0
Estupro	6,4	5,3	6,2	3,5	0,4
Seqüestro	10,6	10,5	2,5	2,2	0,0001

Por esta tabela, fica evidente que o maior número de crimes registrados pela polícia – casos de furto e de lesões corporais – é o que recebe a menor atenção dos veículos. Por outro lado, embora os casos de homicídio digam respeito apenas a 1,7% dos crimes registrados pela Polícia, eles são responsáveis – nos dois jornais pesquisados - por mais de 40% das matérias sobre crime. Da mesma forma, crimes como estupro e seqüestro recebem uma grande atenção da mídia, ainda que o número de casos conhecidos pela Polícia seja, comparativamente a outros delitos, insignificante. Esta característica não diz respeito, apenas aos dois jornais que foram objeto da pesquisa. Ela está presente, em regra, em toda a cobertura jornalística sobre o crime e pode ser encontrada na grande maioria das nações modernas. Em boa medida, ela diz respeito àquilo que se convencionou identificar como “fato jornalístico”, que não é mais do que a expressão de um acontecimento tido como particularmente significativo, grave, curioso ou inusitado. A lógica da seleção jornalística, neste caso, seguiria apenas o critério mais comum pelo qual as pessoas identificam fatos considerados mais importantes do que outros. Mas, em muitos momentos, esta seleção operada pela mídia pode expressar, também, uma estratégia pouco ética para capturar audiência e ampliar mercado. Não por acaso, pode-se observar em todo o mundo que os mais

desqualificados órgãos de imprensa costumam conceder um grande destaque ao crime e a violência, tanto quanto a outros temas que podem suscitar emoções ou “sensações fortes”. De onde deriva, aliás, o termo “sensacionalismo”. Seja como for, pode-se afirmar que a imprensa terá sempre muita dificuldade de produzir um discurso equilibrado e racional sobre o crime e a violência porque os eventos mais graves, mesmo que sejam raros, tendem a adquirir sempre um peso desproporcional na cobertura jornalística induzindo as pessoas a um erro de percepção a respeito da incidência dos crimes violentos.

O medo do crime:

Mas, depois de imaginar que os crimes violentos são os mais freqüentes, as pessoas tendem a supor que estão, todas elas, igualmente expostas ao risco de serem vitimadas por aqueles mesmos crimes violentos, o que também não é verdadeiro. Os riscos de vitimização em qualquer sociedade se distribuem de maneira bastante desigual. A depender do local onde as pessoas moram, a depender da renda que possuem, da sua etnia ou da sua idade – entre muitos outros fatores – os riscos reais serão bastante diferentes.

Crimes violentos são, em primeiro lugar, muito mais comuns nas periferias de nossas cidades do que em suas áreas centrais ou em seus bairros tradicionais. As regiões mais abandonadas pelo Poder Público, onde residem as pessoas mais carentes, serão aquelas onde, tendencialmente, se encontrarão as maiores taxas de desemprego, a maior freqüência de abuso de álcool e de drogas ilícitas, os indicadores mais altos de fracasso e evasão escolar, a maior incidência de casos de gravidez precoce e de negligência dos pais no cuidado e monitoramento de seus filhos, etc. Costumam ser, também, as regiões menos policiadas. Estes e outros fatores fazem com que estas regiões sejam muito mais violentas do que os bairros de classe média, por exemplo. Viver em uma região com aquelas características sociais pode implicar, então, em riscos significativos para a vitimização por homicídio, por exemplo, ou estupro. Riscos que serão ainda maiores nesta mesma região para os moradores jovens e adolescentes. Mas isto não ocorrerá, em regra, com as pessoas que moram em regiões urbanizadas e bem servidas pelo Estado¹⁰. Nestas áreas, os crimes mais comuns – quando ocorrem – tendem a ser crimes contra o patrimônio. Casos de violência podem mesmo ocorrer, mas são raros e as chances de alguém vir a ser vítima de homicídio nestas áreas são, normalmente, muito pequenas.

Isto não significa, entretanto, que todas as áreas das periferias experimentem os mesmos problemas ou ofereçam riscos semelhantes. A idéia muito arraigada no senso comum de que as favelas são, por definição, espaços violentos dominados

¹⁰ O risco de vitimização por homicídio nas grandes cidades brasileiras, hoje, é cerca de 300 vezes maior para um jovem da periferia se comparado com o risco para o mesmo crime que corre um senhor de meia idade de um bairro típico de classe média. (“Ciência Hoje, 204, maio de 2004, Cláudio Beato Filho, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG)

pelo crime não corresponde à realidade. Em Belo Horizonte, estudo específico realizado pelo CRISP demonstrou que dos 81 conglomerados urbanos onde estão as favelas da cidade, apenas 6 deles representavam “clusters” de violência. Nestas 6 áreas marcadamente violentas foram observadas algumas características comuns, entre elas: acabamento das casas 8 vezes inferior aos existentes nas outras regiões, número médio de anos de estudo entre os residentes três anos inferior (5,53 contra 8,51), idade média da população mais baixa do que as demais regiões (25 anos contra 29), taxa maior de ocupação informal, piores indicadores de mortalidade infantil e de analfabetismo. De uma maneira geral, os indicadores de proteção social eram equivalentes a 1/3 das outras regiões da cidade ¹¹

Mas se todas as pessoas imaginam que podem ser vitimadas a qualquer momento por um crime grave, o que ocorre é que elas passam a viver com medo. Em muitos casos, passam a experimentar uma grande angústia e deixam de realizar atividades que gostariam, especialmente à noite. Também por conta deste sentimento de insegurança, as pessoas irão gastar suas economias cercando suas casas, colocando alarmes, trancas e tudo aquilo que puderem em troca de uma promessa, ainda que tênue, de tranquilidade.

Quando agem desta forma, as pessoas se afastam de logradouros públicos como praças ou centros de lazer. Não colocam mais suas cadeiras nas calçadas para um momento de descanso, já não ficam na rua até mais tarde conversando com os amigos ou com os vizinhos e tendem a não participar de atividades comunitárias. O resultado desta nova dinâmica de enclausuramento e fragmentação crescentes poderá ser medido em três efeitos importantes para a segurança pública:

A comunidade perde poder- as pessoas tendem a se isolar cada vez mais e, desta forma, perdem poder. Afinal, se agindo em conjunto, com todos os moradores, elas tinham pelo menos uma chance de melhorar seu bairro e torná-lo mais seguro, se estão sozinhas, suas chances de pressionar as autoridades ou de sensibilizar outros parceiros para a conquista de programas efetivos de segurança serão nulas.

Menos vigilância, mais crimes - se as pessoas não estão mais nas praças e nas ruas, teremos menos vigilância natural no bairro. Ou seja, aqueles que estiverem predispostos ao crime, à violência e à desordem poderão agir, agora, com muita tranquilidade, porque não precisam mais se preocupar com eventuais testemunhas. Assim, se a praça – antes freqüentada pelas famílias, pelos namorados e pelas crianças - está agora vazia, ela poderá ser um lugar ideal para o tráfico de drogas e, assim, sucessivamente.

¹¹ Crimes e Políticas Sociais, Cláudio Beato Filho, in “Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança”, São Paulo, ILANUD, 2002.

Desvalorização imobiliária e perda de oportunidades – se, de fato, os moradores de uma determinada região passam a viver com medo do crime, logo pensarão em se mudar. Por decorrência, haverá uma grande oferta de imóveis no local. O valor venal das propriedades e o preço dos aluguéis cairão rapidamente na região, o que atrairá pessoas mais pobres. Esta mudança de perfil populacional irá trazer mais problemas sociais para a região e produzirá uma menor identidade comunitária e, portanto, menos chances de atuação conjunta. Os moradores que não conseguirem se mudar, não deixarão de sonhar com esta possibilidade e, por isso, já não se sentirão estimulados a realizar investimentos em suas casas ou na própria comunidade. A região receberá menos visitantes e os negócios locais tendem a receber menos clientes. Muitos deles irão fechar ou se deslocar para regiões mais lucrativas. Como decorrência, as oportunidades de emprego na área tendem a cair, o que reforçará a dinâmica de espiral descendente.

Percebe-se, por este círculo vicioso, que o avanço do crime e a sensação de insegurança espantam oportunidades e empobrecem as regiões afetadas. Os dois problemas – a insegurança (objetiva) e a sensação de insegurança (subjéctiva) – são reais e devem ser enfrentados com medidas específicas e políticas públicas eficazes. De nada adiante dizer às pessoas que elas podem estar se preocupando sem maiores motivos e de que o medo que sentem não corresponde aos riscos efetivos que correm. Será preciso lhes oferecer, também, a sensação de segurança.¹²

As pesquisas de vitimização:

Mas se a dimensão e a natureza verdadeiras do crime e da violência não são aquelas que se depreende dos noticiários, então como conhecê-las efetivamente? Normalmente, os gestores da área da segurança pública e os próprios policiais lidam com os crimes que foram registrados pelas polícias e, acompanhando a evolução destes registros, procuram tirar conclusões a respeito das tendências criminais. Por isso, periodicamente, em muitos estados, as autoridades divulgam as estatísticas oficiais a respeito do crime, sempre com base nos boletins de ocorrência.

¹² A abordagem em segurança pública que vincula áreas degradadas à emergência do crime e da violência deve ser creditada aos criminologistas americanos Wilson e Kelling que, há duas décadas, evidenciaram o impacto da desordem social (compreendida como certas características do ambiente físico e social como terrenos baldios, lixo na rua, esgoto a céu aberto, pichações, vandalismo, brigas de rua, etc.) evidenciam sinais de declínio da ordem comunitária que despertam o temor dos residentes. Como resultado, há a tendência de um “efeito dominó” pelo qual crimes mais graves passariam a ser cometidos na região. Tal teoria foi associada, de forma oportunista, às políticas autoritárias e demagógicas de “tolerância zero”, mas pode ser recuperada para definições sérias e produtivas na área da segurança pública.

Há um grave problema neste “método”, todavia. Ocorre que, em todo o mundo, a maior parte das pessoas vitimadas por crimes e atos de violência não registra as ocorrências na polícia. Isso acontece, inclusive, nos casos de crimes violentos. Há muitos motivos pelos quais as pessoas deixam de registrar estas ocorrências. Elas podem, simplesmente, não desejar que a polícia se envolva no caso – seja porque conhecem o autor do delito e preferem lidar pessoalmente com ele, seja porque temem represálias. Elas podem não ter tempo ou meios para se deslocar até uma Delegacia e efetuar o registro, ou podem avaliar que o esforço necessário para isso não compensa. Seja como for, o motivo principal da sub-notificação estará sempre vinculado ao grau de confiança das pessoas na polícia. Quanto maior a confiança, maior a procura da cidadania pelos serviços policiais; quanto menor a confiança, menos as pessoas procuram a polícia ou se relacionam com ela.

Assim, em qualquer país do mundo, teremos sempre um conjunto – maior ou menor – de crimes que não serão do conhecimento das polícias. Apenas para que se tenha uma idéia: a última pesquisa de vitimização na Inglaterra e País de Gales demonstrou que, no ano fiscal de 2002/2003, ocorreram, aproximadamente, 12,3 milhões de crimes contra residentes adultos¹³, sendo que, desse total, cerca de 2,8 milhões foram crimes violentos. No mesmo período, as polícias britânicas registraram um total de 5 milhões de ocorrências criminais. Isso implica em reconhecer que mais da metade dos crimes realmente praticados jamais chegaram ao conhecimento da Polícia (na verdade, a disparidade é necessariamente maior podendo chegar, na Inglaterra, a 5 vezes o número de crimes registrados porque há uma série de delitos que não são levantados nas pesquisas de vitimização). Estima-se que, na Espanha, a taxa de comunicações à Polícia por conta de assaltos seja de 47%; no mesmo país, os incidentes de natureza sexual, por sua vez, seriam relatados apenas em 4% das vezes. Pesquisa de vitimização realizada em 1999, no estado de São Paulo, levantou para um único trimestre a estimativa de 1,33 milhão de crimes, o que representou 3 vezes o número de crimes registrados pela Polícia paulista no mesmo período. A primeira pesquisa de vitimização realizada no Rio Grande do Sul ocorreu em

¹³ O *British Crime Survey* realiza entrevistas domiciliares, como se tornou padrão em pesquisa de vitimização. Isso significa que ela só pode medir crimes contra residentes. Estão fora deste levantamento, os crimes cometidos contra pessoas jurídicas, os crimes de colarinho branco, os crimes cometidos contra moradores de rua, turistas etc. A pesquisa, também, só entrevista pessoas maiores de 16 anos, o que exclui das projeções estatísticas a violência contra crianças. A amostra atual para Inglaterra e País de Gales é de 40 mil residências. Os moradores da casa são perguntados se algum deles sofreu algum crime de uma lista de delitos nos últimos 12 meses. Então, uma série de outras respostas é recolhida pelo pesquisador, entre elas aquelas necessárias para se medir o grau de satisfação das pessoas com o trabalho da polícia e o “medo do crime”. Mais recentemente, o questionário é apresentado ao entrevistado em um *Lep Top* para que ele próprio responda as perguntas diretamente na tela do computador sem que o entrevistador veja as respostas. A garantia de sigilo é total e a nova técnica de entrevista com computador procura assegurar condições mais propícias para a coleta de respostas sobre temas constrangedores como consumo de drogas ou violência doméstica. As casas são sorteadas a partir dos dados do registro eleitoral.

agosto de 2004, na cidade de Alvorada, região metropolitana de Porto Alegre. Esta pesquisa encontrou taxas médias para roubo e furto 10 vezes superiores aos crimes registrados pela polícia no período dos 12 meses anteriores.

Como regra, apenas as taxas de homicídio se aproximam sempre do número real porque o número de cadáveres não encontrados é sempre muito pequeno para produzir qualquer efeito estatístico. Por isso, nos números oficiais produzidos a partir dos boletins de ocorrência, apenas a taxa de homicídio pode ser tomada como um dado confiável. Apenas isso já seria um problema muito sério para se tomar os crimes registrados como uma base exclusiva de dados. Ocorre, entretanto, que há muitos outros problemas com os registros. Primeiro, eles podem variar, para cima ou para baixo, sem que isso signifique qualquer mudança nas tendências criminais. Assim, por exemplo, se a polícia trabalha melhor, se amplia seus efetivos ou oferece novos serviços, as pessoas aumentam sua confiança no trabalho policial e passam a registrar delitos que antes não eram registrados. Como resultado, os indicadores apontarão um aumento das taxas criminais que, de fato, pode não ter ocorrido. Pelo contrário, caso a polícia trabalhe menos ou tenha sua imagem abalada por casos de corrupção ou violência, a tendência é que as vítimas procurem ainda menos por seus serviços. O resultado é que as taxas de crimes registrados irão cair sem que isso signifique, necessariamente, que o crime esteja diminuindo. Critérios técnicos diferentes para efetuar os próprios registros, ou formas de agregar ou desagregar os dados, podem produzir grandes diferenças estatísticas e induzir a conclusões completamente falsas sobre as tendências criminais. Isso sem falar nos riscos sempre presentes de manipulação política dos dados. Deve-se, ainda, sublinhar que os registros policiais são, normalmente, muito precários não permitindo a produção e o cruzamento de informações que são essenciais para um diagnóstico competente e, por decorrência, para uma boa política de segurança.

Por conta destas limitações, todos os países do chamado “primeiro mundo” têm produzido outra base de dados sobre crime e violência a partir das chamadas “Pesquisas de Vitimização”. Tais pesquisas são realizadas com entrevistas domiciliares e procuram levantar, no conjunto da população, os casos de pessoas que foram vitimadas, dentro de um determinado período de tempo, por um ou mais crimes em uma lista que lhes é oferecida. Projetando-se as respostas positivas para o conjunto da população, chega-se a uma estimativa bem mais próxima do número real de crimes praticados no período. A realização periódica deste tipo de levantamento permite descobrir as tendências efetivas do crime e da violência em cada universo pesquisado. Pelas pesquisas de vitimização, sabemos qual a taxa de sub-notificação dos crimes em cada região, além de uma série muito importante de outras informações como o perfil das vítimas em cada delito, as circunstâncias dos crimes praticados, seus locais mais freqüentes, os horários e os dias da semana em que eles ocorrem mais comumente, o quanto as pessoas confiam ou desconfiam das polícias, além das opiniões das vítimas e daqueles que não foram vitimados. O cruzamento destas informações permite a produção de um diagnóstico muito mais seguro a respeito das dimensões e da natureza dos problemas enfrentados quanto à segurança da população. Muito freqüentemente,

os dados levantados com as pesquisas são surpreendentes e revelam tendências até então desconhecidas.¹⁴

Caso os municípios não tenham condições de realizar pesquisas do tipo, deverão, pelo menos, examinar os dados produzidos pelos registros policiais em séries históricas. Assim, examinando os dados dos últimos 10 ou 20 anos, para cada delito, será possível identificar algumas tendências. Não se trata do melhor caminho, pelo que já foi dito. Mas, pelo menos, evita-se o erro de se tomar os dados do presente fora de um contexto mais amplo.

Mapas e geoprocessamento

Desde há algumas décadas, os especialistas em segurança pública em todo o mundo têm chamado a atenção para o fato de que o crime se distribui espacialmente em uma cidade de forma muito desigual. Além do fenômeno já citado de uma natureza muito distinta dos eventos criminosos quando comparamos a situação vivida nas periferias mais pobres com aquela experimentada nos bairros mais bem assistidos pelo Estado, sabemos, também, que determinados lugares concentram as práticas criminosas e violentas. Em todo o mundo, 10% dos infratores estão envolvidos em 50% dos crimes e 10% dos lugares conformam o ambiente para cerca de 60% das ocorrências infracionais.¹⁵ Nas estratégias de prevenção, por isso mesmo, deve-se dar uma especial atenção aos lugares onde o crime se concentra; o que os ingleses chamam de “pontos quentes” (*hot spots*). Há um sólido corpo de pesquisas relacionando, por exemplo, determinados bares com a ocorrência de crimes e cenas de violência, o que deveria ser levado em conta na hora de renovação de um alvará, na decisão de realizar um trabalho de prevenção junto aos proprietários e atendentes, ou mesmo na decisão de fechar o estabelecimento. Aliás, experiências realizadas no Brasil e em outras partes do mundo demonstram que medidas tendentes a reduzir o consumo de álcool produzem muito rapidamente quedas nas taxas de crimes violentos. Na América Latina, o exemplo mais recente e mais conhecido talvez seja oferecido pela cidade de Bogotá. A capital colombiana construiu uma política de segurança responsável por uma impressionante redução nas taxas de homicídios¹⁶ e que teve, como um dos seus pilares, a limitação da venda de bebidas alcoólicas até a uma hora da madrugada.

¹⁴ No anexo a este texto, divulgamos os contatos com os pesquisadores e as agências que já realizaram pesquisas de vitimização no Brasil.

¹⁵ Spelman, William e Eck, John E. (1989), “*Sitting Ducks, Ravenous Wolves, and Helping Hands: New Approaches to Urban Policing.*” Public Affairs Comment. 35(2):1-9. Citado por Sherman *et al* (1998)

¹⁶ Em 1993 a taxa de homicídios em Bogotá era de 80 para cada 100 mil pessoas. Em 2002, já era igual a 28 para cada 100 mil pessoas. Um resultado que é ainda mais impressionante quando se sabe que foi alcançado em meio a uma situação nacional de escalada da violência que mantém muitas das cidades colombianas, ainda hoje, entre as mais perigosas do mundo

Todas estas medidas estão dentro daquilo que se convencionou chamar “**Prevenção Situacional**” e partem do pressuposto de que uma parte significativa dos crimes de rua é cometida por conta de circunstâncias (**oportunidades**) percebidas como favoráveis pelos infratores. Estas oportunidades podem deixar de existir ou serem, pelo menos, diminuídas. Investir neste caminho é muito mais eficiente e barato do que as estratégias que envolvem o objetivo de efetuar prisões.

Para isso, é muito importante que os gestores possam visualizar as ocorrências no mapa da cidade, a partir de um programa de gerenciamento de informações que alimente todo um sistema de geoprocessamento. Atualmente, existe tecnologia suficientemente avançada e de fácil acesso não somente para que os “mapas da criminalidade” sejam compostos como, também, para que sejam produzidas atualizações praticamente em tempo real ¹⁷. Apesar disso, há poucas cidades que dispõem desse tipo de informação. Onde existem sistemas avançados e rápidos de mapeamento, porém, os gestores não hesitam em atribuir a tais recursos uma parcela do sucesso das iniciativas das políticas de segurança.

III – Reformando a administração pública para a gestão em segurança:

As prefeituras deverão estar atentas para a necessidade de adaptar suas estruturas administrativas para as tarefas de gestão em segurança pública. A depender dos instrumentos de gestão disponíveis poderemos alcançar resultados completamente diferentes. Atualmente, mesmo sem uma estrutura específica de gerenciamento de política de segurança pública na grande maioria dos municípios, há várias experiências que foram se impondo por conta do vácuo de políticas públicas. Uma dessas experiências é aquela representada pela proposição de organizações civis construídas por empresários e lojistas que se mobilizam para destinar recursos às polícias. Na base de dinâmicas como estas poderemos encontrar uma genuína vontade de “fazer algo” e de “ajudar”. Ocorre que quando particulares começam a financiar as polícias, inaugura-se uma dinâmica que haverá de conduzir rapidamente a muitas distorções. A mais importante e perversa de todas é a tendência à apropriação privada dos serviços de policiamento. Quem financia passa a exigir uma atenção proporcional à ajuda dispensada. Assim, os critérios de alocação dos recursos policiais – incluindo as

¹⁷ A SENAP, por exemplo, desenvolveu o software livre “Terra Crime” que é distribuído gratuitamente aos municípios interessados.

escalas de patrulhamento – passam a se orientar não mais por interesses públicos, mas pelas demandas particulares das elites econômicas de cada cidade. Neste modelo equivocado, quem paga a verdadeira conta, ao final, são os mais pobres, é claro. Alternativamente, a administração municipal pode estruturar um Fundo Municipal de Segurança Pública que reunirá recursos orçamentários e extra orçamentários, inclusive doações de particulares. Com tal estrutura legal, pública e aberta à fiscalização, se induz a uma dinâmica virtuosa na distribuição dos recursos.

Mais recentemente, se tornou comum a proposição e a criação de Secretarias Municipais de Segurança Pública, com diferentes denominações. Tais estruturas podem significar um avanço importante, mas podem, também, implicar no “isolamento” administrativo do tema da segurança, como se a própria política de segurança não envolvesse diretamente muitas outras áreas como saúde, educação, esporte, lazer ou planejamento urbano. Seja como for, o fundamental é que exista uma estrutura básica de gestão em segurança pública no município que possa articular diferentes secretarias centralizando-as para a aplicação de um plano racional de prevenção. Esta estrutura – seja chamada de secretaria ou não – deve estar vinculada ao gabinete do Prefeito/Prefeita e contar com meios efetivos para a implantação do Plano de Segurança por sobre a estrutura fragmentada de secretarias e departamentos.

Do perfil do gestor municipal

Todas as pesquisas sobre o tema apontam que o sucesso de um empreendimento em segurança pública vincula-se estreitamente ao perfil do gestor. Trata-se de uma observação importante porque algumas prefeituras têm encontrado dificuldades para encontrar um profissional habilitado capaz de assumir as complexas tarefas de gestão em segurança municipal. Em uma situação do tipo, o pior que poderia ocorrer seria a escolha de alguém incapaz, o que tornaria inviável a própria proposta de segurança municipal. Afinal, não basta incorporar mais uma variável, o poder local, em uma equação por si só já bastante complexa. Impõe-se, a rigor, redefinir radicalmente a própria concepção de segurança pública, hoje em vigor, e, conseqüente, rever as próprias atribuições dos atores aí envolvidos. Para fazer isso é preciso muita capacidade, um saber técnico refinado e liderança reconhecida. Um gestor em segurança deve possuir as seguintes características:

a) competência política: o gestor deve exercer, naturalmente, uma liderança política. Sem ela, lhe faltará a capacidade para aproximar diferentes representantes da sociedade, através do conselho municipal de segurança e de outras instâncias de mobilização.

b) competência teórica, capacidade técnica e firmeza de caráter: Não basta ser um policial experiente ou um estudioso da matéria. O gestor deve ter

uma visão ampla e capacidade de desenvolver um pensamento complexo, que envolva uma abordagem sistêmica. Trata-se de lidar, ao mesmo tempo, com muitos conflitos, interesses concorrentes, contraditórios e complementares. É preciso saber combinar pensamento global e prática local. Ambos pressupõem o desenvolvimento de conhecimentos específicos sobre segurança urbana e prevenção da criminalidade. O gestor deverá ser, também, criativo e flexível de tal forma que possa responder rapidamente às mudanças no ambiente social. Deverá ter sensibilidade incomum para escutar os problemas das pessoas e para lidar com situações de tensão aguda. Deverá, ainda, possuir um julgamento crítico e contextualizador e ser tolerante para aceitar os riscos e incertezas que todo projeto empreendedor provoca.

c) competência estratégica: Capacidade de criar estratégias e de decidir o que fazer com base em diagnóstico rigoroso e sob inspiração de um planejamento racional, antes de lançar-se à ação, de forma voluntarista. Disposição para investir na qualidade e na inovação. Trabalho com processos, redes, conexões de relações e não com normas, regras automatizadas ou procedimentos burocratizados. Capacidade de aprender com os erros, com os outros, e de facilitar processos contínuos de aprendizagem, reciclagem. Coragem para romper com a improvisação meramente reativa, com o impulso inercial à repetição e com o amadorismo, em áreas que concentram ampla variedade de eventos, situações e conflitos.

Dos Gabinetes Integrados de Segurança Pública

Por outro lado, os municípios devem evoluir para a formação de **Gabinetes Integrados de Segurança Pública**, instâncias operativas que devem reunir os dirigentes locais das polícias (Militar, Civil e Federal), da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros, de algumas secretarias da prefeitura, do Poder Judiciário, da Câmara Municipal, da Defensoria Pública, do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outras. Esta estrutura deve viabilizar a troca de informações e a ação cada vez mais integrada das diversas instituições com atuação na área. O simples fato desta instância ser formada, passando a reunir periodicamente, já cumprirá um papel muito importante porque, via de regra, as disputas corporativas entre as polícias e a distância existente entre os trabalhos das demais instituições e agências que atuam em segurança pública ou em áreas afins terminam por implicar ausência de planejamento, inexistência de qualquer fluxo de informações e desperdício de recursos. Tudo isso gerando, ao fim e ao cabo, muitas dificuldades e muita ineficiência. Algumas das melhores experiências em cidades brasileiras na formulação e execução de políticas de segurança envolveram, todas, uma forte relação entre iniciativas de policiamento comunitário e as entidades da sociedade civil. Tal é o caso, apenas para citar alguns exemplos, do GPAE e o Espaço Criança Esperança, no Cantagalo (Rio de Janeiro), do Projeto Fica Vivo (parceria entre o Centro de Estudos em Segurança

Pública da Universidade Federal de Minas Gerais / Crisp, a Prefeitura de Belo Horizonte e o Governo do Estado de Minas Gerais), no Morro das Pedras (Belo Horizonte).

Dos Conselhos Municipais de Segurança

Por sobre esta estrutura operativa, cada município deve estruturar, de acordo com as suas características, um **Conselho Municipal de Segurança**, onde estarão representadas as comunidades, as entidades mais importantes da sociedade civil, as Igrejas, as escolas, além das polícias, da guarda municipal e dos demais órgãos públicos do Gabinete Integrado. Caberá ao Conselho definir, de acordo com o Plano Municipal de Segurança, as linhas políticas mais gerais a serem implementadas na cidade, cobrando das autoridades as iniciativas que julgue necessárias. O Conselho servirá, também, como um espaço institucional para que se debatam diversos temas referentes à segurança. Tanto quanto possível e de acordo com as dimensões do município, será importante formar **Conselhos Regionais ou Distritais de Segurança** que se dediquem ao enfrentamento dos problemas experimentados pelas diferentes comunidades, de acordo com as suas especificidades.

Em todas as circunstâncias o Conselho Municipal de Segurança deve pautar a sua atividade pela regra do consenso e em consonância com as legislações federal e estadual. O Conselho Municipal de Segurança é uma instância com funções consultivas e deliberativas, de articulação, informação e cooperação entre todas as entidades que, no âmbito municipal, intervêm ou estão envolvidas na prevenção e na melhoria da segurança da população. Mas os Conselhos devem ser, também, instâncias autônomas de fiscalização das ações do Poder Público, o que pressupõe uma participação majoritária da sociedade civil no seu interior. Toda e qualquer iniciativa de vincular politicamente o Conselho aos governantes deve ser prontamente rechaçada.

Os Conselhos Municipais de Segurança Urbana devem ser instituídos e regrados por leis municipais. Devem, também, integrar os projetos das leis orçamentárias de forma a receberem, anualmente, dotações específicas. Isto não impede que transferências legais – como do Fundo Nacional de Segurança - e apoios institucionais possam advir dos estados e da União - sobretudo do Ministério da Justiça e SENASP - nas fases de implantação de infra-estrutura e dos sistemas de formação e informação para os conselheiros e conselhos.

Como órgão de garantia dos direitos de segurança pública, quando esgotadas as várias formas de diálogo e negociação para fazer valer o que é de direito, os

Conselhos Municipais de Segurança Urbana podem apelar, em circunstâncias extremas, para instrumentos legais para a defesa dos Direitos, tais como:

Ação Civil Pública de defesa dos direitos coletivos mediante representação do Ministério Público ou através de instituições legalmente constituídas a pelo menos um ano - sem quaisquer despesas.

Mandado de Segurança Coletivo, com função de impedir ilegalidade e abuso de poder por pessoa no exercício da função pública.

Mandado de Injunção, quando na falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, entre outros.

Da pesquisa e coleta de dados em segurança

A estrutura administrativa necessária para que as prefeituras possam conceber e gerir políticas de segurança deverá, ainda, contar com um **Centro de Pesquisas e Dados Sobre Segurança Pública**. Tal estrutura é muito importante para que a administração municipal possa avaliar os resultados das iniciativas tomadas e descobrir até que medida elas produzem os resultados esperados. Este cuidado com a avaliação dos programas tem sido historicamente desconsiderado pelo Estado brasileiro e é uma das razões do extraordinário desperdício de recursos públicos em programas que, simplesmente, não funcionam. Caso a prefeitura não possa montar esta estrutura, poderá buscar o apoio de universidades ou de entidades civis habilitadas a realizar a avaliação sistemática dos projetos na área, além de coletar e sistematizar os dados disponíveis sobre segurança na cidade. O trabalho de coleta e sistematização dos dados sobre segurança pública no município deve permitir a divulgação sistemática de informações sobre as ocorrências criminosas, de tal forma que os cidadãos estejam informados sobre a natureza e a incidência dos delitos e que possam, também, tomar suas precauções e pensar em iniciativas públicas.

IV - ESTRUTURANDO A GUARDA MUNICIPAL

Vários municípios já possuem suas Guardas e outros estão em fase de implementação destas novas estruturas de policiamento. Há muitas dúvidas sobre o tipo de atuação que se espera das Guardas e sobre suas relações com as estruturas já existentes de policiamento, sobre as formas e exigências de recrutamento dos seus integrantes, sobre a política de formação, sobre os recursos que devem ser disponibilizados e, sobretudo, sobre a missão a ser cumprida pelas Guardas e os resultados que se pode esperar de seu trabalho.

Estas dúvidas são muito importantes porque, a depender das respostas que oferecermos a elas, teremos caminhos muito distintos para a estruturação das Guardas Municipais e, certamente, resultados bastante diversos a serem colhidos no futuro. A experiência brasileira, neste particular, é muito heterogênea. Algumas prefeituras optaram pela criação de uma secretaria específica de Segurança Municipal, sem necessariamente possuírem guardas civis – foi o caso de Vitória (ES), em 1997 –; outras reformularam radicalmente suas Guardas, armando-as – foram os casos de Novo Hamburgo (RS) e Diadema (SP), em 2000; houve ainda aquelas que investiram em programas multissetoriais de prevenção da criminalidade e mantiveram suas Guardas desarmadas - Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (2000).

Por outro lado, verifica-se também, nesse processo de expansão de atribuições das Guardas, a influência de uma cultura reativa, uma fragilidade conceitual e a escassez de quadros capacitados para a gestão de uma Guarda Municipal cidadã. Isso favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais, assim como a conseqüente disputa irracional de competências, em lugar do intercâmbio solidário, da troca de informações e da cooperação nas ações de prevenção.

As Guardas Municipais existentes, além disso, vivem muitas outras limitações. Elas não possuem uma identidade uniforme, legitimada e reconhecida nacionalmente. Por conseqüência, algumas ainda são vistas como Serviços de Vigilância Patrimonial. Muitos dos seus integrantes tiveram a sua formação na segurança privada e são ex-vigilantes. As Guardas não possuem hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Não há mecanismos de gestão, código de ética, controle interno ou externo, ou seja, mecanismos que garantam legitimidade/confiabilidade/eficiência. As Guardas, via de regra, não possuem padrões mínimos de recrutamento, seleção e formação – concurso, exigência de escolaridade, currículo mínimo de formação e capacitação orientado por finalidades públicas. O acesso dos guardas civis à tecnologia de informação e comunicação também é precário e contingente. Os equipamentos de treinamento e a preparação física são precários. Em inúmeros casos, verifica-se carência de uniformes, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e formas de comunicação com a sociedade que contribuam para a constituição de uma identidade institucional. Os regimes de trabalho não estão padronizados e não há plano de carreira. O uso e o controle do emprego de armas de fogo, assim como a necessária reciclagem a cada dois anos, não estão sendo devidamente fiscalizados.

Enfim, há uma crise entre a identidade instituída e a identidade instituinte. O debate central no interior das entidades representativas das Guardas gira em torno do papel e das novas atribuições que devem assumir, alcançando também temas como acesso a equipamentos de proteção e a armas letais.

Algumas gestões das Guardas Municipais orientam e formam um perfil mais militarizado, bem próximo, portanto, do formato atual das polícias militares. Os defensores desta perspectiva estão, normalmente, entre aqueles que defendem que os guardas municipais sejam autorizados a portar arma em serviço e que estejam preparados para uma abordagem mais repressiva. Um caminho que, sustentamos, não é apenas equivocado, mas perigoso.

Por isso, entendemos que a primeira definição a ser tomada quanto às Guardas diz respeito a sua qualidade. Se não for para formar uma Guarda de excelente qualidade, melhor será não formá-la. Quando lidamos com segurança pública, estamos tratando de alguns dos bens mais importantes para o ser humano; entre eles a liberdade e a vida. Para lidar com estes bens, é necessário contar com estruturas altamente preparadas, capazes de incorporar em sua prática os ensinamentos sugeridos pela moderna criminologia e desenvolver, com a população, uma relação de intimidade e confiança.

Historicamente, as tarefas de policiamento raramente foram percebidas em sua complexidade. A maioria dos gestores, ainda hoje, imagina que um “bom” policial precisa, tão-somente, de algumas qualidades básicas como “coragem” e “despreendimento”, de um lado e “lealdade” e “disciplina”, de outro. Sim porque, normalmente, se imagina que o policial deve, antes de tudo, ser capaz de arriscar sua vida e de seguir cegamente as ordens dos seus superiores. Esta concepção, fortemente influenciada pelo perfil das tropas de guerra, tem concorrido para a desvalorização da função policial e legitimado o descaso no recrutamento e na formação. Ao invés de apostar na resposta que a inteligência, o discernimento e a criatividade dos policiais podem oferecer, ela parte do princípio que os policiais não podem oferecer nada mais importante do que a obediência. Os policiais são, então, desestimulados a pensar. Suas dúvidas são ameaças e a expressão pública de uma eventual diferença, ainda que respeitosa, é tratada invariavelmente como ato de indisciplina. O modelo da Guarda Municipal há de ser muito diverso deste.

A segunda definição importante diz respeito à concepção mais geral para a atuação das Guardas. Entendemos que elas devem ser concebidas, desde sempre, como estruturas de policiamento comunitário. Isto significa dizer que elas deverão ser estruturadas de tal forma que:

1º) Seus integrantes sejam fixados permanentemente em regiões definidas da cidade – a começar pelas que se revelarem as mais violentas - para o exercício de patrulhamento à pé e manutenção de intensas relações com as comunidades de forma a serem conhecidos por todos os residentes e virem a conhecê-los pessoalmente, um a um.

2º) Seus integrantes tenham a autonomia e a capacidade necessária para a tomada de decisões a respeito da prevenção da criminalidade e da violência nas regiões onde atuam, atuando nos moldes de um “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas”. Isto significa que os integrantes da Guarda Municipal

devem ter a capacidade de identificar em suas regiões quais são os fatores mais imediatos que agenciam o crime e a violência de forma a construir com as comunidades a outras agências, públicas e privadas, as iniciativas necessárias à eliminação destes agenciamentos. Isto pressupõe não apenas preparo técnico e a posse de habilidades cognitivas específicas, mas também uma forte capacidade de interação e vocação para o trabalho de mobilização popular.

3º) Seus integrantes trabalhem de forma a garantir que as comunidades passem a desempenhar um papel central na definição das prioridades da ação da Guarda e que firmem a tradição de prestar contas a elas do seu trabalho.

Esse modelo de policiamento a ser seguido pelas Guardas Municipais pressupõe uma nova idéia a respeito do papel a ser cumprido por seus integrantes. Pelo trabalho comunitário que eles estarão realizando, será possível que o Poder Público seja informado, com antecedência, das tensões e conflitos em cada região que podem evoluir para ocorrências mais graves, inclusive para ocorrências criminais. Da mesma forma, os Guardas Municipais irão identificar rapidamente quais as carências de infra-estrutura e de serviços que concorrem diretamente para a insegurança da comunidade. Informações do tipo permitirão ao Poder Público a chance de intervir com iniciativas muito precisas e eficazes em cada região. Assim, por exemplo, se há uma quadra sem iluminação pública, será provável que a penumbra facilite a prática de assaltos; se há um terreno baldio ou um prédio abandonado, será possível que eles sejam usados por traficantes de drogas e assim por diante.

Os integrantes da Guarda Municipal deverão, como regra, evitar o confronto direto com infratores, especialmente quando em ocorrências com arma de fogo. Nestes casos, deverão convocar imediatamente a presença da Polícia, cuja preparação envolve as habilidades necessárias para este tipo de situação aguda. A Guarda Municipal estará normalmente envolvida nos chamados “conflitos de baixa intensidade” que são, aliás, os mais comuns e que, via de regra, trazem muita perturbação às comunidades. Sua imagem, portanto, não será a do “guerreiro” ou a do “herói”, com a qual a maior parte dos policiais gostaria de se identificar, mas a do mediador habilidoso, líder comunitário e estrategista em segurança pública.

As Guardas Municipais poderão, ainda, desenvolver um conjunto de iniciativas que deverão cumprir um papel muito importante na definição de um novo padrão de segurança nos municípios. Elas poderão, por exemplo, criar uma rede com a segurança privada (caso esta venha a ser reconhecida e aprovada por uma fiscalização rigorosa e por uma regulamentação que imponha transparência e treinamento dos profissionais nas agências da segurança pública, garantindo-se acesso das agências públicas a informações sobre localização, atuação e suas características) em benefício da maximização dos recursos e do potencial de ação da segurança pública, invertendo o quadro atual de dispersão e ineficiência.

V – ATENÇÃO À MÚLTIPLA VITIMIZAÇÃO

Quando tratamos de vitimização, ao contrário do ditado, o raio tende a cair não só duas vezes no mesmo local, mas várias vezes.

Algumas situações de violência e crime tendem a ser crônicas como, por exemplo, a violência doméstica que vitima mulheres e crianças (tema gravíssimo e sempre menosprezado, aliás). O que não é comumente sabido é que outros tipos de crimes também tendem a se repetir com as mesmas vítimas e, não raro, com os mesmos infratores. Tal é o caso, por exemplo, dos arrombamentos, dos assaltos a banco ou a estabelecimentos comerciais e dos chamados “crimes de ódio”, entre eles os crimes motivados pelo racismo.

As razões para este fenômeno são muitas, mas as mais importantes estão vinculadas às circunstâncias percebidas pelos infratores como favoráveis. Se elas não forem alteradas, a tendência é a repetição da experiência de vitimização. Esses casos ocorrem com muito mais frequência do que se imagina. Alguns estudos europeus chegaram a estimar que 4% das vítimas experimentam 44% de todos os crimes. Nos EUA, 10% das vítimas estão envolvidas em 40% dos crimes. Situações como a miséria ou a exposição freqüente a agressões racistas favorecem a múltipla vitimização. A experiência afeta não apenas as vítimas, mas todos os que compartilham seu cotidiano, especialmente as crianças que, neste sentido, devem ser consideradas vítimas indiretas. São vítimas indiretas, também, aquelas que testemunharam crimes, especialmente crimes violentos.

O mais amplo estudo de avaliação sobre programas de prevenção ao crime realizado nos EUA foi contratado pelo Congresso norte-americano e coordenado por Lawrence Sherman, em 1977. Nele, se demonstra que providências simples como novas fechaduras, marcação de bens (algo que nunca foi tentado no Brasil) e melhoria de segurança nos acessos em conjuntos habitacionais, previnem com razoável eficiência a ocorrência de arrombamentos. O mesmo foi observado com relação a lojas de conveniência especialmente vulneráveis a assaltos.

As pesquisas de vitimização na Inglaterra demonstram que pelo menos 84% das vítimas foram afetadas emocionalmente pelo crime. Crimes interpessoais como agressões físicas ou sexuais produzem efeitos de longo prazo. Um estudo de Shapland e outros pesquisadores¹⁸ encontrou que 75% das vítimas de agressões,

¹⁸ Shapland, J. Willmore, J. e Duff, P. (1985), *“Victims and Criminal Justice System”* Aldershot: Gower. Citado por Lucia Zedner (2002: 429)

roubos ou estupros continuam afetadas psicologicamente pelo episódio dois anos e meio após a ocorrência. Nos casos de violência sexual, vários estudos demonstram que os efeitos podem persistir por muitos anos com manifestações de distúrbios emocionais, perturbações do sono ou da alimentação, sentimentos de insegurança ou baixa estima, problemas de relacionamento, etc. Crianças vítimas de violência sexual experimentarão efeitos ainda muito mais prolongados. O abuso sexual de crianças pode mesmo não produzir danos visíveis, mas induz a profundos sentimentos de medo, vergonha e culpa.¹⁹ Em longo prazo, vítimas de abuso sexual na infância tendem a manifestar dificuldades de aprendizagem e comportamento regressivo.²⁰ A experiência de vitimização conduz muitas das vítimas a um estado denominado pelos psicólogos como “Síndrome do Stress Pós Traumático”, uma condição clínica de sintomas que incluem ansiedade, depressão, perda de controle, culpa, perturbação do sono e pensamentos obsessivos.

Normalmente, quando o fenômeno da vitimização repetida se verifica, há uma tendência de que a repetição ocorra rapidamente. Por isso, os esforços de prevenção neste particular devem ser encarados como decisivos e urgentes. Uma providência rápida para o reparo do dano causado ou para a proteção da vítima irá, muito provavelmente, impedir um novo crime. Essa será uma forma, também, de priorizar a proteção às pessoas mais fragilizadas. Como os casos de vitimização repetida são muito mais altos nas comunidades que sofrem com os crimes mais graves, o interesse pelo tema também coincide com o critério público de priorizar essas áreas.

VI – ENFRENTANDO OS FATORES DE RISCO NA INFÂNCIA

Uma boa política de prevenção não poderá desconsiderar a importância e a urgência de programas que procurem reduzir os fatores de risco para o crime e a violência que se apresentam na infância. Eles são muitos, mas devemos destacar os casos de :

- 1) Maus tratos sobre a criança – Com o que se costuma referir, basicamente, os casos de violência física e/ou psicológica produzidos pelos pais ou responsáveis legais.
- 2) Abuso sexual – Expressão que denota qualquer tipo de ato libidinoso praticado por adulto contra criança, do mero contato com intenção sexual à violência maior do estupro.

¹⁹ Morris, A. (1987), “*Women, Crime and Criminal Justice*”, Oxford: Blackwell. Idem.

²⁰ Finkelhor, D. (1986), “*A Sourcebook on Child Sexual Abuse*”, New York: Sage. Ibidem.

- 3) Negligência – O abandono, o descaso, a falta dos cuidados elementares para com as crianças e da necessária supervisão a que elas têm direito.

Os estudos mais importantes de avaliação e muitas pesquisas específicas realizadas em todo o mundo demonstraram que programas que envolvem visitas domiciliares - sistemáticas e continuadas, com profissionais de saúde ou agentes comunitários de saúde, no acompanhamento de gestantes em comunidades carentes e no acompanhamento dos primeiros anos de vida das crianças, podem produzir efeitos impressionantes na prevenção da violência e da criminalidade na adolescência e na vida adulta. Ocorre que programas do tipo produzem sensível diminuição nas ocorrências de maus tratos, abuso sexual e negligência, fatores que são fortes preditores para violência e criminalidade.

Como quase todas as crianças brasileiras estão vinculadas à rede de ensino, as escolas constituem um lugar privilegiado para o monitoramento de seu desenvolvimento, bem como de sua saúde física e psíquica. Casos de maus tratos, abuso sexual e negligência podem ser facilmente identificados em sala de aula, caso os professores recebam o treinamento necessário. Assim, programas que promovam o diagnóstico precoce, em sala de aula, daqueles fatores de risco podem maximizar os efeitos protetores almejados. Por óbvio, isto implica uma retaguarda competente de técnicos e profissionais especializados para receber e tratar as crianças vitimadas.

Famílias muito grandes também constituem um fator de risco para o crime e a violência na infância. Possivelmente porque as condições para a oferta de atenção e cuidado são menores se há muitas crianças em uma mesma casa e, também, porque as circunstâncias de conflito, promiscuidade e stress tendem a se multiplicar em unidades familiares do tipo. Famílias grandes devem, então, receber uma atenção especial do Poder Público e terem prioridade no acesso a programas sociais. Por outro lado, as prefeituras devem estimular programas voltados ao planejamento familiar que assegurem as informações necessárias a todas as pessoas, que promovam a responsabilidade quanto à maternidade e à paternidade e que assegurem o acesso facilitado aos meios de contracepção.

Campanhas e programas direcionados à educação dos pais que reforcem a necessidade do cuidado, do carinho e da supervisão na educação dos filhos, que combatam a tradição cultural de punição física e das humilhações a que muitas crianças são ainda submetidas e que promovam uma concepção a respeito da necessária imposição de limites, sem violência, constituirão fatores protetivos muito importantes.²¹ É preciso que os pais sejam auxiliados a construir uma

²¹ Em concordância com a bibliografia internacional, um estudo realizado com 1.685 adolescentes de escolas públicas e particulares de São Gonçalo, município da região metropolitana do Rio de Janeiro, comprovou que os alunos que sofrem violência nas suas famílias são três vezes mais vítimas de violência na escola e quase quatro vezes mais vítimas de violência na comunidade em que vivem. Também são três vezes mais transgressores das normas sociais (Assis & Avanci 2003).

noção de disciplina na relação com as crianças que seja fundada em regras claras, em recompensas por comportamento virtuoso e em desvantagens por comportamento indesejável, ao invés de ameaças, palmadas e surras, por um lado e desinteresse, permissividade e ausência de regras, por outro.

VII – ENFRENTANDO OS FATORES DE RISCO NA ESCOLA

Com o exemplo que oferecemos no item anterior sobre a necessidade do diagnóstico precoce, em sala de aula, de casos de maus tratos, abuso sexual e negligência sobre as crianças, já chamamos a atenção para a importância da Escola em qualquer política séria de prevenção. É preciso ir adiante, entretanto, discutindo as relações da escola com a violência e o crime.

Atualmente, muitas escolas estão vivendo problemas agudos com ocorrências de violência, porte de armas e consumo de drogas dentro dos seus muros. Por conta da gravidade de algumas destas situações e diante da ausência de uma política pública que prepare as escolas e as comunidades para enfrentá-las, o que temos presenciado é uma tendência - tão compreensível quanto preocupante - da adoção indiscriminada de medidas repressivas e da imposição ilegal de formas de controle e revista sobre os alunos. Tornou-se comum, também, a convocação da polícia para oferecer as respostas que a Escola tem sido incapaz de construir. Normalmente, iniciativas do tipo tendem a agravar as situações já vividas de tensionamento nas escolas, porque produzem para os alunos a clara mensagem de que seus professores e dirigentes não confiam neles.

Ao mesmo tempo, as escolas não foram ainda sensibilizadas para o fato de que o cotidiano dos alunos está já, há muito tempo, contaminado por práticas e circunstâncias violentas que seguem sendo invisíveis para a instituição. Já há alguns anos, observa-se uma grande preocupação nos países europeus, nos EUA e em outras nações quanto ao tipo de vitimização corriqueira dos estudantes nas escolas identificada, em língua inglesa, pela expressão “bullying”. A palavra, ainda sem uma equivalente em língua portuguesa, denota qualquer tipo de agressão ou humilhação praticada entre os alunos (desde o tratamento desrespeitoso ou preconceituoso e das técnicas de humilhação e exclusão até aos casos de furto e roubo e às práticas de agressão física e tortura). Elas são muito comuns e vitimam boa parte das crianças e adolescentes. Para muitas delas, essas experiências constituem sofrimento insuportável, o que afeta seus desempenhos e concorre para a evasão escolar. Uma parte importante das ocorrências mais sérias e das agressões que emergem nas escolas é resultado deste tipo de violência invisível que se reproduz em sala de aula. As nações que têm desenvolvido política específicas “anti-bullying” (a Suécia foi o primeiro país a nacionalizar uma política do tipo), têm recolhido ótimos resultados quanto à

prevenção da violência; com efeitos benéficos quanto ao rendimento escolar, também.

O que a experiência internacional tem demonstrado é que Escolas tradicionais que aplicam políticas unilaterais e rigorosas de disciplina, com ênfase nas punições, não conseguem construir uma resposta adequada aos problemas da violência. Por outro lado, escolas que são permissivas e que não possuem regras disciplinares definidas, também não oferecem o ambiente necessário para a prevenção das condutas indesejáveis. Os melhores resultados têm sido encontrados em instituições que possuem regras claras de disciplina, que permitem aos alunos uma margem de construção destas regras e que trabalham com técnicas de recompensa dos comportamentos virtuosos, ao lado de sanções disciplinares de caráter pedagógico.

Por outro lado, os estudos de avaliação realizados em todo o mundo sobre programas de prevenção aplicados em escolas demonstraram que as iniciativas pedagógicas de programas compreensivos, que atuam sobre o estudante, com ênfase no aumento da competência e das habilidades sociais, no desenvolvimento de autocontrole e dos mecanismos para lidar com estresse, na responsabilidade da tomada de decisões, na resolução de problemas sociais e nas habilidades de comunicação interpessoal são especialmente eficazes para a prevenção de condutas delituosas e/ou violentas.

Os gestores municipais deverão estar, também, muito atentos aos indicadores de evasão escolar. O que as pesquisas disponíveis demonstram, em todo o mundo, é que a evasão escolar é um dos fatores preditores para a criminalidade e a violência. É muito mais provável que jovens evadidos da escola se envolvam em atos delinqüentes mais sérios quando comparados com aqueles que mantêm seu vínculo com ela. Assim, investir na redução da evasão escolar será sempre uma iniciativa muito importante para a prevenção.

VIII – ENFRENTANDO FATORES DE RISCO NA JUVENTUDE

Jovens adultos e adolescentes estão envolvidos, seja como autores, seja como vítimas, na maior parte dos crimes e situações de violência em todo o mundo. Uma política de segurança pública orientada pela prevenção deve, então, oferecer uma atenção especial à juventude e à adolescência.

Deve-se ter presente, em primeiro lugar, que jovens e adolescentes participam, pelo menos em algum momento de suas vidas, de situações onde a prática de ilícitos penais e a violação de normas de convívio se confundem com a própria

afirmação de suas identidades. Por inúmeras razões que extrapolam as intenções deste Guia, sabe-se que jovens e adolescentes com condutas violentas ou envolvidos em práticas ilegais tendem a se afastar dessas situações a partir do momento em que afirmam determinados vínculos. Isso pode ocorrer, por exemplo, a partir da inserção do jovem no mercado de trabalho, a partir do casamento, do primeiro filho, do serviço militar, etc. Devemos, então, ter presente que apenas uma pequena parte dos adolescentes e jovens com condutas delinqüentes persistirão nelas por muito tempo. A grande maioria transitará por estas situações, com um baixo envolvimento nelas, para logo a seguir redefinir sua trajetória aderindo às normas de convívio e à Lei. É importante sublinhar isso para que não se imagine que atos de delinqüência praticados por jovens e adolescentes sejam, sempre, o prenúncio de uma “carreira criminosa”. Na maioria das vezes, eles estão longe se significar isto.

Também por conta disso, tratar a delinqüência juvenil com medidas meramente repressivas e apostar em políticas de encarceramento para jovens têm sido um caminho infalível para se colher resultados catastróficos em todo o mundo. Prisões de adolescentes não funcionam e, mais do que entre os adultos, parecem estimular os jovens em direção ao crime.

O consumo de drogas – entre elas o tabaco e o álcool – está relacionado ao envolvimento dos jovens em situações e conflitos onde eles serão vítimas e autores de atos infracionais. Da mesma forma, a posse de qualquer tipo de armamento entre os jovens constitui um importante fator de risco para a infração e para a vitimização. De outra parte, pesquisas realizadas em todo o mundo – inclusive na América Latina – demonstraram que o número de delitos praticados pelos adolescentes cresce de forma impressionante quando eles estão vinculados a alguma organização do tipo “ganguê”. Em outras palavras: quando se tornam membros de associações informais de jovens que pretendem afirmar pela força algum tipo de poder ou influência na região em que vivem.

Esses três fatores de risco – drogas, armas e gangues - devem ser enfrentados com políticas específicas de prevenção.

Projetos que pretendem “combater” o consumo de drogas entre os jovens com palestras e discursos moralizantes definitivamente não funcionam. Não se deve perder tempo nem recursos com isso. Jovens que consomem drogas o fazem porque encontram alguma recompensa de prazer nesta relação e porque ela lhes assegura algum tipo de inserção social – normalmente em um grupo de “iniciados”. Para prevenir o consumo, então, será necessário que os jovens possam construir outras relações de “pertencimento” – integrando outros grupos cuja identidade não seja oferecida pela droga. Será preciso, também, que eles possam se mobilizar em função de algum projeto para o qual o consumo de drogas não seja funcional.

Ainda quanto ao consumo de drogas, os municípios devem investir em programas que assegurem alternativas de tratamento a jovens dependentes químicos. No

Brasil, programas do tipo são muito raros e, quando existem, nada tem a ver com o Poder Público. É preciso inverter essa lógica começando com programas de redução de danos nas secretarias municipais de saúde e montando serviços específicos capazes de tratar a dependência química.

Muitos jovens podem sair de gangues se forem abordados da maneira certa e sensibilizados por uma alternativa concreta. Normalmente, as ações repressivas realizadas sobre esses grupos – especialmente as ações policiais - tendem a reforçar a coesão do grupo e aumentar sua identificação com uma “cultura infracional”. Mas outras experiências podem produzir resultados surpreendentes e duradouros. O Policiamento Comunitário em Macapá, por exemplo, permitiu uma redução de cerca de 50% nos indicadores de criminalidade na região bastante pobre de Perpétuo Socorro, às margens do Amazonas. Nessa experiência, destaca-se a extinção de uma temida gangue juvenil conhecida como GK2, cujos integrantes (46 ao todo) aderiram ao programa de Policiamento Comunitário formando um destacamento de colaboração com a Polícia chamado “Anjos da Paz” que, atualmente, oferece segurança à tradicional Feira do Pescado local. Mas não se deve imaginar que problemas com gangues e violência juvenil digam respeito apenas aos jovens das periferias. Alguns grupos de jovens de classe média também são reconhecidos pela violência. Será preciso conhecer cada uma dessas situações no município para que seja possível definir uma política específica.

Um outro tópico que tem tido destaque no Brasil quando se pensa em prevenção da violência e promoção de segurança se refere às medidas para melhorar as condições de ressocialização do jovem em conflito com a lei, especialmente aquele privado de liberdade, geralmente afastado da comunidade e da família. No que se refere à condução das medidas de Liberdade Assistida e Semi-Liberdade, alguns municípios brasileiros têm saído à frente com estratégias de mobilização comunitária. Alguns exemplos são os municípios de Santo Ângelo/RS, Boa Vista/RR, Recife/PE e Belo Horizonte/MG. Nesses locais, a participação da comunidade se destaca, inserindo-se, freqüentemente, a figura de orientadores comunitários voluntários que acompanham o adolescente no dia a dia, dando suporte ao técnico responsável pelo jovem. Todavia, em parte significativa dos municípios brasileiros, ainda perduram: o distanciamento da comunidade na implementação das medidas sócio-educativas, a precariedade das intervenções sociais e cognitivas de apoio à família do jovem e o atendimento sócio-educativo mais focalizado na punição e não na ressocialização juvenil.

Criatividade ainda menor é a dos serviços que atendem jovens em situação de privação de liberdade. Os avanços conceituais sobre as formas de atendimento e prevenção da infração juvenil alcançados no Brasil na última década, que distanciam os antigos modelos punitivos das perspectivas atuais (que priorizam modelos pedagógicos de atenção e desenvolvimento de potencialidade), ainda não foram suficientes para reverter a prática institucional conservadora de institucionalização, secularmente arraigada. A despeito da nova doutrina, muitas

instituições têm contribuído pouco para a promoção de qualidade de vida, saúde mental, cidadania dos usuários do sistema e para os objetivos da propalada “ressocialização”.

É possível envolver centenas de jovens em programas sociais em cada município ou mesmo assegurar que muitos deles sejam integrados em serviços específicos de natureza civil. Programas dessa natureza podem produzir uma redução importante nos indicadores de violência e criminalidade, especialmente se forem capazes de recrutar jovens em situação de risco.

As prefeituras devem organizar campanhas específicas em favor do desarmamento. Muitos dos jovens que portam armas começaram a lidar com elas desde cedo, em casa. Pais que valorizam a posse de armas possuem muito mais chances de que seus filhos venham a portar armas. O recolhimento de armas tende a produzir, ainda, muitos outros efeitos preventivos. Primeiro, ele diminuirá o número de casos de mortes acidentais e de graves ferimentos produzidos pelo manejo inadequado de armas nas residências. Ele fará diminuir o número de mortes e ferimentos graves em disputas triviais de caráter doméstico ou de relacionamento entre vizinhos. Fará cair, também, o número de suicídios uma vez que, no Brasil, a grande maioria destes casos se produz com armas de fogo.²² Por fim, permitirá que um número menor de armas de fogo adquiridas legalmente seja apropriado por infratores em furtos e assaltos. O enxugamento do número de armas de fogo em circulação fará escassear, então, uma das fontes pelas quais mãos criminosas são armadas no Brasil.²³

Particularmente entre os adolescentes, é fundamental disputar um novo conceito sobre as armas. Garotos que andam armados sabem que isso costuma impressionar seus pares e, não raras vezes, atrair a atenção e o interesse das meninas. Ter armas, então, é comumente visto como algo “positivo” capaz de oferecer ao portador uma distinção ou sinal de respeito. São estes valores que precisam ser mudados. Portar uma arma deve ser visto como sinônimo de estupidez e falta de inteligência. É preciso que esta valoração negativa seja sublinhada nas diversas formas de expressão cultural, destacadamente por aquelas que são mais apreciadas pela juventude. Assim, por exemplo, as administrações municipais podem organizar concursos literários, festivais de

²² Em 1980, os homicídios corresponderam a 19,8% (13.910 óbitos) do total das mortes por causas externas no Brasil. Já em 2003, essas agressões corresponderam a 40,3% (50.980 óbitos). Em 1991, 50,3% (15.460) dos óbitos por causas externas ocorreram por armas de fogo. Em 2003 esse percentual subiu para 70,8% (36.081). Somente em 2004, de janeiro a setembro, foram gastos mais de R\$ 397 milhões o Brasil com internações das vítimas da violência.

²³ Pesquisa feita pelo Viva Rio com mais de 70 mil armas apreendidas pela polícia no Rio de Janeiro, demonstrou que 28% foram roubadas ou compradas de “cidadãos de bem”. Boletim Cidadania - 17/12/04, entrevista com Antônio Rangel.

música, mostras de grafite, dança de rua, shows de Rap, etc. todos orientados pelo tema do desarmamento.

IX- ENFRENTANDO A VIOLÊNCIA SOBRE AS MULHERES

A violência sobre a mulher é, basicamente, sinônimo de violência doméstica. É claro que há muitas outras situações de violência enfrentadas pelas mulheres ainda hoje, no Brasil e no resto do mundo, mas a violência doméstica é, de longe, a mais ampla e a mais preocupante delas. Paradoxalmente, a violência doméstica dificilmente suscita uma genuína preocupação pública e, também por isso, poucas são as iniciativas tomadas pelos governos na área.

O Brasil tem construído experiências interessantes de prevenção e enfrentamento ao problema da violência doméstica e o movimento organizado das mulheres tem alcançado conquistas importantes também neste particular. As Delegacias Especializadas de Proteção à Mulher (DEPM) nos oferecem apenas um exemplo a ser destacado. Mesmo que muitas destas estruturas não contem com uma estrutura minimamente adequada, em regra, e mesmo que a ausência de uma formação específica das policiais encarregadas deste serviço seja, ainda hoje, uma fonte permanente de limitações e mesmo de ineficiência, o fato é que as DEPMs têm cumprido um papel positivo. Em agosto de 2003 já eram 339 Delegacias do tipo em todo o Brasil. Outro exemplo muito importante são as Casas-abrigo. Também em meados de 2003 já existiam 75 instituições do tipo em funcionamento no país. Um número muito pequeno para as dimensões do problema, mas, ainda assim, significativo.

Os estudos disponíveis demonstram que os abrigos para mulheres vítimas da violência doméstica têm se constituído em recursos importantes de proteção e amparo às vítimas (Sherman *et al* 1997). Muitas vezes, eles têm salvo mulheres ameaçadas de morte pela estupidez de seus maridos e companheiros. Por isso, as prefeituras deveriam, após conhecer a realidade do problema na cidade, organizar serviços do tipo, já contando com a experiência realizada. É ela que nos revela, por exemplo, o quando é importante que as Casas abrigo sejam espaços protegidos, que seus endereços não sejam de domínio público, que as mulheres vitimadas recebam uma atenção multiprofissional, etc.²⁴

Os programas brasileiros que trabalham com o tema da violência contra a mulher atendem as vítimas e, em alguns casos, também os seus filhos. O atendimento é multidisciplinar (social, psicológico, médico e jurídico), às vezes individual e às vezes em grupo. Alguns programas oferecem também capacitação profissional para as mulheres vítimas e casa-abrigo quando é necessário o afastamento do lar.

²⁴ Ver "Diálogos sobre Violência Doméstica e de Gênero, Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, Governo Federal, Brasília, 2003.

Poucos programas no país se dedicam a prestar atendimento ao familiar agressor. Um exemplo é o do Núcleo de Atenção à Violência, situado na cidade do Rio de Janeiro. Realiza atendimento psicanalítico individual para crianças/adolescentes, para mães e para os autores da agressão. Na maioria das vezes o familiar-agressor chega encaminhado pela Justiça, mas o atendimento só ocorre quando há adesão voluntária do sujeito. A necessidade deste tipo de atendimento é reconhecida, especialmente nos casos de famílias que não conhecem outras formas de educar crianças e se relacionar senão através de agressões. Esse tipo de atendimento, entretanto, ainda é pouco estudado e avaliado, mesmo em países com mais tradição no atendimento à violência.

Da nossa própria experiência e das avaliações internacionais, pode-se afirmar que a violência contra a mulher é enfrentada com muito mais eficiência quando se estrutura uma **rede institucional** de vários serviços e entidades. Assim, em cada município, deve-se articular esta rede envolvendo as Delegacias Especializadas, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, o Instituto Médico Legal, os serviços de proteção às mulheres vitimadas, como Casas-abrigo, a rede de saúde pública (postos e hospitais), a Defensoria Pública, os centros de referência para tratamento psicológico, os departamentos municipais de habitação, as escolas, as universidades, os órgãos de imprensa, ONGs, etc. de tal forma que se construa uma **Política comum** para o enfrentamento do problema e que cada agente público, instituição ou serviço saiba o que se espera deles e o que devem fazer quanto ao tema. Iniciativas isoladas e programas solitários se esgotam rapidamente sem que se criem novas rotinas institucionais e sem que se consolide uma conduta pública de enfrentamento do problema.

X - COMBATENDO O RACISMO E A HOMOFOBIA

Uma política de segurança pública deve estar comprometida com o pleno exercício da cidadania de todas as pessoas. Todos possuem o direito de manifestar publicamente suas opiniões, tanto quanto o de sustentar seus próprios valores morais, sua cultura e os demais traços distintivos que fazem do fenômeno humano uma unidade na diversidade.

Adquire particular importância neste contexto a defesa dos direitos das “minorias”²⁵. Sabemos que o racismo evolui sempre para crimes de ódio. O racista não aceita compartilhar com o outro sua estatura de humanidade e, no limite, deseja

²⁵ A expressão “minorias” é utilizada aqui não para caracterizar uma inferioridade numérica, mas para designar todo e qualquer grupo cujos valores morais, interesses particulares ou estilo de vida difiram do padrão socialmente tido como “normal”, “valorizado” ou “desejável”. Neste sentido, as mulheres, por exemplo, ou os negros – mesmo que fossem grupos numericamente majoritários, são “minorias” diante do padrão cultural “masculino” e “branco” que caracteriza a sociedade brasileira.

sua liquidação. Quando legitimado culturalmente, o preconceito de origem racial vai consolidando uma exclusão material e simbólica que, por sua vez, tende a tornar a vida do diferente insuportável. Ele viola a noção mais elementar de dignidade humana e reafirma a barbárie anterior à idéia moderna de civilização. O racismo, por isso mesmo, é explosivo e costuma produzir confrontos e disputas violentas. Impedir que ele se alastre ou que alcance algum tipo de apoio social é tarefa decisiva para uma sociedade democrática e, em si mesma, muito importante para a prevenção do crime e da violência.

Pode-se dizer o mesmo quanto à homofobia, esta estranha reação de ódio aos homossexuais, que marca fortemente nossa tradição cultural. A carga de preconceitos disseminada socialmente contra os homossexuais tem dado vazão a uma violência impressionante que está na base de centenas de homicídios praticados no Brasil contra gays, lésbicas e travestis.

Infelizmente, o Estado brasileiro tem sido, em regra, omissivo ou conivente com esta e outras tradições de intolerância. Prova disto é a própria história de arbitrariedades e violência contra as minorias que acompanha nossas instituições policiais como uma sombra. Mais um motivo para que possamos avançar na definição de políticas públicas de sentido garantista que protejam as minorias.

Os municípios devem organizar campanhas públicas de valorização e respeito às diferenças étnicas, religiosas, culturais, sexuais, etc. permitindo, de início, que este tema seja objeto de consideração e reflexão nas escolas. Todas as minorias - incluindo-se neste conceito, por exemplo, os idosos, os portadores de deficiência, os estrangeiros, os portadores de transtorno psíquico, os surdos, os portadores do vírus HIV, entre tantos outros - devem ser respeitadas em suas diferenças e se reconhecerem como iguais em dignidade e direitos.

A guarda municipal deve ser obrigada a registrar todas as suas abordagens em um formulário padrão onde se informe o motivo da abordagem - qual a suspeita, a idade, o nome e o endereço, a profissão, a etnia, o sexo, e a orientação sexual aparente da pessoa abordada, entre outros dados importantes. Apenas as informações que permitam revelar a identidade da pessoa abordada devem ser reservadas. Todas as demais devem ser disponibilizadas amplamente, de preferência na Internet.

XI – REDUZINDO OS CRIMES DE OPORTUNIDADE

Uma parte significativa dos crimes em qualquer sociedade ocorre porque os autores percebem uma série de condições como “facilitadoras” do delito. Calculam, então, que suas chances de êxito (praticar o delito e não ser responsabilizado por ele) são muito altas. Nesta projeção racional, o crime aparece como uma atividade capaz de recompensar os eventuais riscos. Mas, se

removemos aquelas condições facilitadoras, então fazemos com que o crime seja percebido pelos eventuais autores como uma atividade de “alto risco”, o que exercerá um forte efeito inibidor.

Ao contrário do que a maioria das pessoas acredita, a tendência em aprovar reformas legais destinadas a tornar a Lei Penal mais “dura”, seja aumentando a duração das penas, seja agravando as condições da execução penal, não produzem qualquer efeito positivo de contenção da criminalidade e da violência. Na maior parte das vezes, aliás, esta tendência torna o problema ainda mais grave. Sabe-se disso porque a experiência acumulada em todo o mundo demonstra que os infratores não são particularmente influenciados pela natureza ou duração das penas exatamente porque sempre partem do pressuposto de que não serão identificados. O tema da impunidade, por isso mesmo, pouco tem a ver com a Lei Penal, mas tem muito a ver com a capacidade investigativa das polícias e, portanto, com seus recursos de inteligência.

No caso dos crimes de oportunidade, as iniciativas que podem ser tomadas envolvem, basicamente, os seguintes eixos:

- 1) **Aumentar a vigilância** - é preciso que a vigilância sobre determinados espaços em uma cidade seja incrementada. Preferencialmente sobre aqueles espaços onde os crimes se concentram. Esta vigilância pode ser “natural”, quando é exercida diretamente pelas pessoas que freqüentam ou residem naquele espaço ou pode ser tecnológica ou “artificial” sempre que empregamos outros meios de monitoramento como, por exemplo, câmeras discretas em locais públicos.
- 2) **Diminuir a recompensa** - quando nós removemos o objeto de cobiça ou fazemos de tal forma que ele já não seja tão atrativo. Tal é caso, por exemplo, das iniciativas de “marcação de objetos” que têm sido realizadas pelas polícias em vários países. Nestes programas, os bens de valor de uma residência são marcados e tal circunstância é “comunicada” por um adesivo muito visível afixado na fachada do local. A medida faz com que caia o interesse pelo arrombamento (porque o produto do crime já não será tão facilmente receptado).
- 3) **Aumentar o esforço** – quando tomamos precauções que exigirão dos eventuais infratores um esforço maior e mais tempo para a prática do delito nós os desestimulamos. Além de barreiras como muros, grades, cercas, alarmes, etc., devemos trabalhar, neste ponto, o controle das vias de acesso ao alvo.
- 4) **Aumentar o risco** – quando tomamos iniciativas de abordar as pessoas, de revistá-las, de submetê-las ao detector de metais, etc.
- 5) **Controlar os agenciamentos** – quando tomamos iniciativas para reduzir o acesso às armas, quando reduzimos o consumo de álcool, etc.

No caso das câmeras de vigilância colocadas em espaços públicos, deve-se ter presente que:

- a) Este tipo de tecnologia de monitoramento pode ser muito útil e, em todos os lugares onde tem sido aplicada de maneira adequada, tem propiciado reduções significativas de determinados crimes.
- b) Não é possível estender este tipo de monitoramento a toda a cidade porque atrás de cada câmera deve haver um contingente significativo de operadores e de policiais que, enquanto monitoram, estão imobilizados. Isto faz com que o critério para a seleção dos locais a serem monitorados seja muito importante. Como regra, o Poder Público deve evitar tomar a decisão de investir neste recurso se não dispuser de dados confiáveis a respeito da incidência do crime na cidade. Estes dados, como já vimos, não poderão ser aqueles produzidos pelos registros policiais.
- c) As câmeras devem ser discretas e sua instalação deve permitir uma integração harmônica ao ambiente urbano. Mas as áreas que serão monitoradas devem ser amplamente divulgadas. Há duas razões para isso: primeiro, o objetivo do monitoramento eletrônico não é efetuar mais prisões, mas reduzir o número de delitos. A idéia de que a divulgação dos locais monitorados redundaria inevitavelmente em “deslocamento” do crime não é verdadeira. A literatura especializada demonstra que o deslocamento só será um problema sério se houver uma área contígua –não monitorada – que possua as mesmas características percebidas como “facilitadoras” como, por exemplo, muitas lojas, várias rotas de fuga, terminais de transporte, grande circulação de pessoas, etc. Em segundo lugar, as áreas monitoradas devem ser divulgadas para que todos os cidadãos possam planejar os seus compromissos e deslocamentos a partir do desejo de terem ou não suas imagens gravadas.
- d) Deve-se adotar medidas bastante seguras para que o sistema de monitoramento eletrônico não permita a armazenagem clandestina de imagens e seu uso para outros fins que não a prevenção e a coleta judicial de prova.

XII – GARANTINDO A PAZ NO TRÂNSITO

É preciso construir e implementar uma política específica de “Paz no Trânsito” nas cidades brasileiras que possa reduzir de forma drástica e rápida o número de acidentes e atropelamentos. De certa forma, a maneira como o trânsito de uma cidade se realiza revela muitas das suas características culturais. O individualismo, a competição, o machismo, a ostentação, a desconsideração pelo outro, a ausência de espírito público, a agressividade, a violência, a injustiça, entre tantos outros, estão presentes no trânsito como marcas inconfundíveis.

A experiência mundial, tanto quanto a experiência já realizada por algumas poucas cidades brasileiras – como Brasília, por exemplo – demonstram que é perfeitamente possível assegurar, a médio prazo, mudanças importantes de comportamento , tanto de motoristas quanto de pedestres, humanizando o trânsito.

Os municípios devem garantir que exista, concretamente, uma “Educação para o Trânsito”. Devem investir recursos em reformas viárias e estruturais que se orientem por um padrão humanizado e democrático de mobilidade. Ao invés de se pensar a cidade a partir do automóvel particular, devemos pensa-la a partir do interesse público. O transporte coletivo terá, então, toda a prioridade e as pessoas que se deslocam serão tratadas a partir de um novo paradigma. Os automóveis não podem continuar ocupando as vias públicas como se elas fossem propriedade particular dos condutores. O cidadão que se desloca a pé não podem correr risco algum pelo simples fato de desejar atravessar uma rua. Tanto quanto o ciclista não pode continuar sendo ameaçado constantemente de atropelamento pela ausência de ciclovias e pela falta de respeito dos motoristas. O hábito de atravessar na faixa de segurança, tanto quanto o costume de parar o veículo antes da faixa para que a travessia se processe de forma segura devem ser radicalmente exigidos.

É preciso, em síntese, que a realidade do trânsito das cidades brasileiras seja profundamente alterada. Que todos aprendam, também no trânsito, a importância da lei, da prudência e do respeito. Uma política que assegure uma transformação desta natureza estará promovendo a cidadania, protegendo a vida e concretizando a idéia de segurança.

ANEXOS

A) GLOSSÁRIO

Alguns dos termos mais usados em textos técnicos sobre prevenção do crime e da violência não possuem sentidos evidentes ou incontroversos. Listamos, a seguir, alguns deles e lhes oferecemos uma rápida definição. Desta forma, será possível, pelo menos, situar mais precisamente o sentido com o qual eles normalmente são empregados.

Crime

Transgressão imputável da lei penal, por dolo ou culpa, ação ou omissão (Houaiss).

Violência

Uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra outra pessoa ou contra si próprio ou contra outro grupo de pessoas, que resulte ou tenha grande possibilidade em resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento, ou privação (OMS).

Prevenção do Crime e da Violência

Resultado de políticas, programas e/ou ações de redução do crime e da violência e/ou seu impacto sobre os indivíduos e a sociedade, atuando sobre os fatores de risco e os fatores de proteção que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, e sobre a vulnerabilidade e a resiliência dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades diante do crime e da violência.

Agenciamento

Condição ou fator imediato que torna possível a emergência do ato delituoso e/ou violento e que, uma vez conhecido, pode ser superado.

Fator de Proteção

Fator que reduz a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes ou violências. Quanto maior a presença de fatores de proteção e menor a presença de fatores de risco, menor a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências.

Fator de Risco

Fator que aumenta a probabilidade de incidência ou os efeitos negativos de crimes ou violências, mas não determina a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências. Quanto maior a presença de fatores de risco, e menor a presença de fatores de proteção, maior a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências.

Resiliência

Expressa a propriedade dos corpos de retornarem a sua forma original após terem sido submetidos a uma deformação elástica. Utiliza-se, então, em criminologia para se referir à condição de indivíduos, famílias, grupos e comunidades que os tornam menos suscetíveis ao envolvimento com o crime e à violência e de vitimização, mesmo em situações de alto risco.

Vulnerabilidade

Condição de indivíduos, famílias, grupos e comunidades que os tornam mais suscetíveis de envolvimento com o crime e a violência e de vitimização, mesmo em situações de baixo risco.

Política de Prevenção do Crime e da Violência

Conjunto de programas, desenvolvido pelo governo (federal, estadual e/ou municipal), integrados em função de objetivos comuns, visando reduzir a incidência do crime e da violência e/ou seus efeitos negativos sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades.

Programa de Prevenção do Crime e da Violência

Conjunto de ações, desenvolvidas por organizações governamentais e/ou não governamentais, integradas em função de objetivos comuns, visando a reduzir a incidência do crime e da violência e/ou seus efeitos negativos sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades.

Prevenção Primária

Estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico e/ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violências (fatores de proteção), visando a reduzir a incidência e/ou os efeitos negativos de crimes e violências. Pode incluir ações que implicam mudanças mais abrangentes, na estrutura da sociedade ou comunidade, visando a reduzir a pré-disposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade (prevenção social). Ou, alternativamente, pode incluir ações que implicam mudanças mais restritas, nas áreas ou situações em que ocorrem os crimes e violências, visando a reduzir as oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade (prevenção situacional).

Prevenção Social

Estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas à redução da pré-disposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade.

Prevenção Situacional

Estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade, através do aumento dos custos, aumento dos benefícios e/ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências.

Prevenção Secundária

Estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade e/ou resiliência destas pessoas, visando a evitar o seu envolvimento com o crime e a violência ou ainda a limitar os danos causados pelo seu envolvimento com o crime e a violência, bem como a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências, visando a evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização. É freqüentemente dirigida aos jovens e adolescentes, e a membros de grupos vulneráveis e/ou em situação de risco.

Prevenção Terciária

Estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando a evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, visando a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social.

Prevenção Universal

Estratégias de prevenção direcionadas a toda a população, independente do risco de crime e de violência.

Prevenção Localizada

Estratégias de prevenção direcionadas a uma parcela da população, levando em consideração o risco de crime e de violência.

Prevenção Escolhida

Estratégia de prevenção direcionada à população em situação de risco de envolvimento em crimes e violências, na condição de autor ou de vítima.

Prevenção Indicada

Estratégia de prevenção direcionada à população que já se envolveu em crimes e de violências, na condição de autor ou de vítima.

Prevenção Compreensiva

Estratégias de prevenção baseadas em múltiplas ações/programas, direcionadas a múltiplos fatores de risco e de proteção.

Prevenção Focalizada

Estratégia de prevenção baseada em uma única ação/programa, direcionadas a um único fator de risco ou de proteção.

b) Pesquisas de Vitimização no Brasil

As entidades e/ou instituições e os pesquisadores que já realizaram pesquisas de vitimização no Brasil são: