

1

**EXPERIÊNCIAS
EXITOSAS DE
ENFRENTAMENTO
À VIOLÊNCIA E À
CRIMINALIDADE**

ANÁLISE DE BENCHMARKING

FICHA INSTITUCIONAL

| | |
|---|--|
| CAMILO SOBREIRA DE SANTANA Governador | ANTONIO IDILVAN DE LIMA ALENCAR Secretaria da Educação |
| MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO Vice-Governadora | ALINE BEZERRA OLIVEIRA LIMA Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas |
| JOSÉ ÉLCIO BATISTA Gabinete do Governador | JOSÉ EULER DE OLIVEIRA BARBOSA Secretaria do Esporte |
| FERNANDO ANTÔNIO COSTA DE OLIVEIRA Gabinete do Vice-Governador | CARLOS MAURO BENEVIDES FILHO Secretaria da Fazenda |
| JOSÉ NELSON MARTINS DE SOUSA Casa Civil | LUCIO FERREIRA GOMES Secretaria da Infraestrutura |
| JUVÊNCIO VASCONCELOS VIANA Procuradoria-Geral do Estado | MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO Secretaria da Justiça e Cidadania |
| JOSÉ FLÁVIO BARBOSA JUCÁ DE ARAÚJO Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado | ARTUR JOSÉ VIEIRA BRUNO Secretaria do Meio Ambiente |
| JOSÉ LINHARES PONTE Conselho Estadual de Educação | FRANCISCO DE QUEIROZ MAIA JÚNIOR Secretaria do Planejamento e Gestão |
| EUVALDO BRINGEL OLINDA Secretaria da Agricultura, Pesca e Aquicultura | FRANCISCO JOSÉ COELHO TEIXEIRA Secretaria dos Recursos Hídricos |
| JESUALDO PEREIRA FARIAS Secretaria das Cidades | HENRIQUE JORGE JAVI DE SOUSA Secretaria da Saúde |
| INÁCIO FRANCISCO DE ASSIS NUNES ARRUDA Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior | ANDRÉ SANTOS COSTA Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social |
| FABIANO DOS SANTOS Secretaria da Cultura | JOSBERTINI VIRGÍNIO CLEMENTINO Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social |
| FRANCISCO JOSÉ TEIXEIRA Secretaria do Desenvolvimento Agrário | ARIALDO DE MELLO PINHO Secretaria do Turismo |
| CESAR AUGUSTO RIBEIRO Secretaria do Desenvolvimento Econômico | RODRIGO BONA CARNEIRO (RESPONDENDO) Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| APRESENTAÇÃO DO GOVERNADOR | 6 |
| 1. INTRODUÇÃO | 9 |
| 2. PRÁTICAS EXITOSAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E À CRIMINALIDADE | 12 |
| 2.1 Experiências internacionais | 14 |
| 2.1.1 Estados Unidos: o caso de Nova Iorque | 15 |
| 2.1.2 Colômbia: Convivência e Segurança Cidadã em Bogotá e Medellín | 21 |
| 2.1.2.1 Bogotá | 23 |
| 2.1.2.2 Medellín | 27 |
| 2.2 Experiências nacionais | 30 |
| 2.2.1 Rio de Janeiro: Unidades de Polícia Pacificadora | 31 |
| 2.2.2 São Paulo | 42 |
| 2.2.3 Minas Gerais: Fica Vivo! | 58 |
| 2.2.4 Pernambuco: Pacto pela Vida | 67 |
| 2.2.5 Espírito Santo: Estado Presente em Defesa da Vida | 75 |
| 2.3 Práticas Municipais | 81 |
| 3. A CONTRIBUIÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE METAS COM REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO PARA PROGRAMAS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL | 83 |
| 3.1. Problematizando os sistemas de incentivos | 88 |
| 3.1.1 O caso mineiro: a remuneração variável por desempenho | 89 |
| 3.1.2 O modelo carioca: o sistema de incentivos da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG/RJ) | 90 |
| 3.1.3 O sistema de metas de São Paulo: uma experiência ainda inicial | 97 |
| 3.2 Indicadores de desempenho | 99 |
| 3.2.1 Modelos de avaliação de desempenho e uso dos indicadores em outros países | 100 |
| 3.2.1.1 França | 100 |
| 3.2.1.2 Austrália | 101 |
| 3.2.1.3 Inglaterra | 101 |
| 3.3 Retomando o caso brasileiro | 103 |

| | |
|---|-----|
| 4. ELEMENTOS COMUNS AOS CASOS ESTUDADOS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS NO BRASIL | 105 |
| 5. LIÇÕES APRENDIDAS | 113 |
| 5.1. Lições aprendidas com as experiências de outros países | 114 |
| 5.2. Aprendizados a partir da realidade brasileira | 117 |
| 6. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA UM BEM-SUCEDIDO PACTO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE | 124 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 126 |
| BIBLIOGRAFIA | 128 |
| APÊNDICE | 131 |

Apresentação do Governador

Garantir a segurança da população do Estado do Ceará é uma agenda prioritária do Governo do Estado. O compromisso com a construção de uma sociedade justa e pacífica foi assumido no plano “Os 7 Cearás”, com suas diretrizes que contemplavam aspectos da segurança pública, da justiça e cidadania, da política sobre drogas e do desenvolvimento urbano, e visavam a redução dos índices criminais e a construção de uma cultura de paz no Estado.

Inúmeros progressos haviam sido consolidados na gestão anterior, mas vários desafios precisavam ser debelados como a ampliação das oportunidades de lazer, cultura e esporte para os jovens cearenses, a transformação dos espaços públicos em arenas de convivência e sociabilidade, o fortalecimento institucional dos órgãos de segurança pública e o reforço às estruturas efetivas de combate à criminalidade, com a consequente valorização dos profissionais de segurança pública.

Apesar da paralisia institucional que assola o país e da crise econômica que impacta as possibilidades de financiamento das políticas públicas, o Ceará manteve-se na liderança nacional em equilíbrio fiscal e investimentos públicos, o que vem possibilitando maior capacidade de realizar obras e ações para melhorar a vida dos cearenses. Além de priorizar as áreas sociais e gerar empregos, estamos mantendo não apenas o custeio, mas, também, o investimento em segurança pública.

De 2015 para cá, muito foi feito. Delegacias passaram a funcionar 24 horas, o batalhão Raio e a Coordenadoria de Operações Aéreas foram interiorizados, foram criados novos núcleos de Perícia Forense e os planos de carreira das polícias foram reformulados. Os profissionais de segurança pública foram valorizados com promoções e aumento real de salários, além de terem seus esforços reconhecidos e estimulados por meio da instituição de um plano de metas, chamado *Em Defesa da Vida*, que conseguiu a redução sustentável dos índices de criminalidade no Estado. Assim, em 2015, conseguimos reduzir em 9,5% os crimes violentos letais intencionais do Estado, em comparação com 2014, e em 2016 esta redução seguiu firme, possibilitando o fechamento do ano com 15,2% menos homicídios do que em 2015. Isso significou a preservação de mais de mil vidas no Estado em apenas dois anos.

Os avanços foram importantes. Mas é preciso fazer ainda mais e foi nesse sentido que desde 2015 começamos a construção de um importante processo de articulação de parcerias interinstitucionais, que resultou no Pacto por um Ceará Pacífico. Nesse processo, foram produzidos dois estudos que subsidiaram a elaboração de um Plano de Ação ancorado em um diagnóstico e em uma análise das melhores práticas no Brasil e no mundo. A presente publicação trata da análise das melhores práticas de enfrentamento à violência no Brasil e no mundo, enfocando as experiências orientadas, sobretudo, à redução dos homicídios, tendo em vista a centralidade da proteção à vida no Pacto. O Pacto foi construído conjuntamente pelos diversos poderes do Estado, envolvendo não apenas os diversos órgãos e secretarias do governo, mas também, e fundamentalmente, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado, além de uma parceria com a sociedade civil por meio da organização não governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O Pacto por um Ceará Pacífico objetiva fundamentalmente a redução dos índices criminais e o aumento da segurança da população cearense através da implementação de ações intersetoriais e interinstitucionais que proporcionarão a construção de uma Cultura de Paz no Ceará. Essas ações englobam os aspectos da segurança pública no sentido estrito, mas não resumem-se a eles e estendem-se a iniciativas voltadas à melhoria do contexto urbano, ao acolhimento às populações mais vulneráveis e ao enfrentamento à violência como um todo, a partir da atuação articulada, integrada e compartilhada dos órgãos e entidades públicas estaduais, municipais e federais, e da sociedade civil.

Como diz a canção, “se muito vale o já feito, mais vale o que será, e o que foi feito é preciso conhecer para melhor prosseguir”. Prosseguiremos juntos e fortes, corrigindo erros e fortalecendo os acertos, na construção conjunta de um Ceará Pacífico para toda a população cearense.

Camilo Santana

1.

INTRODUÇÃO

Desde os anos 90, um conjunto de estudos vem indicando o crescimento da criminalidade violenta no Brasil, com destaque para a evolução dos crimes de homicídio. Dos anos 80 aos dias de hoje, o número de homicídios ou de mortes por agressão, como mais amplamente o evento é abordado no campo da saúde, quadruplicou no país, passando para mais de 56 mil vítimas em 2013. Em termos de taxa por 100 mil habitantes, houve um salto de 11,7 em 1980 para 28,3 em 2013. Regionalmente, ao longo dos anos 2000, observou-se crescimento em todas as regiões do país, à exceção da região Sudeste. Entre 2000 e 2013, a região Nordeste apresentou a maior variação em termos percentuais (104%). À exceção do estado de Pernambuco, todos os demais apresentaram crescimento nesse período, com destaque para Maranhão, Bahia e Rio Grande do Norte, seguidos pelo Ceará, que registrou aumento de 207% e alcançou no ano de 2013 a segunda maior taxa de mortes por agressão do país, com 51 mortes por grupo de 100 mil habitantes.

Importante destacar, também, que parte do aumento das taxas de homicídio no país reflete a melhoria dos registros da saúde e da segurança pública, que passaram a oferecer informações mais apuradas sobre as mortes violentas. De todo modo, os registros existentes ilustram o grave quadro de violência endêmica vivido pelo país e indicam a prioridade política do tema em âmbito nacional, assim como a necessidade de as unidades federadas implementarem políticas públicas que ofereçam respostas eficientes e eficazes a esse grave problema.

A tabela 1, a seguir, apresenta a evolução das taxas de mortes por agressão nas 27 unidades da Federação, a partir da base nacional de dados sobre mortalidade produzida pelo sistema de saúde.

É nesse contexto que o Governo do Ceará, desde a campanha eleitoral da atual gestão, priorizou o desenho de estratégias de prevenção e enfrentamento da violência letal a partir de uma perspectiva sistêmica, pela qual a segurança pública é vista como o resultado da ação pública de diversas esferas, instituições e poderes. E, por esta perspectiva, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi convidado a agregar um olhar comparado e que contextualize a iniciativa cearense em relação à realidade nacional e internacional, bem como em relação às iniciativas congêneres, que têm obtido êxito em reduzir os homicídios e gerar sensação de segurança à população. Trata-se de um esforço de pesquisa aplicada que não se resume apenas à geração de conhecimento, mas, sobretudo, fundamenta-se na ideia de que avanços nas políticas públicas exigem coordenação, articulação e transparência enquanto estratégias de sucesso. A proposta é fazer circular conhecimento técnico que permita subsidiar o ciclo das políticas públicas, aumentando sua eficácia, sua eficiência e, acima de tudo, sua efetividade.

No âmbito dessa parceria foram produzidos três documentos que são agora objeto de publicação em três livros: um estudo comparado sobre experiências de enfrentamento à violência e à criminalidade, um diagnóstico da violência e da criminalidade no estado do Ceará e o Plano de Ações Estratégicas do Pacto por um Ceará Pacífico.

Esta publicação trata do primeiro estudo, ou seja, a análise comparada de experiências bem-sucedidas no enfrentamento da violência, especialmente a violência homicida.

TABELA 1
EVOLUÇÃO ANUAL E VARIAÇÃO MÉDIA DA TAXA DE ÓBITOS POR AGRESSÃO IDENTIFICADOS PELO LOCAL DE RESIDÊNCIA DA VÍTIMA, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES ADMINISTRATIVAS (POR GRUPOS DE 100 MIL HAB.)

BRASIL, 2000-2013

| | | TAXA (POR 100 MIL HABITANTES) | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| ANO | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Δ 2000/13 |
| BRASIL | | 26,71 | 27,81 | 28,46 | 28,86 | 27,01 | 25,83 | 26,31 | 25,20 | 26,43 | 26,86 | 27,40 | 27,13 | 29,04 | 28,26 | 5,77% |
| REGIÃO NORTE | Acre | 19,01 | 21,07 | 25,73 | 24,48 | 18,56 | 18,37 | 23,01 | 19,19 | 19,56 | 22,14 | 22,49 | 21,97 | 27,41 | 30,14 | 58,51% |
| | Amapá | 32,70 | 36,49 | 35,04 | 34,59 | 31,10 | 32,96 | 32,81 | 26,70 | 34,25 | 30,32 | 38,83 | 30,54 | 36,22 | 30,61 | -6,39% |
| | Amazonas | 19,63 | 16,72 | 17,32 | 18,41 | 16,97 | 18,53 | 21,11 | 21,10 | 24,84 | 26,99 | 31,06 | 36,51 | 37,43 | 31,28 | 59,36% |
| | Pará | 13,02 | 15,22 | 18,47 | 21,35 | 22,69 | 27,63 | 29,14 | 30,25 | 39,02 | 40,22 | 46,38 | 39,92 | 41,37 | 42,70 | 228,05% |
| | Rondônia | 33,77 | 40,70 | 42,95 | 38,88 | 38,04 | 36,17 | 37,38 | 27,17 | 32,14 | 35,77 | 34,88 | 28,42 | 32,96 | 27,83 | -17,59% |
| | Roraima | 40,07 | 32,02 | 35,17 | 29,67 | 23,12 | 23,77 | 27,52 | 27,93 | 25,19 | 27,76 | 26,86 | 20,64 | 30,46 | 43,85 | 9,41% |
| | Tocantins | 15,12 | 17,81 | 14,00 | 16,50 | 15,64 | 14,55 | 17,04 | 16,41 | 18,51 | 22,29 | 23,49 | 25,63 | 26,73 | 23,61 | 56,11% |
| | Norte | 18,53 | 19,97 | 21,79 | 22,99 | 22,57 | 25,05 | 26,98 | 25,97 | 32,04 | 33,80 | 37,91 | 35,02 | 37,23 | 35,90 | 93,70% |
| REGIÃO NORDESTE | Alagoas | 25,76 | 29,06 | 34,32 | 35,61 | 35,11 | 39,89 | 53,04 | 59,48 | 60,33 | 59,35 | 66,88 | 71,39 | 64,63 | 65,07 | 152,65% |
| | Bahia | 9,50 | 12,27 | 13,20 | 16,10 | 16,68 | 20,38 | 23,57 | 25,76 | 33,01 | 36,78 | 41,06 | 38,76 | 41,89 | 36,92 | 288,51% |
| | Ceará | 16,58 | 17,01 | 18,86 | 20,13 | 20,12 | 20,96 | 21,81 | 23,18 | 23,89 | 25,32 | 31,79 | 32,71 | 44,63 | 50,95 | 207,32% |
| | Maranhão | 6,21 | 9,81 | 10,44 | 13,48 | 12,26 | 15,32 | 15,57 | 17,97 | 20,19 | 21,94 | 23,04 | 23,94 | 26,44 | 31,84 | 412,59% |
| | Paraíba | 14,72 | 13,95 | 17,37 | 17,48 | 19,06 | 20,72 | 22,74 | 23,59 | 27,44 | 33,50 | 38,63 | 42,57 | 39,97 | 39,62 | 169,14% |
| | Pernambuco | 54,18 | 58,80 | 54,37 | 55,34 | 50,66 | 51,45 | 52,57 | 53,03 | 50,88 | 44,96 | 39,45 | 39,10 | 37,24 | 33,92 | -37,38% |
| | Piauí | 8,09 | 9,12 | 10,63 | 10,19 | 11,09 | 12,24 | 13,77 | 12,49 | 11,54 | 12,24 | 13,18 | 13,88 | 16,61 | 18,69 | 131,00% |
| | Rio Grande do Norte | 9,26 | 11,44 | 10,48 | 14,02 | 11,77 | 13,52 | 14,95 | 19,10 | 22,98 | 25,50 | 25,57 | 32,95 | 34,79 | 42,86 | 363,06% |
| | Sergipe | 22,92 | 28,45 | 30,06 | 25,02 | 23,86 | 24,75 | 29,19 | 25,67 | 27,76 | 32,33 | 32,69 | 34,98 | 41,64 | 43,95 | 91,76% |
| | Nordeste | 19,36 | 21,92 | 22,45 | 24,03 | 23,23 | 25,45 | 27,93 | 29,57 | 32,15 | 33,36 | 35,54 | 36,24 | 38,92 | 39,46 | 103,80% |
| REGIÃO SUDESTE | Espírito Santo | 46,23 | 46,02 | 51,35 | 50,12 | 49,08 | 47,00 | 50,86 | 53,33 | 56,35 | 56,90 | 50,98 | 47,14 | 46,59 | 42,17 | -8,80% |
| | Minas Gerais | 11,78 | 13,05 | 16,32 | 20,83 | 22,83 | 21,93 | 21,43 | 20,89 | 19,55 | 18,67 | 18,58 | 21,59 | 22,96 | 22,89 | 94,34% |
| | Rio de Janeiro | 50,92 | 50,48 | 56,36 | 52,55 | 49,05 | 46,05 | 45,62 | 40,05 | 33,91 | 31,63 | 32,85 | 28,31 | 28,25 | 29,85 | -41,38% |
| | São Paulo | 42,07 | 41,80 | 37,95 | 35,91 | 28,55 | 21,59 | 19,92 | 15,03 | 14,98 | 15,33 | 14,17 | 13,62 | 15,14 | 13,47 | -67,98% |
| | Sudeste | 36,52 | 36,61 | 36,84 | 36,10 | 32,07 | 27,57 | 26,66 | 23,02 | 21,64 | 21,18 | 20,57 | 19,95 | 21,03 | 20,24 | -44,57% |
| REGIÃO SUL | Paraná | 18,60 | 20,98 | 22,84 | 25,55 | 28,01 | 28,89 | 29,77 | 29,47 | 32,48 | 34,44 | 34,23 | 31,59 | 32,66 | 26,46 | 42,25% |
| | Rio Grande do Sul | 16,33 | 17,97 | 18,37 | 18,13 | 18,66 | 18,64 | 17,98 | 19,68 | 21,85 | 20,45 | 19,33 | 19,17 | 21,95 | 20,73 | 26,90% |
| | Santa Catarina | 7,92 | 8,59 | 10,37 | 11,79 | 11,06 | 10,74 | 11,14 | 10,43 | 13,13 | 13,32 | 13,14 | 12,71 | 12,71 | 11,68 | 47,58% |
| | Sul | 15,40 | 17,11 | 18,35 | 19,59 | 20,57 | 20,82 | 20,97 | 21,38 | 24,03 | 24,27 | 23,60 | 22,43 | 23,91 | 20,83 | 35,26% |
| REGIÃO CENTRO-OESTE | Distrito Federal | 33,49 | 33,04 | 29,87 | 33,88 | 31,16 | 28,16 | 27,69 | 29,17 | 31,75 | 33,76 | 30,58 | 34,52 | 35,94 | 29,93 | -10,64% |
| | Goiás | 21,63 | 22,79 | 26,26 | 25,37 | 28,21 | 26,09 | 26,31 | 26,04 | 30,66 | 32,09 | 32,96 | 37,35 | 45,38 | 46,19 | 113,59% |
| | Mato Grosso | 39,53 | 38,00 | 36,40 | 34,25 | 31,62 | 32,32 | 31,33 | 30,51 | 31,65 | 33,21 | 31,99 | 32,19 | 34,03 | 36,27 | -8,26% |
| | Mato Grosso do Sul | 31,28 | 29,42 | 31,95 | 32,49 | 29,65 | 27,73 | 29,46 | 30,03 | 29,75 | 30,63 | 26,38 | 27,04 | 27,22 | 24,27 | -22,40% |
| | Centro Oeste | 29,30 | 29,05 | 30,09 | 30,05 | 29,72 | 28,09 | 28,18 | 28,26 | 30,92 | 32,40 | 31,17 | 33,92 | 38,04 | 37,28 | 27,25% |

Fonte: SIM/DATASUS/Ministério da Saúde. Censos 2000, 2010 e Estimativas Populacionais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

2.

PRÁTICAS EXITOSAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E À CRIMINALIDADE

A criminalidade e a violência aumentaram consideravelmente em diversos países da América Latina nas últimas décadas, deixando políticos, gestores, acadêmicos e representantes da sociedade civil em uma crescente busca pelas causas e potenciais soluções para esse grave problema. Paralelamente, em outros países, como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, ou mesmo Colômbia, diversas experiências, cada vez mais analisadas e melhor documentadas, foram responsáveis por grandes declínios nas taxas de crimes durante o mesmo período. No Brasil, alguns estados e municípios, como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, também vêm logrando significativa e constante redução nos níveis de criminalidade violenta letal, com destaque para os homicídios.

A literatura da área explorou diversas possibilidades para explicar a queda da criminalidade nestes lugares. Apesar de algumas divergências entre as respostas, uma conclusão é certa: sendo o crime e a violência fenômenos multicausais, em nenhum destes casos houve uma fórmula mágica, ou uma intervenção ou fator único, responsável pela queda dos índices. Mas, nos casos, algumas pistas puderam ser identificadas e que passam, sobretudo, pela maior ou menor prioridade política dada à questão da segurança pública como fator catalisador do sucesso de tais iniciativas. Como veremos a seguir, a maioria

destes casos exitosos incluem uma combinação de fatores. Para cada um deles, revisamos as hipóteses que estão diretamente relacionadas a políticas públicas e que podem, portanto, oferecer lições valiosas para o caso específico do Ceará. Excluímos, desta forma, teorias vinculadas a fatores contextuais, por exemplo, mudanças demográficas ou econômicas, ou relacionadas a dinâmicas internas do mercado de drogas.

Os casos a serem apresentados são: Estados Unidos, com foco especial em Nova York; Colômbia, especificamente Bogotá e Medellín; e Brasil, com foco nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e Pernambuco.

Os casos nacionais selecionados foram privilegiados em razão de constituírem experiências já estabelecidas e que contavam com material de referência disponível, porém não esgotam as práticas promissoras que estavam em curso no país quando da realização do levantamento.

Nesse sentido, no âmbito do governo federal, vale lembrar o programa Brasil Mais Seguro (Ministério da Justiça), cujo objetivo era apoiar unidades da Federação previamente interessadas em ações de enfrentamento ao crime organizado, fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade, controle de armas e articulação do sistema de justiça criminal e segurança pública. Os primeiros programas foram acordados com estados que apresentavam altas taxas de homicídios, sendo o piloto lançado em Alagoas em junho de 2012, com investimentos voltados ao desenvolvimento de sistemas de informação e estatísticas criminais, aprimoramento da Polícia Técnico-Científica, aquisição de equipamentos e fortalecimento do efetivo especializado na investigação de homicídios, entre outras iniciativas. Em 2013, Paraíba e Rio Grande do Norte aderiram ao programa e Sergipe iniciou o processo de implantação. Tocantins foi inserido em 2014 e, em 2015, foi anunciada a inclusão do Piauí¹. O programa, porém, foi encerrado sem que uma avaliação de sua implementação, que se deu em diferentes níveis, fosse efetivada.

Outras iniciativas em unidades da Federação, com diferentes envergaduras – como o programa Ronda no Bairro, no Amazonas (2012) e o Programa de Redução da Criminalidade, no Pará (2013) – também apontavam para diretrizes comuns aos casos estudados, tais como reorganização e articulação das polícias, criação ou redefinição de áreas integradas de segurança, desenho de planos de redução da criminalidade.

Assim, tais casos ainda incipientes foram encerrados prematuramente e/ou não dispunham de dados sistematizados sobre sua implementação que permitissem análise mais substantiva de seus processos e resultados, de modo que o presente trabalho focou na análise apenas dos casos que já dispunham de um maior acervo de informações.

1. <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-mais-seguro>. Consulta em setembro de 2015.

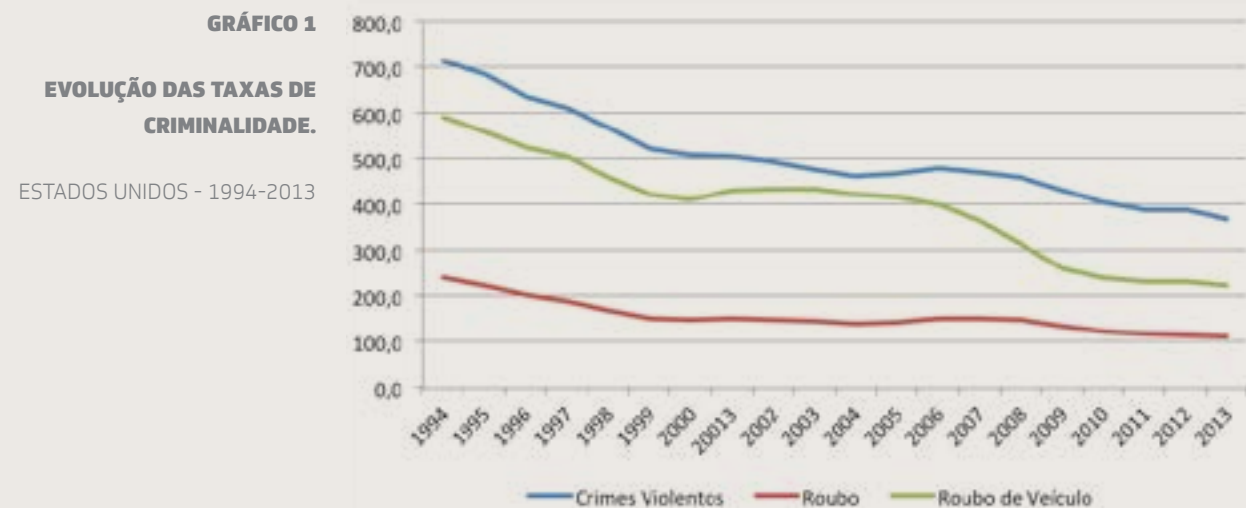
2.1

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

2.1.1

ESTADOS UNIDOS: O CASO DE NOVA IORQUE

O caso dos Estados Unidos é emblemático na literatura. Após um rápido e forte aumento nas taxas de violência nos grandes centros urbanos do país nos anos oitenta, os índices começaram a cair substancialmente e de maneira constante na maioria dos grandes centros urbanos. De 1991 a 2014, crimes violentos tiveram uma queda de aproximadamente 51%; crimes contra o patrimônio de 43%; homicídios de 54% (Chettiar, 2015). Três inovações em políticas de segurança pública são geralmente citadas para explicar tal declínio: policiamento comunitário, aumento do efetivo das forças policiais no país e práticas policiais e leis mais rígidas (Travis e Waul, 2002, p. 18). Como veremos a seguir, diversas e às vezes discordantes análises foram desenvolvidas no intuito de testar e precisar o real peso de cada uma destas políticas na redução.



Fonte: Crime in the United States; The Federal Bureau of Investigation.

Desde a presidência de Bill Clinton, iniciada em 1993, o governo dos Estados Unidos destinou recursos para modificar o quadro de excessiva violência e alta corrupção policial. Cerca de US\$ 8 bilhões foram destinados a treinamento, tecnologia e aproximação com a comunidade, dentro do programa de Policiamento Comunitário. Em 1994 foi criado um organismo vinculado ao Departamento de Justiça chamado COPS (*Community Oriented Police Services*), com o objetivo de reformular polícias estaduais e municipais. Através desses serviços, foram introduzidos programas comunitários, a participação do cidadão foi motivada e a valorização do serviço policial estimulada (Idem).

Como parte deste processo de melhorar as práticas policiais, nessa mesma época foram criados mecanismos externos de controle da ação policial por meio de comitês de cidadãos (*Citizens Committees*), que passaram a ter o direito de processar reclamações sobre a polícia e recomendar sanções em casos de abuso (Fruhling, 2003, p.23)². Apesar de controvérsias sobre esse tipo de avaliação externa, tais mecanismos popularizaram-se no país e, em 1997, mais de 50% das forças policiais nas grandes cidades norte-americanas possuíam algum mecanismo de avaliação externa (Chevigny, 2003, p. 59).

O mandato de Bill Clinton financiou ainda a contratação de 100.000 novos policiais para municípios. Esperava-se, portanto, que **mudanças tanto na quantidade quanto na qualidade do policiamento** tivessem um efeito na redução dos crimes. Embora seja difícil analisar os efeitos de ambos os processos em nível nacional, com o aumento moderado do efetivo respondendo por no máximo 6% do declínio no país (Levitt, 2002; Zimring, 2007, p. 78), estudos sobre experiências locais, como a de Nova Iorque, são mais enfáticos no impacto de esforços inovadores de policiamento que começaram a ser testados nos anos 90. De fato, o caso de Nova Iorque chama a atenção, também, porque a redução da criminalidade na cidade destacou-se no resto do país. Analisando a tendência dos sete principais tipos de crimes, Zimring (2007) estima que a queda na criminalidade em Nova Iorque teria sido aproximadamente duas vezes maior que no resto dos Estados Unidos nesse período. Quando Rudolph Giuliani assumiu a prefeitura de Nova Iorque, em 1994, e responsabilizou o comandante William Bratton pelo Departamento de Polícia da cidade, foram iniciadas transformações substantivas nas práticas de policiamento. O efetivo policial em tempo integral de Nova Iorque também aumentou significativamente (35%), passando de 39.400, em 1990, para 53.000, em 2000 (Zimring, 2007, p. 149). Sob influência da teoria criminológica das **“janelas quebradas” (*broken windows theory*)**, foi adotada a política de **tolerância zero** a todos os comportamentos considerados antisociais, que infringissem leis ou afrontassem de alguma forma o bem-estar da população da cidade, por menor que fosse a ilegalidade (por exemplo, pequenos furtos, grafiteagem e pequeno porte de drogas). As políticas derivadas da teoria *Broken Windows* foram implementadas também nos outros dois centros urbanos mais populosos dos Estados Unidos, Chicago e Los Angeles, com algumas variações locais, mas pouco era conhecido sobre seus reais efeitos.

2. Segundo Calderon e Hernandez-Figueroa (2013), em 2013 existiam mais de 100 comitês de supervisão da ação policial composto por cidadãos nos Estados Unidos (*citizens oversight committees*). A revisão dos autores aponta que a tendência atual de tais comitês é de um modelo híbrido de controle, incorporando um olhar externo (via participação de civis) e internos (via inclusão de agentes de segurança pública) nos mesmos comitês.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS,
EM NÚMEROS ABSOLUTOS

ESTADOS UNIDOS, NOVA IORQUE
E CHICAGO: 1994-2013.

| ANO | EUA | Nova Iorque | Chicago |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| 1994 | 23.326 | 2016 | 931 |
| 1995 | 21.606 | 1550 | 828 |
| 1996 | 19.645 | 1353 | 796 |
| 1997 | 18.208 | 1093 | 761 |
| 1998 | 16.974 | 924 | 704 |
| 1999 | 15.522 | 903 | 643 |
| 2000 | 15.586 | 952 | 633 |
| 2001 | 16.037 | 960 | 667 |
| 2002 | 16.229 | 909 | 656 |
| 2003 | 16.528 | 934 | 601 |
| 2004 | 16.148 | 889 | 453 |
| 2005 | 16.740 | 874 | 451 |
| 2006 | 17.309 | 921 | 471 |
| 2007 | 17.128 | 801 | 448 |
| 2008 | 16.465 | 836 | 513 |
| 2009 | 15.399 | 781 | 459 |
| 2010 | 14.722 | 868 | 436 |
| 2011 | 14.661 | 769 | 433 |
| 2012 | 14.856 | 683 | 500 |
| 2013 | 14.196 | 648 | 414 |
| Variação | -39,1 | -67,9 | -55,5 |

Fonte: Crime in the United States; The Federal Bureau of Investigation; Chicago Police Department; NY Police Department.

Em 2006, Harcourt e Ludwig reexaminaram o estudo mais abrangente até então existente, que demonstrava impactos positivos da *broken windows*, publicado por Kelling e Sousa em 2001. Os autores analisaram de forma independente os dados de criminalidade de Nova Iorque para o período 1989-1998 e realizaram um experimento social em cinco cidades (Nova Iorque, Chicago, Los Angeles, Baltimore e Boston), a partir do qual cerca de 4.600 famílias de baixa renda que viviam em conjuntos de habitação social com altas taxas de criminalidade e desordem social foram aleatoriamente selecionadas para mudar para comunidades menos desfavorecidas e desordenadas. O conjunto da análise mostrou que não havia uma relação simples entre desordem e crime, como previa a hipótese de Wilson e Kelling, nem para a proposição de que janelas quebradas seria a melhor alternativa para a otimização dos recursos de policiamento. Isso aparentemente é uma contradição, em razão da ênfase que esta abordagem ganhou na estratégia de comunicação de Giuliani e Bratton, mas várias outras ações estavam sendo simultaneamente adotadas por Nova Iorque.

Essa nova visão vem estimulando estados como a Califórnia, onde as taxas de encarceramento cresceram cerca de 600% em três décadas, a reverem algumas políticas, como a famosa “*three strikes law*” (“lei dos três erros”) que, em linhas gerais, previa prisão perpétua no terceiro delito. Em 2014, o Estado aprovou por votação popular a Proposta 47, que prevê que uma série de crimes não violentos contra a propriedade e relacionados às drogas sejam reduzidos a infrações, portanto não necessariamente vinculadas a penas de prisão. O objetivo da nova lei é justamente diminuir a população carcerária, abrindo a possibilidade de que os volumosos recursos destinados ao sistema penitenciário sejam reinvestidos em programas sociais de prevenção, reabilitação, tratamentos de drogas e para a saúde mental.

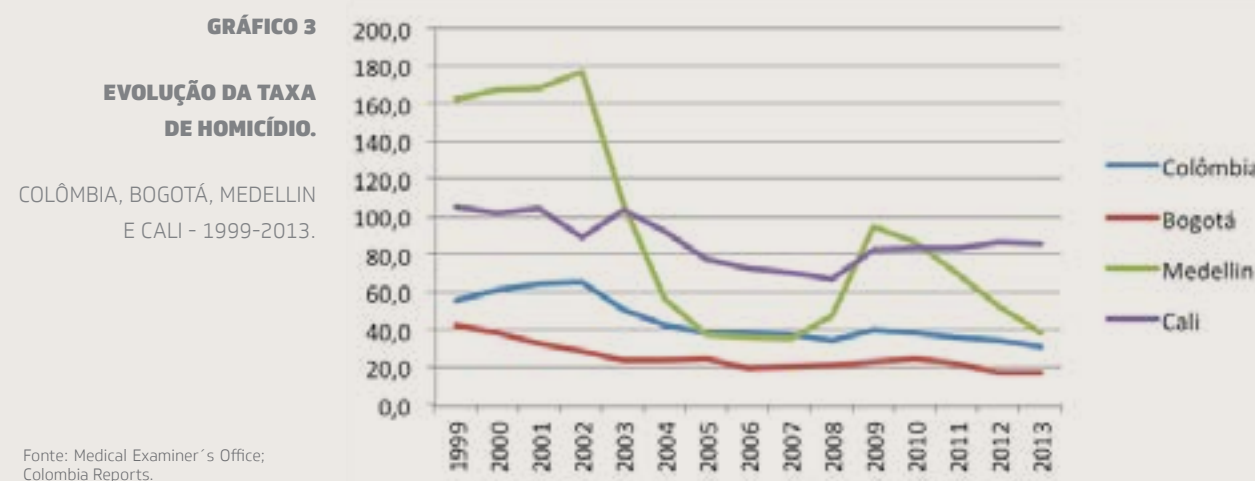
Cabe aqui o destaque de que as experiências de sucesso no enfrentamento da violência no Brasil têm tido como consequência o aumento do encarceramento, o que pode ser verificado pelo aumento de 136% na taxa de aprisionamento no Brasil entre 1995 e 2010. É de se ressaltar que estas políticas pouco têm direcionado sua atenção ao sistema penitenciário, de modo que a superlotação dos presídios tem ocasionado rebeliões e a perda da capacidade estatal de controlá-los, como pôde ser verificado em São Paulo em 2002 e 2006, na demonstração de força do crime organizado; ou mais recentemente em Pernambuco e Minas Gerais. O desenho de estratégias de prevenção da violência não deve, portanto, ficar restrito apenas à esfera policial e várias outras ações precisam ser acionadas simultaneamente ao fortalecimento das capacidades institucionais das polícias.

2.1.2

COLÔMBIA: CONVIVÊNCIA E SEGURANÇA CIDADÃ EM BOGOTÁ E MEDELLÍN³

Assim como Nova Iorque tornou-se a primeira grande referência de boas práticas na área de segurança nos Estados Unidos, na América Latina a Colômbia ganhou status de modelo na redução da criminalidade nos últimos vinte anos. Apesar de ainda possuir uma das taxas de homicídios mais altas da região e do mundo - 30 homicídios para cada 100.000 habitantes, segundo a UNODC (2014), inclusive à frente do Brasil -, o país foi responsável por algumas das medidas mais inovadoras que levaram a drásticas e constantes reduções na criminalidade.

No final da década de 1980 e início de 1990, a Colômbia vivia um período de violência extrema, motivada pelo duradouro conflito armado, o domínio dos cartéis de drogas e altos níveis de corrupção policial. A taxa de homicídios nacional cresceu 159% entre 1985 e 1994, passando de 36,7 para 95 homicídios para cada 100.000 habitantes (Heinemann e Verner, 2006, p. 5).



Para reverter este quadro, a partir da década de 1990 o Estado colombiano empreendeu esforços na elaboração de políticas de segurança em âmbito nacional. Esse processo contou com uma ampla reforma das forças policiais, impulsionada pela própria instituição e não por intervenções políticas. Sob o comando do General Rosso José Serrano, à frente da Polícia Nacional a partir de 1994, a reforma começou com um processo de de-

3. As perspectivas aqui apresentadas fundamentam-se prioritariamente no artigo “Os governos locais e a segurança cidadã” (2005), do sociólogo Hugo Acero Velásquez, que foi Subsecretário de Segurança de Bogotá durante o período de maior declínio das taxas de criminalidade da cidade (1994-2005). É hoje consultor internacional do PNUD e outras agências para temas de convivência e segurança cidadã.

puração das forças policiais. Mais de 7.000 policiais sob forte evidência de envolvimento com corrupção foram removidos. Em seguida, foram adaptados modernos conceitos de gestão de negócios ao trabalho policial, em conjunto com a renomada Universidade de Los Andes, com o objetivo de transformar a estrutura e cultura das forças policiais. Essa iniciativa culminou no desenvolvimento do **Plano Institucional Estratégico de 1998**, que se baseava em seis políticas ou princípios institucionais principais: “(1) participação comunitária, (2) uma nova cultura de trabalho, (3) fortalecimento da capacidade operacional, (4) desenvolvimento de gestão, (5) ênfase em conhecimento; (6) e uma gestão efetiva do sistema administrativo” (Fruhling 2003, p. 32).

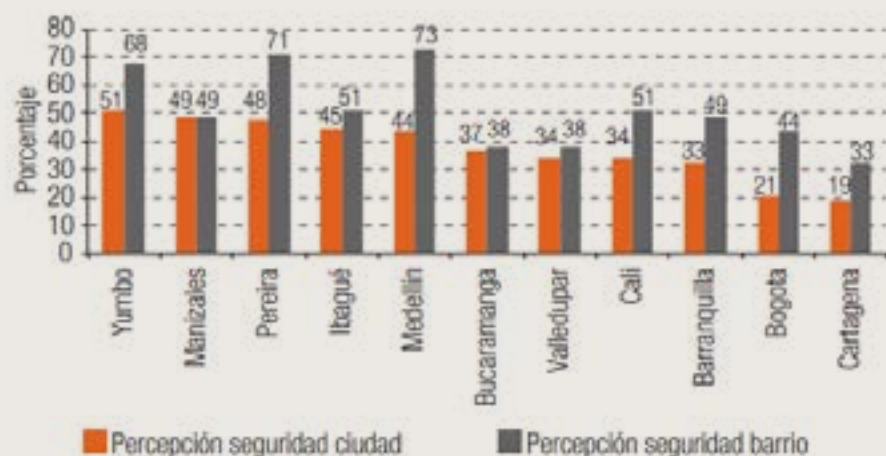
Tais diretrizes nacionais seriam traduzidas e articuladas, no nível local, em planos municipais integrados de segurança cidadã. Neste contexto, Bogotá e Medellín surgem como dois exemplos de experiências locais bem-sucedidas, que denotam que, quando responsabilidades constitucionais e legais são assumidas, os prefeitos conseguem melhorar a segurança e a convivência em suas jurisdições, como veremos adiante⁴. Ambas apostaram em ampla renovação nos modelos de gestão institucional e planejamento das cidades e em processos de reconstrução institucional, física e da cidadania que envolveram não apenas reformas policiais como também a recuperação urbanística, social, administrativa e política (Martin, 2013).

Como resultado, além da efetiva redução dos indicadores de criminalidade, notou-se também o crescimento da percepção de segurança entre a população, cujos índices chegaram a 73% em Medellín e 44% em Bogotá, quando questionados sobre sua percepção de segurança no bairro de residência.

GRÁFICO 4
SENSAÇÃO DE SEGURANÇA NA CIDADE E NO BAIRRO DE RESIDÊNCIA.

CIDADES COLOMBIANAS, 2013.
COLÔMBIA, BOGOTÁ, MEDELLÍN
E CALI - 1999-2013.

Fonte: Red Cómo Vamos - Ipsos Napoléon Franco. Los porcentajes corresponden a quienes se sintieron entre seguros y muy seguros.



4. Vale reiterar que, para além da questão da segurança, o Programa colombiano envolve propostas de convivência cidadã, como, por exemplo, planos para redução de mortes violentas em acidentes de trânsito. Interessa para o presente relatório abordar as iniciativas adotadas especificamente na área da segurança cidadã.

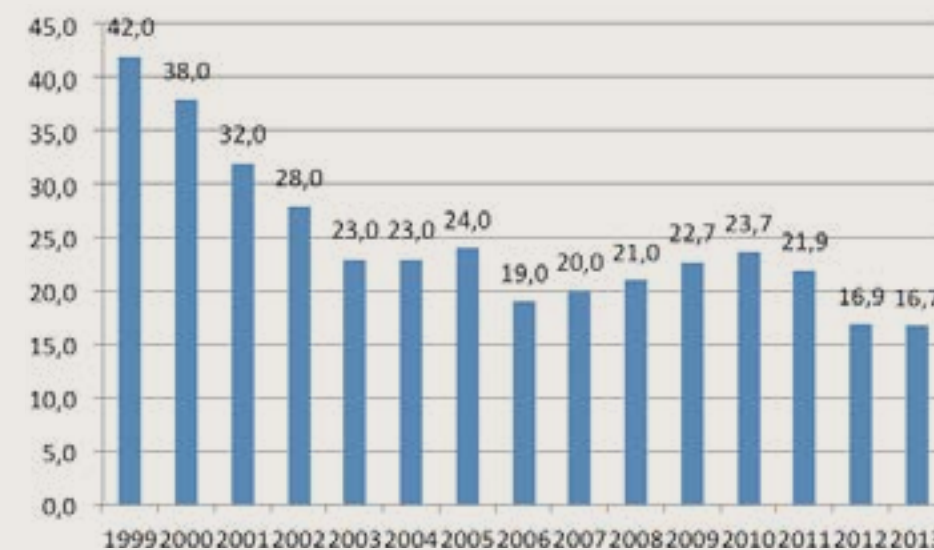
2.1.2.1

Bogotá

De 1995 a 2003, as administrações distritais de Bogotá assumiram os problemas de segurança e convivência cidadã como desafios de caráter local, reconhecendo as particularidades locais dos delitos e, nesse sentido, buscando soluções através do engajamento das autoridades da própria jurisdição. Essa estratégia resultou na diminuição dos índices de homicídio de uma maneira exemplar, passando de 4.352 homicídios comuns em 1993 a 1.582 em 2004, enquanto os demais delitos reduziram-se em mais de 40% entre os anos de 1998 e 2003 (VELÁSQUEZ, 2005, p. 191). Este processo mostrou-se contínuo durante duas décadas. A taxa de homicídios de 80 para cada 100.000 habitantes de 1993 chegou a 16 em 2013 (Martin, 2013, p. 91)⁵.

GRÁFICO 5
EVOLUÇÃO DA TAXA DE HOMICÍDIO EM BOGOTÁ.

1999-2013.



Fonte: Medical Examiner's Office; Colombia Reports.

Estes resultados foram produto do processo de institucionalização da gestão da segurança cidadã e da definição progressiva de uma política pública nessa matéria desde 1995, com ajuda de uma Polícia Nacional, das demais instituições de segurança e justiça e de instâncias da Administração Distrital.

5. Durante este período, foram registrados pequenos aumentos na taxa de homicídio de um ano para outro apenas em 2005, 2008 e 2010 (Martin 2013, p. 91).

O amplo processo de transformação de Bogotá incluiu diversas medidas com o objetivo específico de melhorar a segurança dos cidadãos. Entre elas, podemos destacar:

(1) responsabilização da autoridade administrativa mais alta do município pela gestão institucional do tema;

(2) criação do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD)⁶, com dados da Polícia Metropolitana e do Instituto Nacional de Medicina Legal, tornando mais confiáveis as informações sobre criminalidade e violência;

(3) formulação e execução, a partir de 1995, de um plano de segurança e convivência com projetos, programas e recursos voltados a fortalecer a ação da Polícia Nacional e das autoridades de justiça e a prevenir os atos de violência e delinquência que afetavam a segurança e a convivência dos cidadãos. Entre suas principais ações adotadas estavam:

- Programas de **justiça alternativa e solução pacífica de conflitos** entre particulares e no interior dos lares e fortalecimento da justiça punitiva, facilitando o acesso dos cidadãos aos serviços da Procuradoria Geral da Nação, do Instituto de Medicina Legal e da Polícia Judiciária.
- **Ampliação da capacidade da Cadeia Distrital.**
- **Atenção a jovens** envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas.
- Melhoria da convivência e recuperação de lugares críticos.
- **Recuperação de espaços públicos.**
- Políticas de **controle do consumo de álcool**, com o fechamento obrigatório de estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas à 1:00 da manhã.
- **Atenção à população deslocada de suas residências pela violência**, restabelecendo as condições de vida das famílias afetadas, prevenindo as causas do deslocamento e gerando propostas de estabilização e consolidação socioeconômica.

O Plano incluiu ainda outras políticas fundamentais, como a de **desarmamento e fortalecimento da investigação criminal**, através da padronização dos procedimentos de polícia para a inspeção do lugar de comissão dos atos delitivos e de diversos cursos de atualização dos conhecimentos da polícia judiciária. Essas instituições foram reforçadas com equipes técnicas que melhoraram a preservação do local do crime, a embalagem das provas e a cadeia de custódia.

6. O SUIVD foi um dos cerca de 15 observatórios criados para aumentar a transparência e monitoramento e avaliação da gestão municipal (*Idem*, p. 88).

(4) criação de infraestrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros;

(5) fortalecimento da Polícia Metropolitana de Bogotá, unidade metropolitana da Polícia Nacional que responde pela jurisdição de Bogotá, que se deu através do empreendimento das seguintes estratégias:

- **Modernização do Centro Automático de Despacho (CAD) e ampliação do parque automotivo.**
- Estabelecimento de **novas jurisdições** (evitando a superposição de serviços ou de modalidades de vigilância).
- Investimentos no capital humano das equipes, destinando recursos à **capacitação** e atualização de aproximadamente 14.000 oficiais, suboficiais, membros do executivo e agentes de todas as áreas de serviço.
- **Participação comunitária** através de programas especiais postos em marcha pelo Comando da Polícia Metropolitana, como as Escolas de Segurança Cidadã, onde foram capacitados líderes comunitários para trabalho coordenado com as autoridades na prevenção da violência e da delinquência, apoiando suas comunidades.
- **Gestão do trânsito.**
- **Policiamento comunitário**, com o objetivo de aproximar a polícia da comunidade e propiciar uma cultura de segurança cidadã no bairro ou setor designado, por meio da integração entre a administração local, a polícia e a comunidade em busca da melhoria da qualidade de vida.
- **Maximização do número de policiais nas ruas**, mediante diminuição desses em cargos administrativos e sua designação para lidar com a violência nas ruas.
- **Definição de 28 quadras da cidade, especialmente em áreas comerciais e de alta circulação, onde a polícia, com a participação e o apoio da comunidade organizada, deve se fazer presente de forma permanente.** Trata-se de um modelo de gestão da segurança do espaço público, produto de um esforço conjunto de autoridades Distritais, da Polícia Metropolitana e do setor privado (Câmara de Comércio de Bogotá e a comunidade)⁷.

(6) fortalecimento no processo de prestação de contas, monitoramento e avaliação dos dados e políticas de segurança, com a criação de Observatórios de Segurança Cidadã e com o envolvimento de Universidades, Centros de Pesquisa e organizações da sociedade civil; e

(7) avaliação externa por meio do programa “Bogotá como vamos”, uma iniciativa privada liderada pela Câmara de Comércio de Bogotá, o principal jornal do país (El Tiempo) e uma reconhecida ONG, que acompanhou os resultados do Plano de Segurança mediante a realização de pesquisas de vitimização e percepção de segurança.

Analisadas em seu conjunto, essa combinação de medidas mostra que os resultados positivos nos índices de criminalidade foram consequência do **trabalho local e coordenado de diversos atores, sob forte liderança política de prefeitos que apostaram em uma visão de desenvolvimento de longo prazo para a cidade**⁸.

Nas palavras de Velásquez, “Cada instituição realizou, em sua área, o que lhe cabia: os prefeitos assumiram sua responsabilidade, envolveram as instituições do Distrito, designaram recursos necessários e desenvolveram programas preventivos; a Polícia Metropolitana realizou suas atividades, cumpriu as metas acordadas e, com seu trabalho próximo à comunidade, melhorou sua imagem; a Procuradoria Geral da Nação contribuiu para a melhoria das atividades de investigação e para a ampliação da Justiça; o Departamento Administrativo da Segurança (DAS), por meio de suas atividades de inteligência e de polícia judiciária, que executou até o ano de 2002, contribuiu para evitar muitos atos delitivos; o acionamento da XIII Brigada reduziu, substancialmente, a ameaça das guerrilhas sobre Bogotá e sobre o Departamento de Cundinamarca. Em termos gerais, os avanços devem-se a um trabalho coordenado que soube balancear as ações preventivas e as ações coercitivas em face dos preceitos do Estado de Direito colombiano (Velásquez, 2005, p. 204).”

7. Este modelo foi inspirado nas “equipes de bairro” utilizadas pela Polícia Comunitária e de Proximidade da Espanha.
8. É importante, contudo, lembrar que nos EUA e na Colômbia, as prefeituras fazem parte de um arranjo federativo distinto do brasileiro e pelo qual eles podem gerenciar polícias. E, ademais, essas polícias adotam modelos de ciclo completo, que as diferencia das congêneres nacionais.

2.1.2.2

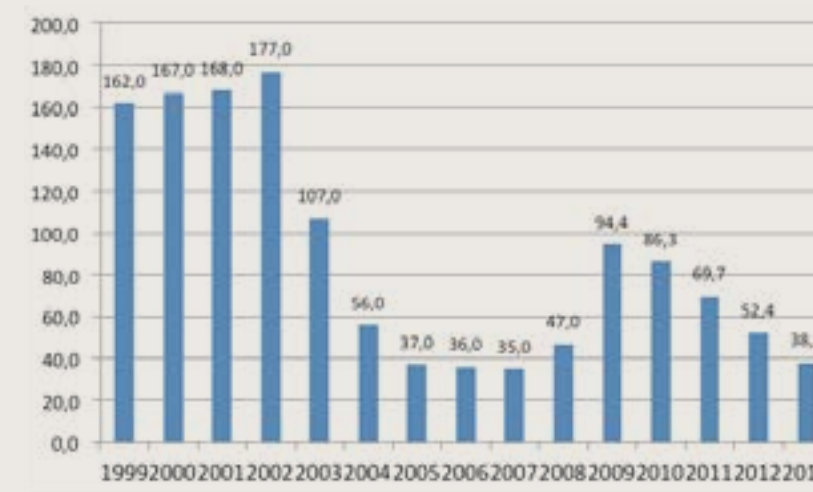
Medellín

O enfrentamento entre guerrilhas e grupos paramilitares na cidade de Medellín no final da década de 1990 evidenciava a urbanização de um conflito armado que, somado a outros fenômenos de violência e delinquência, levou ao ápice de 381 homicídios para cada 100.000 habitantes em 1993, outorgando à cidade a reputação de mais perigosa do mundo (Shaw e Carli, 2011, p.92). Nos anos seguintes, a cidade, que já havia sido palco da guerra contra Pablo Escobar e o Cartel de Medellín, estaria repleta de áreas onde o Estado já não podia mais entrar.

Diante deste cenário, em agosto de 2002 foi lançada uma **operação conjunta de forças militares, policiais e de justiça - Operación Orión** - para intervir em um dos setores mais violentos, em disputa pelos grupos armados ilegais e no qual predominavam as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC): a Comunidade 13. Após três dias de combate, mais de 300 prisões e 14 mortes, o Estado havia recuperado o controle do território (Shaw e Carli, 2011, p.93). Dois anos após a intervenção, em 2004, a Comunidade 13 registrou 173 homicídios comuns, em contraposição aos 717 homicídios comuns registrados em 2003 (Velásquez, 2005, p. 209). Desde então, a taxa de homicídios na cidade caiu 78%, passando de 177 para cada 100.000 habitantes, em 2002, para 38 em 2013.

GRÁFICO 6
EVOLUÇÃO DA TAXA DE HOMICÍDIO EM MEDELLÍN.

1999-2013.



Fonte: Medical Examiner's Office; Colombia Reports.

Esse episódio marcou o começo do **retorno da institucionalização dos territórios** dominados pelos grupos irregulares e criminosos, apesar de ainda conviverem com a existência de alguns deles. A institucionalização de tais territórios passaria, nos anos seguintes, por um projeto abrangente de recuperação e inclusão social, aos quais também seria

atribuída parte dos logros na área de segurança pública. O governo local investiu massivamente na provisão de serviços básicos, infraestrutura e reurbanização das áreas mais vulneráveis da cidade. Sob o princípio de que o desenho urbano de qualidade e a gestão eficiente dos recursos seriam capazes de responder às demandas dessas comunidades, o plano de desenvolvimento municipal de 2004-2007 representou uma combinação de políticas de desenvolvimento urbano, inclusão social e segurança, traduzido no conceito de “**urbanismo social**”.

Esse modelo provou que poderia ser bem-sucedido também como uma estratégia de prevenção da criminalidade “ao contribuir efetivamente para o bem-estar das famílias socialmente excluídas, incentivar o comportamento social, melhorar a confiança e integração da comunidade nos bairros de alto risco, e reduzir oportunidades e incentivos para atos criminais” (Shaw e Carli, 2011, p.93). O urbanismo social seria a filosofia por trás do magnífico Parque Biblioteca España e do grande teleférico, construído para facilitar o transporte dos moradores locais ao centro da cidade, construídos na Comuna 1. Estes símbolos da transformação de Medellín tornariam-se famosos mundo afora, inspirando políticas que seriam depois replicadas em cidades como o Rio de Janeiro. Medellín contou também com importantes programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), que são programas usualmente desenvolvidos em áreas conflagradas ou em conflitos armados. Em 2004, o município criou ainda um Programa de Paz e Reconciliação (PPR) com o objetivo de fornecer aos ex-paramilitares - os primeiros a serem incluídos nos programas de DDR - assistência jurídica, social e psicológica e apoio para geração de renda.

Medellín também contou com um **Plano de Convivência e Segurança Cidadã** desenvolvido no início dos anos 2000, e elaborado com a assessoria de especialistas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o trabalho articulado com as instituições de segurança e justiça presentes na cidade, também buscou reduzir a violência, melhorar a convivência e conseguir que as instituições legitimamente construídas se fizessem presentes em todo o território de Medellín e garantissem a segurança e a justiça aos cidadãos.

Para atingir o objetivo de garantir que sejam as autoridades legitimamente constituídas as que garantam a segurança e a justiça em todas as comunidades de Medellín, o Plano foi orientado no sentido de fortalecer a Polícia Metropolitana para que se faça presente permanente e ativamente nas comunidades e a criar espaços interinstitucionais de justiça próxima do cidadão que executem e promovam alternativas de solução de conflitos, bem como programas diversos que fortaleçam a convivência cidadã.

Duplas de policiais passaram a patrulhar alguns bairros que até então eram administrados por grupos à margem da lei. Dessa atividade de vigilância, também participaram 670 auxiliares adicionais, aspirantes a policiais, os quais, em sua maioria, vivem nos bairros das comunidades onde prestam serviço. Essa presença permanente resultou no aumento da confiança nesta instituição, duramente atingida durante a guerra contra o traficante Pablo Escobar.

Como resultado do programa, é preciso destacar a importante redução da violência homicida, que passou de uma taxa de 177 homicídios a cada 100.000 habitantes no ano de 2002 para 57 em 2004. Esses resultados evidenciam os benefícios de uma política que a partir da civilidade pretende retomar os territórios e ganhar a confiança dos cidadãos nas instituições legitimamente construídas e que cumprem sua função no marco do Estado de Direito.

Durante o ano de 2005, as cifras de violência e delinquência na cidade continuaram diminuindo, especialmente o homicídio comum, que registrou uma redução de 43% no primeiro trimestre, comparado com o mesmo período do ano anterior. “A experiência de Medellín mostra que até os problemas mais complicados, como o conflito armado, demandam a participação das autoridades locais, em coordenação com as nacionais. Em temas de segurança cidadã é fundamental a **liderança do prefeito e de sua administração** para que os avanços sejam sustentáveis no tempo e se institucionalize a gestão da segurança como uma política pública local” (Velásquez, 2005, p. 213).

Para sustentar essa tendência, é importante que se continue com o processo de recuperação institucional dos territórios e que se ganhe a confiança dos cidadãos, o que apenas se alcança trabalhando e obtendo resultados frente ao controle dos diversos grupos de delinquentes que ainda existem em alguns setores da cidade. Depois de atingir seu nível mais baixo em quase 20 anos - 35 homicídios para cada 100.000 habitantes em 2007 -, em 2008 as taxas de homicídio na cidade voltaram a subir, chegando a 94 homicídios para cada 100.000 habitantes em 2009. Desde então, vem caindo novamente, chegando ao patamar de 38,2 em 2013.

Na esteira de seu constante processo de inovação para lidar com um complexo e duradouro contexto de conflito armado e violência urbana, em 2010 a **Polícia Nacional da Colômbia lançou o Plano Nacional de Vigilância Comunitária por Quadrantes** (PNVCC), um novo programa de policiamento implementado nas oito maiores cidades do país. Sob esta nova estratégia, cada cidade foi dividida em pequenas áreas geográficas (*quadrantes*), com seis policiais designados para cada uma delas e responsáveis por manter sua segurança. Novos protocolos de vigilância e patrulhamento foram desenvolvidos, de acordo com os princípios do policiamento de proximidade, envolvendo um maior contato com a comunidade. Um novo e abrangente programa de treinamento para mais de 9.000 policiais sobre o uso destes protocolos foi também colocado em marcha. Uma primeira avaliação de impacto do programa, realizada por García, Mejía e Ortega (2013) três anos após o início da implementação, estimou que o programa teria sido responsável por uma redução de 22% no número de homicídios. Segundo a interpretação dos autores, o programa teria melhorado “o sentido de responsabilidade da polícia para com os cidadãos e, possivelmente, o seu nível de motivação” (2013, p. 11). Além disso, acrescentam, os resultados da análise indicariam também que essa intervenção seria relativamente barata e teria um bom custo-benefício na provisão de serviços de segurança pública.

2.2

EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

2.2.1

No Brasil, a relativa estabilização das taxas de homicídio no país, que nos últimos quinze anos tem ficado entre 25 e 30 homicídios para cada 100.000 habitantes por ano – e que representaram, em 2013, a absurda perda de 56.804 vidas (Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/MS) – mascaram diferenças significativas nas tendências subnacionais (Banco Mundial 2013a). Sobretudo a partir dos anos 90, vários estudos passaram a denunciar a gravidade da violência letal no país e, nesse contexto, diferentes iniciativas se estabeleceram visando ao enfrentamento do problema.

As práticas exitosas presentes na literatura apontam para experiências estaduais e municipais que, como veremos abaixo, em diversos aspectos assemelham-se a algumas das políticas implementadas no cenário internacional, e em outros apresentam inovações adicionais ou desafios particulares e dificuldades que merecem ser ressaltados. Mais ao final deste documento faremos algumas observações sobre o que, em nossa opinião, podem ser considerados os eixos estratégicos de ações com potencial de êxito no Brasil, dadas as suas particularidades no que diz respeito aos arranjos federativos e institucionais existentes.

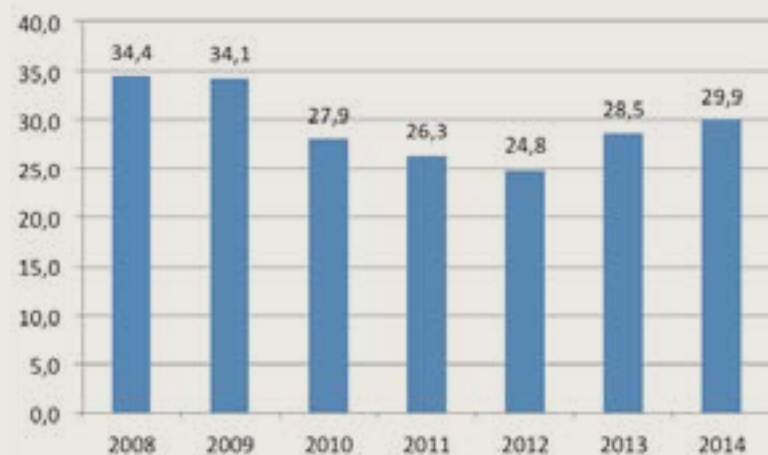
RIO DE JANEIRO: UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) constituem uma modalidade de policiamento criada em parceria pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pelo município do Rio de Janeiro para enfrentar um quadro de altos índices de violência e perda quase total, por parte do Estado, de territórios ocupados pelo tráfico. Dos anos 80 aos 90, as taxas de homicídio no estado sofreram elevação, alcançando valores de 60 a 70 vítimas por 100.000 habitantes, para Estado e Capital, respectivamente.

As UPPs não constituem as primeiras tentativas de criação de um modelo de policiamento que visasse à redução imediata da violência no Rio de Janeiro. O Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE), uma espécie de laboratório de práticas policiais comunitárias, iniciou suas atividades nos anos 1990, a partir da iniciativa do então Comandante-Geral da Polícia Militar. Esse projeto visava a realização de um policiamento regular e constante, diferente das incursões pontuais feitas com base no modelo tradicional (operações especiais de combate). O GAPE foi a base para a criação do GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) fundado em 2000 nas comunidades do Pavão - Pavãozinho e Cantagalo. O nome, a princípio, era Grupamento de Policiamento em Áreas de Risco (GPAR), mas foi modificado para evitar estigmas com relação às áreas de favelas. Nos primeiros anos do projeto, houve sensível redução dos homicídios - nos primeiros dois anos do GPAE (entre 2000 e 2002) não houve nenhuma morte por arma de fogo na comunidade, o que foi celebrado publicamente como uma expressão do êxito do projeto - e em 2004 já havia quatro grupamentos de GPAE no Rio de Janeiro (Albernaz; Caruso; Moraes, 2007).

Tornar o território pouco atrativo para o tráfico seria, portanto, uma consequência do projeto. Por conta disso, o GPAE tinha uma abordagem mais tímida quanto à recuperação/ocupação ostensiva do território em comparação com as UPPs. Segundo Cano (2012, p.20), “na prática, as UPPs implicam a substituição da velha estratégia de invasões policiais periódicas das favelas, que frequentemente resultavam em confrontos armados, pela presença continuada de um contingente policial fixo, composto pelos mesmos policiais, e inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária”.

GRÁFICO 7
EVOLUÇÃO DA TAXA DE HOMICÍDIO NO RIO DE JANEIRO.
2008-2014.



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – ISP.

Trata-se de um programa de intervenção policial intensiva (com um número bem superior de policiais, se comparado com outras regiões que não estejam em situação similar) em um local reduzido que visa a recuperação do território por parte do Estado. É importante notar que formalmente não se tratou de uma guerra ao tráfico, mas da expulsão do tráfico a partir da ocupação policial, tendo como objetivos secundários do programa o aumento dos serviços públicos na região, a formalização das atividades econômicas e a integração dos territórios à cidade.

A experiência piloto deu-se no Morro de Santa Marta, em 2008, e funcionou como pré-teste para a futura implementação de outras unidades. Em 2009 foi implantada oficialmente a primeira unidade na Cidade de Deus. A partir de então, muitas outras unidades foram sendo implantadas, chegando hoje ao total de 38, todas na cidade do Rio de Janeiro. O programa resultou em significativa redução na violência letal nos territórios “pacificados”, mesmo quando comparado com os grupos de controle em regiões não pacificadas – redução de 75% no número de homicídios. Ou seja, houve uma redução

dos confrontos armados (que incidiram na queda dos *autos de resistência*). Houve, ainda, redução de 50% nos roubos. A abertura para o incremento do investimento público e para a formalização de atividades econômicas nesses territórios de fato aconteceu, o que acarretou grande impacto social e político para o projeto – ainda que, segundo Cano (2012, p. 171), este investimento varie muito entre as comunidades. É importante, entretanto, esclarecer que deste fato decorreu uma valorização dos imóveis e um aumento no preço dos serviços, o que não desagradou parte dos moradores.

TABELA 3
CRIMINALIDADE REGISTRADA DENTRO DAS COMUNIDADES ANTES E DEPOIS DA INSTALAÇÃO DAS UPPS

| | NÚMERO MÉDIO DE CASOS POR MÊS E COMUNIDADE | | TAXA MÉDIA POR MÊS E COMUNIDADE (POR 100.000 HAB.) | |
|---|--|---------|--|---------|
| | PRÉ UPP | PÓS UPP | PRÉ UPP | PÓS UPP |
| Vítimas de Morte Violenta | 0,94 | 0,25 | 10,03 | 2,21 |
| Vítimas de Homicídio Doloso | 0,36 | 0,15 | 3,37 | 0,87 |
| Vítimas de Autos de Resistência | 0,50 | 0,01 | 5,70 | 0,12 |
| Vítimas de Desaparecimento | 0,32 | 0,71 | 3,60 | 6,92 |
| Vítimas de Lesões Dolosas | 3,34 | 11,66 | 41,33 | 127,36 |
| Vítimas de Violência Doméstica e Familiar | 2,17 | 8,47 | 27,12 | 84,66 |
| Vítimas de Ameaça | 2,30 | 7,97 | 29,45 | 99,24 |
| Vítimas de Estupro | 0,14 | 0,37 | 1,35 | 4,84 |
| Ocorrências de Roubos | 5,87 | 2,70 | 61,23 | 20,58 |
| Ocorrências de Furtos | 3,48 | 5,38 | 46,46 | 64,99 |
| Ocorrências de Crimes relativos a Drogas | 1,91 | 5,83 | 24,13 | 63,93 |

Fonte: Cano, 2012.

Vale destacar que houve aumento dos crimes não letais contra a pessoa (agressão, violência doméstica) e de crimes não violentos contra a propriedade. A hipótese mais plausível para esse incremento é o maior registro desses crimes, antes subnotificados. Portanto, mesmo esse “aumento” (que não se sabe em que medida é real) pode ser visto como um aspecto positivo da existência das UPPs, uma vez que demonstra a recuperação da confiança das pessoas na polícia e/ou o destemor de fazer uma denúncia, registrar uma ocorrência, algo que antes poderia ser visto como traição ou delação pelos traficantes que dominavam o território. Esta tese é corroborada pelo fato de que quanto maior o número de policiais na UPP, maior o número de ocorrências. Isso demonstra que os policiais têm encaminhado as pessoas às delegacias próximas para registrar queixas (Cano, 2012).

Outra importante diferença entre as UPPs e tentativas anteriores do governo do Rio de Janeiro em intervir nas comunidades dominadas pelo tráfico seria o **componente de desenvolvimento social** diretamente vinculado, na origem do projeto, ao programa. A UPP Social surgiu como o “braço social” das UPPs em 2010, dois anos depois da primeira

pacificação da UPP. Então sob a direção da Secretaria do Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), “a UPP Social surgiu com base no reconhecimento de que o sucesso imediato da UPP, desarmando os traficantes de drogas nas favelas e dando às pessoas a liberdade de ir e vir em segurança, não garante a criação de condições para novas oportunidades econômicas, sociais e políticas para melhorar a vida dos moradores das favelas” (Banco Mundial, 2013b, p. 23). O objetivo principal do programa seria consolidar a paz e promover o desenvolvimento social das favelas em longo prazo por meio da coordenação e canalização de infraestrutura e serviços sociais. Inclui um forte componente participativo no mapeamento das demandas locais, que são posteriormente repassadas aos órgãos competentes.

Logo após o lançamento, a coordenação dessa iniciativa foi transferida ao município, ficando a cargo do Instituto Pereira Passos (IPP), responsável pelo planejamento urbano da cidade. Esta mudança enfraqueceu o programa, e as dificuldades de coordenação entre município e governo estadual fizeram com que as ações sociais perdessem força. Em 2015, diante dos diversos desafios e críticas sendo recebidos pelas UPPs por casos de abuso policial, o governo da cidade rebatizou o programa como “Rio + Social”, no intuito de desvinculá-lo do componente policial das UPPs para ganhar ou manter a confiança das comunidades nas equipes de campo, e anunciou que este programa seria para toda a cidade – e não apenas as áreas pacificadas. Hoje, o programa está presente em todas as comunidades com UPPs. O IPP é o responsável prioritariamente pelo planejamento, monitoramento e coordenação da UPP Social, ou Rio + Social, nas comunidades pacificadas. Porém, há inúmeras críticas acerca dos tempos da administração pública em fazer avançar uma agenda de desenvolvimento local em paralelo às ações policiais.

Evolução dos indicadores criminais

De modo geral, é possível perceber os bons resultados alcançados na redução dos crimes violentos letais intencionais, das mortes em decorrência de intervenção policial e dos roubos nas áreas com UPP no Rio de Janeiro. A Tabela 4 a seguir apresenta a evolução de indicadores criminais nestas áreas, tais como os crimes violentos letais intencionais (CVLI), os crimes violentos patrimoniais (CVP) e demais registros criminais disponíveis.

Os resultados mais expressivos apresentados no período são identificados na redução de 76% nos homicídios dolosos entre 2007 e 2014, assim como queda de mais de 87% nas mortes em decorrência de intervenção policial e de 58% no total de registros de roubo no mesmo período. Por outro lado, os indicadores de estupro e lesão corporal dolosa sofreram aumentos sensíveis (172 e 127%, respectivamente), e os registros de furtos cresceram mais de 50% no mesmo período. A hipótese que pode explicar este incremento dos registros de agressão, violência doméstica e furtos é a redução da subnotificação, o que pode demonstrar recuperação da confiança das pessoas na polícia e/ou destemor de fazer denúncia ou registrar uma ocorrência. Essa hipótese é corroborada pelo fato de que quanto maior o número de policiais da UPP, maior o número de ocorrências.

Bases legais

A política de pacificação no Rio de Janeiro foi construída, do ponto de vista formal, por meio de decretos que apontam suas linhas gerais de forma bastante sucinta. O Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e o Decreto nº 41.653, de 22 de janeiro de 2009, dispõe sobre a concessão de gratificação aos policiais lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, como um dos

TABELA 4
EVOLUÇÃO DE INDICADORES
CRIMINAIS SELECIONADOS,
RIO DE JANEIRO, ÁREAS
COM UPP
2007-2014.

| RIO DE JANEIRO (1) | | BASE- INICIAL | POSIÇÃO ANTES DA EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (2) | ÚLTIMO ANO DA SÉRIE | POSIÇÃO APÓS A EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (2) | % VAR. Números Absolutos | % VAR. Taxas |
|---------------------|---|------------------|--|-------------|---------------------------|--|-------------|--------------------------------|-----------------|
| CVLI | Homicídio Doloso | 2007 | 167 | 30,9 | 2014 | 40 | 7,4 | -76,0% | -76,1% |
| | Lesão Corporal Seguida de Morte | 2007 | 1 | ... | 2014 | - | ... | - | ... |
| | Latrocínio | 2007 | - | - | 2014 | 1 | - | - | ... |
| | Mortes em decorrência de intervenção policial | 2007 | 164 | 30,3 | 2014 | 20 | 3,7 | -87,8% | -87,8% |
| CVP | Roubo (não inclui Roubo de Veículo) | 2007 | 1.495 | ... | 2014 | 723 | ... | -51,6% | ... |
| | Roubo de veículo | 2007 | 447 | ... | 2014 | 86 | ... | -80,8% | ... |
| | Roubos (total de registros) | 2007 | 1.942 | ... | 2014 | 809 | ... | -58,3% | ... |
| OUTROS REGISTROS | Lesão Corporal Dolosa | 2007 | 1.124 | ... | 2014 | 2.559 | ... | 127,7% | ... |
| | Estupro | 2007 | 43 | ... | 2014 | 117 | ... | 172,1% | ... |
| | Furtos | 2007 | 1.057 | ... | 2014 | 1.611 | ... | 52,4% | ... |
| | Apreensão de drogas | 2007 | 512 | ... | 2014 | 1.913 | ... | 273,6% | ... |
| | Apreensão de armas | 2007 | 699 | 129,4 | 2014 | 142 | 26,3 | -79,7% | -79,7% |

(1) Dados referentes apenas às áreas com UPP.

(2) Taxas calculadas por 100 mil habitantes, exceto a taxa de Roubo de veículo que foi calculada por 100 mil veículos.

(-) Fenômeno inexistente.

(...) Informação não disponível.

Fonte: Instituto de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP/SESEG/RJ). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

mecanismos de fixação dos policiais nas UPPs. Tais decretos são complementados pela Nota nº 0202, do Boletim da Polícia Militar, de 05 de fevereiro de 2009, emitida pelo Comandante-Geral, retificada em um ponto pela Nota 0042, de 31 de julho de 2009. Em 06 de janeiro de 2011, foi promulgado o Decreto nº 42.787, que atualizou as diretrizes de implantação, estrutura de atuação e funcionamento das UPP.

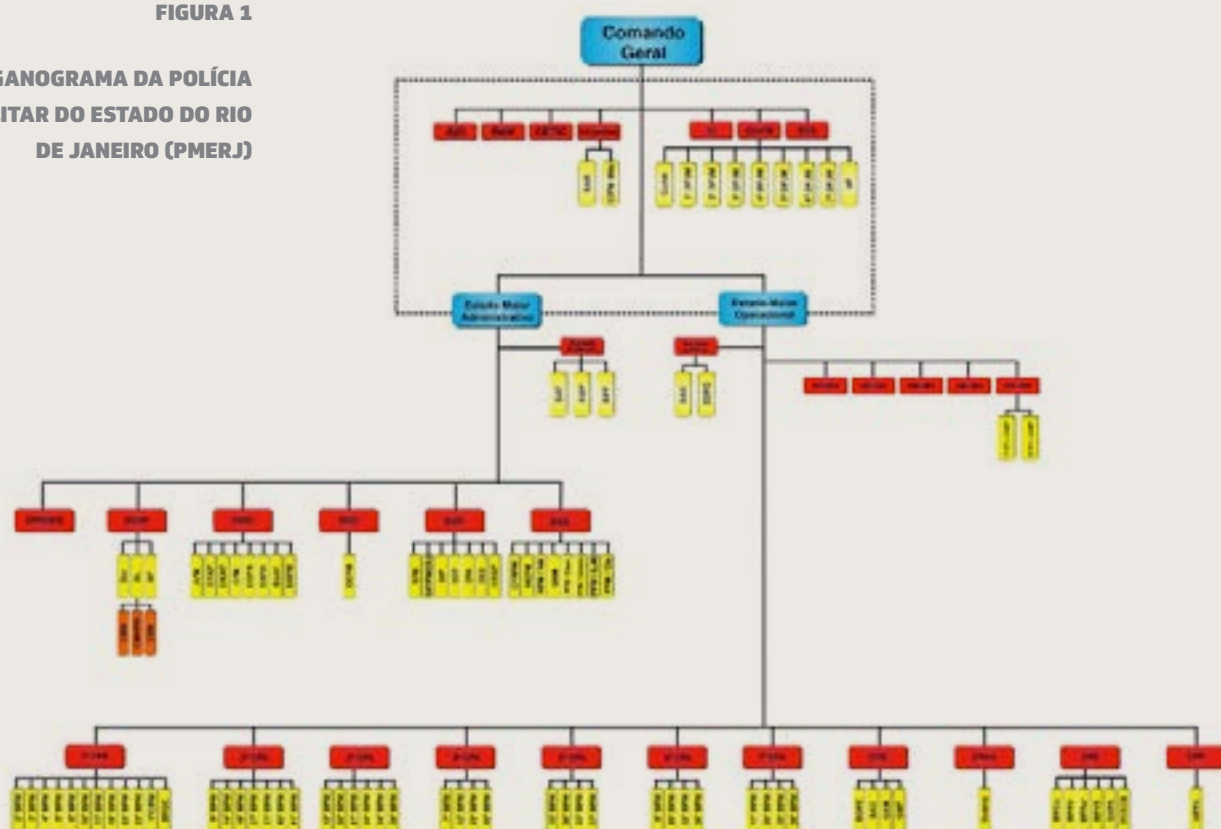
Em paralelo à implementação das UPPs, houve a criação de um sistema de metas e gratificação por resultados na segurança pública do estado, por meio do Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. O sistema de metas foi atualizado por meio do Decreto nº 43.989, de 12 de dezembro de 2012, que alterou o Decreto nº 41.931.

Arranjo organizacional

O programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) foi implantado pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, no fim de 2008, sendo planejado e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional. Engloba parcerias entre os governos – municipal, estadual e federal – e diferentes atores da sociedade civil organizada. Até maio de 2014, havia 38 UPP instaladas no estado do Rio de Janeiro, quase todas na capital, contando com um efetivo de 9.543 policiais.

No organograma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), que é a principal instituição executora da política de pacificação nos territórios, há o Comando de Polícia Pacificadora (CPP), hierarquicamente alinhado com os comandos de policiamento de área (conforme Figura 1 abaixo), responsável por operacionalizar as UPP. Cada UPP é comandada por um capitão da PMERJ.

FIGURA 1
ORGANOGRAMA DA POLÍCIA
MILITAR DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO (PMERJ)



Fonte: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

A Política de Pacificação carioca⁹, realizada por meio da implantação das UPP, é concretizada nas Comunidades através das seguintes etapas:

I – INTERVENÇÃO TÁTICA: Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos Comandos de Policiamento de Área (CPA) da PMERJ, com o objetivo de recuperar o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados;

II – ESTABILIZAÇÃO: Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP;

III – IMPLANTAÇÃO DA UPP: Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática;

IV – AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

A UPP Social, ou Rio+Social¹⁰, é a estratégia da Prefeitura do Rio de Janeiro para a promoção da integração urbana, social e econômica das áreas da cidade onde há UPP instalada. O programa é executado pelo Instituto Pereira Passos (IPP) e tem como missão mobilizar e articular políticas e serviços municipais nesses territórios, produzindo informação qualificada sobre as áreas, coordenando esforços das secretarias municipais e promovendo ações integradas com os governos estadual e federal, a sociedade civil e a iniciativa privada.

A organização do Rio+Social dá-se em três áreas: gestão territorial, gestão institucional e gestão de informações. Com o objetivo de identificar as demandas prioritárias de cada comunidade, as equipes de Gestão Territorial dedicam-se à interlocução cotidiana com organizações e lideranças locais. Paralelamente, trabalham na melhoria da qualidade das informações sobre infraestrutura urbana e equipamentos públicos nos territórios, acompanhando também a execução das ações municipais e facilitando o diálogo entre os agentes públicos e a comunidade. Já a unidade de Gestão da Informação analisa continuamente as informações quantitativas e qualitativas disponíveis, qualificando as demandas identificadas pelas equipes de Gestão Territorial e avaliando a oferta de serviços públicos em cada território, em face das suas características demográficas e sociais.

9. UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA. Programa de Pacificação: Disponível em: <http://coordenadoriapp.com.br/conteudo/conceito.html>. Acesso em 14 dez. 2015.

10. INSTITUTO PEREIRA PASSOS. Programa Rio+Social. Disponível em: <http://www.riomaisocial.org/programa/#sthash.pk0PjMOQ.dpuf>. Acesso em 14 dez. 2015.

Por fim, o núcleo de Gestão Institucional articula uma rede de técnicos dos órgãos e empresas públicas municipais de modo a construir compromissos e agendas exequíveis no oferecimento de respostas às demandas prioritárias de cada comunidade.

Inconsistências e desafios

A estrutura normativa das UPPs baseia-se em três decretos e duas notas do boletim da Polícia Militar (Cano, 2012)¹¹. Apesar de contar com alguma normatividade, os textos que instituem as UPPs são muito enxutos e muitas vezes vagos, girando em torno do pagamento de gratificações para os policiais de UPP, estrutura organizacional mínima, mecanismos para fixar os policiais nas UPPs, formação em direitos humanos e policiamento comunitário para os policiais. Falta clareza quanto ao modelo, uma vez que estes documentos não padronizam ações e procedimentos, o que ainda revela o baixo grau de institucionalização do programa.

Nesse sentido, uma pesquisa do ISER¹² envolvendo quatro comunidades “pacificadas” colocou em cheque a própria definição das UPPs enquanto política pública de segurança. O modo como as UPPs foram implantadas e funcionam ainda é calcado fortemente na experiência cotidiana dos policiais das unidades, configurando um caráter muito experimental às ações. Assim, de acordo com os autores desse estudo, as UPPs não seriam propriamente um modelo de policiamento, já que não há um programa que oriente e regule as atividades das unidades. E muito menos uma política, já que não há documentos que oficializem os resultados esperados do conjunto das UPPs. Segundo André Rodrigues, coordenador da pesquisa, “as UPPs se definem de acordo com um conjunto mínimo de preceitos e procedimentos – como o uniforme diferenciado do restante da corporação, por exemplo –, mas há uma grande margem de atualização de condutas e procedimentos por parte dos comandantes de cada unidade”.

Outra crítica comum ao programa é o fato de que a implantação das UPPs negligenciou a atuação de lideranças e organizações locais anteriores à implantação das unidades e que tratou-se de uma política vertical, que ocorreu de cima para baixo, sem qualquer consulta aos moradores e sem que fossem criados espaços de diálogo com a população¹³. Haveria ainda uma relação de desconfiança e hostilidade entre os comandantes das unidades e estas lideranças. Se por um lado os policiais ainda veem estas lideranças como figuras ligadas aos grupos traficantes que dominavam o morro (Cano, 2012), de outro, estas se sentem desprestigiadas e deslegitimadas, tornando o diálogo difícil.

11. 1 Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009, promulgado pelo Governador; Decreto-lei nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009, promulgado pelo Governador; Nota nº 0202 do Boletim da Polícia Militar de 5 de fevereiro de 2009, emitida pelo Comandante-Geral, retificada em um ponto pela Nota 0042 de 31 de julho do mesmo ano; Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011, promulgado pelo Governador.

12. Instituto de Estudos da Religião - RJ. Entrevista com coordenador da pesquisa, André Rodrigues, ao Jornal do Brasil: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/10/pesquisa-questiona-upps-como-programa-de-seguranca-publica/>

13. Entrevista com Pedro Strozenberg, na ocasião *subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro*, para o Ibase: <http://www.iser.org.br/site/imprensa/desafio-social-das-upps>.

As duas situações – ausência de normatização e inexistência de diálogo prévio com as lideranças locais – propiciaram que comandantes atuassem, em certas comunidades, como xerifes locais, cumprindo um papel antes ocupado pelos traficantes, mas sem nenhum respaldo legal e nenhuma legitimidade. Vale destacar ainda que a ausência de verdadeiros incentivos para a realização desse tipo de trabalho por parte dos policiais das UPPs é também fator de desmotivação profissional. Eles se sentem como policiais de segunda categoria com relação aos policiais que atuam nos batalhões e veem aquela situação como temporária. O curtíssimo período de formação para atuarem nas unidades também não lhes permite aprender o real sentido da polícia de proximidade e a importância da prevenção do crime na segurança pública. Muitos deles demonstram pouca empatia com estas ideias por entenderem que “policia de verdade” é aquele que “enfrenta” bandido e combate o crime organizado. (Cano, 2012). De fato, pesquisa produzida pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESec) da Universidade Cândido Mendes, com uma amostra de 775 policiais que atuavam em UPPs, cujo objetivo era analisar o desenvolvimento do programa de polícia pacificadora do ponto de vista das percepções e experiências dos próprios policiais, verificou que quase 60% deles afirmavam que preferiam trabalhar em outra unidade da PM.



Fonte: Ser policial de UPP: aproximações e resistências. Boletim segurança e cidadania nº 14, Cesec, 2013.

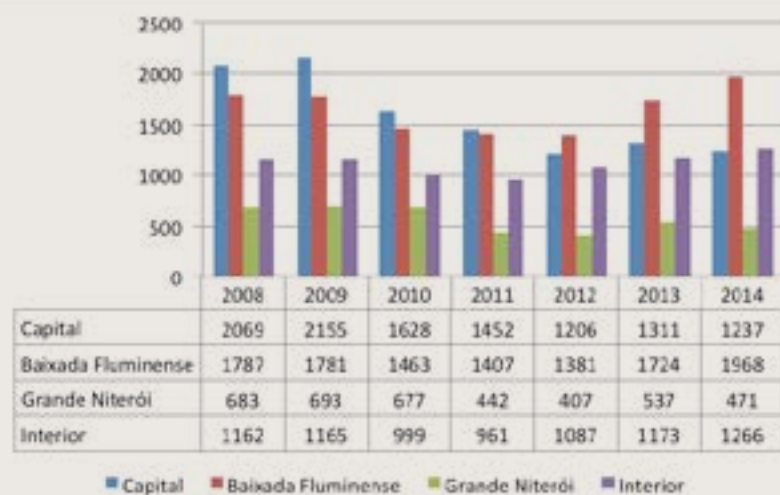
Muito embora ocorram reuniões ocasionais entre lideranças locais e comandantes das comunidades, estas não são consultadas para participar do planejamento das atividades e nem lhes são fornecidos canais de comunicação formais para o saudável exercício da *accountability*. Ou seja, apesar de que se tenha reorientado radicalmente o policiamento, não encontramos aqui outros elementos que nos permitam afirmar que se trate, efetivamente, de um projeto de policiamento comunitário. Não há responsabilização por parte da comunidade, que não se apropriou do projeto, ainda que esteja satisfeita com ele,

segundo grupos focais realizados com moradores por diferentes estudos (Cano, 2012; Banco Mundial, 2013b). Além disso, não houve descentralização do comando – os comandantes têm pouquíssima autonomia administrativa e precisam consultar superiores para tomar decisões, ainda que sejam pequenas e cotidianas. E, para completar, o “pacote” UPP foi pensado como um bloco para ser aplicado em todas as comunidades onde o tráfico era dominante, o que desconsidera as peculiaridades locais de cada comunidade e as demandas mais específicas que os moradores pudessem ter por segurança. Como resultado, no momento em que o programa foi ampliado para comunidades maiores e mais populosas, as debilidades do programa se destacaram.

No que se refere à UPP Social, agora Rio + Social, as ações integradas do programa, realizadas em parceria com outros órgãos públicos municipais e estaduais e com o governo federal têm caráter pontual, não se tratando de acordos permanentes que gerem fluxos constantes de informação e trabalho em rede, o que contribuiria para a institucionalização e consolidação do programa. Não há ainda consenso sobre uma metodologia para aferir seus resultados.

GRÁFICO 9
EVOLUÇÃO DO NÚMERO ABSOLUTO DE HOMICÍDIOS NO RIO DE JANEIRO, POR REGIÃO.

2008-2014



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – ISP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

Por fim, outro desafio posto às Unidades de Polícia Pacificadora diz respeito à sua área de atenção, que se restringe apenas à capital do estado. Neste sentido, muito tem sido questionado sobre o quanto esta é uma política estadual de segurança, e o quanto a ação focalizada em territórios específicos da capital tem influenciado na migração do crime para regiões como a Baixada Fluminense. De fato, se atentarmos para o gráfico 9 acima, verificamos que, desde a implementação do projeto em 2008, o número absoluto de homicídios caiu 40% na capital do Estado e 31% na Grande Niterói, mas teve um incremento de 10% na Baixada Fluminense e 9% no interior.

Quadro-síntese

RIO DE JANEIRO: UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

| OBJETIVOS | | ATORES ENVOLVIDOS | BASE LEGAL | AÇÕES REALIZADAS | RESULTADOS PRINCIPAIS ALCANÇADOS |
|--|--|---|--|--|---|
| GERAIS | ESPECÍFICOS | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Retomar, por parte do Estado, os territórios ocupados pelo tráfico de drogas e reduzir seus elevados índices de violência. Consolidar a paz e promover o desenvolvimento social das comunidades em longo prazo. | <ul style="list-style-type: none"> Recuperar territórios por parte do Estado, com expulsão do tráfico a partir da ocupação policial. Aumentar os serviços públicos na região. Formalizar as atividades econômicas nos territórios. Integrar os territórios à cidade. | <ul style="list-style-type: none"> Governo do Estado do Rio de Janeiro. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria do Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Instituto Pereira Passos. | <ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP. Decreto nº 41.653, de 22 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a concessão de gratificação aos policiais lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora. Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 43.989, de 12 de dezembro de 2012, que altera o Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, em relação ao sistema de metas para os indicadores de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. | <ul style="list-style-type: none"> Implantação de programa de intervenção policial intensiva, com presença continuada de um contingente policial fixo (em número bem superior se comparado com o efetivo de outras regiões), composto pelos mesmos policiais, e inspirado, em princípio, por uma abordagem mais comunitária. Mapeamento das demandas locais e repasse aos órgãos competentes (UPP Social) Instituição em 2008 do Sistema de Metas Estratégicas no âmbito da SESEG/RJ e em 2009 do Sistema de Remuneração Variável baseado no desempenho. O sistema de metas e remuneração variável não compõe o projeto das UPP, tendo sido estabelecido de forma concomitante, mas independente. | <ul style="list-style-type: none"> Significativa redução da violência letal nos territórios “pacificados”, mesmo quando comparados com os grupos de controle em regiões não pacificadas (redução de 75% no número de homicídios). Redução dos confrontos armados com a polícia, que incidiu na queda dos autos de resistência. Redução de 50% nos roubos. Abertura para a formalização de atividades econômicas. Valorização dos imóveis. Aumento no preço dos serviços. Aumento dos crimes não letais contra a pessoa (agressão e violência doméstica) e de crimes não violentos contra a propriedade, podendo ser reflexo do incremento do registro de crimes antes subnotificados. Abertura para o investimento público. |

2.2.2

SÃO PAULO¹⁴

A redemocratização do país no final dos anos 80 coincidiu no Estado de São Paulo, com o aumento dos indicadores de criminalidade. Os homicídios cresceram continuamente até 1999, quando atingiram a marca de 12 mil casos, recorde registrado desde que o dado passou a ser compilado. Diante deste panorama, a década de 1990 é marcada por fortes investimentos no que diz respeito à criação de sistemas de informação, controle externo da atividade policial, ampliação da participação popular e gestão das polícias. Como resultado, o Estado de São Paulo consolida em 2014 a menor taxa de homicídios registrada, com 10 mortes para cada 100 mil habitantes. A redução de 71% dos homicídios no período de 15 anos é a mais expressiva do cenário brasileiro, e merece avaliações aprofundadas sobre as ações que mais impactaram na redução das mortes violentas.

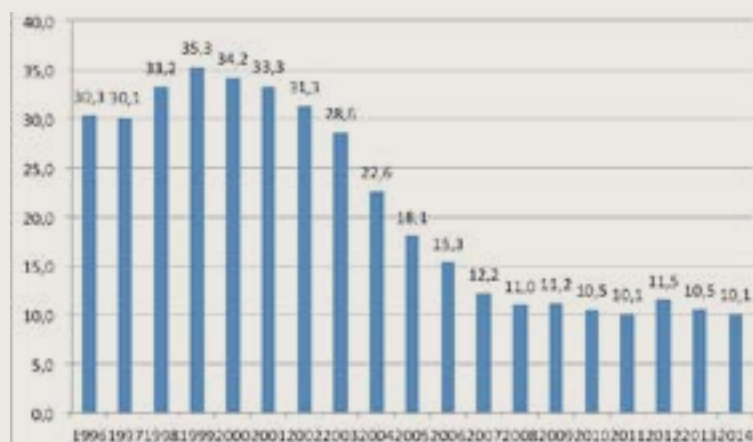
Cabe ressaltar, porém, que a metodologia de cálculo e de divulgação da taxa de homicídios adotada pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo versa sobre o número de casos (e não de vítimas) de homicídios por cem mil habitantes. Essa diferença gerou questionamentos sobre a comparabilidade com outras unidades da Federação, como o Ceará, que calculam a taxa a partir do número de vítimas e consideram o total de crimes violentos letais intencionais (homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte).

Conforme observa-se no gráfico 10, a redução mais significativa na curva de homicídios do Estado ocorre entre 1999 e 2007, quando verifica-se um decréscimo de 65% da taxa. A hipótese aqui é que as ações implantadas em meados dos anos 90 começam a ser implementadas entre o final dos anos 90 e início dos anos 2000, e são responsáveis, portanto, por parte do sucesso das ações de enfrentamento ao crime contra a vida.

GRÁFICO 10

EVOLUÇÃO DA TAXA DE HOMICÍDIOS.

SÃO PAULO, 1996-2014



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

14. A discussão aqui apresentada tem como insumos o relatório “Instituições participativas na segurança pública: o caso do Estado de São Paulo”, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em projeto apoiado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014).

O início da nova fase da política de segurança pública paulista inicia-se em 1995, quando Mário Covas assume o Governo do Estado e consegue tencionar a tradição autoritária de administração das polícias. Em suas duas gestões à frente do governo estadual, o tripé direitos humanos e participação social, integração operacional das polícias Civil e Militar e investimento massivo em tecnologia foi o responsável por boa parte das ações que ainda hoje dão o norte político e institucional da área.

Em sua gestão assistimos à implementação das principais políticas de controle da violência policial já implantadas no Estado de São Paulo, como a criação da primeira Ouvidoria de Polícia do país e do PROAR¹⁵, Programa de Requalificação de Policiais Envolvidos em Situação de Alto Risco, substituído pelo PAAPM, Programa de Apoio ao Policial Militar em 2002.

É também na primeira gestão de Mário Covas, com José Afonso à frente da Secretaria de Segurança Pública, que temos a promulgação da lei n. 9.155 de 15 de maio de 1995, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação trimestral das estatísticas criminais do Estado, incluindo os dados de vitimização e letalidade policial.

Neste mesmo período os Conselhos Comunitários de Segurança, criados no início dos anos 80 na gestão Montoro, são retomados e passam a ser a principal política de participação da área da segurança. Para tanto, criou-se um Grupo de Trabalho - com a participação do NEV-USP, membros das polícias e da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) da Secretaria de Segurança Pública.

Em 1997 a Polícia Militar passa por um amplo processo de reformulação e revisão de seus procedimentos. Sob forte crise após episódios como o Carandiru, em 1992, e a Favela Naval, em 1997, a PMESP adota o tripé “gestão pela qualidade, direitos humanos e policiamento comunitário”. O programa de gestão pela qualidade pretendia aportar na gestão da PM novas práticas operacionais e administrativas que dotassem a gestão de maior eficiência e introduzisse mudanças culturais na corporação, o que foi realizado por meio de um convênio com o Sebrae para a realização de treinamentos e a implantação de um sistema de avaliação de desempenho profissional. Neste panorama, o policiamento comunitário é assumido como estratégia organizacional da corporação.

Sob a liderança do Cel. PM Carlos Alberto Camargo, recém-nomeado Comandante-Geral, é criada em 1997 a Comissão de Assessoramento para Implantação do Policiamento Comunitário, formada por policiais militares e entidades públicas e particulares¹⁶. Poucos meses depois, é lançado oficialmente o projeto de policiamento comunitário.

15. O PROAR retirava das ruas os policiais militares envolvidos em ocorrências com resultado morte por três meses e os enviava para um programa de requalificação.

16. Dentre os membros da Comissão estavam associações comerciais; conselhos comunitários de diferentes bairros; centros de defesa dos direitos humanos; Consulados; e organizações não-governamentais, como o Instituto São Paulo Contra a Violência. Mesquita Neto destaca a ausência de atores importantes como a Ouvidoria de Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além de secretarias estaduais como as da Educação, Saúde e Desenvolvimento e Promoção Social. Segundo o autor, a ausência de atores tão relevantes teria dificultado a implantação do policiamento comunitário naquele momento (Mesquita Neto, 1998).

Quando do início da implantação da filosofia do policiamento comunitário no estado de São Paulo, a PMESP estudou os modelos adotados em diferentes países, tendo sido primeiramente realizada uma aproximação com o modelo canadense e, posteriormente, com o modelo japonês. Em maio de 1997 – antes mesmo da criação da Comissão de Assessoramento –, o NEV-USP organizou o seminário “São Paulo Sem Medo”, que tinha como um de seus principais objetivos a realização de um diagnóstico da violência urbana a partir da ação da polícia, além da troca de experiências positivas de policiamento. Para que isso fosse possível, o NEV-USP convidou especialistas nacionais e internacionais dedicados a pesquisas sobre violência e criminalidade, entre eles dois canadenses: o Chefe da Polícia Metropolitana de Toronto; e o Delegado de Queixas da Polícia de Ontário. Durante o seminário, os dois apresentaram a experiência canadense em matéria de policiamento comunitário e controle externo da atividade policial.

Naquele mesmo ano, em outubro, policiais militares e civis brasileiros tiveram a oportunidade de conhecer *in loco* as experiências apresentadas durante o evento de maio. Um convênio firmado entre o NEV-USP e o *Human Rights Research and Education Center* da Universidade de Ottawa permitiu que esse grupo de policiais participasse de duas missões, em outubro de 1997 e junho de 1998, durante as quais conheceram as atividades de polícia comunitária de Calgary, Halifax, Montreal, Toronto e Vancouver (Mesquita Neto, Affonso; 2004). Para além do modelo de policiamento comunitário adotado no Canadá, os policiais participantes também tomariam conhecimento sobre o sistema de controle externo criado no país, que incluía corregedorias, ouvidorias e comissões da sociedade civil (Loche, 2012, p. 122).

A oficialização do policiamento comunitário em São Paulo deu-se no próprio ano de 1997, pela Nota de Instrução PM-3/004/02/97, que definiu os objetivos do programa, suas fases de implantação e atribuições de diferentes atores dentro da corporação. Inicialmente, foram escolhidas 37 companhias para implantação do projeto-piloto, número que logo aumentou para 41, sendo 22 delas na região metropolitana e 19 no interior. A escolha foi feita pelo Comando da PMESP a partir da avaliação de programas de policiamento comunitário já em andamento e das possibilidades de implantação do projeto-piloto nesses locais. Naquele momento, a Comissão de Assessoramento estimava que aproximadamente 15% do efetivo total da corporação participaria diretamente do policiamento comunitário. Na prática, o percentual foi menor do que o divulgado, já que em maio de 1998 havia 7.269 policiais nas 41 companhias selecionadas, totalizando 8,8% do efetivo da corporação. De fato, o número de homens e mulheres participando diretamente de atividades de polícia comunitária era ainda menor, perfazendo 3,7% do efetivo, ou 3.053 policiais, estando 1.808 deles no interior (Mesquita Neto, 1998).

Naquele mesmo ano, a PMESP decidiu aumentar o número de projetos-piloto de 41 para 100. As 59 localidades escolhidas para a fase de expansão incluíam 21 companhias na

região metropolitana e 38 no interior. O Comando então anunciou uma nova fase de expansão, que abrangeria mais 59 companhias – 25 na região metropolitana e 34 em cidades do interior.

Entre 1997 e 1998, durante as reuniões da Comissão de Assessoramento, foram definidas as bases do policiamento comunitário em São Paulo, bem como detalhes sobre o projeto-piloto e seu plano de expansão. Dentre os principais fatos ocorridos durante este período de trabalho da Comissão de Assessoramento, destaca-se a articulação da sociedade civil em torno da demanda pela instalação de uma base comunitária no Jardim Ângela, região considerada pela Organização das Nações Unidas em 1996 como a mais violenta do mundo, com uma taxa de homicídios de 116,23 por grupo de 100 mil habitantes. Segundo Loche, essa realidade levou organizações locais a se articularem em busca de uma solução para o problema, sob o entendimento de que iniciativas individuais não seriam capazes de melhorar os índices – criminais e socioeconômicos – do bairro. Uma caminhada que reuniu mais de cinco mil pessoas em novembro de 1996 foi o ponto de partida para a criação do Fórum em Defesa da Vida e pela Superação da Violência (Loche, 2012, pp. 135-136), organização que exerceu papel ativo durante as reuniões da Comissão.

A participação constante dos representantes do Fórum em Defesa da Vida nas reuniões da Comissão surtiu efeito, especialmente após a reunião ocorrida no dia 15 de setembro de 1998, em que um membro deste Fórum reclamou que o policiamento comunitário não estava sendo implantado no Jardim Ângela, anunciando que a organização não participaria da comemoração do primeiro aniversário da Comissão porque “não havia o que comemorar”. Quinze dias depois, um curso sobre Direitos Humanos idealizado pelo Fórum começou a ser ministrado para 60 policiais militares que participariam de um projeto-piloto de policiamento comunitário na região. De fato, o Fórum foi responsável por todas as etapas do curso, incluindo a seleção e capacitação dos policiais que trabalhariam na base do Jardim Ângela. Em dezembro daquele ano, a base foi inaugurada na região. O Fórum pressionava as autoridades para que ao menos dez bases fossem instaladas na área, não apenas no Jardim Ângela. No ano seguinte, foi instalada a base do Jardim Ranieri, uma das localidades indicadas pela organização (Ibid, 142).

Destaca-se assim que, quando a ideia do policiamento comunitário surgiu em São Paulo, não se pensava em implantá-lo em regiões com índices criminais tão elevados como os do Jardim Ângela. Loche afirma que havia resistências à ideia de desenvolver esse tipo de policiamento em localidades violentas, pois parte da polícia acreditava que ele só seria possível em territórios onde houvesse mínima ordem; em áreas violentas, uma “polícia dura” seria mais eficaz (Ibid, p. 154). Nesse sentido, pode-se afirmar que a instalação das bases do Jardim Ângela e Jardim Ranieri representou a vitória da atuação articulada e da mobilização intensa de atores sociais conhecidos, que foram capazes de convencer a Co-

missão sobre a necessidade e a viabilidade do policiamento comunitário naquela região.

Apesar do sucesso da base do jardim Ângela na redução dos índices criminais da área, a Cartilha de Policiamento Comunitário da PMESP afirma que as bases instaladas em 1997 e 1998 não atenderam às expectativas iniciais pela falta de sistematização do emprego do efetivo de recursos materiais e de sua forma de atuação (PMESP, 2007, p. 06). Por essa razão, começou-se a pensar em novos arranjos, o que explica a aproximação com a polícia japonesa a partir de 1999. Naquele ano, foram criadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), sendo a base do Jardim Ranieri uma das primeiras criadas segundo o modelo japonês (baseado na instalação de postos policiais, no patrulhamento a pé e em visitas comunitárias). A escolha pelo modelo japonês de policiamento comunitário se justificou pela longevidade da parceria entre Brasil e Japão e pela vasta experiência da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) em projetos de cooperação técnica.

No entanto, em 2000, um relatório de avaliação da própria JICA concluiu que o formato adotado em São Paulo divergia muito do modelo japonês original e carecia de padronização. Diante da incapacidade de adaptar o projeto à realidade local por conta própria, a PMESP solicitou à JICA um projeto formal, o que levou à assinatura de um acordo de cooperação técnica em 2005. O acordo de cooperação técnica assinado previa a implementação de oito projetos-piloto baseados no sistema Koban, mantendo-se o nome BCS. Ainda em 2005, a base do Jardim Ranieri foi adaptada para o modelo Koban. O policial japonês Hideki Tokuda veio a São Paulo para participar de um grupo de trabalho que envolvia os comandantes das bases-piloto, oficiais do Comando da PMESP e do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. O grupo de trabalho tinha como missão a operacionalização e padronização dos serviços policiais militares nas bases, em conformidade com os termos do acordo assinado em 2005. Não se buscava implantar em São Paulo uma cópia perfeita do modelo Koban, mas um projeto que aproveitasse e adaptasse o modelo à realidade local (PMESP, 2007, p. 17). De acordo com a Cartilha de Policiamento Comunitário da PMESP, o projeto-piloto previa:

- I. Delimitação da área geográfica de atuação de cada BCS, levando-se em consideração os aspectos peculiares de cada localidade, índices criminais, população, etc.;
- II. Recomendação de limite máximo de 2 km², definidos em cartografia própria, que deverá conter, além dos logradouros, todos os estabelecimentos de importância instalados na respectiva área;
- III. Designação de viatura de Apoio Comunitário, conforme preceitua a Diretriz do Programa de Policiamento Comunitário, para execução dos serviços de patrulhamento, visitas comunitárias, assistências a vítimas e acompanhamento dos

trabalhos realizados pela população em relação à segurança e à melhoria da qualidade de vida;

- IV. Adequação das instalações de cada BCS, de modo a torná-las funcionais à execução dos serviços policiais militares, visando a recepção da comunidade e consequente atendimento de solicitações;
- V. Dotação das BCS de equipamentos essenciais ao desempenho de sua missão, tais como: painel de informações, caixa de sugestões, computadores e impressoras, mapas para prestação de informações, guias, quadro de avisos etc.;
- VI. Observação do roteiro de implantação do Sistema de Policiamento Comunitário nos moldes do Projeto Piloto do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Japão: realização de levantamentos técnicos do local junto à Prefeitura, visitação e cadastramento de estabelecimentos públicos, criação e alimentação de banco de dados, planejamento e coordenação de reuniões com a comunidade, elaboração de projetos de integração comunitária, e estabelecimento de redes de informações comunitárias;
- VII. Implantação das visitas comunitárias e da prestação de assistência às vítimas;
- VIII. Cumprimento integral das missões previstas em normas internas para os policiais das BCS, seja na função de patrulhamento ou na função de permanência na BCS;
- IX. Conhecimento e utilização da escrituração relativa aos serviços desenvolvidos pelas BCS: formulário de visitas a estabelecimentos e residências, formulário para relatório de passagem de serviço, formulário para relatório de atividades, formulário para relatório de ocorrências de acidentes de trânsito etc.;
- X. Elaboração de informativos e jornais periódicos, como canal de comunicação com a comunidade e prestação de serviços;
- XI. Designação para as BCS de efetivo voluntário submetido a instrução específica, bem como realização de atualização periódica;
- XII. Designação de efetivo para as BCS: 01 sargento - Comandante da BCS, 10 a 20 cabos e soldados, divididos em equipes por turnos de serviço, de maneira que estejam sempre em serviço no mínimo três policiais;
- XIII. O efetivo a ser fixado nas BCS deverá ser mantido pelo tempo necessário à consecução dos objetivos propostos, evitando-se a rotatividade (PMESP, 2007, pp. 17-20).

No ano de 2000 a PM criou o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, que foi alçado ao status de Diretoria em 2008. No que concerne à presença da polícia comunitária na política de ensino da Instituição, destacam-se a Lei Complementar nº. 1.036 (2008), que institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo (SEPM), o Decreto nº. 54.911 (2009), que regulamentou a Lei, assim como a Diretriz Geral de Ensino (2010). Tais normas consolidaram o conjunto de ações planejadas para atingir as finalidades do Sistema de Ensino. Em todas elas, a polícia comunitária é citada várias vezes, sempre como filosofia relevante a permear todo o Sistema de Ensino e, em especial, o Ensino Superior (Gomes Filho, 2012, p. 91).

Em novembro de 2008, foi assinado o 2º Acordo de Cooperação Técnica entre a JICA e PMESP, também com duração de três anos. Esse acordo tinha como objetivo levar a filosofia e o modelo do policiamento comunitário japonês a outros estados brasileiros, motivo pelo qual assinaram o acordo também a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Atualmente, o estado de São Paulo conta com 483 bases comunitárias, sendo 180 fixas e 303 móveis, segundo informações da Secretaria de Segurança Pública¹⁷. Apesar da importância formal que o policiamento comunitário assumiu na corporação, muitas são as críticas atualmente sobre como o modelo de policiamento de proximidade da PMESP arrefeceu. Isso ocorreu tanto pelo fato de que o comando deixou de se interessar ou deixou de acreditar no projeto – o que se reflete no comportamento dos policiais que estão na base – como também porque a população se desmobilizou um pouco depois que se estabeleceu uma relação mais amistosa entre comunidade e polícia e passou a se preocupar mais com outros problemas também urgentes. A redução dos homicídios em São Paulo não pode ser atribuída, portanto, apenas aos efeitos do policiamento comunitário.

Para além do policiamento comunitário

Para além do programa de policiamento comunitário, destacam-se outras iniciativas no campo da política de segurança que constituem elementos relevantes na análise da redução de homicídios verificada no Estado.

No que diz respeito às estratégias de tecnologia e integração das polícias desenvolvidas, é de se destacar a compatibilização das áreas das duas polícias no final dos anos 90. Até 1999 as bases territoriais das duas polícias não coincidiam, o que significava muitas vezes que um Distrito Policial chegava a ser atendido por até três Companhias da Polícia Militar. Isso dificultava a responsabilização pelos crimes ocorridos no território e inviabilizava o planejamento conjunto entre as duas corporações. A integração das duas corporações teve início em 1º de maio de 1999, na Capital, por meio de resolução

da Secretaria da Segurança Pública. A partir de então, foram integradas as áreas de atuação territorial e criada uma rotina de trabalho entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. O segundo passo, em termos de modernização da gestão, foi a criação de um sistema informatizado que gerasse informações sobre as estatísticas criminais. O projeto buscou inspiração no Compstat. O **Compstat**, sigla para **Comparative Statistics** era o sistema de gestão organizacional desenvolvido pelo departamento de polícia de Nova Iorque citado acima, e fazia o monitoramento dos índices de criminalidade locais. Algumas comitativas para conhecer o referido sistema e a política de tolerância zero foram organizadas e serviram de inspiração para o sistema desenvolvido em São Paulo. Para viabilizar o projeto foi criado o Grupo de Tecnologia da Informação (GTI), formado por técnicos da Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica, da Secretaria de Segurança Pública e da Prodesp. Este grupo ficou responsável pelo desenvolvimento do sistema e por integrá-lo entre a Secretaria de Segurança e as Polícias. Denominado **Infocrim**, o sistema de banco de dados foi lançado pela Secretaria de Segurança Pública, oficialmente, dia 21 de setembro de 2000. Antes de sua implementação todo o processo de sistematização das estatísticas criminais era feito manualmente. Como segunda proposta, o sistema implementou um sistema de metas por distrito policial para garantir a redução dos índices de criminalidade. Foi criada então a **“Rotina de Trabalho Integrada”**, dinâmica de reuniões mensais, conduzidas pelo Secretário de Segurança com a presença dos comandantes de área das duas polícias para a elaboração de diagnósticos locais da criminalidade e para a fixação de metas e avaliação de resultados, sem, no entanto, conceder bônus aos policiais (Oliveira, 2002).

Na esfera de trabalho da Polícia Civil merece destaque a contratação da Fundap para realizar a formatação de um novo boletim de ocorrência e a revisão dos processos de trabalho no Distrito Policial, considerando a informatização então em curso; e o processo de desativação das carceragens nas delegacias, o que permitia um maior número de policiais alocados diretamente no trabalho de investigação. No ano de 2000 temos ainda outras duas inovações que representarão imensos avanços na gestão da política de segurança estadual: a criação da **delegacia eletrônica** e do **disque-denúncia**. A delegacia eletrônica, então chamada de Plantão Eletrônico, foi implantada em 13 de janeiro de 2000 e tinha por objetivo facilitar o acesso da população na comunicação com a polícia, mas também retirar do atendimento nos distritos policiais casos simples como os de furto e furto de veículos, extravio de documentos, dentre outros. Em 2013 o projeto é ampliado e passa também a registrar ocorrências de roubo e roubo de veículo. Já o disque-denúncia foi implantado pela Secretaria de Segurança em parceria com o Instituto São Paulo contra a Violência e permitiu à população a denúncia de quaisquer crimes com absoluta garantia de anonimato. Ainda como continuidade ao trabalho de integração das polícias, a partir de 2001 iniciou-se o processo de descentralização dos comandos das polícias do interior. Antes dessa medida, o policiamento no interior do Estado tinha

17. <http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=34231>.

apenas um único comando centralizado. Com a ação os policiais passaram a residir nas cidades nas quais trabalhavam e sete comandos foram criados, conhecidos como Deinters. Isso permitiu não só uma “economia” do efetivo, agora tecnicamente distribuído, como de racionalidade à cadeia de comunicação.

No caso da Polícia Militar, além da implantação do policiamento comunitário, outras quatro ações da PM são dignas de nota: a adoção do método Giraldi de tiro defensivo, para controlar o uso excessivo da força; a criação dos POP's, procedimentos operacionais padrão para uniformizar o atendimento dos diversos tipos de situação pela Polícia Militar; o Copom on-line, análise em tempo real dos chamados ao serviço 190; e o investimento contínuo no controle de armas desde a promulgação do Estatuto do Desarmamento em 2003.

Nesse contexto, destaca-se a acentuada elevação das taxas de encarceramento no Estado de São Paulo. No período de 1996 a 2014, a população prisional cresceu mais de 250%, passando da casa de 50 mil para mais de 200 mil presos.

GRÁFICO 11
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL



Fonte: Secretaria da Segurança Pública e Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

TABELA 5
EVOLUÇÃO DE INDICADORES CRIMINAIS SELECIONADOS

SÃO PAULO, 1996-2014

| SÃO PAULO | | BASE-INICIAL | POSICÃO ANTES DA EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | ÚLTIMO ANO DA SÉRIE | POSICÃO APÓS A EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | % VAR. Números Absolutos | % VAR. Taxas |
|------------------|---|--------------|--|----------|---------------------|--|----------|--------------------------|--------------|
| CVLI | Homicídio Doloso | 1996 | 10.447 | 30,3 | 2014 | 4.526 | 10,1 | -56,7% | -66,7% |
| | Lesão Corporal Seguida de Morte | 1996 | ... | ... | 2014 | ... | ... | ... | ... |
| | Latrocínio | 1996 | 524 | 1,5 | 2014 | 374 | 0,8 | -28,6% | -46,7% |
| | Mortes em decorrência de intervenção policial | 1996 | 286 | 0,8 | 2014 | 708 | 1,6 | 147,6% | 100,0% |
| CVP | Roubo (outros) | 1996 | 123.448 | 361,8 | 2014 | 311.214 | 729,3 | 152,1% | 101,6% |
| | Roubo de veículo (2) | 2001 | 100.226 | 883,2 | 2014 | 98.763 | 397,5 | -1,5% | -55,0% |
| OUTROS REGISTROS | Lesão Corporal Dolosa | 1996 | ... | ... | 2014 | 152.224 | ... | ... | ... |
| | Estupro | 1996 | 4.084 | 12,0 | 2014 | 10.029 | 22,8 | 145,6% | 90,0% |
| | Furtos de veículo (2) | 2001 | 114.722 | 1010,91 | 2014 | 122.769 | 494,1 | 7,0% | -51,1% |
| | Tráfico de drogas | 1996 | 7.467 | 21,9 | 2014 | 41.558 | 94,4 | 456,6% | 331,1% |
| | Armas de fogo apreendidas | 1996 | 29.366 | 86,1 | 2014 | 18.036 | 41,0 | -38,6% | -52,4% |

(1) Taxas calculadas por 100 mil habitantes, exceto as taxas de Roubo e Furto de veículos que foram calculadas por 100 mil veículos.

(2) O ano de 2001 é o primeiro da série disponibilizada pela SSP/SP com cálculos das taxas de Roubo e Furto de Veículo.

(...) Informação não disponível.

Fonte: CAP/SSP/SP; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

Enfim, não há consenso na literatura sobre os fatores que mais incidiram na redução dos homicídios em São Paulo, no entanto, há de se ressaltar aqueles mais citados, dentre os quais:

- Aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, gestão e controle
- Desarmamento
- Papel dos municípios
- Participação social
- Redução das disputas de territórios por facções criminosas
- Demografia e aspectos socioeconômicos
- Encarceramento

Evolução dos indicadores criminais

Muito embora a política de segurança pública de São Paulo tenha tido sucesso na redução dos homicídios nos últimos dezoito anos, esta tendência variou bastante quando verificamos a evolução dos demais indicadores de criminalidade do Estado. A taxa de estupros cresceu 90%, enquanto os números absolutos deste crime apresentaram incremento de 145% entre 1996 e 2014, cabendo observar que esse crescimento pode também ser resultado do aumento da notificação por parte das vítimas como da mudança legislativa ocorrida em 2009, que ampliou a conceituação do crime de estupro ao abranger condutas antes classificadas em outros tipos penais.

No que diz respeito à taxa de roubos, excetuando-se os roubos de veículos, verificamos incremento de 101% nestes dezoito anos. Contudo, quando observamos a taxa de roubo de veículos, calculada por 100 mil veículos, encontramos redução de 55% no mesmo período. A taxa de furto de veículos apresenta tendência semelhante à taxa de roubo de veículos, tendo recuado mais de 51%. As diferentes tendências nos indicadores evidenciam que o sucesso obtido na redução dos homicídios não foi alcançado no decréscimo das taxas de crimes contra o patrimônio de forma geral. Já as ações focadas na redução

Do ponto de vista dos crimes contra a vida, além da redução na taxa de homicídios de 66% entre 1996 e 2014, a taxa de latrocínios também variou negativamente no período, apresentando queda de 46%. Já a taxa de apreensão de armas decresceu 52% nos últimos 18 anos. Contudo, as mortes decorrentes de intervenção policial acumulam aumento de 100% em sua taxa e de 147% nos números absolutos entre 1996 e 2014. Esses valores sofrem acentuadas variações no período, indicando que o controle da atividade policial ainda é um grande desafio no estado de São Paulo. Por exemplo, no período recente, houve forte crescimento no ano de 2014 (104% em 2014/2013) após expressiva redução verificada em 2013 (-39% em 2013/2012). Por outro lado, observa-se alta vitimização de policiais, sobretudo fora de serviço, com crescimento de 12% entre 2013 e 2014.

Bases legais

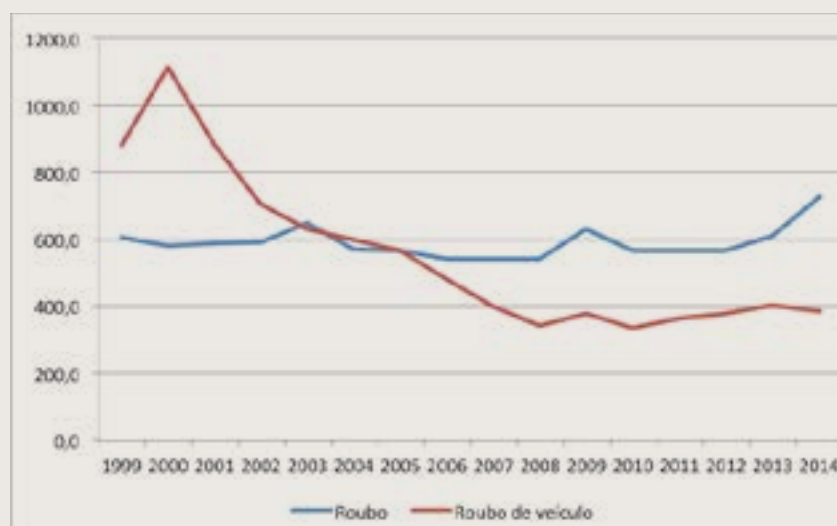
Do ponto de vista das ações que trataram da gestão da informação na segurança pública, tanto no sentido da transparência dos dados do campo quanto no sentido de incrementar a utilização da informação no planejamento da atuação policial, destacamos as bases legais das principais iniciativas paulistas. Foi pioneira a Lei nº 9.155, de 15 de maio de 1995, que determina a publicação trimestral das estatísticas criminais e de vitimização e letalidade policial e as resoluções posteriores que trataram de sua regulamentação, a saber, a Resolução SSP 160/2001, que cria o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais, e as Resoluções SSP 161/2001 e 516/2000, que regulam as publicações periódicas das estatísticas criminais e de vitimização e letalidades policial, respectivamente. Já o Decreto nº 47.694, de 7 de março de 2003, autoriza a celebração de convênios entre a Secretaria da Segurança Pública e os Municípios paulistas para desenvolvimento de programas municipais de prevenção do crime e da violência, ofereceu aos municípios a possibilidade de acesso aos dados do INFOCRIM para planejamento de ações locais.

Em relação ao planejamento policial, destacam-se o Decreto nº 43.286, de 3 de julho de 1998, que define o planejamento global das atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, e das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, pelas Polícias Civil e Militar, em áreas coincidentes; a Resolução SSP-248, de 30 de junho de 2000, atualizada pela Resolução SSP-157, de 27 de outubro de 2014, que estabelece uma rotina de trabalho integrada entre a Polícia Civil e Polícia Militar; as Resoluções SSP 52, 53 e 54, de 8 de maio de 2015, que atualizam (alteram e compatibilizam) os limites territoriais das áreas de atuação da Polícia Civil e Polícia Militar na Capital e nos municípios da Região Metropolitana e do Interior do Estado de São Paulo e definem procedimentos relativos a futuras alterações destes limites pelos órgãos envolvidos. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 1.245, de 27 de junho de 2014, a Resolução Conjunta CC/SGP/SF/SPDR nº 07, de 05 de setembro de 2014, e a Resolução SSP nº 157, de 27 de outubro de 2014, instituem e disciplinam o programa de Bonificação por Resultados - BR da Segurança Pública do Estado de São Paulo.

GRÁFICO 12

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE ROUBO E ROUBO DE VEÍCULOS.

SÃO PAULO, 1999-2014



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

do roubo e furto de veículos contribuíram para a redução significativa de mais de 50%, nas taxas desses crimes.

Em relação ao aprimoramento do atendimento, a Portaria DGP nº 1, de 04 de fevereiro de 2000, complementada pela Portaria DGP nº 43, de 29 de novembro de 2013, disciplinou a recepção, o registro e a validação de ocorrências policiais e denúncias por meio eletrônico, aumentando o acesso da população ao serviço.

A principal ação relacionada ao controle externo no campo da segurança pública tem como bases legais o Decreto nº 39.900, de 1 de janeiro de 1995, que cria no Gabinete do Secretário da Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, e a Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997, que cria, na Secretaria da Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Já do ponto de vista da participação social no campo, o marco legal é oferecido pelo Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, que dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários de Segurança, e pela Resolução SSP-37, de 16 de maio de 1985, que o regulamenta. Em 11 de junho de 1986, o Decreto nº 25.366 instituiu a função de Coordenador para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança na Secretaria da Segurança Pública e em 21 de setembro de 2005, a Lei complementar nº 974, criou, na estrutura básica da Secretaria da Segurança Pública, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança. Já em 03 de novembro de 2014, o Decreto nº 60.873 determina a constituição do CONSEG VIRTUAL e dá providências para a participação dos CONSEG na política de segurança pública, inclusive no acompanhamento do cumprimento das metas fixadas no programa de Bonificação por Resultados.

Outra ação relacionada ao controle da atividade policial, cujo objetivo é preservar os locais de ocorrências de crimes contra a vida ou contra o patrimônio resultantes em morte, inclusive em decorrência de intervenção policial, teve como base legal a Resolução SSP-05/2013, de 7 de janeiro de 2013, que estabeleceu que os policiais que primeiro atendem a ocorrência devem acionar imediatamente o serviço local de emergência para o socorro às vítimas e isolar o local do crime, minimizando interferências e alterações que possam prejudicar sua investigação. A resolução ainda determinou a substituição de designações genéricas como “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” por “lesão corporal decorrente de intervenção policial” ou “homicídio decorrente de intervenção policial”, conforme o caso, nos registros policiais.

Finalmente, é importante destacar a recente Lei n.º 15.276, de 02 de janeiro de 2014, que ficou conhecida como “Lei dos Desmanches”, e que dispõe sobre a destinação de veículos em fim de vida útil, aprimorando a fiscalização sobre os estabelecimentos que comercializam peças de veículo usadas, e que é considerada pela Secretaria de Segurança Pública como um fator importante na redução recente das taxas de roubo e furto de veículos no estado.

Arranjo organizacional

Os últimos 30 anos da política de segurança pública em São Paulo foram caracterizados por um conjunto de programas e ações em diferentes gestões que apresentaram arranjos distintos, desde os mais estruturados, como Sistema de Metas e Programa de Bonificação por Resultados e Policiamento Comunitário, até ações mais pontuais. Desta forma, não houve, formalmente, um plano ou programa único de combate aos homicídios cujo arranjo organizacional pudesse ser descrito, tendo como referência o escopo deste relatório. Cabe ressaltar, no entanto, que projeto recente realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública dedicou-se ao mapeamento das principais iniciativas de modernização e democratização do campo da segurança pública paulista entre 1983 e 2015. São descritas diversas ações que objetivaram impactar as seguintes dimensões da política: integração entre as polícias, gestão da informação e inteligência policial, e participação social, controle externo e direitos humanos. Os resultados deste projeto encontram-se disponíveis na página na internet intitulada “Memória da política de segurança pública de São Paulo”¹⁸.

18. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. “Memória da política de segurança pública de São Paulo”. Disponível em: www.memoriasseguranca.org.br. Acesso em 14 dez. 2015.

Quadro-síntese

| OBJETIVOS | | ATORES ENVOLVIDOS | BASE LEGAL | AÇÕES REALIZADAS | RESULTADOS PRINCIPAIS ALCANÇADOS |
|---|--|---|---|--|--|
| GERAIS | ESPECÍFICOS | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Não se trata de um programa único e sim de diversos programas e ações em gestões, ao longo de mais de 20 anos, orientados para o controle e redução de indicadores criminais e modernização da política de segurança, os quais têm sido analisados como elementos relevantes na redução de homicídios verificada no Estado. | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a transparência Controlar o uso da força policial. Facilitar a comunicação da população com a polícia. Ampliar a participação popular na segurança pública. Integrar operacionalmente as Polícias Civil e Militar. Reduzir o tempo de atendimento nos distritos policiais de ocorrências simples, como furto e furto de veículo, de modo a liberar tempo dos policiais civis para investigação. Aumentar a eficiência na gestão da PM e promover mudanças culturais na corporação Reduzir indicadores de letalidade violenta, roubo e furto de veículos. | <ul style="list-style-type: none"> Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Polícia Civil do Estado de São Paulo. Polícia Técnico-Científica. Coordenação de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública - CAP. Subsecretaria de Acompanhamento de Projetos Estratégicos da Secretaria da Segurança Pública (SAPPE/SSP) Fórum em Defesa da Vida e pela Superação da Violência. Instituto São Paulo Contra a Violência (OSCIPI). Human Rights Research and Education Center, da Universidade de Ottawa. Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA). Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP (Centro Universitário de Pesquisa). | <ul style="list-style-type: none"> Lei nº 9.155, de 15 de maio de 1995, que determina a publicação trimestral das estatísticas criminais e de vitimização e letalidade policial. Resolução SSP 160/2001, que cria o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais; e Resoluções SSP 161/2001 e 516/2000, que regulam as publicações periódicas das estatísticas criminais e de vitimização e letalidades policial, respectivamente. Decreto nº 39.900, de 1 de janeiro de 1995, que cria no Gabinete do Secretário da Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo; e Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997, que cria, na Secretaria da Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, que dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários de Segurança; Resolução SSP-37, de 16 de maio de 1985, que o regulamenta; Decreto nº 25.366, de 11 de junho de 1986, que institui a função de Coordenador para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança na Secretaria da Segurança Pública; Lei complementar nº 974, de 21 de setembro de 2005, que cria, na estrutura básica da Secretaria da Segurança Pública, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança; Decreto nº 60.873, de 03 de novembro de 2014, que dispõe sobre os Conselhos Comunitários de Segurança, determina a constituição do CONSEG VIRTUAL e dá providências para a participação dos Conselhos na política de segurança pública, inclusive no acompanhamento do cumprimento das metas fixadas no programa de Bonificação por Resultados. Nota de Instrução PM-3/004/02/97, que definiu os objetivos do programa de policiamento comunitário, suas fases de implantação e atribuições de diferentes atores dentro da corporação; Regulamento Interno da Comissão de Assessoramento para a Implantação do Policiamento Comunitário (RI-27-PM - Boletim Geral PM 152/03). Lei complementar nº 1.036, de 11 de janeiro de 2008, que institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Decreto nº 54.911, de 14 de outubro de 2009, que regulamenta e institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Diretriz Geral de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, de 15 de abril de 2010. | <ul style="list-style-type: none"> Publicação trimestral (e desde 2011 mensal) dos dados criminais do estado, incluindo dados de vitimização e letalidade policial. Policiamento comunitário e formação em direitos humanos na Polícia Militar. Integração das áreas de atuação das Polícias Civil e Militar. Desenvolvimento e implantação (em diversas fases) do Sistema de Informações Criminais, com georreferenciamento das ocorrências. Instituição da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Instituição do Programa de Requalificação de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR); substituído pelo Programa de Apoio ao Policial Militar (PAAPM). Instituição dos Conselhos Comunitários de Segurança. Campanhas e operações de controle de armas de fogo. Desativação das carceragens nos Distritos Policiais. Modernização dos documentos (Boletim de Ocorrência) e processos nos Distritos Policiais. Implantação do Disque-Denúncia. Descentralização dos comandos das polícias no interior do estado. Adoção do Método Giraldi de tiro defensivo | <ul style="list-style-type: none"> Redução em 71% da taxa de homicídios no estado de São Paulo nos últimos 15 anos, a mais expressiva do cenário brasileiro. Menor taxa de homicídios registrada em 2014, com 10,1 casos para cada 100 mil habitantes (conforme estatística da SSP-SP que considera o número de casos e não de vítimas para o cálculo da taxa). Oscilação muito acentuada do número de ocorrências de mortes decorrentes por intervenção policial em serviço nos últimos 15 anos, observando-se em diferentes momentos variações tal como a verificada recentemente, com forte crescimento no ano de 2014 (104% em 2014/2013) após expressiva redução verificada em 2013 (-39% em 2013/2012). Alta vitimização de policiais sobretudo fora de serviço no estado de São Paulo, com crescimento de 12% entre 2013 e 2014. Redução de 52% na taxa de letalidades nos últimos 15 anos (2014 em relação a 1999). Se considerarmos a variação entre 2014 e 1996, verifica-se queda de 46% no mesmo registro. Aumento de 101% na taxa de roubos por 100 mil habitantes entre 2014 e 1996, primeiro ano da série disponibilizada pela SSP/SP. Contudo, nota-se que entre 1996 e 1999 há um pico nesse registro. Assim, se considerarmos a variação entre 1999 e 2014, verifica-se crescimento de 20% na taxa de roubos. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Instituto Sou da Paz (OSCIPI). SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP). | <ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 43.286, de 3 de julho de 1998, que define o planejamento global das atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, e das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, pelas Polícias Civil e Militar, em áreas coincidentes; Resolução SSP-248, de 30 de junho de 2000, atualizada pela Resolução SSP-157, de 27 de outubro de 2014, que estabelece uma rotina de trabalho integrada entre a Polícia Civil e Polícia Militar; Resoluções SSP 52, 53 e 54, de 8 de maio de 2015, que atualizam (alteram e compatibilizam) os limites territoriais das áreas de atuação da Polícia Civil e Polícia Militar na Capital e nos municípios da Região Metropolitana e do Interior do Estado de São Paulo e definem procedimentos relativos a futuras alterações destes limites pelos órgãos envolvidos. Decreto n. 47.694, de 7 de março de 2003, que autoriza a celebração de convênios entre a Secretaria da Segurança Pública do Estado e Municípios do Estado de São Paulo, objetivando o desenvolvimento de programas municipais para prevenção do crime e da violência, por meio da cooperação técnica entre Estado e Municípios, a partir do acesso a informações do INFOCRIM. Portaria DGP nº 1, de 04 de fevereiro de 2000, que disciplina a recepção, o registro e a validação de ocorrências policiais e denúncias por meio eletrônico; Portaria DGP nº 43, de 29 de novembro de 2013, que acresce dispositivos à Portaria DGP nº 1, disciplinando a recepção, o registro e a validação de ocorrências policiais e denúncias por meio eletrônico. Resolução SSP-05, de 07 de janeiro de 2013, que estabeleceu que os policiais que primeiro atenderem uma ocorrência com lesões corporais graves devem acionar imediatamente o serviço local de emergência para o socorro às vítimas e isolar o local do crime. Determinou também a substituição das designações "autos de resistência" ou "resistência seguida de morte" por "lesão corporal decorrente de intervenção policial" ou "homicídio decorrente de intervenção policial" nos registros policiais. Lein. 15.276, de 02 de janeiro de 2014, que dispõe sobre a destinação de veículos em fim de vida útil ("Lei do Desmanche"). Lei Complementar nº 1.245, de 27 de junho de 2014; Resolução Conjunta CC/SGP/SPDR nº 07, de 05 de setembro de 2014; e Resolução SSP nº 157, de 27 de outubro de 2014, que instituem e disciplinam o programa de Bonificação por Resultados - BR da Segurança Pública do Estado de São Paulo. | <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento e implantação do COPOM-Online, sistema de localização das chamadas em atendimento e das viaturas da PM em tempo real. Implantação do sistema de videomonitoramento da PM com câmeras próprias e outras integradas de outros órgãos, em que policiais militares fazem o monitoramento das imagens. Implantação de um sistema de controle de provas periciais por radiofrequência, que permite rastreamento das provas periciais utilizadas pela polícia por meio de etiquetas com chip detectável por portais e por coletores móveis. Instituição do Sistema de metas e bonificação por resultados para redução de indicadores criminais, com responsabilidade compartilhada entre as polícias, em áreas integradas de policiamento (São Paulo contra o Crime e Bonificação por Resultados). Fiscalização de estabelecimentos que atuam com reciclagem de veículos e comercialização de peças, com efeito de lacração dos estabelecimentos irregulares após seis meses de promulgação da "Lei do Desmanche" | <ul style="list-style-type: none"> Considerando a taxa por frota (por 100 mil veículos), houve redução em 55% dos roubos de veículos (2014 em relação a 2001). Observou-se, porém, tendência de crescimento entre 2010 e 2014, e redução a partir de 2015 |

2.2.3

MINAS GERAIS: FICA VIVO!

Na década de 1990, Belo Horizonte, assim como outras capitais brasileiras, experimentou um grande crescimento do número de homicídios. Entre 1999 e 2002, Belo Horizonte apresentou crescimento de 81% nas mortes por agressão. Segundo os dados da Secretaria de Defesa Social, entre 1998 e 2002 foram registrados 3.256 homicídios, dos quais 19,7% ocorreram em apenas seis aglomerados urbanos (Cafezal, Morro das Pedras, Morro do Papagaio, Taquaril e Cabana do Pai Tomás), confirmando a alta concentração de crimes em poucas áreas da cidade. No mesmo período, o aumento de favelas foi superior a 80%.

Foi a partir desse diagnóstico que o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública – Crisp, da UFMG, elaborou, em 2002, – juntamente com as Polícias Militar e Civil de Minas Gerais, Polícia Federal, Ministério Público, Prefeitura de Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Sebrae, Câmara de Dirigentes Lojistas, Correios, organizações não-governamentais, movimentos sociais e a comunidade local – um plano de intervenção para redução do número de homicídios, estrategicamente dividido em duas frentes de trabalho. A primeira voltada para as ações de natureza repressiva ao crime e a segunda para ações de mobilização social. A metodologia foi intensamente discutida entre estes atores antes da aplicação da experiência-piloto.

O projeto, inicialmente denominado Programa de Controle de Homicídios, foi posteriormente batizado de Fica Vivo!, graças à parceria de uma empresa de comunicação, que acabou se envolvendo com o projeto e desenhou, gratuitamente, a logomarca, assim como criou o novo nome, mais forte e positivo. O Fica Vivo! buscava superar os métodos tradicionais das políticas de segurança ao combinar ações repressivas com ações de prevenção a partir de uma estruturação em rede, na qual vários atores sociais agem de forma integrada e articulada, visando um objetivo coletivo. A busca do envolvimento da comunidade, tanto na elaboração de estratégias como na sua implementação, é outra diretriz.

Em 2002, o Morro das Pedras foi o aglomerado escolhido para a implantação da metodologia, não apenas pelo elevado número de ocorrências de homicídios, mas também pelas possibilidades que aquela localidade representava para a atuação dos grupos implicados no projeto. Foi feito um amplo trabalho de comunicação e mobilização, no qual cartazes foram afixados para informar os moradores sobre as ações do programa, folhetos foram entregues e palestras foram ministradas nas escolas. A comunidade foi convidada a participar de reuniões para apresentação do programa. Em seguida, as ações de intervenção direta tiveram lugar, com mobilização das polícias militar e civil, com apreensão de delinquentes, de armas e ocupação policial de pontos de tráfico. Atividades culturais e oficinas visando a aproximação entre polícia e comunidade foram realizadas, bem como a formação de grupos para dialogar com o poder público sobre questões relativas à saúde, educação e outras mazelas locais (Silveira et al., 2010).

Para atingir sua finalidade, o programa realiza ações que visam a melhoria das relações familiares e comunitárias e ações imediatas no controle da criminalidade, que estão estruturadas nos Grupos de Intervenções Estratégicas (GIE) e de Proteção Social (GPS). O primeiro age no sentido de reprimir o crime por meio da ação rápida na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas. O segundo grupo age principalmente através dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs), que contam com estrutura própria no local para o atendimento aos jovens. Durante a implantação do programa, os profissionais dos Núcleos procuram conhecer os jovens, a comunidade e as instituições, construindo um diagnóstico sobre a dinâmica da violência local. Feito isso, as instituições e líderes comunitários são convidados para participarem do curso Gestores Locais de Segurança, instrumento de diálogo entre as instituições e a comunidade.

Os NPCs atuam ainda na seleção dos oficinairos – selecionados na comunidade para articulação e mobilização comunitária – e na organização de atividades de lazer e ensino para os adolescentes, tais como dança, esporte, reforço escolar e cursos profissionalizantes que visam a melhor inserção no mercado de trabalho. Estas oficinas procuram envolver lideranças da comunidade e comprometê-las com a vida dos jovens e das famílias. Os técnicos dos NPCs procuram ainda fomentar o surgimento de capital social na comunidade, estimulando e apoiando a organização de reuniões e fóruns para a discussão de problemas e elaboração de reivindicações.

Todas as ações do programa estão baseadas na ideia de que não é possível trabalhar com o jovem separadamente, destacado de seu contexto sociocultural, procurando também criar o entendimento, por parte da comunidade, de que ela tem grande influência sobre seus jovens e deve se responsabilizar mais por eles, pois a forma como ela acolhe estes indivíduos pode determinar as escolhas que farão no futuro.

Uma das preocupações dos coordenadores do Fica Vivo! foi mostrar que programas de prevenção na área de segurança devem envolver vários setores da comunidade e de fora dela. Uma emissora de TV local desenvolveu duas ações fundamentais para chamar atenção para a questão em BH: o Fórum Reage Minas e uma série de pequenos comerciais de 30 segundos, que mostravam para a sociedade o problema dos homicídios e sugeriam que a comunidade tinha que se organizar e reagir. Não é possível medir o impacto desta campanha, mas acredita-se que ela tenha criado um ambiente propício à colaboração de diversos atores a partir da conscientização do problema. A Câmara de Dirigentes Lojistas e os Correios disponibilizaram vagas de estágio para jovens da comunidade. Escolas e indústrias instaladas na região abriram seus espaços durante os finais de semana para realização de atividades esportivas e culturais por parte da comunidade. E até a campanha de mídia do Fica Vivo! contou com apoio de publicitários, que cederam seu trabalho ao programa.

A primeira avaliação dos resultados do Programa demonstrou que, após seis meses de sua implantação, o número de homicídios na região-piloto, o Aglomerado Morro das Pedras, foi reduzido em 47%. Em outras regiões violentas de Belo Horizonte também houve decréscimo de homicídios, mas em nenhuma esse número diminuiu tanto quanto no Morro das Pedras. Buscando uma política que combinasse prevenção e repressão ao crime, o governo de Minas Gerais decidiu institucionalizar o Fica Vivo!, tornando-o um programa para todo o Estado. O Fica Vivo! foi incluído no Plano Emergencial de Segurança Pública de 2003. A institucionalização ocorreu com a publicação do Decreto 43.334, de 20/05/2003. Desde então, a condução do programa é responsabilidade da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria de Defesa Social. Esse fato implicou a criação de uma estrutura para o Programa, com a instalação de um Núcleo de Prevenção à Criminalidade na comunidade, a definição de orçamento e replicação do modelo em outras 25 comunidades do estado.

Estudo realizado por pesquisadores da UFMG (Silveira et al., 2010) procurou aferir a efetividade do programa a partir da comparação com outras comunidades de mesmas características do Morro das Pedras e que não foram contempladas pelo programa, isolando-se o efeito de intervenções que teriam ocorrido em todo o município. O resultado comprovou o sucesso do programa, demonstrando inclusive que recuos temporários em sua implementação foram seguidos de aumento nas taxas de homicídios.

Uma outra pesquisa realizada analisou a performance de nove programas, entre eles o Fica Vivo!, com vistas a comparar o custo-benefício dos mesmos no tocante à redução da criminalidade (Peixoto; Andrade; Azevedo, 2008). As autoras partiram do pressuposto de que a violência gera uma perda de bem-estar para a sociedade, que se reflete na perda direta de qualidade de vida e no aumento dos recursos alocados para sua prevenção e combate. Segundo a análise, o programa Fica Vivo! apresentou o menor valor por crime evitado, sendo, portanto, aquele que atinge seu objetivo com maior eficiência. Este resultado deve-se não somente às intervenções realizadas, mas também à metodologia de trabalho em rede, de articulação entre vários atores sociais e parcerias pontuais firmadas com o setor privado para a oxigenação do programa.

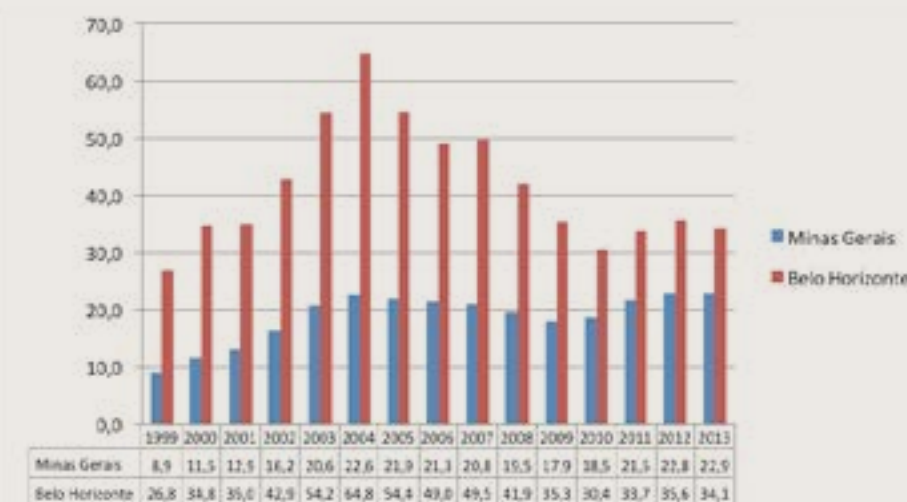
O Fica Vivo! é, portanto, um grande programa de prevenção da violência, que articula polícia, vários órgãos governamentais e atores locais para suprir demandas locais e reduzir os fatores de risco que levam jovens a iniciar carreiras criminais. E, especificamente em relação ao policiamento que foi implementado na comunidade de Morro das Pedras, o programa apresenta elementos bem próximos de um policiamento genuinamente comunitário. O patrulhamento foi reorientado em função dos *hot spots* locais, as estratégias de prevenção foram pensadas tendo por base as demandas locais, a comunidade participa do planejamento das atividades e as decisões são tomadas coletivamente em reuniões periódicas entre os atores envolvidos no programa.

Evolução dos indicadores criminais

É possível perceber que o Fica Vivo! contribuiu para a redução de 47,4% na taxa de mortes por agressão do município de Belo Horizonte entre 2004 e 2013, embora se observe uma elevação no período recente em relação à menor taxa obtida em 2010, conforme se verifica no gráfico 13, a seguir. Já considerando os indicadores criminais da segurança pública (CVLI) de todo estado de Minas Gerais, apenas as taxas de latrocínio (-61,5%) e de roubo de veículos (-17,0%) apresentam variação negativa no período entre 2005 e 2014, conforme Tabela 6, a seguir.

GRÁFICO 13
EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE POR AGRESSÃO.

ESTADO E CAPITAL,
1999-2013



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

TABELA 6
EVOLUÇÃO DE
INDICADORES CRIMINAIS
SELECIONADOS

MINAS GERAIS, 2005-2014

| MINAS GERAIS | | BASE- INICIAL | POSIÇÃO ANTES DA EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | ÚLTIMO ANO DA SÉRIE | POSIÇÃO APÓS A EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | % VAR. Números Absolutos | % VAR. Taxas |
|---------------------|---------------------------------|------------------|--|-------------|---------------------------|--|-------------|--------------------------------|-----------------|
| CVLI | Homicídio Doloso (2) | 2005 | 3.413 | 17,9 | 2014 | 3.958 | 19,1 | 16,0% | 6,6% |
| | Lesão Corporal Seguida de Morte | 2005 | 3 | 0,0 | 2014 | 64 | 0,3 | 2033,3% | 2900,0% |
| | Latrocínio | 2005 | 150 | 0,8 | 2014 | 67 | 0,3 | -55,3% | -61,5% |
| CVP | Roubos (total de registros) (3) | 2005 | 55.045 | 289,1 | 2013 | 84.800 | 411,1 | 54,1% | 42,2% |
| | Roubo de veículo | 2005 | 5.988 | 135,2 | 2014 | 10.585 | 112,2 | 76,8% | -17,0% |
| OUTROS REGISTROS | Lesão Corporal Dolosa | 2005 | 68.966 | 362,2 | 2013 | 79.418 | 385,0 | 15,2% | 6,3% |
| | Estupro | 2005 | 1.047 | 5,5 | 2014 | 1.475 | 7,1 | 40,9% | 29,3% |
| | Tráfico de drogas | 2005 | 3.299 | 17,3 | 2014 | 26.265 | 126,7 | 696,2% | 631,1% |

(1) Taxas calculadas por 100 mil habitantes, exceto a taxa de Roubo de veículo que foi calculada por 100 mil veículos.

(2) As mortes em confronto com policiais em serviço e fora de serviço estão somadas aos homicídios.

(3) Inclui Roubo de Veículo.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

Ainda do ponto de vista estadual, e em relação aos crimes contra a vida, percebemos que a taxa de homicídio apresenta crescimento de 6,6% e a taxa de Lesão Corporal Seguida de Morte sobe 2900,0% entre 2005 e 2014. Já a taxa de roubos demonstra um incremento de 42,2% entre 2005 e 2013. Por fim, as taxas de tráfico de drogas (631,1%), estupro (29,3%) e Lesão Corporal Dolosa (6,3%) apresentaram crescimento no período entre 2005 e 2014.

Bases legais

O Fica Vivo! foi institucionalizado em âmbito estadual por meio do Decreto nº 43.334, de 20 de maio de 2003, que criou o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais. Este decreto foi complementado pela Instrução nº. 0002/05-CG, da Polícia Militar, que regula a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR), e pela Resolução Conjunta nº. 160, de 14 de janeiro de 2013, que estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) e os Centros de Prevenção à Criminalidade de Base Local (CPC). Em 11 de novembro de 2014, o Decreto nº. 46.647 estabelece o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! como competência da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), da Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS).

Arranjo Organizacional

O programa prevê para sua execução ação integrada entre os poderes executivos estadual e municipal, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral. É estruturado organizacionalmente por meio de:

- I - Coordenação-Geral;
- II - Coordenações Municipais;
 - a) Grupo de Proteção Social;
 - b) Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção;
- III - Fórum Municipal.

I- A Coordenação Geral, órgão central, colegiado e deliberativo, com a atribuição de estabelecer as diretrizes gerais do Programa de Controle de Homicídios, coordenando, avaliando e acompanhando sua execução, é composta por um representante de cada uma das instituições a seguir:

- Secretaria de Estado de Defesa Social;
- Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- Ministério Público do Estado de Minas Gerais;
- Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;
- Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social;
- Secretaria de Estado de Educação;
- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais;
- Membros especiais, convidados pela Coordenação-Geral.

II- Às Coordenações Municipais compete planejar, coordenar e executar as ações da(s) unidade(s) do Programa de Controle de Homicídios nos municípios.

Para o desenvolvimento de suas ações, a coordenação deverá se articular com os órgãos do executivo municipal, representantes estaduais dos integrantes do programa e sociedade civil (na prática, entretanto, tal competência manteve, sobretudo, a cargo do Estado).

Os grupos de trabalho, Grupo de Proteção Social e Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção, devem ser criados em cada município contemplado pelo Programa, os quais se-

rão organizados de acordo com as demandas de cada comunidade, podendo ser criados subgrupos de trabalho. Os grupos de trabalho atuarão de forma articulada, planejando e executando ações que visem a diminuição da violência nas comunidades contempladas pelo Programa de Controle de Homicídios.

a) O Grupo de Proteção Social (GPS) é orientado à prevenção por meio da instituição de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs) locais cujas ações são focadas no atendimento aos jovens em seu contexto sociocultural e incluem a promoção do diálogo com a comunidade, a articulação e mobilização comunitária, a realização de oficinas de lazer e educação para os adolescentes, entre outras.

b) O Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) é orientado à repressão criminal focada na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas;

III- Fórum Municipal deve ser realizado mensalmente reunindo todos os envolvidos no Programa, com o objetivo de monitorar e avaliar os resultados, bem como propor novas estratégias e ações necessárias. A divulgação periódica dos resultados do Programa será realizada nos Fóruns, a critério da Coordenação-Geral.

Por fim, destacam-se como principais atores envolvidos no programa:

- Secretaria de Estado de Defesa Social; Superintendência de Prevenção à Criminalidade
- Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- Ministério Público do Estado de Minas Gerais;
- Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;
- Polícia Civil do Estado de Minas Gerais;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes;
- Secretaria de Estado de Educação;
- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais;
- Prefeituras dos municípios contemplados pelo programa;
- Câmaras de Vereadores dos municípios contemplados pelo programa;
- Representantes da sociedade civil organizada, indicados por associações comunitárias, regularmente constituídas e em funcionamento há, no mínimo, 2 (dois) anos.

Desafios

Atualmente o programa encontra-se implantado em 34 regiões de 12 municípios. Nos quatro últimos anos passou por cortes orçamentários que afetaram a execução. A articulação entre seus dois eixos de atuação também se fragilizou, com a redução da capacidade da Secretaria de Estado de Defesa Social em sustentar um modelo de segurança pública que priorizasse a realização de ações preventivas às de caráter repressivo e de encarceramento (Silva, 2015). Os cortes orçamentários inviabilizam a execução da integralidade das metodologias e limitam a capilaridade de expansão (Souza, 2015).

Pode-se questionar também o fato de que a implantação do programa não foi precedida de uma “consulta” à comunidade, mas sim de um aviso, um informe. A demanda pela implantação do projeto não partiu da comunidade, mas sim da academia. De toda forma, o programa soube dialogar com a comunidade de modo a empoderá-la e incorporá-la. Além disso, soube também aproveitar o capital social pré-existente na comunidade, tornando as entidades locais coprodutoras dos resultados positivos do Fica Vivo!.

Hoje os Centros de Prevenção à Criminalidade estão a cargo de uma OSCIP que, por sua vez, contrata outros serviços, como oficinheiros, em caráter temporário. Esse arranjo tem vantagens e desvantagens. Pode ser uma fonte de precarização do trabalho e, consequentemente, afetar a qualidade dos serviços (Sávio, 2013). Por outro lado, a participação da sociedade civil não deixa de ser um ganho em termos de democratização da prestação e flexibilidade das soluções. Ainda não há avaliação suficiente para uma conclusão definitiva a respeito de qual o arranjo mais adequado.

A celebração de Termos de Cooperação com os Municípios visa ampliar a rede de proteção social do público atendido, compartilhamento de informações e realização de ações em conjunto. O desafio nessa questão é a articulação com a administração local que precisa ser feita com cada uma das 32 prefeituras em que o programa está implantado e renovada a cada troca de gestão. A coordenação entre as instituições envolvidas é sempre um grande desafio (Souza, 2015).

Quadro-síntese

MINAS GERAIS: FICA VIVO!

| OBJETIVOS | | ATORES ENVOLVIDOS | BASE LEGAL | AÇÕES REALIZADAS | RESULTADOS PRINCIPAIS ALCANÇADOS |
|--|--|--|--|--|--|
| GERAIS | ESPECÍFICOS | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Reduzir o número de homicídios em Belo Horizonte, inicialmente, e em Minas Gerais, a partir da expansão do programa. | <ul style="list-style-type: none"> Superar os métodos tradicionais das políticas de segurança ao combinar ações repressivas com ações de prevenção a partir de uma estruturação em rede, na qual vários atores sociais agem de forma integrada e articulada, visando um objetivo coletivo. Envolver a comunidade, tanto na elaboração de estratégias como na implementação do programa; Responsabilizar a comunidade pela influência que exerce em seus jovens; Envolver as lideranças da comunidade de modo a comprometê-las com a vida dos jovens e das famílias. Trabalhar com os jovens em seu contexto sociocultural. Suprir demandas locais e reduzir os fatores de risco que levam jovens a iniciar carreiras criminais. Melhorar as relações familiares e comunitárias. Construir diagnósticos sobre a dinâmica da violência letal nas comunidades. Melhorar a colocação dos jovens no mercado de trabalho. Fomentar o surgimento de capital social na comunidade, estimulando e apoiando a organização de reuniões e fóruns para a discussão de problemas e elaboração de reivindicações. | <ul style="list-style-type: none"> Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública - CRISP/UFMG (Centro Universitário de Pesquisa). Polícia Militar Polícia Civil Polícia Federal Ministério Público Prefeitura de Belo Horizonte SEBRAE Câmara de Dirigentes Lojistas Correios Organizações Não-Governamentais Movimentos Sociais Comunidades locais Empresa de comunicação (logomarca e nome Fica Vivo!) Emissora de TV local (Fórum Reage Minas e campanha de televisão sobre homicídios). | <ul style="list-style-type: none"> Decreto 43.334, de 20 de maio de 2003, que cria o Programa Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais e institucionaliza o programa no âmbito estadual. Instrução nº. 0002/05-CG, da Polícia Militar, que regula a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR. Resolução Conjunta nº. 160, de 14 de janeiro de 2013, que estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR e os Centros de Prevenção à Criminalidade de Base Local – CPC. Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. | <ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico sobre a distribuição dos homicídios registrados em Belo Horizonte e identificação dos aglomerados urbanos com maior concentração. Definição de território (aglomerado Morro das Pedras em Belo Horizonte) para implantação da metodologia-piloto e posterior implantação em outras regiões e municípios mineiros. Ampla trabalho de comunicação e mobilização da comunidade sobre as ações do programa (por meio de cartazes, folhetos e palestras em escolas). Realização de atividades culturais e oficinas visando a aproximação entre polícia e comunidade. Formação de grupos na comunidade para dialogar com o poder público sobre questões relativas à saúde, educação e outros problemas sociais locais. Constituição de Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) focado em repressão criminal por meio da ação rápida na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas. Constituição de um Grupo de Proteção Social (GPS) orientado à prevenção por meio da instituição de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs) locais cujas ações são focadas no atendimento aos jovens em seu contexto sociocultural. As ações incluem um diagnóstico inicial da violência local, a promoção do diálogo com a comunidade, integrando as lideranças comunitárias em um curso de Gestores Locais de Segurança e selecionando oficinairos na comunidade para articulação e mobilização comunitária, realização de oficinas de lazer e educação para os adolescentes, com atividades de dança, esporte, reforço escolar e cursos profissionalizantes. Posteriormente, transferência da responsabilidade sobre os núcleos a uma OSCIP. Criação do Fórum Reage Minas e de campanha televisiva sobre a questão dos homicídios em Belo Horizonte. Avaliação do programa após seis meses de sua implantação. Criação de vagas de estágio para jovens da comunidade. Abertura de espaços em escolas e indústrias na região durante os finais de semana para realização de atividades esportivas e culturais por parte da comunidade. Patrulhamento reorientado em função de <i>hot spots</i> locais. Planejamento das estratégias e atividades de prevenção, tendo por base as demandas locais, com tomada de decisão coletiva em reuniões periódicas entre os atores envolvidos no programa. Inclusão do Fica Vivo! No Plano Emergencial de Segurança Pública de 2003. Implementação de Remuneração variável por desempenho em março de 2007, englobando a Secretaria de Defesa Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. | <ul style="list-style-type: none"> Redução em 47% do número de homicídios na região-piloto, o Aglomerado Morro das Pedras, após seis meses da implantação do programa. Em outras regiões violentas de Belo Horizonte também houve decréscimo de homicídios, mas não de modo tão acentuado quanto no Morro das Pedras. Estudo apontou o sucesso do programa, a partir da comparação com outras comunidades de mesmas características do Morro das Pedras e que não foram contempladas com o programa, demonstrando inclusive que recuos temporários em sua implementação foram seguidos de aumento nas taxas de homicídios (SILVEIRA et al., 2010). Estudo comparativo sobre o custo-benefício entre nove programas no tocante à redução da criminalidade indicou que o programa Fica Vivo! apresentou o menor valor por crime evitado (PEIXOTO, ANDRADE E AZEVEDO, 2008). |

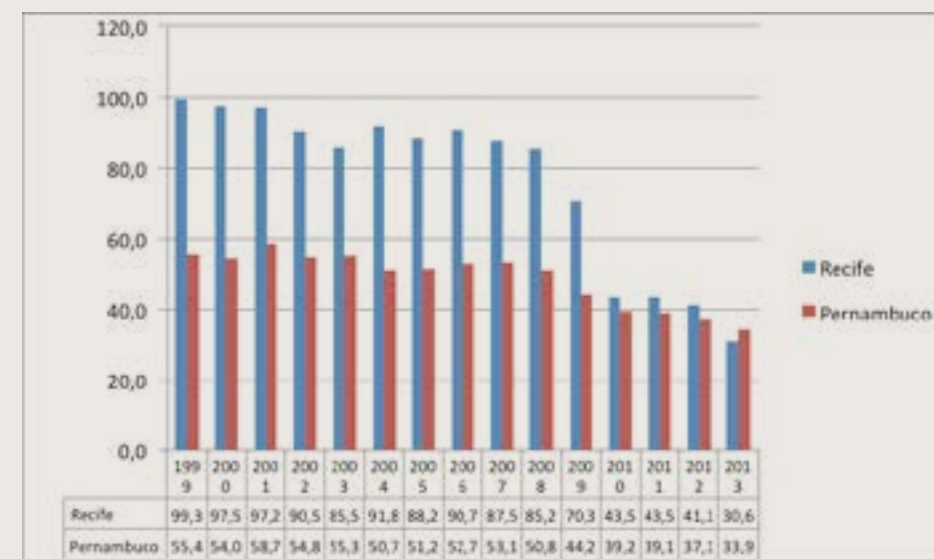
2.2.4

PERNAMBUCO: PACTO PELA VIDA

O Pacto Pela Vida, a exemplo dos programas anteriormente descritos, foi implantado em meio a um cenário de altas taxas de criminalidade violenta e, sobretudo, de homicídios em Pernambuco. Nos últimos vinte anos, o Estado despontou como um dos líderes nacionais em taxas de mortes por agressão, segundo dados do DATASUS/MS. Em 2006, foram notificadas mais de 4.600 mortes violentas no Estado, número correspondente a cerca de um décimo de todos os homicídios ocorridos no Brasil para aquele ano. Neste mesmo ano, Recife apresentava uma taxa de mortes por agressão de 90,7 por grupo de 100 mil habitantes.

GRÁFICO 14
EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE POR AGRESSÃO.

ESTADO E CAPITAL,
1999-2013



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

A primeira atividade do Pacto pela Vida foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007). O Plano foi desenhado como uma política de Estado, um documento com diretrizes estratégicas para todo o Governo, contendo projetos que incorporam ações de curto, médio e longo prazo, possuindo como meta estruturante a redução das mortes intencionais violentas (Homicídio, Lesão Corporal seguida de morte, Latrocínio, incluindo auto de resistência) no estado de Pernambuco a partir de maio de 2007. Composto por 138 projetos, divididos em seis Linhas de Ação – Repressão Qua-

lificada da Violência, Aperfeiçoamento Institucional, Informação e Gestão do Conhecimento, Formação e Capacitação, Prevenção Social e Gestão Democrática – o documento que norteia a política de segurança pública local pressupõe a atuação de variados atores sociais e inclui, pela primeira vez em Pernambuco, princípios e táticas de policiamento comunitário. Para sua implementação, o Estado foi dividido em 26 áreas integradas de segurança (AISs), nas quais foram estabelecidos 80 focos de ação, definidos como *hospots* de homicídios. A lógica de tal divisão seria que todas as polícias trabalhariam de maneira integrada nestes locais, respondendo pelo atingimento de metas de redução em conjunto. As equipes da Polícia Civil trabalham com investigação de homicídios; e a Polícia Militar realiza a “patrulha nos bairros”, policiamento em que as viaturas são distribuídas por bairro, os carros devem percorrer trajetos pré-definidos em velocidade reduzida e procurar estabelecer relação com os moradores. Além disso, nestes 80 focos, foram destinados projetos muito específicos para trabalhar as vulnerabilidades locais, envolvendo praticamente todos os setores/agências do governo.

Na análise de José Luiz Ratton, que foi idealizador e coordenador do Pacto, “um dos pontos fortes da gestão foi a definição de protocolos específicos de ação para cada polícia e protocolos conjuntos para as duas polícias, além da mensuração destes protocolos de ação, que estavam ou deveriam estar relacionados à redução da violência. Alguns destes protocolos de ação carregavam problemas de registro e de conferência e foram substituídos paulatinamente. Setores da oficialidade e parte dos delegados da Polícia Civil perceberam o reconhecimento do seu trabalho nos espaços de coordenação do PPV, como as câmaras técnicas e o próprio Comitê Gestor.”¹⁹

Entre 2008 e 2009, mecanismos de diálogo com a sociedade civil foram aprofundados. Aproveitando o diálogo em curso por conta da Conferência Estadual e da Conferência Nacional de Segurança Pública, 14 conferências regionais foram realizadas, uma para cada região de desenvolvimento do estado, localizadas no interior (11) e três na região metropolitana. Todo este processo garantiu que cerca de 4.000 pessoas fossem ouvidas, permitindo que as demandas de cada uma das regiões fossem devidamente mapeadas²⁰.

O Plano buscou consolidar mecanismos que promovessem uma maior articulação dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal – Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Judiciário –, bem como qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos de ações e da gestão de informações mais consistentes (Macêdo, 2012).

19. “61 pontos sobre o Pacto pela Vida: o que funcionou, o que não funcionou, o que pode funcionar”, *Working paper* de José Luiza Ratton ainda não publicado.

20. Entrevista com coordenador do programa, José Luiz Ratton, ao Observatório do Recife: <http://www.observatoriodorecife.org.br/?p=1089>

As ações são monitoradas pelo Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, que é a instância governamental de avaliação da política de segurança pública das 26 áreas integradas de segurança pública (AIS) do estado. Formado pelas secretarias do Estado, órgãos envolvidos na execução das ações do Pacto e sociedade civil, este comitê determina prioridades, acompanha os resultados do plano e revisa metas. Este comitê é assessorado pelo Núcleo de Gestão por Resultados, que trabalha na formatação dos procedimentos de gestão dos projetos através da definição dos gargalos, do desdobramento da meta e da construção de indicadores para a definição de prioridades. Vale ressaltar ainda que todo o processo e decisões finais envolvem o governador, que pessoalmente acompanha o monitoramento dos resultados do programa, participando uma vez por mês da reunião semanal das equipes. O Governo divulga balanços mensais sobre o andamento de cada uma das 138 ações do programa e o Comitê Gestor do Pacto lança semestralmente um balanço consolidado com resultados do Plano.

O sucesso da experiência pernambucana, que é vista atualmente como um modelo de política de segurança exitosa para aplicação em contextos de altos índices de violência letal – na contramão de todos os outros Estados do Nordeste brasileiros, Pernambuco tem sido o único a apresentar uma queda constante nos índices de violência letal –, é atribuído à consolidação de um plano focado na redução e prevenção da letalidade violenta a partir do desenvolvimento de mecanismos de articulação entre os diversos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, do aprimoramento de sistemas de gestão de conhecimento mais eficientes e do incremento dos processos de investigação criminal. Além disso, a liderança política, também considerada fundamental nos casos de Bogotá e Medellín, é tida como uma das grandes chaves do programa. O engajamento pessoal do governador na condução do processo e no acompanhamento dos resultados é visto também como fator importante, uma vez que agiliza trâmites internos e motiva os órgãos envolvidos.

O Pacto Pela Vida, assim como o Fica Vivo! consiste em um amplo trabalho integrado de controle e prevenção da violência, sendo que o Pacto Pela Vida desde o início constituiu-se como uma política pública do Estado de Pernambuco para a Segurança.

O Pacto combina critérios de universalização da política pública para todo o território pernambucano com critérios de focalização das ações na gestão por resultados. Ele não se restringe a um programa de policiamento, muito embora o policiamento comunitário conste das estratégias do programa para a obtenção dos resultados desejados. Possivelmente, o sucesso do programa esteja relacionado muito mais ao seu desenho institucional, ao alto grau de formalização (o programa constitui um Plano Estadual e é dotado de recursos próprios) e aos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Evolução dos indicadores criminais

Os resultados obtidos pelo Pacto pela Vida são bem relevantes no que diz respeito aos indicadores de morte violenta. Segundo os dados da Saúde, houve redução das mortes por agressão em 66% no Recife e 36% no Estado entre 2006 e 2013. Considerando os dados da Segurança Pública em relação aos CVLI - crimes violentos letais intencionais, houve queda de 38% na taxa de homicídios dolosos e de 61% na taxa de latrocínio entre 2006 e 2013. A taxa de lesão corporal seguida de morte apresentou crescimento no mesmo período, entretanto, ainda permanece inferior a uma ocorrência a cada 100 mil habitantes. Já em 2014 houve um aumento em relação à tendência de redução verificada nos anos anteriores.

TABELA 7
EVOLUÇÃO DE
INDICADORES CRIMINAIS
SELECIONADOS,
PERNAMBUCO, 2006-2014

| PERNAMBUCO | | BASE- INICIAL | POSIÇÃO ANTES DA EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | ÚLTIMO ANO DA SÉRIE | POSIÇÃO APÓS A EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (2) | % VAR. Números Absolutos | % VAR. Taxas |
|---------------------|---------------------------------|------------------|--|-------------|---------------------------|--|-------------|--------------------------------|-----------------|
| CVLI | Homicídio Doloso (2) | 2006 | 4.305 | 50,6 | 2014 | 3.316 | 35,7 | -23,0% | -29,4% |
| | Lesão Corporal Seguida de Morte | 2006 | 27 | 0,3 | 2014 | 38 | 0,4 | 40,7% | 33,3% |
| | Latrocínio | 2006 | 180 | 2,1 | 2014 | 81 | 0,9 | -55,0% | -57,1% |
| CVP | Roubos (total de registros) (3) | 2006 | 36.769 | 424,7 | 2013 | 51.566 | 559,1 | 40,2% | 31,6% |
| | Roubo de veículo | 2006 | 4.070 | 356,1 | 2014 | 7.973 | 310,3 | 95,9% | -12,9% |
| OUTROS REGISTROS | Lesão Corporal Dolosa | 2006 | 14.678 | 172,6 | 2013 | 23.272 | 252,3 | 58,6% | 46,2% |
| | Estupro | 2006 | 386 | 8,8 | 2014 | 2.239 | 24,1 | 480,1% | 173,9% |
| | Tráfico de drogas | 2006 | 698 | 8,1 | 2014 | 5.293 | 57,0 | 658,3% | 603,7% |

(1) Taxas calculadas por 100 mil habitantes, exceto a taxa de Roubo de veículo que foi calculada por 100 mil veículos.

(2) As mortes em confronto com policiais em serviço e fora de serviço estão somadas aos homicídios.

(3) Inclui Roubo de Veículo.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

Entre os crimes violentos letais intencionais, as taxas de homicídio doloso e latrocínio apresentaram decréscimo entre 2006 e 2014, -29,4% e -57,1%, respectivamente. Já a taxa de Lesão Corporal Seguida de Morte mostrou crescimento de 33,3% no mesmo período.

Com relação aos crimes violentos contra o patrimônio, a taxa de roubos evidenciou crescimento de 31,6% entre 2006 e 2013, enquanto a taxa de roubo de veículos recuou 12,9% entre 2006 e 2014.

Finalmente, a taxa de Lesão Corporal Dolosa aumentou 46,2% entre 2006 e 2013. Já as taxas de estupro e tráfico de drogas apresentaram variação positiva significativas entre 2006 e 2014, 173,9% e 603,7%, respectivamente. Cabe observar que o crescimento das ocorrências de estupro pode também resultar do aumento da notificação por parte das vítimas como da mudança legislativa ocorrida em 2009, que ampliou a conceituação do crime de estupro ao abranger condutas antes classificadas em outros tipos penais. E os registros de tráfico de drogas refletem também a produtividade policial.

Bases legais

O Pacto pela Vida foi institucionalizado por meio do Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PESP-PE 2007). Posteriormente, outros dispositivos legais buscaram aperfeiçoar seu desenho institucional. O Decreto nº 38.576, de 27 de agosto de 2012, criou as Câmaras Técnicas do Pacto Pela Vida e a Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015, instituiu a Gratificação Pacto pela Vida (GPPV) aos Policiais Civis e Policiais Militares. Já o Decreto nº 41.694, de 7 de maio de 2015, instituiu o Selo Pacto pela Vida de Prevenção Social no âmbito do Estado de Pernambuco.

Arranjo Organizacional

O programa prevê para sua execução a articulação entre os órgãos do sistema de justiça criminal e a integração entre diversas áreas governamentais orientadas ao enfrentamento da violência letal e das vulnerabilidades sociais. É estruturado organizacionalmente por meio de:

I- Instituição do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, instância governamental de monitoramento da política pública de segurança pública, sob coordenação política do governador do Estado e coordenação técnica do secretário do planejamento. O Comitê conta com cinco Câmaras Temáticas, com previsão de realização de reuniões semanais:

- Câmara de Defesa Social, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para repressão à criminalidade integrantes do PPV;
- Câmara de Administração Prisional, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas de ressocialização integrantes do PPV;
- Câmara de Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas de articulação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria e o Pacto pela Vida;
- Câmara de Prevenção Social, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas de prevenção à criminalidade integrantes do PPV;
- Câmara de Enfrentamento ao Crack, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para o enfrentamento ao crack integrantes do PPV;
- Câmara para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher, a qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para o enfrentamento da violência contra a mulher integrantes do PPV.

II - Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE), órgão de apoio da Secretaria de Defesa Social (SEDS), tem como responsabilidade coletar, sistematizar e analisar dados estatísticos criminais, principalmente relacionados aos Crimes Violentos Letais Intencionais, para subsidiar ações visando a redução dos índices de criminalidade.

III - Gerência Geral de Ações Governamentais (posteriormente denominado Núcleo de Gestão por Resultados), sediada na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). É o órgão responsável pela criação dos indicadores de desempenho e monitoramento do Pacto pela Vida e pelo assessoramento das forças regionais de segurança, no atendimento às metas, a partir de planejamentos estratégicos direcionados às áreas Integradas de Segurança. Nesse sentido, as atividades produzidas por este órgão, bem como seu corpo técnico especializado, são monopolizadas para o atendimento das necessidades da Câmara de Defesa Social. Este órgão procede a composição gráfica das apresentações e composição das reuniões regionais. A equipe da gerência é constituída por dezoito técnicos e um analista de gestão, selecionados em concurso realizado para lotação exclusiva no setor e mobilizados na SEDS. Além dos vinte concursados, há dois cargos comissionados à disposição da gerência.

IV - Assessoria Especial para a Área de Segurança Pública, ligada ao Gabinete do Governador, assessora este mandatário na definição de estratégias para a condução de políticas públicas no campo da segurança pública, visando dar um caráter mais sistemático e científico às transformações pretendidas na redução do crime e da violência.

Por fim, destacam-se como principais atores envolvidos no programa:

- Governo do Estado, com Comitê Gestor do PPV, secretarias estaduais e órgãos de apoio;
- Polícia Militar;
- Polícia Civil;
- Ministério Público;
- Judiciário;
- Sociedade civil.

Desafios

Em uma análise ainda em desenvolvimento sobre o que deu certo e o que não deu certo, no caso do Pacto Pela Vida, José Luiz Rattton aponta diversos desafios e lições para a sustentabilidade de uma política tão ampla e integrada de segurança pública. Entre eles, poderíamos mencionar²¹:

21. Rattton, José Luiz. 2015. "Pacto pela Vida em Pernambuco: o que funcionou, o que não funcionou, o que é promissor", mimeo.

• A dificuldade em manter investimentos consistentes e estruturantes em tecnologia para a área de Segurança Pública, para além da simples instalação de câmeras de vídeo monitoramento.

• O desafio em consolidar instâncias de monitoramento abaixo do nível estratégico/ macro do programa que estejam consolidadas, o que dificulta o aperfeiçoamento e a disseminação dos procedimentos de gestão que foram e são produzidos no nível do Comitê Gestor do Pacto pela Vida.

• Os mecanismos de gestão pela informação devem ter um caráter menos imediatista. É necessário que exista preocupação em montar uma linha de base, desde o início, para que possam ser produzidas posteriormente avaliações rigorosas sobre os impactos do programa/política.

• Existe uma dificuldade em identificar as diferenças entre Políticas Sociais e Políticas de Prevenção da Violência, o que pode resultar em poucos gastos efetivamente destinados à Prevenção Social da Violência e do Crime.

• O modelo de gestão que combina incentivos e controle passa por um desgaste natural ao longo do tempo. Os incentivos positivos deixam de fazer tanto efeito, assim como os mecanismos de controle. Os atores organizacionais envolvidos aprendem a produzir relatórios sem produzir resultados e se acomodam. É necessário desenvolver estratégias para que isso não ocorra.

• Iniciativas bem-sucedidas dentro de uma política deste tipo devem ter garantidas sua institucionalização e formalização por meio de documentos, protocolos e projetos de lei.

• Os processos de formação policial devem ser prioritários. Sob o Pacto Pela Vida, pouca atenção foi dada à formação continuada (instrução) dentro das polícias. A Academia Integrada ainda não funciona de forma integrada. Os cursos de formação tem poucos conteúdos voltados para a moderna gestão da Segurança Pública e não disseminaram conhecimento relativo ao Pacto Pela Vida.

• As reuniões das câmaras temáticas preparatórias das reuniões do Comitê Gestor (Câmara Técnica de Integração com o Ministério Público e o Judiciário, Câmara Técnica do Sistema Prisional, Câmara Técnica de Defesa Social, Câmara Técnica de Prevenção Social da Violência etc) permitiram, nos anos de 2009 e 2010, algum tipo de troca de informação e de acompanhamento da gestão que resolvia parte dos problemas, mas elas foram enfraquecendo com o tempo.

Quadro-síntese

PERNAMBUCO: PACTO PELA VIDA

| OBJETIVOS | | ATORES ENVOLVIDOS | BASE LEGAL | AÇÕES REALIZADAS | RESULTADOS PRINCIPAIS ALCANÇADOS |
|--|---|--|---|--|--|
| GERAIS | ESPECÍFICOS | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Reduzir as mortes intencionais violentas (homicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e autos de resistência) no estado de Pernambuco a partir de maio de 2007. | <ul style="list-style-type: none"> Reduzir e prevenir a letalidade violenta a partir do desenvolvimento de mecanismos de articulação entre os diversos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, do aprimoramento dos sistemas de gestão de conhecimento e dos processos de investigação criminal. Integrar o trabalho das polícias nos focos de atuação, de modo que respondam pelo atingimento de metas de redução em conjunto. Consolidar mecanismos que promovam uma maior articulação dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal. Qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos mais consistentes. | <ul style="list-style-type: none"> Governo do Estado (liderança política do governador durante todo processo de implementação e avaliação dos resultados) Polícia Militar Polícia Civil Ministério Público Judiciário Secretarias de Estado Sociedade civil Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida Núcleo de Gestão por Resultados do Pacto | <ul style="list-style-type: none"> Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PESP-PE 2007). Decreto nº 38.576, de 27 de agosto de 2012, que cria as Câmaras Técnicas do Pacto Pela Vida. Lei nº. 14.024, de 26 de março de 2010, cria o "Prêmio de Defesa Social" (PDS); Lei nº. 14.319, de 27 de maio de 2011, faz complementações ao PDS; e Lei nº. 14.320, de 27 de maio de 2011, que cria a "Gratificação Pacto pela Vida". | <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), desenhado como política de Estado, com diretrizes estratégicas e projetos que incorporam ações de curto, médio e longo prazos. Instituição do Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, instância governamental de acompanhamento e avaliação da política de segurança pública das 26 áreas integradas de segurança pública (AIS) do Estado. Divisão do estado em 26 áreas integradas de segurança (AIS), nas quais foram estabelecidos 80 focos de ação, definidos como hotspots de homicídios. Realização de 14 conferências regionais de segurança pública, no bojo do diálogo em curso em razão da Conferência Estadual e da Conferência Nacional de Segurança Pública, permitindo que as demandas de cada uma das regiões fossem mapeadas. Estabelecimento de projetos específicos para trabalhar as vulnerabilidades locais nos 80 focos definidos, envolvendo praticamente todos os setores e agências do governo. Definição de protocolos de ação para cada polícia e protocolos conjuntos para as duas polícias, além da mensuração destes protocolos de ação, que deveriam estar relacionados à redução da violência. Inclusão, pela primeira vez em Pernambuco, de princípios e táticas de policiamento comunitário: patrulha nos bairros, distribuição das viaturas por bairros com trajetos pré-definidos em velocidade reduzida e busca de relação com os moradores. Divulgação de balanços mensais sobre o andamento das ações do programa e de balanço consolidado semestral com resultados do Plano. | <ul style="list-style-type: none"> Redução em 66% da taxa de homicídio na Capital. Segundo dados do Ministério da Saúde a taxa de mortalidade por agressão no Recife passou de 90,7 por cem mil habitantes em 2006 para 30,6 em 2013. Redução em 36% da taxa de homicídio no Estado. Segundo dados do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade por agressão em Pernambuco passou de 52,7 por cem mil habitantes em 2006 para 33,9 em 2013. |

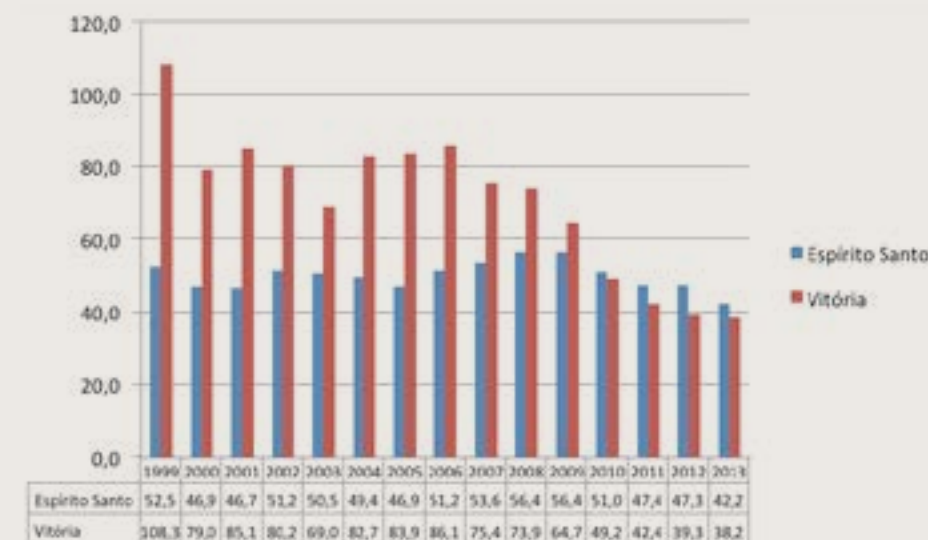
2.2.5

ESPÍRITO SANTO: ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA

A Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, registrou elevado crescimento no número de homicídios entre 1979 e 2008. Segundo a base de dados da Saúde, verifica-se que entre os anos 1990 e 2000, a Capital atingiu e ultrapassou a altíssima taxa de 80 mortes por 100 mil habitantes, assim como o Estado ultrapassou a taxa de 50. Com o objetivo de reduzir os índices de homicídio em áreas com maior vulnerabilidade social no Estado do Espírito Santo, foi implantado, a partir de 2011, o Programa Estado Presente: em defesa da vida, no esteio e com objetivo de ampliar os resultados do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social estabelecido no período 2007 a 2010.²²

GRÁFICO 15
EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE POR AGRESSÃO.

ESTADO E CAPITAL,
1999-2013



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

22. Em trabalho apresentado no IV CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em março de 2014, Álvaro Fajardo, responsável pela pasta da Secretaria de Estado de Ações Estratégicas do Governo do Estado do Espírito Santo; Leonardo Barreto, Major da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo e Assessor Especial na Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas do Governo; e Sabrina Oliveira de Figueiredo, Assessora Especial na Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas, apresentaram os resultados do Programa Estado Presente. São reproduzidas aqui as principais informações sobre o programa, a partir do trabalho elaborado pelos referidos autores, agentes diretamente responsáveis pela articulação do Programa.

Seu principal objetivo é promover a articulação institucional necessária para priorizar a implantação de um conjunto de ações e projetos voltados para o enfrentamento da violência letal e para a prevenção primária a partir da ampliação do acesso à educação, esporte, cultura, geração de emprego, renda e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social. O conceito de vulnerabilidade social para fins do Programa Estado Presente refere-se ao conjunto de fatores socioeconômicos e demográficos capazes de reduzir o nível de bem-estar de uma determinada população, em consequência de sua exposição a determinados tipos de risco. Não se limita, portanto, à concepção de pobreza, mas inclui também a composição familiar, as condições e o acesso a serviços de saúde, a qualidade e o acesso ao sistema educacional, a oportunidade de acesso ao mercado de trabalho, etc.

As intervenções do Programa, seus projetos e ações, obedeceram a um modelo de priorização organizado em quatro etapas: caracterização dos aglomerados, classificação, elegibilidade por tipo de intervenção e grau de priorização para atendimento pelos projetos e ações do programa. Foram criadas três linhas de ações prioritárias: Proteção Policial, Proteção Social e Infraestrutura.

Os dois eixos principais são os de Proteção Policial e Proteção Social. O eixo policial adota uma gestão em nível territorial para fins de monitoramento e avaliação de indicadores de segurança pública. As ações de Proteção Policial desenvolvem estratégias específicas de defesa da vida para cada organização policial. O planejamento e execução das ações de cada agência das polícias considera parâmetros de identificação de homicidas e traficantes, realiza operações periódicas para cumprimento de mandados judiciais, mapeia locais de risco e pontos de venda de drogas e circulação de armas de fogo, monitora indivíduos de alto risco social custodiados no sistema prisional, elabora planos específicos para patrulhamento das áreas de risco e, por fim, reforça pessoal e equipamentos para as estruturas dedicadas ao combate aos homicídios. O território foi reorganizado, de modo a coincidir sob o mesmo comando da Polícia Militar e da Polícia Civil as 20 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), organizadas em três grandes Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), seguindo a mesma lógica implementada no Pacto Pela Vida de Pernambuco.

O eixo social integra todas as ações do governo, ofertando cidadania e inclusão social. Após um diagnóstico situacional dos aglomerados em situação de vulnerabilidade social, as diferentes esferas governamentais foram integradas nas ações do eixo de Proteção Social. A partir de parcerias com a iniciativa privada e outras instituições, foram desenvolvidas ações, tanto de natureza preventiva como repressiva e de reinserção social, visando a redução da criminalidade letal. A rede de proteção social foi fortalecida e o acesso aos serviços públicos essenciais, melhorado. As Secretarias envolvidas em projetos do Programa Estado Presente são: Saúde; Educação; Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Urbano; Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho;

Turismo; Gestão e Recursos Humanos; e Segurança Pública. Outros órgãos vinculados são a Defensoria Pública Estadual; o PROCON; a Subsecretaria de Movimentos Sociais; o Instituto de Atendimento Socioeducativo; e, enfim, a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo.

As ações de infraestrutura estão subordinadas aos dois eixos de proteção. No eixo de Proteção Policial, contempla investimentos em construção e reforma de unidades padronizadas para as polícias, novas unidades prisionais e socioeducativas. O eixo de Proteção Social é contemplado com a construção, reforma e ampliação de escolas; obras de drenagem e pavimentação; construção de unidades habitacionais, de pronto atendimento, de saúde da família, entre outras.

Para a coordenação do Programa foi criada uma Secretaria de Estado especialmente para esse fim. A Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE) é o órgão estadual encarregado da articulação e integração entre os diversos atores participantes do Programa Estado Presente e é responsável também pelo desenvolvimento e efetivação dos mecanismos de governança utilizados na gestão do programa. Reuniões de monitoramento são realizadas na Sala de Decisão do Governo do Estado, onde se reúnem Secretários de Estado e representantes das agências policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário, sob a presidência do Governador.

Segundo o documento, em 2013 o Programa Estado Presente concluiu seu terceiro ano de implementação com os seguintes resultados: (1) a consolidação de um cenário de redução no número de homicídios dolosos, marcando o 4º ano consecutivo de redução deste indicador com uma redução de 6% no número absoluto de homicídios e de 12% na taxa por 100.000 habitantes, na comparação com o ano anterior. Comparando com os resultados de 2013 com 2009, ano em que os homicídios alcançaram os maiores números registrados na série histórica do Estado, a redução anual absoluta chegou a 23%, e a da taxa por 100.000 habitantes, a 30%²³.

É importante ressaltar a metodologia de monitoramento e avaliação do Programa, que se dá através da realização de fórum mensal presidido pelo Governador, onde são analisados indicadores de homicídios, metas pré-determinadas e indicadores de desempenho das instituições policiais. A partir da identificação de pontos críticos, são estabelecidas, de forma integrada e transversa, novas estratégias de enfrentamento.

Evolução de indicadores criminais

O programa Estado Presente teve sucesso ao contribuir com a redução dos homicídios em territórios vulneráveis no Espírito Santo. Do ponto de vista estadual, verifica-se um decréscimo de 12,3% nas taxas de homicídios dolosos entre 2010 e 2014, conforme

23. *Ibidem*, pg. 23.

evidencia a Tabela 8 seguinte. A taxa de Lesão Corporal Seguida de Morte mantém relativa estabilidade no período, sendo que, em números absolutos, apresenta crescimento de 19%. Já a taxa de latrocínio, no entanto, evidencia um incremento de 160% neste intervalo de 4 anos.

TABELA 8
INDICADORES CRIMINAIS
SELECIONADOS,
ESPÍRITO SANTO, 2010-2014

| ESPÍRITO SANTO | | BASE- INICIAL | POSIÇÃO ANTES DA EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | ÚLTIMO ANO DA SÉRIE | POSIÇÃO APÓS A EXECUÇÃO DO PLANO (números absolutos) | TAXA (1) | % VAR. Números Absolutos | % VAR. Taxas |
|---------------------|---------------------------------|------------------|--|-------------|---------------------------|--|-------------|--------------------------------|-----------------|
| CVLI | Homicídio Doloso | 2010 | 1.626 | 46,3 | 2014 | 1.529 | 40,6 | -6,0% | -12,3% |
| | Lesão Corporal Seguida de Morte | 2010 | 21 | 0,6 | 2014 | 25 | 0,6 | 19,0% | 0,0% |
| | Latrocínio | 2010 | 16 | 0,5 | 2014 | 51 | 1,3 | 218,8% | 160,0% |
| CVP | Roubos (total de registros) (2) | 2010 | 9.691 | 275,7 | 2013 | 19.970 | 518,8 | 106,1% | 88,2% |
| | Roubo de veículo | 2010 | 2.141 | 169,5 | 2014 | 3.336 | 197,9 | 55,8% | 16,8% |
| OUTROS REGISTROS | Lesão Corporal Dolosa | 2010 | 12.117 | 344,7 | 2013 | 11.224 | 291,6 | -7,4% | -15,4% |
| | Estupro | 2010 | 885 | 25,2 | 2014 | 238 | 6,1 | -73,1% | -75,8% |
| | Tráfico de drogas | 2010 | 2.031 | 57,8 | 2014 | 5.742 | 147,8 | 182,7% | 155,7% |

(1) Taxas calculadas por 100 mil habitantes, exceto a taxa de Roubo de veículo que foi calculada por 100 mil veículos.

(2) Inclui Roubo de Veículo.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

Em relação aos crimes violentos contra o patrimônio, a taxa de roubos apresenta crescimento de 88,2% entre 2010 e 2014; já para a taxa de roubo de veículos, o crescimento é menor, 16,8%. As ocorrências de tráfico de drogas apresentam variação positiva de 155,7%, lembrando que este indicador reflete também a produtividade policial. Outros registros criminais apresentaram variação negativa entre 2010 e 2014, a saber, Lesão Corporal Dolosa (-15,4%) e Estupro (-75,8%).

Bases legais

O programa Estado Presente não possuía um marco legal que regulasse sua implementação, como o caso do Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (2007), que orientou a implementação do Pacto pela Vida. No caso do Espírito Santo, houve a criação de uma Secretaria de Estado com o objetivo específico de realizar a implementação e gestão do programa, construindo a articulação entre as demais Secretarias de Estado. Assim, o Decreto nº 2652-R, de 03 de janeiro de 2011, dispõe sobre a instalação da Secretaria de Estado de Ações Estratégicas (SEAE), cuja finalidade é apoiar o governador no monitoramento do processo gerencial das ações governamentais, especialmente, no que se refere à prevenção e redução da criminalidade.

Arranjo Organizacional

O programa foi estruturado organizacionalmente a partir da criação da Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), que responde pela coordenação:

- Cabe à SEAE tanto a articulação institucional como desenvolvimento e efetivação dos mecanismos de governança utilizados na gestão do programa. Dentre as competências, cabe ao secretário assessorar o governador do Estado no acompanhamento de objetivos estratégicos, incluindo a prevenção e redução da criminalidade, e acompanhar e monitorar o processo gerencial das ações e programas governamentais relacionados com a prevenção e redução da criminalidade;

- Os projetos são desenvolvidos no âmbito dos três eixos estruturantes do programa - Proteção Social, Proteção Policial e Infraestrutura - por meio de ações das secretarias correspondentes (Segurança Pública, Saúde, Educação, Esporte e Lazer, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Ciência e Tecnologia, Turismo, Gestão e Recursos Humanos, Subsecretaria de Movimentos Sociais), além de autarquias e instituições parceiras.

- O monitoramento é feito por meio de reunião (Fórum) mensal presidido pelo Governador, reunindo secretários de estado, representantes das Polícias, Ministério Público e Judiciário, quando são analisados indicadores de homicídios, metas predeterminadas e indicadores de desempenho das instituições policiais, seguindo a mesma lógica implementada no Pacto pela Vida de Pernambuco.

Por fim, destacam-se como principais atores envolvidos no programa:

- Governador do Estado
- Secretaria de Saúde
- Secretaria de Educação
- Secretaria de Esporte e Lazer
- Secretaria de Cultura
- Secretaria de Desenvolvimento Urbano
- Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho
- Secretaria de Turismo
- Secretaria de Gestão e Recursos Humanos
- Secretaria de Segurança Pública
- Defensoria Pública Estadual
- Ministério Público
- Judiciário
- PROCON
- Subsecretaria de Movimentos Sociais
- Instituto de Atendimento Socioeducativo
- Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo.

Quadro-síntese

ESPÍRITO SANTO: ESTADO PRESENTE

| OBJETIVOS | | ATORES ENVOLVIDOS | BASE LEGAL | AÇÕES REALIZADAS | RESULTADOS PRINCIPAIS ALCANÇADOS |
|--|---|--|--|--|--|
| GERAIS | ESPECÍFICOS | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Reduzir os índices de homicídio nas áreas de maior vulnerabilidade social do Estado do Espírito Santo. | <ul style="list-style-type: none"> Promover a articulação institucional necessária para priorizar a implantação de um conjunto de ações e projetos voltados ao enfrentamento da violência letal e à prevenção primária a partir da ampliação do acesso à educação, esporte, cultura, geração de emprego, renda e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social. Ampliar os resultados do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social estabelecido no período 2007-2010. | <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Saúde Secretaria de Educação Secretaria de Esporte e Lazer Secretaria de Cultura. Secretaria de Desenvolvimento Urbano Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho. Secretaria de Turismo Secretaria de Gestão e Recursos Humanos Secretaria de Segurança Pública. Defensoria Pública Estadual PROCON Subsecretaria de Movimentos Sociais Instituto de Atendimento Socioeducativo Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo. | <ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 2652-R, de 03 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a instalação da Secretaria de Estado de Ações Estratégicas (SEAE), cuja finalidade é apoiar o governador no monitoramento do processo gerencial das ações governamentais, especialmente no que se refere à prevenção e redução da criminalidade. | <ul style="list-style-type: none"> Criação de uma secretaria de Estado responsável pela coordenação do programa - Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), encarregada pela articulação e integração entre os diversos atores do programa como também pelo desenvolvimento e efetivação dos mecanismos de governança utilizados na gestão do programa. Caracterização dos aglomerados, classificação, elegibilidade por tipo de intervenção e grau de priorização para atendimento pelos projetos e ações do programa. Gestão em nível territorial para fins de monitoramento e avaliação de indicadores de segurança pública. Planejamento e execução das ações policiais a partir de parâmetros definidos para identificação de homicidas e traficantes. Realização de operações policiais periódicas para cumprimento de mandados judiciais. Mapeamento de locais de risco, de pontos de venda de drogas e de circulação de armas e fogo e elaboração de planos específicos de patrulhamento policial das áreas de risco. Monitoramento de indivíduos de alto risco social custodiados no sistema prisional. Reforço de efetivo e equipamentos dos órgãos dedicados ao combate aos homicídios. Reorganização territorial de modo a coincidir sob o mesmo comando da Polícia Militar e da Polícia Civil as 20 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), organizadas em três grandes Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). Desenvolvimento de ações de natureza preventiva, repressiva e de reinserção social visando a redução da criminalidade letal, por meio de parcerias com a iniciativa privada e outras instituições. Fortalecimento da rede de proteção social e do acesso aos serviços públicos essenciais. Ações de infraestrutura com investimentos direcionados, por um lado, a construção e reforma de unidades padronizadas para as polícias, novas unidades prisionais e socioeducativas e, por outro, a construção, reforma e ampliação de escolas, obras de drenagem e pavimentação, construção de unidades habitacionais, de pronto atendimento, de saúde da família, entre outras. | <ul style="list-style-type: none"> Redução do número de homicídios dolosos em quatro anos consecutivos, com variação de -23% no número e de -30% na taxa por 100 mil habitantes entre 2013 e 2009, ano anterior ao início do programa e no qual os homicídios alcançaram os maiores números registrados na série histórica do Estado. No período 2013/2012, verificou-se redução de 6% no número absoluto e de 12% na taxa por 100 mil habitantes. Alteração da posição do Estado no ranking nacional de homicídios, passando da segunda pior posição, após Alagoas, para a oitava posição em 2013 (fonte: Datasus). |

2.3

PRÁTICAS MUNICIPAIS



Não obstante dispormos de um arranjo federativo distinto dos casos internacionais aqui analisados e os municípios não disporem de competência legal para organizarem e gerenciarem instituições policiais no Brasil, algumas experiências levadas a cabo por Prefeituras têm um papel decisivo em prol da segurança de seus territórios.

De acordo com o Guia Copa Segura, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para o BID, em 2013, não há receita para prevenir a violência em nível municipal, mas há alguns caminhos. Abaixo, seguem indicações preciosas baseadas em experiências exitosas, mesmo que por um período circunscrito de tempo, com destaque para as cidades de Diadema (SP) e Canoas (RS)

- **Prioridade política:** Para além das preocupações de curto prazo, muitas vezes relacionadas ao ciclo eleitoral, é preciso que os gestores municipais assumam que as políticas de prevenção e redução da violência nas cidades precisam ser pensadas em longo prazo e muitas vezes deverão ser construídas de modo que ultrapassem seu mandato. Isso é importante porque a prevenção à violência envolve uma série de fatores, alguns deles relacionais ou culturais (por exemplo, a substituição da violência pelo diálogo como meio para solucionar conflitos, a revitalização e ocupação dos espaços públicos pela comunidade etc.). Por outro lado, é plenamente possível obter resultados bastante significativos em pouco tempo de intervenção. Exemplos são a articulação com as polícias, que permite a construção conjunta de estratégias de policiamento focadas em pontos mais críticos, o trabalho de fiscalização que contribui para a apreensão de produtos irregulares e a priorização de serviços públicos em áreas afetadas pelo problema.
- **Liderança:** Conforme já dissemos, um número muito grande de instituições atua em nível local, independente da esfera de governo a qual responda. Cada uma delas tem uma determinada função em relação à segurança pública, mas cabe ao gestor municipal buscar a integração e a articulação dos esforços de todos esses atores em seu território. O gestor municipal precisa assumir e colocar em prática seu papel de líder e criar espaços formais de troca e produção de planejamento conjunto. Exemplos são os Gabinetes de Gestão Integrada, já presentes em muitas cidades e que colocam em torno da mesma mesa, sob a coordenação da Prefeitura, Polícias, Guarda Municipal, Secretarias diversas (saúde, emprego, habitação, educação etc.), Bombeiros, Defesa Civil. Juntos esses atores conseguem mapear o território e criar um Plano de Segurança bastante focado nos espaços públicos e locais mais afetados pela violência.
- **Envolvimento da população:** Quanto mais participativa for a construção de qualquer estratégia de prevenção da violência, maiores são suas chances de sucesso. Portanto, ao fazer um diagnóstico ou Plano de Segurança, a prefeitura precisa envolver a população, ouvir os moradores, as associações, convidar os Conselhos Comunitários de Segurança para contribuir com suas percepções e informações, realizar plenárias abertas e públicas, investir em uma pesquisa de opinião. Também é importante que a prefeitura, na ocasião desse diálogo, seja capaz de mapear o que já vem sendo feito em seu território e aquilo que possa ser absorvido pelo Plano de Segurança, de modo que a comunidade também seja parte e responsável pelo Plano.

3.

A CONTRIBUIÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DE **SISTEMAS DE METAS** COM REMUNERAÇÃO VARIÁVEL **POR DESEMPENHO** PARA PROGRAMAS DE **REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL** ²⁴

24. Esta seção foi produzida com base em material elaborado para o Contrato de Serviços Especializados nº 001/2013/BR-L1385 em parceria do FBSP com o BID, cuja autoria é de Ricardo Ribas e Samira Bueno (2013). Procura levantar as principais questões sobre sistemas de metas com remuneração por desempenho, assim como sintetizar informações sobre os sistemas implementados nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, de modo a oferecer um panorama das iniciativas já em curso no país. De forma complementar, acrescenta-se no Apêndice desta publicação a discussão aprofundada sobre a constituição do sistema de metas e premiação implementado no estado do Ceará a partir de 2014, de autoria de Régis Façanha Dantas.

Dentre os casos de sucesso aqui apresentados, há de se destacar que as experiências brasileiras no enfrentamento à violência letal têm em comum a estruturação de sistemas de metas conjuntos para as Polícias Civil e Militar, com a adoção de bônus salariais.

Estes programas baseiam-se na premissa da meritocracia, ou seja, buscam premiar aqueles que atingem determinado objetivo. Vale ressaltar que, isolada, a meritocracia não resolve todas as questões organizacionais que juntas produzem os comportamentos de seus membros. E é justamente o conjunto destes comportamentos o responsável pela produção final das duas coisas mais caras de qualquer organização, seja ela uma Igreja, um Clube de Futebol, uma Indústria ou um Prestador de Serviços: o seu Desempenho (resultados esperados) e a sua Cultura (como subcultura social).

Jay Galbraith definiu, em 1979, um modelo (em forma de estrela) que foi capaz de demonstrar de modo bastante simplificado quais são as dimensões críticas de uma organização e como é que estas dimensões se inter-relacionam para produzir os comportamentos nos seus membros (ver figura 2). As dimensões que ele estabeleceu em seu modelo foram:

- **Objetivos**

Dimensão que reúne os direcionadores da organização, a definição de seu negócio, seu propósito, sua visão de longo prazo, seus indicadores-chave do desempenho entre outros que no conjunto derivam de sua Estratégia.

- **Estruturas**

Dimensão que contém tudo aquilo que é “esquelético” para a organização. Desde sua distribuição geográfica, passando pelas hierarquias de poder e incluindo as descrições de funções, responsabilidades e autoridades requeridas pelos cargos necessários. Também estão incluídos nesta dimensão, as estruturas de TIC, os modelos de dados e suas especificações técnicas.

- **Processos**

Dimensão que descreve o “modo de fazer” da organização, tanto de seus processos finalísticos quanto seus processos de apoio. Os mapas que registram as sequências de atividades requeridas para as entregas de cada um de seus processos configuram o acervo de seu “conhecimento de negócio”. Estão contidos nesta dimensão, igualmente, os fluxos de informação entre sistemas e fluxos de decisão e trabalho.

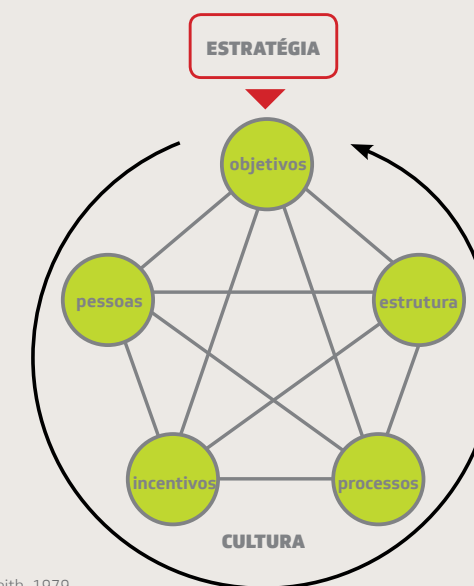
- **Incentivos (recompensas)**

Dimensão em que se estabelece o modelo de recompensas alinhadas com as estratégias da organização. Fazem parte desta dimensão tanto as especificações de remuneração direta ou indireta, fixa ou variável, quanto as de cunho simbólico como distinções, premiações não pecuniárias, diferenciações de status etc.

- **Pessoas**

Dimensão em que se relacionam os perfis de competências fundamentais que devem compor os times da organização. Toma-se aqui *competência* como o conjunto de Conhecimentos, Habilidades e Atitudes indicadas para as distintas funções e níveis de responsabilidade/autoridade da organização.

FIGURA 2
MODELO DE GALBRAITH



Fonte: Galbraith, 1979.

Algumas informações complementares acerca da dimensão incentivos da “Estrela de Galbraith” são necessárias para melhor embasar os casos práticos que serão resumidos. Trata-se de um equívoco célebre a identificação desta dimensão com apenas seus aspectos pecuniários, portanto aqueles aspectos que são traduzidos diretamente por moeda corrente ou facilmente nesta conversível. Os incentivos pecuniários têm a sua importância evidente dentro do modelo, porém não são suficientes isoladamente para propiciar a motivação plena dos indivíduos.

Conforme nos apontam Peres e Bueno (2015), nas estruturas de governança do setor público é preciso preocupação especial com a motivação dos agentes, pois na maioria das organizações os sistemas usuais baseados em incentivo econômico e individuais são de difícil implementação e fracos resultados. As estruturas de governança hierárquica no setor público tem elementos ideológicos e de crença individual, cuja mensuração é complexa e que pode induzir os agentes a comportamento diverso do estabelecido no regimento vigente. Muitas vezes, em uma estrutura hierárquica a motivação da burocracia é mais dependente de fatores ideológicos e políticos, como identificação programática com a política pública e o governo, do que com sistemas de remuneração individual (Dixit, 2002; Horn, 1995; Miller, 1992).

O debate sobre o modelo de incentivo profissional tem centrado sua análise nos mecanismos implantados pelos setores público e privado nos programas de remuneração variável por desempenho. Pesquisa produzida pela OCDE em 14 países desenvolvidos verificou que, embora a implementação da remuneração variável por desempenho, baseada em sistemas de metas, seja uma ideia aparentemente funcional, na prática sua implantação é complexa e nem sempre tem gerado resultados positivos. Diversos estudos têm se debruçado sobre o tema e, especialmente no setor público, essas experiências têm se debruçado sobre o tema e, especialmente no setor público, essas experiências têm fracassado ou demonstrado resultados muito limitados (Bowman, 2010; OCDE, 2005).

As críticas em geral estão centradas na ausência de efetivo dispositivo motivacional aos funcionários, que não veem o bônus salarial como motivação para melhorar seu desempenho. Estudos produzidos nos Estados Unidos e no Reino Unido verificaram que em muitos casos a implantação do sistema de incentivos gerou o efeito contrário, servindo como desestímulo, especialmente em cargos não gerenciais. Isto porque os servidores acreditavam que o acréscimo salarial vinculado a desempenho era menos importante do que o conteúdo do trabalho e as perspectivas de desenvolvimento na carreira (OCDE, 2005).

Outra crítica comumente associada aos sistemas de incentivos parte da relação *agente X principal*. Nesta relação, o “gerente” delega ao “agente” a realização de uma atividade, mas a relação torna-se problemática à medida em que gerente e agentes não necessariamente compartilham dos mesmos interesses, e porque existe assimetria em relação ao acesso de informações, já que o gerente nunca tem informações completas sobre o trabalho do agente. No caso da segurança pública esta é uma questão crítica, por que como o gerente vai incentivar o agente policial a cumprir metas quando é este mesmo agente que gera o indicador, e com informações bem limitadas com relação a seu trabalho?

A implementação de um sistema de remuneração variável por desempenho exige a mensuração do desempenho do profissional, o que não é uma tarefa simples. A mensuração do desempenho é operacionalizada por meio de um indicador. No caso da segurança, em geral está associado à redução de determinados crimes, número de prisões ou de inquéritos concluídos.

A literatura internacional trabalha com dois modelos mais comumente utilizados em relação à mensuração de desempenho. O **modelo nórdico**, associado ao igualitarismo, a ideia de incrementalismo e de *stakeholders* possui uma visão que valoriza a interlocução com o público e o profissional que está na ponta, e supõe como valores básicos o diálogo e a confiança. Deste modo, os sistemas de metas são flexíveis, pois não são implantados como sistema de controle, mas como um instrumentos de melhoria organizacional. O **modelo anglo-saxão** caminha em direção inversa, e parte da perspectiva do líder, do acionista e do político eleito, ou seja, possui uma visão *top down*. Aqui normalmente incentivos financeiros são adotados quando o desempenho é atingido, e parte-se de uma lógica de que o indivíduo é maximizador de seu interesse (Assis, 2012).

A criação de sistemas de metas e mecanismos de mensuração do desempenho tem sido mobilizada pela gestão pública como forma de incentivar melhorias nos serviços ofertados pelo poder público. Entretanto, não raro, distorções são geradas neste processo, o que os especialistas chamam de *gaming*. O *gaming* refere-se a situações em que o profissional submetido ao sistema “aprende a regra do jogo” e passa a manipulá-lo, adotando estratégias para alterar seu resultado da forma que lhe convém.

A implantação de sistemas de metas centrados em complemento salarial aos servidores na área da segurança pública tem muitos desafios, porque não raro, tem levado a prática de *gaming* com a reclassificação de crimes, como é o caso da experiência de Minas Gerais, estado pioneiro na implementação da “gestão por resultados” no Brasil.

Neste sentido, o sucesso da implantação do sistema de metas está diretamente relacionado à criação de mecanismos capazes de reduzir a prática do *gaming*. Hood (2006) e Assis (2012) apresentam como alternativas:

- 1) Auditoria periódica dos dados, com avaliações amostrais aleatórias;
- 2) Definições claras e precisas dos indicadores;
- 3) Contratação de avaliadores ocultos, para verificação de qualidade do serviço;
- 4) Avaliação por instituição externa;
- 5) Desenvolvimento de sistemas de informação que impeçam a duplicidade de registros e minimizem problemas na coleta dos dados;
- 6) Definição de indicadores de qualidade e quantidade para um mesmo fenômeno. Por exemplo, a avaliação de redução do tempo de espera de um serviço deve vir acompanhada da avaliação de satisfação do mesmo;
- 7) Criação de uma unidade específica, vinculada à chefia, para avaliar sistematicamente os efeitos da política de metas e realizar o acompanhamento dos indicadores;
- 8) Punição aos que burlam o sistema.

3.1

PROBLEMATIZANDO OS SISTEMAS DE INCENTIVOS

3.1.1

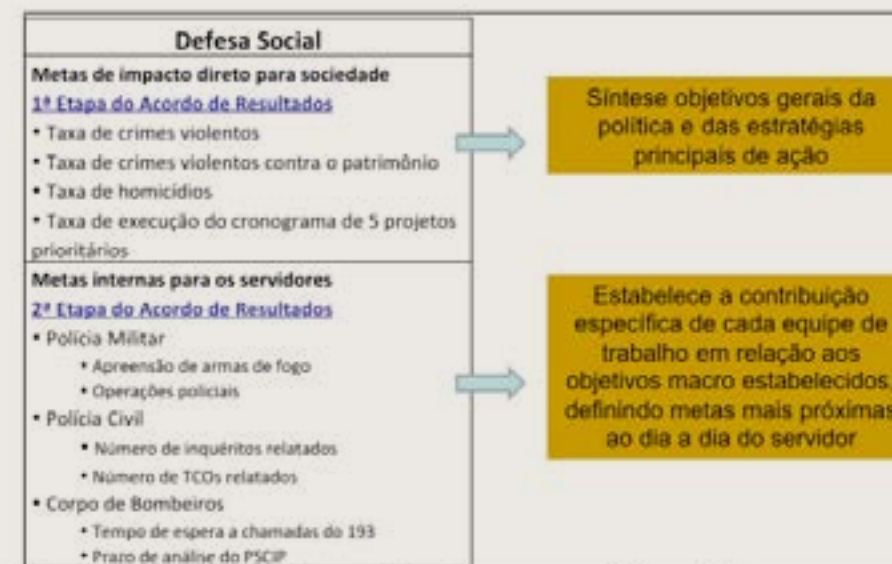
O CASO MINEIRO: A REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO

O Estado de Minas Gerais adotou a remuneração variável por desempenho em 2008 para todos os cargos do Executivo. No caso da pasta da segurança, o modelo foi implementado antes, em março de 2007, e englobou a Secretaria de Defesa Social e as Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros. O programa propunha metas globais de redução da criminalidade e, durante o primeiro ano de vigência, o programa e as metas foram sendo aperfeiçoados.

Segundo Assis (2012), a primeira etapa do programa compreendeu a pactuação de metas globais para todos os servidores da área da segurança pública, relacionadas à redução de indicadores de criminalidade como taxa de crimes violentos, taxa de crimes violentos contra o patrimônio e taxa de homicídios. A meta incluía ainda a execução de cinco projetos prioritários para o governo, além de indicadores de economia de despesas.

Na segunda etapa as metas foram específicas para cada uma das regiões integradas de segurança pública (RISPs), mas com os mesmos indicadores acima citados. De modo complementar, as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros definiram metas regionalizadas para dois indicadores definidos pelas próprias corporações. A PM definiu como indicadores específicos apreensão de armas de fogo e operações policiais; a PC definiu inquéritos policiais concluídos e termos circunstanciados de ocorrência concluídos; o Corpo de Bombeiros definiu tempo médio de atendimento às chamadas de emergência e prazo de análise do processo de segurança contra incêndio e pânico. A figura 3, a seguir, apresenta um resumo desta modelagem, elaborada pelo autor.

FIGURA 3
SISTEMA DE METAS MINEIRO



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão – MG

Assis (2012) produziu estudo que investigou os efeitos organizacionais da implantação do sistema de metas mineiro na pasta da segurança, que contava com 70 mil servidores. Em linhas gerais, concluiu que houve o envolvimento de lideranças das três instituições, na evidência da mobilização institucional em torno do cumprimento de metas, bem como o envolvimento do níveis operacionais, ainda que não tenha havido um processo de comunicação interno organizado com todos os servidores. Entretanto, não foram criados mecanismos institucionais para evitar o *gaming*. Como consequência, houve a reclassificação de crimes, pois nem todas as categorias criminais entravam no acompanhamento. Roubo passaram a ser classificados como furto ou extorsão; tentativas de homicídio passaram a ser classificadas como lesão corporal.

A pesquisa concluiu ainda que o fenômeno da reclassificação responde menos ao bônus salarial, e mais a um conjunto de incentivos que propõem o sistema de metas:

A reclassificação de crimes evidenciada no caso estudado é uma consequência grave que reduz a qualidade das estatísticas mineiras e traz prejuízos ao planejamento da segurança pública... A análise dos resultados deste trabalho permite afirmar que a reclassificação de crimes em Minas Gerais não tem uma única causa. É, na verdade, o resultado de um mecanismo e de uma estrutura de incentivos que estimulam e, ao mesmo tempo, não criam obstáculos para a ocorrência do fenômeno (Assis, 2012, p. 135).

Em relação ao impacto dos sistemas de metas na integração das polícias, o estudo verificou que isso não se efetivou, em parte porque a Polícia Civil não entende que metas de redução da criminalidade sejam de sua competência.

3.1.2

O MODELO CARIOCA: O SISTEMA DE INCENTIVOS DA SECRETARIA DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SESEG/RJ)

O modelo de incentivos desenvolvido para a SESEG/RJ ganhou relevância na medida em que foi compreendido como instrumento fundamental para o alinhamento dos comportamentos no âmbito de seus principais operadores: a Polícia Civil e a Polícia Militar.

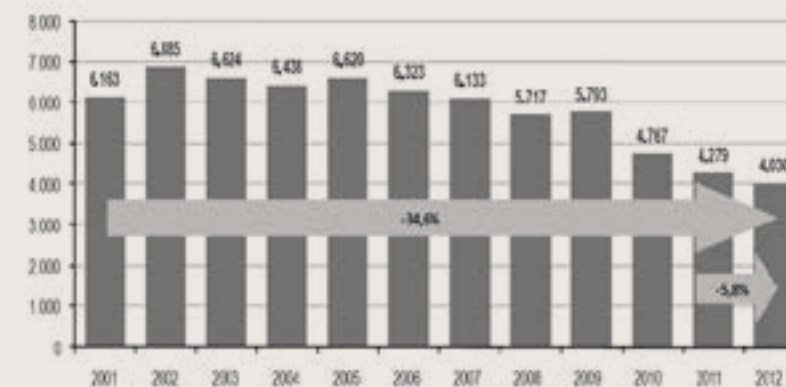
Baseada em regras e dispositivos de remunerações próprias do funcionalismo público estadual, a compensação definida para o conjunto destes operadores está, ainda hoje, submetida a limitações históricas, tal qual sucede em outras carreiras do funcionalismo e que ainda consumirá longo tempo até que tais limitações sejam finalmente superadas.

Neste cenário, observa-se que os incentivos não devem, em nenhuma circunstância, ser enquadrados na qualificação de remuneração fixa ou bônus assegurado, visto que sua

intencionalidade maior nasceu do interesse de se introduzir o merecimento de uma compensação suplementar diferenciado individual pelo desempenho coletivo primeiramente. Fixá-lo ou assegurá-lo de algum modo seria o fracasso do modelo. No caso da SESEG/RJ, o amplo entendimento desta utilidade por parte dos responsáveis envolvidos garantiu uma introdução segura e o seu êxito comprovados pelos diversos resultados surpreendentes e pelo entusiasmo dos participantes em torno das possibilidades disponíveis de ganhos suplementares.

O gráfico abaixo, extraído do Balanço Anual 2012 emitido pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, visa ilustrar o contexto sobre o qual o modelo de incentivos, a partir da introdução da meritocracia (2009), exerce sua influência. O propósito deste documento não é explorar os resultados produzidos pelo sistema de metas, mas promover um melhor entendimento sobre como esse modelo de incentivos colabora para a produção do bom desempenho organizacional.

GRÁFICO 16
VÍTIMAS DE HOMICÍDIO DOLOSO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2001 A 2012 – VALORES ABSOLUTOS E PERCENTUAIS



Fonte: Balanço Anual 2012. Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

As Metas da Segurança Pública

Em 2008, a SESEG/RJ estabeleceu formalmente pela primeira vez seus indicadores estratégicos (homicídios dolosos, latrocínio, autos de resistência roubo de veículo e “crimes de rua”, onde incluíam-se o roubo a transeunte, roubo de celular e roubo a coletivos) assim como suas primeiras metas estratégicas para a redução da criminalidade do Estado. Foi neste mesmo período que se definiu o recorte do Estado em RISPs, AISPs e CISPs, respectivamente Regiões, Áreas e Circunscrições de Integração da Segurança Pública.

Para que pudessem produzir o efeito desejado na redução da criminalidade, as metas estratégicas foram desdobradas até o nível das AISP (área composta por um Batalhão de Polícia Militar e por uma ou mais Delegacias de Polícia Civil).

Após a consolidação das metas estratégicas e das dinâmicas de acompanhamento e controle das mesmas, desde o nível das AISP, passando pelas RISP até chegar ao nível do Secretário de Segurança Pública e do próprio Governador, ao Sistema de Metas Estratégicas foi incorporado em 2009 (Decreto Estadual 41.931/09) um Sistema de Remuneração Variável baseado no Desempenho, trazendo a questão do mérito para o ambiente de operação da Segurança Pública, incentivando seus diferentes atores a colaborar de maneira alinhada e convergente com as Metas de Estado, como já mencionado anteriormente.

Os objetivos do modelo proposto foram:

- Manutenção da visão holística da Segurança Pública do Rio de Janeiro, traduzidos pelo conjunto de indicadores estratégicos;
- Reconhecimento do resultado integrado, independente de pequenos desvios da meta.

O modelo de gratificação foi definido como um modelo de aferição semestral e baseado na ponderação dos indicadores estratégicos, emprestando-lhes pesos distintos. Esta distinção está longe de traduzir qualquer tipo de juízo moral a respeito dos tipos de crime envolvidos, mas tão somente estabelecer diferenciações claras entre os desempenhos quando estes crimes causam impactos relevantes na sociedade, sendo o mais crítico representado pelos “homicídios dolosos”.

Desta maneira, as casuísticas (como são tratados as quantidades de crimes enquadráveis em cada um dos indicadores estratégicos) são levantadas semestralmente para cada uma das AISP do Estado e divulgadas para toda a comunidade envolvida, de maneira a possibilitar que o resultado possa ser amplamente conhecido e celebrados os seus melhores desempenhos.

Os resultados apurados são então analisados e os três melhores desempenhos globais são destacados e convidados a receber uma menção especial durante celebração dedicada exclusivamente a este fim, da qual participam o Governador, o Vice-Governador, o Secretário de Segurança Pública e seus Subsecretários, com ênfase para a Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional que tem o encargo de coordenar todo o sistema e suas consequências.

Em resumo, todas as AISP que cumprirem suas metas serão premiadas (financeiramente) dentro de alguma faixa de valor. Entende-se que a AISP cumpriu suas metas se globalmente entre os três indicadores estratégicos ela for capaz de atingir 90% das metas (inclusive). Portanto, abaixo deste percentual de cobertura, a AISP não está suposta a ser premiada.

Existem adicionalmente, premiações especiais para os três primeiros colocados, além de premiações diferenciadas para as AISP que cumprirem de 100 a 120% de suas metas (ver figura 5, adiante).

Divisão do Estado em Áreas de Segurança Pública:

• **7 Regiões – RISP**

- 1ª e 2ª Regiões: Capital
- 3ª Região: Baixada Fluminense
- 4ª Região: Niterói e Região dos Lagos
- 5ª Região: Sul Fluminense
- 6ª Região: Norte Fluminense e Noroeste
- 7ª Região: Região Serrana

• **39 Áreas – AISP**

- 17 AISP na Capital
- 22 AISP no restante do território

Para que o modelo de incentivos tivesse êxito na produção de seus impactos, foi necessário o estabelecimento de premissas indicando os valores mínimos e máximos envolvidos.

FIGURA 4
PONDERAÇÃO DOS
INDICADORES ESTRATÉGICOS

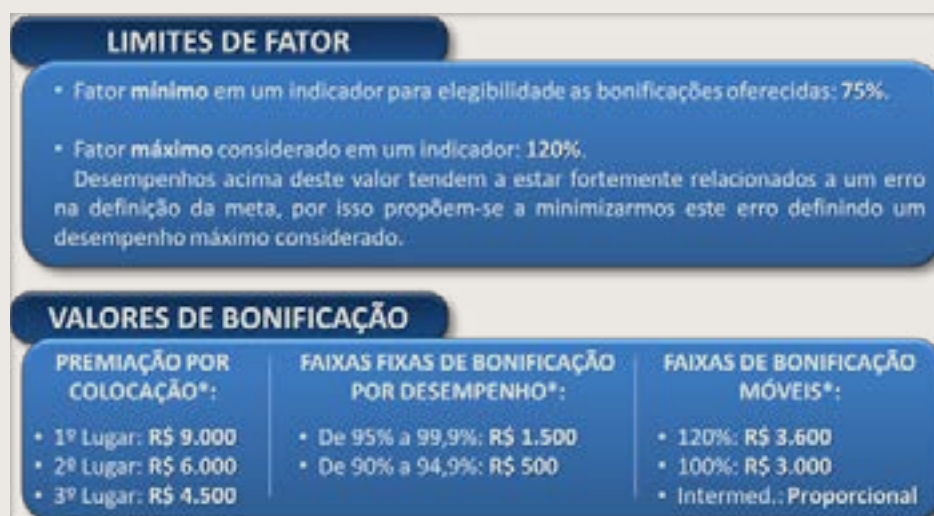


Fonte: elaboração própria.

Definiu-se, naquele primeiro momento, que apenas resultados específicos dos indicadores acima de 75% seriam elegíveis para as bonificações oferecidas pelo sistema, ao mesmo tempo em que foi limitado a 120% o valor máximo de desempenho no indicador, pois a experiência tem demonstrado que os valores quando superam este teto podem estar fortemente relacionados a problemas de definição de metas (metas “frouxas”). Os valores indicados na figura 5 abaixo fizeram parte dos primeiros estudos e surgem neste documento apenas com a finalidade de sugerir as proporções envolvidas, mas não representam necessariamente os valores absolutos efetivamente computados para a premiação final.

Dito de outro modo, pode-se então afirmar que o resultado apurado para um dado indicador quando for inferior a 75% (não elegível) torna o resultado global da AISP não “premiável”, mesmo que este resultado global tenha atingido 90% ou mais de cobertura.

FIGURA 5
PREMISSAS DO MODELO
DE INCENTIVOS



Fonte: elaboração própria.

Exemplo de Resultado no Modelo

Apenas com o intuito de exemplificar e ilustrar a aplicação do modelo apresenta-se, na figura abaixo, um exercício de ponderação hipotético dos resultados de 4 diferentes AISPs.

- A AISP “A” tem desempenho excelente nos indicadores, excedendo resultados em todos os três indicadores do modelo, o que a faz ser limitada ao teto de 120%, portanto elegível ao processo de bonificação do sistema. Seu resultado global é premiado em faixa especial, figurando como candidata a ser um dos três melhores resultados, quando o prêmio tem caráter excepcional.
- A AISP “B” tem desempenho abaixo da meta no indicador de Roubo de Veículos (92%), mas como este ainda está acima dos 75% o torna elegível ao processo de bonificação. O resultado final de 109 é premiado dentro da faixa móvel entre 100 e 120%.
- A AISP “C” tem desempenho abaixo da meta no indicador de Roubo de Veículos (42%). Apesar de seu resultado global ficar acima dos 90%, o resultado individual de Roubo de Veículos abaixo dos 75% a coloca fora da zona de premiação.
- A AISP “D” tem seu resultado global abaixo de 90% o que a coloca automaticamente fora da zona de premiação.

FIGURA 6
EXEMPLO DE RESULTADO
DO MODELO

| Indicadores estratégicos | Peso | AISP A | AISP B | AISP C | AISP D |
|--------------------------|------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Letalidade Violenta | x3 | 120% Meta: 84 Real: 33 | 117% Meta: 184 Real: 152 | 120% Meta: 243 Real: 186 | 81% Meta: 73 Real: 59 |
| Roubo de Veículos | x2 | 120% Meta: 240 Real: 296 | 92% Meta: 612 Real: 560 | 45% Meta: 670 Real: 1.039 | 42% Meta: 87 Real: 236 |
| Roubo de Rua | x1 | 120% Meta: 1.129 Real: 837 | 120% Meta: 2.080 Real: 1.184 | 104% Meta: 3.228 Real: 3.094 | 120% Meta: 889 Real: 273 |
| | | 120 | 109 | 92 | 75 |

Fonte: elaboração própria.

Casos Com Indicadores de Baixa Causística

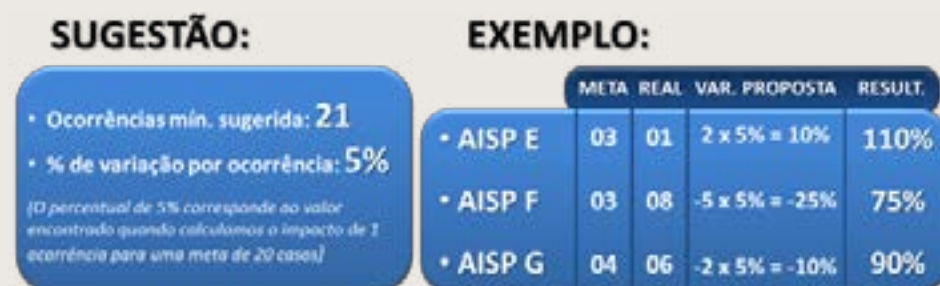
Com o objetivo de manter as regras do modelo claras, mas justas para todos os cenários de AISP envolvidos, foram criadas condições excepcionais para o tratamento daquelas AISP onde o volume de ocorrências era muito baixo, tornando a sensibilidade do modelo discutível na comparação com aquelas com volumes mais elevados.

Basicamente, foram dois os critérios adicionados:

- Definição de um número mínimo de ocorrências meta para variação por percentual;
- Casos em que a meta for menor que o número mínimo definido, será utilizado um % fixo (deflato) a ser aplicado sobre um resultado de 100%.

O emprego destes critérios na prática mostrou-se efetivo e trouxe um sentimento de maior equilíbrio entre as localidades.

FIGURA 7
EXEMPLO DE RESULTADO DO MODELO



Fonte: elaboração própria.

Simulador de Resultados

O exercício de simulação dos resultados tem permitido aos responsáveis uma visão global dos comportamentos das premiações envolvidas e de sua distribuição entre as áreas de integração. Desde a sua criação, o sistema de metas e remuneração variável da SESEG já passou por uma atualização de critérios, com o objetivo de tornar o processo de reconhecimento mais desafiador e atraente (ver figura 8).

Na perspectiva de melhorias elencadas para o sistema, está à frente a introdução do mérito pelo cumprimento de metas operacionais, em adição ao cumprimento das metas estratégicas, objeto exclusivo de análise até o momento.

FIGURA 8
SIMULADOR DE RESULTADOS

| Rótulos de Linha | Peso 3 Letalidades Violentas | | | Peso 2 Roubo de Veículos | | | Peso 1 Roubos de Rua | | | RESULTADO |
|------------------|---------------------------------|--------------|----------|-----------------------------|--------------|----------|-------------------------|--------------|----------|-----------|
| | META S2/2011 | REAL S2/2011 | Variação | META S2/2011 | REAL S2/2011 | Variação | META S2/2011 | REAL S2/2011 | Variação | |
| AISP | 3 | 8 | 73% | 128 | 133 | 112% | 936 | 918 | 102% | 91,7% |
| AISP | 73 | 66 | 110% | 696 | 662 | 105% | 2.403 | 1.980 | 119% | 109,6% |
| AISP | 31 | 20 | 120% | 234 | 205 | 108% | 1.337 | 962 | 120% | 116,2% |
| AISP | 21 | 17 | 119% | 71 | 101 | 55% | 1.982 | 1.955 | 101% | 94,7% |
| AISP | 16 | 13 | 119% | 115 | 64 | 120% | 787 | 505 | 120% | 117,5% |
| AISP | 184 | 152 | 117% | 611 | 600 | 102% | 2.860 | 2.148 | 120% | 109,4% |
| AISP | 100 | 88 | 112% | 66 | 97 | 53% | 524 | 361 | 120% | 91,7% |
| AISP | 125 | 117 | 106% | 360 | 756 | 69% | 2.637 | 2.401 | 107% | 92,6% |
| AISP | 18 | 21 | 83% | 11 | 9 | 110% | 38 | 30 | 120% | 99,2% |
| AISP | 22 | 20 | 109% | 11 | 8 | 113% | 56 | 39 | 120% | 112,9% |
| AISP | 107 | 82 | 120% | 412 | 475 | 85% | 1.681 | 1.732 | 97% | 104,4% |
| AISP | 103 | 117 | 86% | 516 | 604 | 70% | 2.028 | 1.742 | 114% | 86,4% |
| AISP | 219 | 205 | 106% | 986 | 1.096 | 89% | 2.782 | 2.760 | 101% | 99,6% |
| AISP | 84 | 33 | 120% | 510 | 396 | 120% | 1.339 | 837 | 120% | 120,0% |
| AISP | 16 | 11 | 120% | 133 | 105 | 120% | 401 | 363 | 109% | 118,2% |
| AISP | 31 | 33 | 94% | 136 | 123 | 102% | 855 | 630 | 120% | 100,8% |
| AISP | 3 | 2 | 105% | 4 | 6 | 90% | 351 | 321 | 109% | 100,6% |
| AISP | 243 | 186 | 120% | 670 | 1.039 | 49% | 3.219 | 3.094 | 104% | 92,3% |
| AISP | 82 | 74 | 110% | 338 | 404 | 80% | 1.188 | 1.099 | 107% | 99,6% |
| AISP | 32 | 46 | 56% | 276 | 295 | 93% | 849 | 868 | 98% | 75,5% |
| AISP | 9 | 8 | 105% | 40 | 34 | 115% | 504 | 426 | 113% | 110,1% |

Fonte: elaboração própria.

3.1.3

O SISTEMA DE METAS DE SÃO PAULO: UMA EXPERIÊNCIA AINDA INICIAL

Um programa de metas e bonificações para policiais foi desenvolvido ao longo do ano de 2013 e implementado em janeiro de 2014. Integrando as Polícias Militar, Civil e Científica, o programa tem como objetivo a redução da criminalidade em todo o Estado, pelo incentivo a policiais de áreas que, de forma integrada, cumprirem as metas estipuladas. O plano de metas, baseado em um modelo de gestão por resultados desenvolvido de forma conjunta pela Secretaria de Segurança Pública, o comando das polícias e o Instituto Sou da Paz, integra o programa “SP Contra o Crime”, que abarca outras ações estratégicas para redução da criminalidade.

A premissa do sistema de metas desenvolvido é a necessidade de integrar o trabalho das diferentes polícias, agrupadas em Áreas de Ação Compartilhada (AACs). Assim, as metas estabelecidas serão comuns à Companhia da PM, ao Distrito Policial, às equipes do Instituto Médico Legal e ao Instituto de Criminalística. Para a verificação e quantificação do

cumprimento das metas, foram criados três indicadores estratégicos: 1) Vítimas de Letalidade Violenta (composto pelo número de vítimas de homicídio e latrocínio); 2) número de Roubos; 3) número de Roubos e Furtos de Veículos. Para cada um dos indicadores, foram propostas reduções a curto, médio e longo prazo, e para cada área foi levado em conta o volume de incidência, bem como o impacto social de cada crime. Isto é, foram consideradas as especificidades de cada região (residencial, comercial ou rural) na definição de metas locais, o que significa que áreas que têm baixos índices de criminalidade terão metas distintas daquelas que têm grande número de ocorrências.

O valor do bônus é definido com base em um modelo de meritocracia: policiais de áreas que obtiverem maior êxito em reduzir os índices de criminalidade serão proporcionalmente bonificados, em base trimestral. As variáveis para o cálculo do bônus são o resultado geral do Estado e os resultados específicos da área, condicionadas à redução de pelo menos dois indicadores. É utilizada uma legenda de cores para diferentes níveis de redução: verde, quando a meta é atingida; amarelo, quando o resultado varia em até 3% acima do proposto; vermelho, quando a meta não for alcançada. Dessa maneira, os resultados do Estado são cruzados com os resultados da área, e as remunerações vão de R\$ 250 (dois indicadores verdes e um vermelho, no Estado e na área) a R\$ 2000 (três indicadores verdes no Estado e na área). Dois fatores ainda interferem no cálculo do valor: latrocínios e mortes por intervenção policial. Quando houver aumento do número desses tipos de ocorrência, o bônus poderá ser reduzido entre 10 e 30%, ainda que a meta de redução de Vítimas de Letalidade Violenta seja atingida. Um valor adicional, de até R\$ 3000, será pago às cinco áreas com maiores reduções nos indicadores.

O primeiro ciclo trimestral de acompanhamento de resultados teve início em janeiro de 2014 e contou com a modificação de algumas regras, tais como a exclusão do indicador de roubos das metas em uma primeira fase em razão do impacto da mudança provocada pela inclusão posterior da possibilidade de registro desse tipo de ocorrência na delegacia eletrônica, opção que não estava vigente quando da elaboração da linha de base desse indicador para o programa de metas.

3.2

INDICADORES DE **DESEMPENHO**



O desempenho das polícias brasileiras tem sido avaliado tradicionalmente com base em estatísticas criminais e nas variações dos registros e sua provável correlação com determinadas ações ou práticas policiais. Não há, no Brasil, uma tradição no uso de indicadores operacionais que porventura possam contribuir para medir desempenho. Alguns estados, como o Rio de Janeiro, utilizam, por exemplo, os registros de produção como insumo para indicadores de desempenho. O caso mais típico refere-se aos inquéritos policiais, que pela sua natureza burocrática-legal, permitem que o monitoramento do volume de casos e de suas características seja tomado como *proxie* de esforço e, por conseguinte, de desempenho.

Porém, a grande questão é que, em termos estritos, correlação não é causalidade, e é necessário pensar um rol de indicadores sensíveis à ação direta das polícias. No entanto, diante da dificuldade de mensurar processos e resultados do trabalho policial, alguns indicadores de produtividade têm servido como os principais balizadores para avaliação das políticas públicas de segurança.

3.2.1

MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E USO DOS INDICADORES EM OUTROS PAÍSES

Experiências internacionais podem ser interessantes para avaliarmos quais e como usamos os indicadores para mensurar o desempenho das polícias no Brasil. Debortoli (2007) mapeou o uso de indicadores de desempenho em diversas polícias no mundo, que poderão ser vistas a seguir.

3.2.1.1

França

O sistema de avaliação de desempenho francês está estruturado em quatro eixos estratégicos:

- Aperfeiçoamento da capacidade operacional das forças policiais;
- Melhoramento e aperfeiçoamento da elucidação de crimes e de delitos, da interpelação de seus autores e da luta contra o crime organizado;
- Aperfeiçoamento das taxas de identificação de autores de infrações em vias públicas;
- Aperfeiçoamento dos recursos a fim de melhor assegurar as ações operacionais da polícia.

Dentre os indicadores utilizados estão:

- Índice de disponibilidade das polícias;

- Taxa de presença policial em vias públicas;
- Correlação entre taxa de presença em via pública e a delinquência constatada por períodos; taxa de elucidação dos delitos em via pública;
- Taxa de criminalidade em via pública;
- Evolução anual de fatos elucidados em via pública;
- Taxa de elucidação de crimes global e detalhada;
- Tempo utilizado na formação contínua prioritária;
- Taxa de indisponibilidade das viaturas policiais.

3.2.1.2

Austrália

Na Austrália a avaliação de desempenho das polícias é realizada por meio dos seguintes indicadores:

- Taxa de vitimização;
- Sentimento de insegurança;
- Número de delitos declarados; número de chamados às polícias; resultado de investigações de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio (investigações finalizadas 30 dias após o registro);
- Taxa de recuperação de veículos roubados;
- Número de mortes nas estradas;
- Número de hospitalizações causadas por acidentes.

Cada um desses indicadores agregam ainda duas outras medidas: custo do serviço por habitantes e eventuais prejuízos causados pela ação policial.

3.2.1.3

Inglaterra

Os ingleses desenvolveram um instrumento de avaliação do desempenho policial chamado *Policing Performance Assessment Framework* (PPAF), focado eminentemente no cidadão. As dimensões deste modelo são: foco no cidadão, uso de recursos, redução da

criminalidade, investigação, promoção da segurança e promoção da assistência, cada um com um conjunto específico de indicadores definidos, tais como:

- Foco no cidadão: satisfação das vítimas de crimes com o atendimento policial, percentual das pessoas que consideram que a polícia fez um bom trabalho;
- Uso dos recursos: proporção de policiais oriundos de grupos étnicos entre a população economicamente ativa, percentual de mulheres policiais, percentual de horas de trabalho perdidas em função de doenças, percentual de horas de trabalho perdidas devido à doença para o total de policiais;
- Redução da criminalidade: risco comparativo de crimes contra a pessoa com base em pesquisas de vitimização, risco comparativo de crimes domésticos, taxa de crimes violentos e de crimes contra o patrimônio por 1000 habitantes, taxas de ameaças de morte e crimes com arma de fogo por 1000 habitantes;
- Investigação: percentual de infrações levadas à justiça, percentual de medidas que resultaram em algum tipo de sanção, percentual de ocorrências de violência doméstica em que houve prisão;
- Promoção da segurança: pesquisas de sondagem a respeito de medo de ser vítima de um crime, percepção sobre o uso de drogas, tráfico de drogas, etc.;
- Promoção da assistência: percentual de policiais envolvidos em atividades de patrulhamento e investigação, tempo médio de emprego de policiais em atividades de patrulhamento e investigação.

3.3

RETOMANDO O **CASO BRASILEIRO**



A experiência internacional nos leva a propor que, independente do formato final que os diversos sistemas de metas, incentivos e bonificações que têm sido implementados no Brasil, faz-se necessário considerar as particularidades de cada Unidade da Federação e da arquitetura institucional da segurança pública do país (duas polícias estaduais, inexistência de ciclo completo etc.), sobretudo em suas capacidades de produção de dados, e incentivá-las a criar áreas dedicadas à geração de informações de qualidade e sujeitas a regras de auditoria e prestação de contas.

A história demonstra que experiências de sucesso na redução de índices de criminalidade estão centradas em sistemas de gestão bem desenhados, capazes de aliar transparência e o uso intensivo de informações com o planejamento operacional das polícias. Casos de sucesso internacionais como o COMPSTAT, em Nova Iorque nos EUA, e do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), em Bogotá na Colômbia, que lograram reduções expressivas nos índices de criminalidade, têm servido de inspiração para diversas experiências brasileiras.

No caso brasileiro, no qual o sistema de segurança pública foi desenhado a partir de uma lógica fragmentada, em que duas polícias operam cotidianamente nos mesmos crimes sem compartilhamento de informações, a implantação de sistemas de informação e gestão capazes de induzir ações integradas tem gerado efeitos positivos: o Estado do Rio de Janeiro reduziu em 40% seus índices de crimes violentos letais intencionais entre 2008 e 2014. Pernambuco alcançou redução de 28% de seus homicídios desde a implantação do Pacto Pela Vida; o Estado de São Paulo reduziu em 71% sua taxa de homicídios entre 2000 e 2014 com um forte investimento em mecanismos de gestão, iniciado no final dos anos de 1990.

A implantação de um bom sistema de remuneração variável por desempenho passa pelo aprimoramento do modelo de gestão, da criação de sistemas de informação integrados, capazes de reduzir a prática do *gaming* e de gerar indicadores confiáveis; bem como a implantação de auditoria periódica dos dados.

Ou seja, a adoção de incentivos pecuniários aos servidores por si só não é capaz de gerar redução nos crimes ou integração entre as corporações, mas faz parte de um sistema de gestão que seja capaz de criar metas com indicadores robustos e um sistema de acompanhamento e validação de informações que reflita a realidade.

4.

ELEMENTOS COMUNS AOS CASOS ESTUDADOS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS **PROGRAMAS IMPLEMENTADOS NO BRASIL**

Percebem-se mais efetivamente como comuns aos casos estudados os seguintes elementos: princípios e objetivos gerais dos programas voltados à redução da violência, ênfase na gestão por resultados, formato proposto para a gestão da informação, busca por aumentar e fortalecer processos de articulação e estratégia de combinar ações de controle e de prevenção. Porém, considerando as divergências observadas entre as experiências, vale uma análise comparativa de forma a pontuar tanto as convergências quanto as diferenças entre elas.

Muito embora estejamos falando de projetos considerados bem-sucedidos, seja porque foram avaliados por estudiosos, seja pela percepção da mídia, opinião pública e senso comum por conta da coincidência temporal entre a queda na criminalidade nestes lugares e os programas ou políticas, observa-se que por um lado eles diferem com relação aos atores envolvidos, ao objetivo principal, às estratégias implementadas, ao grau de institucionalização/formalização do programa, ao processo e nível de solidez do sistema de monitoramento e avaliação, aos elementos de polícia comunitária e, finalmente, ao alcance de seus resultados. Por outro lado, apresentam semelhanças em relação alguns elementos-chave. Por exemplo, o foco na gestão por resultados, na gestão da informação, na intenção de aumentar e fortalecer processos de articulação assim como combinar estratégias de controle e de prevenção, entre outros.

Quanto aos atores envolvidos, podemos dizer que os programas Fica Vivo! e Pacto Pela Vida são programas que trabalham com uma multiplicidade de atores, sejam governamentais, sejam da sociedade civil organizada, da universidade ou do setor privado, assim como nos casos de Medellín e Bogotá. Em termos de iniciativa, o Fica Vivo! é fruto da iniciativa de um centro de estudos universitário, enquanto o projeto pernambucano é de iniciativa do próprio governo do Estado. A reforma nacional da polícia na Colômbia, por sua vez, surge como uma iniciativa da própria corporação, e conta com o apoio também da academia para ser colocada em prática. O caso paulista é interessante porque se trata de uma iniciativa predominantemente do governo do Estado. Já no caso das UPPs, a iniciativa é estadual e municipal, mas o programa mobiliza atores federais e setor privado na medida em que as unidades atraem recursos públicos e investimentos.

O objetivo principal é um ponto bem importante, pois é a partir dele que poderemos aferir o sucesso ou fracasso dos resultados. No caso das UPPs, como já colocado, o objetivo principal era a retomada do território e a abertura do espaço para a atuação do público e formalização da economia local, algo parecido ao processo que ocorreu a partir da retomada da Comuna 13, em Medellín. A redução da violência armada seria uma decorrência desta retomada do espaço e reincorporação do mesmo ao tecido urbano. Este resultado foi de fato inicialmente alcançado nas unidades em que as unidades foram implantadas, ainda que com maior sucesso em umas que em outras. Mas agora, esta é uma questão que perde força no Rio de Janeiro. No caso paulista, há inúmeras ações de gestão, mas

elas tiveram impacto apenas nos crimes letais, indicando a necessidade de se aprofundar avaliações e monitoramentos sobre a influência dessas ações no real movimento da criminalidade. O Fica Vivo! tinha o objetivo principal de reduzir os homicídios inicialmente na comunidade do Morro das Pedras, objetivo que também foi atingido, mas que, com o passar do tempo, voltaram a crescer. O mesmo se pode dizer com relação ao Pacto Pela Vida – uma política com foco na redução de homicídios e que também foi bem-sucedida em um primeiro momento.

Como equiparar, entretanto, uma redução de homicídios de 43% em três anos (Pacto) com uma redução de 47% a partir de 6 meses (Fica Vivo!)? ou como, no caso paulista, de 73% em 10 anos de projeto? Ou 75% em três anos, como no caso das UPPs? Podemos dizer que um programa foi mais bem-sucedido que outro? De acordo com a literatura clássica de avaliação de projetos, ainda que tivéssemos esta informação padronizada (redução de homicídios por mês após intervenção), o que determinaria o sucesso ou fracasso destes programas seria o objetivo original e as metas traçadas para cada um deles, pois estas informações teriam que levar em conta, necessariamente, as especificidades locais (área da intervenção, obstáculos a serem vencidos, recursos humanos e financeiros necessários etc.). Ainda segundo esta literatura, o que definiria o sucesso ou fracasso de um projeto seria o balanço da equação “contexto + estratégia = resultado”. Se o resultado atingir ou superar as metas, as estratégias pensadas para aquele contexto foram adequadas.

Quanto às estratégias utilizadas, tanto o Fica Vivo! quanto o Pacto Pela Vida e o Estado Presente trabalham com a mobilização de diversos atores, governamentais e não-governamentais, para criar mecanismos de repressão qualificada e redução dos indicadores de vulnerabilidade à violência, com vistas a preveni-la. A atuação da polícia, nestes dois casos, é apenas um componente do plano. No caso das UPPs, a atuação policial é central dentro da estratégia do programa, que consiste na expulsão dos traficantes e ocupação do território, com o uso da força, para criação de ambiente propício à entrada do poder público e de investimentos privados. Em São Paulo, várias foram as estratégias e elas estão mais documentadas em <http://www.fbsp.memoriaseguranca.org.br>. Se é verdade que a atuação policial aqui é importante, a forma mediante a qual ocorreu a seleção e a capacitação dos policiais é também fundamental. A dimensão policial e de repressão teve predominância em todos os projetos em um primeiro momento, mas o elemento de permanência variou conforme a menor ou maior capacidade de se investir nas demais dimensões envolvidas.

Com relação ao grau de institucionalização, podemos dizer que, no caso das UPPs e do policiamento comunitário em São Paulo, este é baixo. No caso das UPPs, o próprio decreto que regulamenta as unidades, nº 42.787, 6/01/2011, foi criado mais de dois anos depois da instalação da primeira Unidade, no Morro Santa Marta, em Botafogo. Os documentos existentes não fornecem diretrizes claras de atuação, gerando brechas

para comportamentos autoritários e/ou paternos por parte de alguns comandantes de unidades. Não há dotação orçamentária para o programa – há uma bonificação para os policiais que trabalham nas UPPs, paga pela Prefeitura. As bases foram construídas com apoio de empresários e as unidades não têm autonomia financeira. A inexistência de uma estrutura que conforme a participação de outros atores, governamentais ou não, bem como a ausência de um diálogo permanente com a comunidade contribuem para a não-institucionalização do programa e a inexistência, ao menos por enquanto, de mecanismos de monitoramento e avaliação do programa o enfraquecem enquanto política pública perene. Muito embora os moradores se mostrem satisfeitos e afirmem que houve melhora na segurança em suas comunidades (FGV, 2009 apud Cano, 2012), a não participação da comunidade no planejamento de ações e compartilhamento de resultados gerou desconfiança com relação aos interesses do projeto: a esmagadora maioria dos moradores ainda acredita que se trate de um projeto criado para garantir a segurança nos grandes eventos, tranquilizar a classe média e com fins eleitoreiros (CESeC, 2011 apud Cano, 2012).

No caso específico do policiamento comunitário no Jardim Ângela, em São Paulo, que foi a maior vitrine paulista na área durante anos não há nenhum decreto, portaria ou qualquer outro instrumento que institucionalize o programa por parte do Governo do Estado além da Nota de Instrução da PM. Apesar disso, a organização da comunidade criou mecanismos institucionais próprios (reuniões regulares, atas, boletins internos etc.) para manter o fluxo de informações trocadas com a polícia e cobrar resultados. Podemos dizer que havia, sim, um trabalho de monitoramento a avaliação da comunidade sobre a atuação policial, mas este trabalho era informal e não sistematizado. Não foram construídos indicadores e nem estabelecidas metas a serem atingidas. O que se nota, no caso do Jardim Ângela, é que não é possível substituir a institucionalização por parte do Estado para garantir a permanência do programa. Quando chegou a patamares satisfatórios de segurança, a comunidade desmobilizou-se em torno da causa, o projeto foi abandonado e, atualmente, segundo moradores, a violência policial voltou a aumentar na região.

Já no caso do Fica Vivo! e do Pacto Pela Vida, assim como do Estado Presente, o grau de institucionalização é alto. Eles existem formalmente dentro da estrutura do Estado, fazem parte do planejamento das secretarias às quais estão vinculados, possuem dotação orçamentária e, além disso, o fato de constituírem programas intersecretoriais, que combinam ações de diversos órgãos públicos e atores de diferentes segmentos, contribui, de certa forma, para a sustentabilidade e consolidação institucional destes programas. Contam ainda com uma robusta estrutura de monitoramento e avaliação dos resultados. O Fica Vivo! está vinculado à Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e o Pacto pela Vida à Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco, embora sejam ambos

compostos por ações que estão distribuídas entre as diversas secretarias e órgãos governamentais. No mesmo sentido, o Estado Presente está vinculado à Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas. Assim, é inevitável pensar em uma relação entre a baixa institucionalização de um programa que envolve somente polícia e alta institucionalização de um programa de segurança mais amplo e que vai além do policiamento.

Por fim, conforme indicado no quadro-síntese dos elementos comuns a seguir, todos os estados apresentaram elevação nas despesas em segurança pública per capita ao longo do período de implementação dos programas, mais regularmente no caso de Pernambuco, Minas Gerais e Espírito Santo. Há que se ressaltar, no entanto, que não é possível discriminar de forma precisa o quanto desses valores foi destinado a investimentos.

Quadros-Síntese

RIO DE JANEIRO: UPPS - UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

| OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA | ÊNFASE NA GESTÃO POR RESULTADOS | GESTÃO DA INFORMAÇÃO | FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO | COMBINAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO | REMUNERAÇÃO VARIÁVEL | POLICIAMENTO COMUNITÁRIO | DESPESA PER CAPITA COM SEGURANÇA PÚBLICA, EM REAIS CORRENTES | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|--|--------|--------|--------|
| | | | | | | | 2009 | 2010 | 2 012 | 2014 |
| <ul style="list-style-type: none"> Retomar, por parte do Estado, os territórios ocupados pelo tráfico de drogas e reduzir seus elevados índices de violência. Gerais, a partir da expansão do programa. | <ul style="list-style-type: none"> Não há documento que indique os resultados esperados e seu monitoramento, para além da apresentação da evolução dos indicadores criminais pelo ISP - Instituto de Segurança Pública. | <ul style="list-style-type: none"> Divisão do Estado em RISP, AISP e CISP, respectivamente Regiões, Áreas e Circunscrições de Integração da Segurança Pública. Produção e publicação das estatísticas criminais das áreas abrangidas pelas UPPs, além das relativas ao Estado e suas áreas integradas de segurança pelo ISP - Instituto de Segurança Pública. | <ul style="list-style-type: none"> Articulação entre governo estadual e municipal para iniciativas de desenvolvimento social nas áreas pacificadas (UPP Social). | <ul style="list-style-type: none"> Programa de intervenção policial intensiva, com presença continuada de um contingente policial fixo nas comunidades. Programa UPP Social, vinculado à UPP, com objetivo de consolidar a paz e promover o desenvolvimento social das comunidades no longo prazo por meio da coordenação e canalização de infraestrutura e serviços sociais e com forte componente participativo. Porém, posteriormente foi desvinculado da ação policial passando a ser denominado Rio+Social, justamente em razão das dificuldades provocadas por casos de abusos policiais. | <ul style="list-style-type: none"> Sistemas de metas e remuneração variável por desempenho estabelecidos de forma concomitante mas não como componente do projeto das UPPs. (Sistema de Metas Estratégicas no âmbito da SESEG/RJ - 2008 e Sistema de Remuneração Variável baseado no desempenho - 2009). | <ul style="list-style-type: none"> Presença continuada de um contingente policial fixo, inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária, é elemento central do programa. Porém, na prática, não se consolidou como uma polícia comunitária. | 244,50 | 258,24 | 347,34 | 268,85 |

| SÃO PAULO | | | | | | | | | | |
|---|---|--|--|---|--|--|--|--------|--------|--------|
| OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA | ÊNFASE NA GESTÃO POR RESULTADOS | GESTÃO DA INFORMAÇÃO | FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO | COMBINAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO | REMUNERAÇÃO VARIÁVEL | POLICIAMENTO COMUNITÁRIO | DESPESA PER CAPITA COM SEGURANÇA PÚBLICA, EM REAIS CORRENTES | | | |
| | | | | | | | 1995 | 2005 | 2010 | 2014 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Não houve, formalmente, um programa único, mas diversos programas e ações em distintas gestões com objetivos orientados ao controle e redução dos indicadores criminais e do uso da força pela polícia. | <ul style="list-style-type: none"> • Experiências de sistema de metas compartilhadas (anos 90) e, mais recentemente, sistema de metas com bonificação por resultados (2014) que instituiu metodologia de gestão por resultados por meio de reuniões periódicas de monitoramento dos indicadores estratégicos e ações implementadas, segundo as áreas de atuação compartilhada. | <ul style="list-style-type: none"> • Produção e publicação sistemática das estatísticas criminais e sobre letalidade e vitimização policial; • Desenvolvimento de sistemas de informação, como o Infocrim e o COPOM-Online; • Integração das áreas de atuação da segurança e justiça por meio da instituição de comissões e câmaras técnicas, cujo funcionamento apresentou variações em termos de efetividades ao longo das gestões. | <ul style="list-style-type: none"> • Articulação entre as polícias por meio da integração de áreas e comandos e dos objetivos comuns instituídos pelo sistema de metas e bonificação por resultados. • Articulação com a sociedade civil e outros órgãos da segurança e justiça por meio da instituição de comissões e câmaras técnicas, cujo funcionamento apresentou variações em termos de efetividades ao longo das gestões. | <ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de ações, em diferentes contextos e gestões, no âmbito da prevenção e do controle, tais como instituição de Conselhos Comunitários de Segurança; Ouvidoria da polícia de São Paulo; Programa de Requalificação de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR e PAAPM); Método Giraldi de tiro defensivo; Procedimentos Operacionais Padrão (POP); PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência; • Controle das armas de fogo; Videomonitoramento; Controle de provas periciais. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de metas com Programa de Bonificação por Resultados instituído em 2014, com objetivo de integrar o trabalho das polícias em áreas de atuação compartilhada (AAC) e atingir metas de redução de indicadores criminais de letalidade violenta, roubos, e furto e roubo de veículos. Não foi o primeiro sistema de metas adotado pela SSP/SP, mas foi o primeiro a prever bonificação pecuniária. | <ul style="list-style-type: none"> • Implantado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo em 1997, aproximando-se inicialmente do modelo canadense e posteriormente do modelo japonês, o policiamento comunitário constitui um dos pilares organizacionais da corporação. | 1995 | 2005 | 2010 | 2014 |
| | | | | | | | 71,42 | 391,35 | 202,89 | 235,87 |

| ESPÍRITO SANTO: PROGRAMA ESTADO PRESENTE | | | | | | | | | | |
|--|--|---|---|--|----------------------|---|--|-------|--------|--------|
| OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA | ÊNFASE NA GESTÃO POR RESULTADOS | GESTÃO DA INFORMAÇÃO | FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO | COMBINAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO | REMUNERAÇÃO VARIÁVEL | POLICIAMENTO COMUNITÁRIO | DESPESA PER CAPITA COM SEGURANÇA PÚBLICA, EM REAIS CORRENTES | | | |
| | | | | | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir os índices de homicídio nas áreas de maior vulnerabilidade social do Estado. | <ul style="list-style-type: none"> • Metodologia de avaliação do programa por meio da realização de fórum mensal presidido pelo governador, onde são analisados indicadores de homicídios, metas predefinidas e indicadores de desempenho das instituições policiais. A partir da identificação de pontos críticos, são estabelecidas, de forma integrada e transversa, novas estratégias de enfrentamento. | <ul style="list-style-type: none"> • Compatibilização das áreas e comandos das polícias em áreas integradas de segurança pública, permitindo compartilhamento das informações criminais, planejamento operacional conjunto e gestão em nível territorial para fins de monitoramento e avaliação de indicadores de segurança pública. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação da Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), encarregada pela articulação e integração entre os diversos atores participantes do Programa Estado Presente e também pelo desenvolvimento e efetivação dos mecanismos de governança utilizados na gestão do programa. | <p>A combinação entre prevenção e repressão foi estruturada a partir de dois eixos principais do programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteção policial, focada na gestão em nível territorial para fins de monitoramento e avaliação de indicadores de segurança pública; • Proteção Social, orientado para a integração das diferentes esferas governamentais e contando com parcerias da iniciativa privada e outras instituições, com vistas ao desenvolvimento de ações de inclusão social a partir de um diagnóstico situacional dos aglomerados em situação de vulnerabilidade. | - | <ul style="list-style-type: none"> • Dentre os programas precursores do Estado Presente, no curso do Plano Estadual de Segurança Pública, houve previsão de ampliação da experiência de policiamento de proximidade, já existente no Estado, entre outras ações preventivas integradas. • Já no Programa Estado Presente, no eixo de Proteção Policial, destaca-se antes o planejamento de ações direcionadas à repressão de crimes relacionados a homicídio, tráfico de drogas e armas de fogo, ao qual se segue a previsão de fortalecer outras vertentes, como a qualificação do profissional de segurança pública na resolução pacífica de conflitos na comunidade, com foco na juventude, e a criação e revitalização de conselhos comunitários de segurança nos territórios do programa, as quais tendem a inserir-se no âmbito de uma política de policiamento de proximidade. | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |
| | | | | | | | 230,71 | 227,2 | 259,82 | 310,78 |

| MINAS GERAIS: FICA VIVO! | | | | | | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|---|--|--------|--------|--------|
| OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA | ÊNFASE NA GESTÃO POR RESULTADOS | GESTÃO DA INFORMAÇÃO | FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO | COMBINAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO | REMUNERAÇÃO VARIÁVEL | POLICIAMENTO COMUNITÁRIO | DESPESA PER CAPITA COM SEGURANÇA PÚBLICA, EM REAIS CORRENTES | | | |
| | | | | | | | 2000 | 2005 | 2010 | 2014 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o número de homicídios na Capital, no primeiro momento, e no Estado, após a expansão do programa, com foco nos aglomerados com maior concentração de casos de homicídio. | <ul style="list-style-type: none"> • Ao se institucionalizar, o programa se insere na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) que, pautada no modelo de gestão de resultados, em contexto de reorganização administrativa do Estado, desenvolve a Integração da Gestão em Segurança Pública - IGESP (2005). Trata-se de um modelo de organização e gestão do trabalho policial cujo objetivo é incentivar a interlocação permanente e institucionalizada entre todas as agências que compõem o sistema de Defesa Social e de Justiça Criminal para que compartilhem informações e possam planejar, monitorar e avaliar metas e resultados no controle e prevenção dos problemas de segurança pública. • No âmbito do programa Fica Vivo! é previsto acompanhamento e supervisão dos trabalhos técnicos e monitoramento dos números de homicídios nas áreas de atuação para avaliação de resultados. | <ul style="list-style-type: none"> • No âmbito da política de segurança estadual, implementação do Centro Integrado de Informação de Defesa Social (produção periódica de estatísticas criminais) e Centro Integrado de Atendimento e Despacho (comunicações operacionais das polícias e bombeiros). • No âmbito do programa Fica Vivo! o monitoramento dos números de homicídios nas áreas do programa para avaliação de resultados e orientação do patrulhamento a partir da identificação dos hotspots de homicídios. | <ul style="list-style-type: none"> • Articulação para facilitar a cooperação entre as instituições de segurança e justiça - Polícias Civil e Militar, Ministério Público e Judiciário -, por meio da composição de um Grupo de Intervenções Estratégicas orientado para a rápida expedição de mandatos de busca, apreensão, julgamento e execução de penas, com foco nos crimes de homicídios. • Articulação entre representantes das agências públicas estaduais e municipais, Universidade Federal de Minas Gerais, organizações não governamentais e organizações privadas, compondo um grupo de mobilização comunitária voltado à promoção das ações sociais. | <p>A combinação entre prevenção e repressão foi estruturada a partir da constituição dos seguintes grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) focado em repressão criminal por meio da ação rápida na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas; • Grupo de Proteção Social (GPS) orientado à prevenção por meio da instituição de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs) locais cujas ações são focadas no atendimento aos jovens em seu contexto socio-cultural e incluem a promoção do diálogo com a comunidade, a articulação e mobilização comunitária, a realização de oficinas de lazer e educação para os adolescentes, entre outras. | <ul style="list-style-type: none"> • Remuneração variável por desempenho na área da Defesa Social implementada em 2007, a partir da definição de metas globais de redução da criminalidade para todo o corpo da segurança: Secretaria de Defesa Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Insere-se no contexto de reorganização administrativa do Estado, independentemente do programa Fica Vivo! | <ul style="list-style-type: none"> • Apresenta elementos típicos de policiamento comunitário, com a participação da comunidade no planejamento das atividades de prevenção e decisões tomadas coletivamente em reuniões periódicas entre os atores envolvidos no programa. | 2000 | 2005 | 2010 | 2014 |
| | | | | | | | 141,62 | 264,54 | 318,13 | 486,02 |

| PERNAMBUCO: PACTO PELA VIDA | | | | | | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|---|--|--------|--------|--------|
| OBJETIVOS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA | ÊNFASE NA GESTÃO POR RESULTADOS | GESTÃO DA INFORMAÇÃO | FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE ARTICULAÇÃO | COMBINAÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO | REMUNERAÇÃO VARIÁVEL | POLICIAMENTO COMUNITÁRIO | DESPESA PER CAPITA COM SEGURANÇA PÚBLICA, EM REAIS CORRENTES | | | |
| | | | | | | | 2007 | 2009 | 2011 | 2014 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir as mortes intencionais violentas (homicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e autos de resistência) no estado de Pernambuco. | <ul style="list-style-type: none"> • A partir da definição de plano estadual de segurança pública e planejamento de metas baseado em 26 áreas integradas de segurança (AIS), o programa é monitorado por meio de reuniões do Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, instância governamental de avaliação de política de segurança pública que determina prioridades, acompanha os resultados do plano e revisa metas. | <ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Núcleo de Gestão por Resultados, que responde pela formatação dos procedimentos de gestão dos projetos através da definição dos gargalos, do desdobramento da meta e da construção de indicadores. • Divulgação de balanços mensais sobre o andamento das ações do programa e de balanços semestrais com resultados do Plano; construção de indicadores. | <ul style="list-style-type: none"> • Articulação com a sociedade por meio da realização de conferências regionais, visando a escuta e mapeamento das demandas locais. • Articulação e integração entre as polícias por meio da definição de protocolos de ação conjuntos, além das AIS. • Mecanismos de articulação dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal - Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Judiciário. • Envolvimento de grande parte das agências governamentais nos projetos de enfrentamento das vulnerabilidades sociais nos 80 focos de ação identificados nas 26 AIS do estado. | <ul style="list-style-type: none"> • Articulação entre os órgãos do sistema de justiça criminal e incremento dos processos de investigação criminal com foco em ações voltadas à redução da letalidade violenta. • Desenvolvimento de projetos específicos para trabalhar as vulnerabilidades locais nos 80 focos de ação definidos nas AIS, envolvendo praticamente todos os setores e agências do governo. • Introdução de princípios e táticas de policiamento comunitário, buscando a aproximação com a população. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de premiação e gratificação aos operadores de segurança pública, mediante atingimento das metas de redução dos crimes violentos letais intencionais, além de outros indicadores de desempenho de drogas, cumprimento de mandados de prisão ou apreensão, estabelecido em 2011 por meio de leis que instituíram o Prêmio de Defesa Social e a Gratificação Pacto Pela Vida. | <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão, pela primeira vez em Pernambuco, de princípios e táticas de policiamento comunitário, como a "patrulha nos bairros", policiamento em que as viaturas são distribuídas por bairro e os carros devem percorrer trajetos pré-definidos em velocidade reduzida e procurar estabelecer relação com os moradores. | 2007 | 2009 | 2011 | 2014 |
| | | | | | | | 112,92 | 163,62 | 223,01 | 235,44 |

5.

LIÇÕES
APRENDIDAS

5.1

LIÇÕES APRENDIDAS DAS **EXPERIÊNCIAS** DE **OUTROS PAÍSES**

Sobre as diversas experiências internacionais relatadas neste documento é possível destacar algumas diferenças e semelhanças notáveis. A maior diferença pode ser observada em relação aos desafios da segurança pública nos países do hemisfério norte e sul. Enquanto na experiência norte-americana os desafios centram-se na assimilação dos critérios de desenho do espaço em suas diversas escalas e na integração da arquitetura e urbanismo com os profissionais da segurança, na experiência latina, a persistência de problemas estruturais – como as desigualdades socioterritoriais, a falta de moradia digna ou infraestrutura urbana – fazem com que o desenho seja uma ferramenta de segunda ordem, chegando ao final dos processos.

Se analisarmos o caso da Colômbia, o que se observa é uma relação do tipo “*top-down*”, onde a iniciativa de utilizar os métodos de segurança sustentável parte de esferas de governo ou até mesmo do âmbito da cooperação internacional, para então levar a necessidade à população. No caso dos Estados Unidos observa-se justamente o contrário: a população já conta com políticas e obras desenvolvidas para satisfazer suas necessidades básicas e organiza-se em torno de temas que julga relevantes e inovadores para a consolidação da cidadania. É então que governos e polícia assumem a demanda até chegar a convertê-la ou incluí-la em programas e leis, em um verdadeiro processo “*bottom up*”.

Neste mesmo cenário, o papel da polícia também apresenta diferentes matizes. Nos países latinos, com tradições de aplicação de métodos policiais e penais dissuasórios para garantir a paz, a polícia tradicionalmente assume este rol e resulta difícil que a iniciativa de liderar programas de transformação de Espaços Seguros parta dela, sendo necessária a intermediação de políticas específicas para seu envolvimento. Já nos países anglo-saxões, onde a polícia tradicionalmente atende as necessidades da população para garantir o bem-estar, acontece muitas vezes de a própria polícia tomar a iniciativa de levar a cabo iniciativas relacionadas às melhoras do espaço construído.

O envolvimento de arquitetos e planejadores urbanos também é notavelmente distinto entre os diferentes grupos de países, provavelmente pelas mesmas razões já mencionadas a respeito da importância do desenho em umas ou outras sociedades. No entanto, observa-se na experiência de Medellín uma interessante e inovadora tendência de integração entre desenvolvimento urbano (moradia, infraestruturas etc.) e políticas de espaços seguros, uma vez que se assume – dentro do programa de planejamento urbano – o papel essencial do espaço público como legitimador da cidadania e da segurança como legitimadora da liberdade para usufruir da cidade. Uma lição para ser aprendida e replicada nas cidades brasileiras que experimentam um momento de notável investimento em urbanização.

O potencial de transformação urbana pode representar um precioso valor de motivação para outras iniciativas. Se mais uma vez compararmos com o momento pelo que

as grandes cidades brasileiras estão passando, podemos afirmar que a urbanização de assentamentos informais pode significar ambas as coisas: trabalhar vulnerabilidades e oportunidades de mudanças de paradigmas urbanos. Assim, poderemos aproveitar as necessidades e a iminência da transformação para implantar de forma definitiva a cultura de paz e a cidadania.

Seja como for, os casos internacionais podem servir de inspiração, mas são de difícil transposição direta para a realidade brasileira, muito em função de contarmos com arranjos federativos e institucionais bastante diferentes, pelos quais a divisão de competências entre União, Unidades da Federação e Municípios, bem como entre Polícias Civil e Militar, Ministério Público e Poder Judiciário fragmenta a ação pública em várias iniciativas e políticas isoladas. Nos casos norte-americano e colombiano, as prefeituras têm prerrogativas de administrar os espaços urbanos e de gerenciamento das polícias. No Brasil, as polícias ficam sob o gerenciamento das Unidades da Federação, exigindo um esforço extra de coordenação e articulação. Disso deriva uma das principais questões deste relatório, que pode ser resumida no fortalecimento dos mecanismos de cooperação, articulação e coordenação interinstitucionais.

5.2

APRENDIZADOS A PARTIR DA **REALIDADE BRASILEIRA**



A análise das experiências nacionais aqui descritas permite a reafirmação de alguns pontos que já são quase consenso entre os operadores da segurança pública brasileira e que dizem respeito à necessidade de concentrar esforços na focalização territorial e na institucionalização de ações e programas que visem articular e coordenar iniciativas de prevenção e repressão da violência. Porém, entre os aprendizados já acumulados pelas políticas de segurança no Brasil nos últimos 30 anos, as ações que mais tiveram êxito em reduzir homicídios têm sido aquelas concentradas sobre o tripé: aproximação com a população (participação social, mecanismos controle e reforço dos direitos humanos), uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação (gestão da informação), e ações de articulação e integração das agências de segurança pública e justiça. E é por intermédio deste tripé que os programas analisados foram estruturados e muitos têm logrado êxito em reduzir os índices de homicídios.

Isso porque, no âmbito da instituição de uma política de pacto, ficou destacado como aprendizado básico a necessidade de uma definição muito clara e sintética dos objetivos pretendidos²⁵. De igual modo, a comparação entre as experiências indicou que a baixa institucionalização, entendida como falta ou insuficiência de regulação e padronização, seja do programa seja de seus processos e procedimentos, é um problema a ser evitado tendo em vista garantir continuidade da política. Sem regulação, não se esclarecem as diretrizes e não se oferecem processos e procedimentos claros e padronizados para os gestores e operadores envolvidos, dificultando o planejamento e a articulação de ações, assim como ensejando comportamentos arbitrários. Daí a importância da formalização por meio de leis, normas, portarias assim como da clara comunicação sobre a proposta, visando sua disseminação e apropriação entre os agentes e a população. Contudo, mais do que isso, políticas públicas não se fazem apenas por meio de leis, decretos e portarias, mas também com a criação das condições políticas para que a burocracia envolvida absorva estas regras em seu cotidiano, de modo que qualquer governo fique constrangido a descontinuí-las.

Em relação aos eixos do tripé mencionado, o fortalecimento de sistemas de gestão da segurança pública com a criação de mecanismos rigorosos de metas e indicadores de avaliação de desempenho, representa uma tendência crescente no Brasil que deve ser fortalecida e constitui-se em um dos mecanismos do eixo de modernização da gestão mais usados nas experiências nacionais. Esse processo provou-se fundamental em lugares como Estados Unidos e Colômbia, não apenas para a redução dos indicadores de criminalidade, como também para a transformação da cultura e melhoria das práticas policiais. Entretanto, vários são os percalços que devem ser evitados, sobretudo no que

25. Por exemplo, nos dois primeiros anos do Pacto pela Vida de Pernambuco avaliou-se que houve falta de direcionamento no plano de ações, resultando em 138 projetos com escopos abrangentes. Daí a necessidade de eleger focos prioritários e defini-los claramente no plano de ações, evitando o risco de adotar um plano abrangente demais e pouco eficaz na mobilização social.

respeito ao “gaming” e à descaracterização do sistema em direção apenas na sua lógica de reforço financeiro. Cabe destacar ainda a atenção necessária quando da definição da meta anual de redução dos homicídios, de forma que seu cálculo esteja fundamentado em uma análise bastante específica da situação do Estado²⁶. Desse modo, procura-se evitar a definição de uma meta muito além das possibilidades de execução, como ocorreu no caso de Pernambuco com a meta inicial de redução de 12% ao ano, que foi avaliada posteriormente como resultado de uma estimativa descolada de análise da conjuntura do Estado.

Para viabilizar o cumprimento de metas, os programas analisados também partem de propostas de articulação entre as agências envolvidas. Entre os principais desafios identificados, é preciso romper as dificuldades de articulação entre ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organizações, visto que estas tendem a seguir a rotina de seus projetos e processos. Outra questão observada é a tendência de priorização das ações de repressão qualificada em relação à mobilização para ações de prevenção, assim como a centralidade da instituição policial como protagonista da política. Se por um lado é preciso reconhecer o impacto positivo da melhora na gestão policial com a implementação dos programas – resultando em operações pautadas em inteligência e focalizadas em áreas críticas e, portanto, provocando um efeito mais imediato de redução do homicídio –, por outro lado é preciso avançar para a efetiva articulação com as áreas e atores da prevenção.²⁷ O grande desafio é implementar mecanismos para garantir a integração entre os diferentes atores.

Outro eixo do tripé de iniciativas comuns a todos os Estados que tiveram quedas significativas na redução da criminalidade é o investimento na gestão da informação. Estes Estados seguiram, de alguma forma, modelos parecidos ao Compstat de Nova Iorque, implantando sistemas de informação vinculados a técnicas de gestão por resultados. Nesse sentido, é necessário construir e consolidar sistemas de coleta de dados consistentes, de modo a garantir um fluxo constante de informações confiáveis, assim como instituir uma rotina de análise e avaliação dessas informações voltada ao planejamento estratégico e operacional. No entanto, uma ressalva muito importante: em termos de atuação político-institucional, mais do que a estruturação de uma matriz de indicadores em si, faz-se necessário reforçar a legitimidade da ideia de transparência, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública no Brasil. Este é um aspecto fundamental, porém ainda muito frágil quando se considera o panorama nacional. É preciso estabelecer uma rotina de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados do programa. Nesse sentido, deve-se garantir a disponibilidade de informações sobre a

26. Proposta feita no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014 avalia que uma meta possível, dentro dos limites atuais do sistema de segurança e justiça brasileiro, gira em torno de 5% ao ano.

27. Um dos efeitos dos programas é a centralidade das ações policiais em relação às demais, mas deve-se evitar que apenas elas ditem os rumos do projeto. Esse foi o caso das UPP, que agora perderam força, e do Pacto pela Vida de Pernambuco.

execução dos projetos e ações, incluindo suas dotações orçamentárias, caso contrário torna-se inviável a avaliação dos impactos da política.

Por fim, o eixo participação social foi, nos programas analisados, abordado a partir da estratégia de fortalecimento do policiamento de proximidade, na ideia de criar espaços de escuta e mobilização da população. Contudo, o policiamento de proximidade/comunitário ainda não é visto no país como um padrão operacional e está circunscrito a determinadas situações e aplicações. Embora isoladamente não seja suficiente para dar conta do cenário de violência letal, é um dos dispositivos relevantes na busca pela prevenção e na promoção da aproximação entre polícia e população em contextos difíceis, elementos estes constituintes de uma política de redução da violência letal. Assim, há que se superar a resistência corporativa que não raramente manifesta-se quando da proposição do policiamento comunitário, por meio do investimento na formação e treinamento policial e, antes, da clara definição de seu status: trata-se de um grupamento específico da corporação que atuará em situações e públicos determinados? Quais? Ou de uma filosofia ou diretriz que deve abranger todo o efetivo? Se sim, em que nível é formalizado e como é disseminado junto às corporações e à sociedade? Basta olharmos a experiência cearense do Ronda no Quarteirão, com suas tensões e virtudes, que fica claro os dilemas postos à participação social na segurança pública.

Em suma, é na relação entre focalização/institucionalização de ações com as estratégias de implementação baseadas no tripé citado que vários dos ruídos e/ou ineficiências de tais iniciativas afloraram e chamaram a atenção para a importância da liderança política como elemento catalisador dos programas bem-sucedidos. Por tudo isso, é que a liderança política é um elemento essencial. A coordenação das reuniões do comitê gestor por uma figura com autoridade e liderança, seja governador(a), vice-governador(a) ou secretário(a) de estado com autoridade política, além de sinalizar comprometimento com a pauta e com a gestão estratégica, é um meio de quebrar resistências organizacionais e corporativas à execução do programa.

Porém, se em um primeiro momento esse é um fator de sucesso, torna-se necessário o desenho de estratégias de redução da dependência dos programas em relação aos dirigentes políticos, na medida em que, nos exemplos de Pernambuco, do Espírito Santo ou de Minas Gerais, a troca da gestão parece significar a perda de prioridade e a descontinuidade de ações que a literatura confirma como de médio e longo prazos para a obtenção de resultados duradouros. E, pelas lições aprendidas, essas estratégias passam pela criação e normatização formal de protocolos de ação conjunta e por matrizes e mecanismos de auditoria e corresponsabilização (positiva e corretiva) de todas as instituições e

instâncias envolvidas. Programas “top-down” são menos eficientes do que projetos do tipo “bottom-up”, que são construídos coletivamente com todos os parceiros.

Disso deriva que ações de mobilização e comunicação precisam ser pensadas desde o início do desenho do programa e, na medida em que o Pacto por um Ceará Pacífico é um momento inaugural de um novo modelo de relacionamento entre governo e a sociedade cearense no campo da segurança, deve-se partir do acúmulo das conquistas já existentes, como o programa “Em defesa da Vida”, com Plano de Metas, Acompanhamento e Premiação por Resultados, as Áreas Integradas de Segurança, o Ronda, entre outras atividades previstas. O Ceará Pacífico deve, como requisito básico, buscar assumir um caráter articulador de projetos e ações.

Quadros de Lições Aprendidas

RIO DE JANEIRO: UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

| AÇÕES | RESULTADOS / EFEITOS ALCANÇADOS | ANÁLISE DAS CAUSAS |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> * Implantação de programa de intervenção policial intensiva, com presença continuada de um contingente policial fixo (em número bem superior, se comparado com o efetivo de outras regiões), composto pelos mesmos policiais e inspirado, em princípio, por uma abordagem mais comunitária. * Mapeamento das demandas locais e repasse aos órgãos competentes (UPP Social). * Instituição em 2008 do Sistema de Metas Estratégicas no âmbito da SESEG/RJ e em 2009 do Sistema de Remuneração Variável baseado no desempenho. O sistema de metas e remuneração variável não compõe o projeto das UPP, tendo sido estabelecido de forma concomitante, mas independente. | <ul style="list-style-type: none"> * Significativa redução da violência letal nos territórios “pacificados”, mesmo quando comparados com os grupos de controle em regiões não pacificadas (redução de 75% no número de homicídios). * Redução de 50% nos roubos. * Redução, desde 2008, dos homicídios na capital e na Grande Niterói, porém com incremento em outras regiões, como Baixada Fluminense e Interior. * Aumento dos crimes violentos não letais contra a pessoa, como lesões, ameaças e violência doméstica, e de crimes não violentos contra a propriedade. * Abertura para investimento público e para formalização de atividades econômicas, valorização dos imóveis e aumento no preço dos serviços. * Satisfação da população com o projeto (pesquisa qualitativa) por um lado e desconfiança e hostilidade entre os comandantes das unidades e as lideranças e organizações locais, por outro. * Funcionamento fortemente calcado na experiência cotidiana dos policiais das unidades, configurando caráter experimental às ações; desmotivação profissional dos policiais; permanência de casos de abusos policiais. * Morosidade e descompasso da agenda de desenvolvimento local em relação às intervenções policiais. | <ul style="list-style-type: none"> * O programa provocou uma mudança no padrão de atuação policial nas comunidades, passando de intervenções pontuais repressivas para presença policial intensiva. Essa mudança resultou na redução tanto dos confrontos armados locais como dos autos de resistência (mortes pela polícia quando das intervenções das forças policiais), consequentemente na redução do conjunto de mortes violentas, assim como evitou crimes violentos patrimoniais. * A ação focalizada em territórios específicos da capital, não alcançando a configuração de uma política estadual de segurança, pode ter influenciado a migração do crime para outras regiões. * O aumento de alguns tipos criminais pode ser explicado segundo a hipótese do incremento dos registros que antes eram subnotificados. Seja pela recuperação da confiança das pessoas na polícia e/ou destemor de fazer denúncia ou registrar uma ocorrência, essa hipótese é corroborada pelo fato de que quanto maior o número de policiais da UPP, maior o número de ocorrências registradas. * A pacificação propiciou a recuperação e a valorização do espaço público e privado das comunidades. * A inexistência de diálogo prévio com lideranças locais e a implantação das UPPs como uma política vertical, de cima para baixo, assim como a falta de normatização clara dos procedimentos policiais, propiciaram que comandantes atuassem em certas comunidades sem respaldo legal e sem legitimidade. * Baixa normatização do programa, falta de padronização de procedimentos, centralização administrativa, formação muito insuficiente (em termos de polícia de proximidade e da relevância da prevenção do crime) para atuar nas unidades e ausência de incentivos profissionais efetivos. * Caráter pontual das ações sociais integradas do programa, realizadas em parceria com outros órgãos públicos municipais e estaduais e com o Governo Federal, dificultaram a constituição de acordos permanentes e de trabalho em rede; casos de abusos policiais favoreceram a desvinculação do eixo social em relação ao policial. |

| SÃO PAULO | | |
|---|--|---|
| AÇÕES | RESULTADOS / EFEITOS ALCANÇADOS | ANÁLISE DAS CAUSAS |
| <ul style="list-style-type: none"> * Policiamento comunitário e formação em direitos humanos na Polícia Militar. * Integração das áreas de atuação das Polícias Civil e Militar. * Instituição da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. * Instituição do Programa de Qualificação de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR); substituído pelo Programa de Apoio ao Policial Militar (PAAPM). * Publicação trimestral (e, desde 2011, mensal) dos dados criminais do estado, incluindo dados de vitimização e letalidade policial. * Instituição dos Conselhos Comunitários de Segurança. * Instituição do Sistema de metas e bonificação por resultados para redução de indicadores criminais, com responsabilidade compartilhada entre as polícias, em áreas integradas de policiamento. * Desenvolvimento (em diversas fases) e implantação do Sistema de Informações Criminais, com georreferenciamento das ocorrências. * Desativação das carceragens nos Distritos Policiais. * Modernização dos documentos (Boletim de Ocorrência) e processos nos Distritos Policiais. * Implantação do Disque-Denúncia. * Descentralização dos comandos das polícias no interior do estado. * Adoção do Método Giraldi de tiro defensivo. * Adoção de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) pela Polícia Militar. * Desenvolvimento e implantação do COPOM-Online, sistema de localização das chamadas em atendimento e das viaturas da PM em tempo real. * Campanhas e operações de controle de armas de fogo. * Fiscalização de estabelecimentos que atuem com reciclagem de veículos e comercialização de peças, com efeito de lacração dos estabelecimentos irregulares após seis meses de promulgação da “Lei do Desmanche”. | <ul style="list-style-type: none"> * Redução em 71% da taxa de homicídios no estado de São Paulo nos últimos 15 anos, a mais expressiva do cenário brasileiro. Menor taxa de homicídios registrada em 2014, com 10,1 casos para cada 100 mil habitantes (conforme estatística da SSP SP, que considera o número de casos e não de vítimas para o cálculo da taxa). * Oscilação muito acentuada do número de ocorrências de mortes decorrentes por intervenção policial em serviço nos últimos 15 anos, observando-se em diferentes momentos, variações tal como a verificada recentemente, com forte crescimento no ano de 2014 (104% em 2014/2013) após expressiva redução verificada em 2013 (-39% em 2013/2012). * Alta vitimização de policiais, sobretudo fora de serviço no estado de São Paulo, com crescimento de 12% entre 2013 e 2014. * Redução de 52% na taxa de latrocínios nos últimos 15 anos (2014 em relação a 1999). Se considerarmos a variação entre 2014 e 1996, verifica-se queda de 46% no mesmo registro. * Aumento de 101% na taxa de roubos por 100 mil habitantes entre 2014 e 1996, primeiro ano da série disponibilizada pela SSP/SP. Contudo, nota-se que entre 1996 e 1999 há um pico nesse registro. Assim, se considerarmos a variação entre 1999 e 2014, verifica-se crescimento de 20% na taxa de roubos. * Considerando a taxa por frota (por 100 mil veículos), houve redução em 55% dos roubos de veículos (2014 em relação a 2001). Observou-se, porém, tendência de crescimento entre 2010 e 2014, e redução a partir de 2015. | <ul style="list-style-type: none"> * No caso paulista não houve um único programa com o objetivo de reduzir os homicídios, como ocorreu nos casos de Pernambuco e Espírito Santo. Antes, identificam-se em São Paulo diversos programas e ações em diferentes gestões, ao longo de mais de 20 anos, orientados para o controle e redução de indicadores criminais e modernização da política de segurança, os quais tem sido analisados como elementos relevantes na redução de homicídios verificada no Estado. * Apesar da inexistência de um único programa, é possível identificar uma série de iniciativas que contribuíram para o aprimoramento do campo da segurança pública. Destacam-se, assim, mecanismos que incrementaram a participação social e a transparência, como a instituição dos Conselhos Comunitários de Segurança e a publicação periódica de informações criminais e de atividade policial; iniciativas que fomentaram a integração entre as polícias e a gestão por resultados, como a integração das áreas de atuação das Polícias Civil e Militar, o sistema de metas implantado no início dos 2000 e o programa de metas e bonificação por resultados instituído em 2014. Por fim, sublinham-se as ações que melhoraram a utilização das informações nas ações de policiamento e prevenção, como o INFOCRIM e o COPOM Online. Entende-se que este conjunto possibilitou a construção de estratégias e ferramentas que contribuíram para a diminuição dos homicídios no estado. |

| ESPÍRITO SANTO: ESTADO PRESENTE | | |
|---|--|---|
| AÇÕES | RESULTADOS/ EFEITOS ALCANÇADOS | ANÁLISE DAS CAUSAS |
| <ul style="list-style-type: none"> * Criação de uma secretaria de Estado responsável pela coordenação do programa - Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), encarregada pela articulação e integração entre os diversos atores do programa, como também pelo desenvolvimento e efetivação dos mecanismos de governança utilizados na gestão do programa. * Caracterização dos aglomerados, classificação, elegibilidade por tipo de intervenção e grau de priorização para atendimento pelos projetos e ações do programa. * Gestão em nível territorial para fins de monitoramento e avaliação de indicadores de segurança pública. * Planejamento e execução das ações policiais a partir de parâmetros definidos para identificação de homicidas e traficantes. * Realização de operações policiais periódicas para cumprimento de mandados judiciais. * Mapeamento de locais de risco, de pontos de venda de drogas e de circulação de armas e fogo e elaboração de planos específicos de patrulhamento policial das áreas de risco. * Monitoramento de indivíduos de alto risco social custodiados no sistema prisional. * Reforço de efetivo e equipamentos dos órgãos dedicados ao combate aos homicídios. * Reorganização territorial de modo a coincidir sob o mesmo comando da Polícia Militar e da Polícia Civil as 20 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), organizadas em três grandes Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). * Desenvolvimento de ações de natureza preventiva, repressiva e de reinserção social, visando a redução da criminalidade letal, por meio de parcerias com a iniciativa privada e outras instituições. * Fortalecimento da rede de proteção social e do acesso aos serviços públicos essenciais. * Ações de infraestrutura com investimentos direcionados. Por um lado, a construção e reforma de unidades padronizadas para as polícias, novas unidades prisionais e socioeducativas e por outro, a construção, reforma e ampliação de escolas, obras de drenagem e pavimentação, construção de unidades habitacionais, de pronto atendimento, de saúde da família, entre outras. | <ul style="list-style-type: none"> * Redução do número de homicídios dolosos em quatro anos consecutivos, com variação de -23% no número e de -30% na taxa por 100 mil habitantes entre 2013 e 2009, ano anterior ao início do programa e no qual os homicídios alcançaram os maiores números registrados na série histórica do Estado. No período 2013/2012, verificou-se redução de 6% no número absoluto e de 12% na taxa por 100 mil habitantes. * Alteração da posição do Estado no ranking nacional de homicídios, passando da segunda pior posição, após Alagoas, para a oitava posição em 2013 (fonte: Datasus). | <ul style="list-style-type: none"> * O programa Estado Presente seguiu o esteio da experiência pernambucana do Pacto pela Vida. Assim, a redução de homicídios é reflexo da instituição de uma política pública de segurança para o Estado que associa estratégias de controle da criminalidade com ações de prevenção social da violência, políticas multissetoriais, gestão em busca de resultados, socialização em territórios e trabalho integrado com as áreas sociais. |

| MINAS GERAIS: FICA VIVO! | | |
|---|--|---|
| AÇÕES | RESULTADOS/ EFEITOS ALCANÇADOS | ANÁLISE DAS CAUSAS |
| <ul style="list-style-type: none"> * Diagnóstico sobre a distribuição dos homicídios registrados em Belo Horizonte e identificação dos aglomerados urbanos com maior concentração. * Definição de território (aglomerado Morro das Pedras em Belo Horizonte) para implantação da metodologia-piloto e posterior implantação em outras regiões e municípios mineiros. * Amplo trabalho de comunicação e mobilização da comunidade sobre as ações do programa (por meio de cartazes, folhetos e palestras em escolas). * Realização de atividades culturais e oficinas visando a aproximação entre polícia e comunidade. * Formação de grupos na comunidade para dialogar com o poder público sobre questões relativas à saúde, educação e outros problemas sociais locais. * Constituição de Grupo de Intervenções Estratégicas (GIE) focado em repressão criminal por meio da ação rápida na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas. * Constituição de Grupo de Proteção Social (GPS) orientado à prevenção por meio da instituição de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs), locais cujas ações são focadas no atendimento aos jovens em seu contexto sociocultural. As ações incluem um diagnóstico inicial da violência local, a promoção do diálogo com a comunidade, integrando as lideranças comunitárias em um curso de Gestores Locais de Segurança e selecionando oficineiros na comunidade para articulação e mobilização comunitária, realização de oficinas de lazer e educação para os adolescentes, com atividades de dança, esporte, reforço escolar e cursos profissionalizantes. Posteriormente, transferência da responsabilidade sobre os núcleos a uma OSCIP. * Criação do Fórum Reage Minas e de campanha televisiva sobre a questão dos homicídios em Belo Horizonte. * Avaliação do programa após seis meses de sua implantação. * Criação de vagas de estágio para jovens da comunidade. * Abertura de espaços em escolas e indústrias na região durante os finais de semana para realização de atividades esportivas e culturais por parte da comunidade. * Patrulhamento reorientado em função de <i>hotspots</i> locais. * Planejamento das estratégias e atividades de prevenção, tendo por base as demandas locais, com tomada de decisão coletiva em reuniões periódicas entre os atores envolvidos no programa. * Inclusão do Fica Vivo! no Plano Emergencial de Segurança Pública de 2003. * Implementação de Remuneração variável por desempenho em março de 2007, englobando a Secretaria de Defesa Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. | <ul style="list-style-type: none"> * Redução em 47% do número de homicídios na região-piloto, o Aglomerado Morro das Pedras, após seis meses da implantação do programa. Em outras regiões violentas de Belo Horizonte também houve decréscimo de homicídios, mas não de modo tão acentuado quanto no Morro das Pedras. * Estudo apontou o sucesso do programa, a partir da comparação com outras comunidades de mesmas características do Morro das Pedras e que não foram contempladas com o programa, demonstrando inclusive que recuos temporários em sua implementação foram seguidos de aumento nas taxas de homicídios (SILVEIRA et. al, 2010). * Estudo comparativo sobre o custo-benefício entre nove programas no tocante à redução da criminalidade indicou que o programa Fica Vivo! apresentou o menor valor por crime evitado (PEIXOTO, ANDRADE E AZEVEDO, 2008). * Expansão do programa para vários municípios, porém com fragilização da articulação entre os dois eixos estruturantes de intervenção policial e prevenção social, assim como da capacidade de implementação das metodologias em sua integralidade. * A despeito da institucionalização como política pública do Estado e da expansão, o impacto de redução foi verificado, sobretudo nas áreas de intervenção do programa. | <ul style="list-style-type: none"> * O resultado de redução dos homicídios é atribuído não somente às intervenções policiais realizadas, mas também à metodologia de trabalho em rede, de articulação entre vários atores sociais e parcerias pontuais firmadas com o setor privado, e à estruturação clara de eixos de ação social e de ação policial. * A despeito de ser um programa implementado a partir de uma iniciativa da academia sem contemplar uma consulta prévia à comunidade, houve diálogo bem-sucedido, de modo a empoderá-la e incorporá-la ao programa. Além disso, aproveitou o capital social pré-existente na comunidade, tornando as entidades locais coprodutoras dos resultados positivos do Fica Vivo! e criando um ambiente propício à colaboração. * Cortes orçamentários, redução da capacidade da Secretaria de Defesa Social em sustentar um modelo equilibrado de prevenção e repressão, terceirização da gestão dos centros de prevenção, que podem ter aspectos positivos mas também negativos, e dificuldade de manter a cooperação entre os diversos agentes e esferas ao longo de diferentes gestões contribuíram para a fragilização da política pública |

| PERNAMBUCO: PACTO PELA VIDA | | |
|--|---|--|
| AÇÕES | RESULTADOS/ EFEITOS ALCANÇADOS | ANÁLISE DAS CAUSAS |
| <ul style="list-style-type: none"> * Elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), desenhado como política de Estado, com diretrizes estratégicas e projetos que incorporam ações de curto, médio e longo prazos. * Instituição do Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, instância governamental de acompanhamento e avaliação da política de segurança pública das 26 áreas integradas de segurança pública (AIS) do Estado. * Divisão do estado em 26 áreas integradas de segurança (AIS), nas quais foram estabelecidos 80 focos de ação, definidos como hotspots de homicídios. * Realização de 14 conferências regionais de segurança pública no bojo do diálogo em curso, em razão da Conferência Estadual e da Conferência Nacional de Segurança Pública, permitindo que as demandas de cada uma das regiões fossem mapeadas. * Estabelecimento de projetos específicos para trabalhar as vulnerabilidades locais nos 80 focos definidos, envolvendo praticamente todos os setores e agências do governo. * Definição de protocolos de ação para cada polícia e protocolos conjuntos para as duas polícias, além da mensuração destes protocolos de ação, que deveriam estar relacionados à redução da violência. * Inclusão, pela primeira vez em Pernambuco, de princípios e táticas de policiamento comunitário: patrulha nos bairros, distribuição das viaturas por bairros com trajetos pré-definidos em velocidade reduzida e busca de relação com os moradores. * Divulgação de balanços mensais sobre o andamento das ações do programa e de balanço consolidado semestral com resultados do Plano. | <ul style="list-style-type: none"> * Redução em 66% da taxa de homicídios na Capital. Segundo dados do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade por agressão no Recife passou de 90,7 por cem mil habitantes em 2006, para 30,6 em 2013. * Redução em 36% da taxa de homicídios no Estado. Segundo dados do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade por agressão em Pernambuco passou de 52,7 por cem mil habitantes em 2006, para 33,9 em 2013. * Enfraquecimento, em segundo momento, dos processos (troca de informações, acompanhamento e gestão de problemas) das reuniões das câmaras temáticas preparatórias das reuniões do Comitê Gestor, assim como do modelo de gestão que combina incentivos e controle dos agentes, podendo reduzir-se a uma lógica antes burocrática do que de produção de resultados efetivos. | <ul style="list-style-type: none"> * Instituição de uma política pública de segurança para o Estado, combinando critérios de universalização com critérios de focalização das ações em territórios prioritários, de gestão por resultados, de integração entre repressão e prevenção da violência e de articulação entre os órgãos do sistema de justiça criminal, além do aprimoramento da gestão da informação e dos processos de investigação criminal. * Com o tempo, a rotina do modelo de gestão tende a desgastar-se, gerando acomodação entre os atores organizacionais da ponta, assim como do planejamento, enfraquecendo os arranjos do programa e exigindo estratégias de renovação. |

6.

REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA UM BEM- -SUCEDIDO PACTO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

Em conclusão, como as lições anunciam, alguns requisitos são fundamentais à implementação de um projeto bem-sucedido de prevenção e redução da violência.

Em primeiro lugar, recomenda-se a observância da relação entre focalização/institucionalização de ações e ações sumarizadas pelo tripé aproximação com a população; uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação; e ações de articulação e integração das agências de segurança pública e justiça.

Já em segundo lugar, um fator que foi inicialmente negligenciado nos vários planos nacionais e que tem impacto secundário direto no movimento da criminalidade deve ser levado em consideração. Trata-se, no eixo da gestão, da inclusão da realidade do sistema

prisional no planejamento estratégico e tático de operações e de metas. Faz-se necessário sensibilizar Polícias, Ministério Público e Judiciário para uma pactuação/abordagem diferente em termos de política criminal e que priorize homicidas.

Em terceiro lugar, recomenda-se que a comunicação do programa não condicione sua arquitetura e modelo de governança logo de início, pois um dos principais fatores para planos bem-sucedidos é a consolidação de um formato de gestão que seja visto como resultante de um processo participativo de construção; seja dos vários órgãos e instituições públicas, seja da sociedade civil e da universidade.

Mais pontualmente, é preciso manter a liderança política na condução do processo e atentar para as seguintes recomendações:

- Formalizar o programa por meio de documentos oficiais que esclareçam sua estrutura normativa e modelo de funcionamento, de modo a contribuir com a institucionalização e incorporação no cotidiano da gestão pública, garantindo a sustentabilidade e continuidade.
- Construir e consolidar sistemas de coleta de dados consistentes, de modo a garantir um fluxo constante de informações confiáveis, assim como instituir uma rotina de análise e avaliação dessas informações voltada ao planejamento estratégico e operacional.
- Instituir canais de comunicação e participação social no planejamento, construção e aperfeiçoamento da política, de modo a propiciar o exercício de accountability, seja dos vários órgãos e instituições públicas, seja da sociedade civil, contribuindo assim, para a consolidação e legitimação de um modelo de gestão.
- Desenvolver sistemas de gestão capazes de aliar transparência e o uso intensivo de informações com o planejamento operacional das polícias.
- Estabelecer uma rotina de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados do programa.
- Investir na focalização territorial e na institucionalização de ações e programas que visem articular e coordenar iniciativas de prevenção e repressão da violência.
- Quando da implantação de sistemas de metas e de remuneração variável por desempenho, criar mecanismos de aprimoramento do modelo de gestão e de auditorias capazes de reduzir a prática do “gaming” e de gerar indicadores confiáveis.
- Evitar a definição de uma meta muito além das possibilidades de execução, decorrente de uma estimativa descolada de análise de conjuntura do Estado.

7.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho constitui um esforço de síntese comparada entre os vários planos e projetos de prevenção e redução da violência, com ênfase em homicídios, colocados em prática no mundo e, nos últimos 15 anos, no Brasil. Vários são os pontos de intersecção identificados, quase todos associados ao tripé mencionado na seção anterior, e muitos foram os dilemas destacados como fatores de constrangimento político e institucional da continuidade do impacto positivo de tais iniciativas. Porém, acima de tudo, o olhar comparado permite vislumbrar factualmente que o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, quando articulado, consegue convergir energias e fazer frente à realidade da violência e do medo. Este relatório é, sem dúvida, um dos primeiros a compilar uma quantidade expressiva de referências, dados e informações, contribuindo para os fundamentos do Pacto por um Ceará Pacífico.

A identificação das principais diretrizes seguidas em experiências internacionais, assim como a sistematização das experiências nacionais oferecem subsídios relevantes para o planejamento das políticas públicas com base em evidências. A troca de informações e conhecimentos produzidos no campo das políticas públicas de segurança faz-se fundamental no contexto brasileiro. Nesse sentido, por meio da presente publicação, procura-se contribuir para a formação de um acervo de referências que merecem ser consideradas quando do desenho das políticas públicas, tendo em vista a promoção de um processo virtuoso de aprendizagens.

BIBLIOGRAFIA

ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H. G. C.; MORAES, Luciane Patrício Braga de. Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. São Paulo em Perspectiva (Impresso), v. 21, p. 39-52, 2007.

ASSIS, Luis Otávio Milagres de. Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

BANCO MUNDIAL. O Retorno do Estado às Favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da Transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Banco Mundial, 2013b.

BANCO MUNDIAL. Por um Brasil Mais Seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência. Banco Mundial, 2013a.

BOWMAN, James S. The success of failure: the paradox of performance pay. Review of Public Personnel Administration, 30(1), 70-88, 2010.

BUENO, Samira; PERES, Ursula Dias. Sistemas de Segurança Pública na América Latina, como avançamos: Análise Comparada de Argentina, Bolívia, Brasil e Colômbia. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

CALDERON, Eduardo L.; HERNANDEZ-FIGUEROA, Maria. Citizen Oversight Committees in Law Enforcement. Center For Public Policy, 2013.

CANO, Ignácio. 'Os donos do morro': uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Laboratório de Análise da Violência e Banco de Desenvolvimento da América Latina, 2012.

CEARÁ. Pacto por um Ceará Pacífico. 2015.

CHETTIAR, Inimai M. The Many Causes of America's Decline in Crime. The Atlantic, 2015.

CHEVIGNY, Paul. Control of Police Misconduct. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.;

CORMAN, Hope; MOCAN, Naci. Carrots, Sticks and Broken Windows. Journal of Law and Economics, 2005.

DIXIT, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. In:

The Journal of Human Resources, vol. 37, nº 4 (Autumn, 2002), pp. 696-727.

ECK, John E.; MAGUIRE, Edward R. Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence. In BLUMSTEIN, Alfred. WALLMAN, Joel (eds.). The Crime Drop in America. Cambridge, 2000.

FAJARDO, Álvaro; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira. Programa Estado Presente: em Defesa da Vida. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Guia Copa Segura. BID, 2013.

FRÜHLING, Hugo. Police Reform and the Process of Democratization. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather (eds.). Crime and Violence in Latin America. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2003.

GARCÍA, Juan Felipe; MEJIA, Daniel; ORTEGA, Daniel. Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia's Plan Cuadrantes. 2013.

GOLDING, Heather (eds.). Crime and Violence in Latin America. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2003.

GOMES FILHO, Ironcide. Responsabilidade social da educação superior: o bacharelado em ciências policiais de segurança e ordem pública da APMBB em questão. La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura, v. 17, n. 1, jan./jun. 2012.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, SEDS. Programa de Controle de Homicídios FICA VIVO! Belo Horizonte, Junho de 2009.

HARCOURT, Bernard E.; LUDWIG, Jens. Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment. The Law School of the University of Chicago, 2005.

HEINEMANN, Alessandra; VERNER, Dorte. Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington DC. 2006.

HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. Public Administration Review, July/August, v. 66, n. 4, p. 515-520, 2006.

HORN, Murray J. Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public

Sector. Series: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, [1995] 2002.

ISP, Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Balanço Anual 2012 do ISP/RJ: Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro, 2012.

JARAMILLO, Alonso Salazar. A nova pele de Medellín. In: CAVALCANTI, Murilo (Org.) As Lições de Bogotá e Medellín: Do Caos à Referência Mundial mostra como as cidades colombianas venceram a violência e criminalidade e se tornaram modelos de gestão pública, 2013.

KELLING, George; SOUSA, William. Do Police Matter?: An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms. Civic Report, n. 22, 2001.

LEVITT, Steven. Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime: a reply. American Economic Review, September, 92, pp. 1244-250, 2002.

LOCHE, Adriana. Segurança e controle social: uma análise do policiamento comunitário. Tese de doutorado em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2012.

MACÊDO, Andréia de Oliveira. Polícia, quando quer, faz!: Análise da estrutura de governança do "Pacto pela Vida" de Pernambuco. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2012.

MARTIN, Gerard. A reinvenção do público em Bogotá. In: CAVALCANTI, Murilo (Org.) As Lições de Bogotá e Medellín: Do Caos à Referência Mundial mostra como as cidades colombianas venceram a violência e criminalidade e se tornaram modelos de gestão pública, 2013.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo. Relatório de pesquisa. NEV/USP. 1998.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. São Paulo Perspec., vol.18, n.1, pp. 103-110, 2004.

MILLER, Gary. Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy. Canada: Cambridge University Press, 1992.

OCDE, Organization for Economic Co-operation and Development. Performance related pay policies for government employees. Paris: OCDE Publishing, 2005.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. Das políticas de segurança às políticas públicas de segurança. São Paulo: Ilanud, 2002.

PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas; AZEVEDO, João Pedro. Prevenção e controle de homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

PERNAMBUCO. Governo do Estado de. Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública. 2007.

PMESP. Cartilha de Policiamento Comunitário. PMESP, 2007.

RATTON, José Luiz. 61 pontos sobre o Pacto pela Vida: o que funcionou, o que não funcionou, o que pode funcionar. Working paper. No prelo.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Instituto Igarapé, 2014.

ROEDER, Oliver; EISEN, Lauren-Brooke; BOWLING, Julia. What Caused The Crime Decline? Brennan Center for Justice at New York University School of Law, 2015.

SÁVIO, Robson. Os dez anos do Fica Vivo!: Uma análise crítica. Página pessoal de internet. Janeiro, 2013. http://www.dzai.com.br/robsonsavio/blog/conversandodireito?tv_pos_id=121666 Consultado em 04/08/2015.

SHAW, Margaret. CARLI, Vivien. Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime. Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010. International Centre for the Prevention of Crime United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Montreal, 2011

SILVA, Michele Duarte. O Programa Fica Vivo! em Belo Horizonte: implantação e execução nos bairros Ribeiro de Abreu, Paulo VI e Conjunto Paulo VI. Apresentação no 9º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 29 de julho de 2015.

SILVEIRA, Andréa Maria. et. al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. Rev. Saúde Pública, 44(3), 496-502, 2010.

SOUZA, Talles Andrade. A atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade (Programas FICA VIVO! e Mediação de Conflitos) em aglomerados urbanos de Minas Gerais. Apresentação no 9º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 29 de julho de 2015.

TRAVIS, Jeremy; WAUL, Michelle. Reflections on the Crime Decline: Lessons for the Future? Proceedings from the Urban Institute Crime Decline Forum. Washington DC, Urban Institute Justice Policy Center, 2002.

UNODC. Global Study on Homicide 2013: trends, contexto, data. Vienna, 2014

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. Os governos locais e a segurança cidadã. PNUD, 2005.

ZIMRING, Franklin E. The Great American Crime Decline. New York: Oxford University Press, 2007.

Legislação

• Estado de São Paulo

Lei nº 9.155, de 15 de maio de 1995.
Resolução SSP 160/2001.
Resolução SSP 161/2001
Resolução SSP 516/2000.
Decreto nº 39.900, de 1 de janeiro de 1995.
Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997.
Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985.
Resolução SSP 37, de 16 de maio de 1985.
Decreto nº 25.366, de 11 de junho de 1986.
Lei complementar nº 974, de 21 de setembro de 2005.
Decreto nº 60.873, de 03 de novembro de 2014.
Nota de Instrução PM-3/004/02/97.
RI-27-PM - Boletim Geral PM 152/03.
Lei complementar nº 1.036, de 11 de janeiro de 2008.
Decreto nº 54.911, de 14 de outubro de 2009.
Diretriz Geral de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, de 15 de abril de 2010.
Decreto nº 43.286, de 3 de julho de 1998.
Resolução SSP 248, de 30 de junho de 2000.
Resolução SSP 157, de 27 de outubro de 2014.
Resoluções SSP 52, 53 e 54, de 8 de maio de 2015.
Decreto nº 47.694, de 7 de março de 2003.
Portaria DGP nº 1, de 04 de fevereiro de 2000.
Portaria DGP nº 43, de 29 de novembro de 2013.
Resolução SSP 05, de 07 de janeiro de 2013.
Lei nº 15.276, de 02 de janeiro de 2014.
Lei Complementar nº 1.245, de 27 de junho de 2014.
Resolução Conjunta CC/SGP/SF/SPDR nº 07, de 05 de setembro de 2014.
Resolução SSP nº 157, de 27 de outubro de 2014.

• Estado do Espírito Santo

Decreto nº 2652-R, de 03 de janeiro de 2011.

• Estado de Minas Gerais

Decreto 43.334, de 20 de maio de 2003.
Instrução nº 0002/05-CG, da Polícia Militar.
Resolução Conjunta nº 160, de 14 de janeiro de 2013.
Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014.

• Estado de Pernambuco

Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PESP-PE 2007).

Decreto nº 38.576, de 27 de agosto de 2012.

Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010.

Lei nº 14.319, de 27 de maio de 2011.

Lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011.

• Estado do Rio de Janeiro

Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009.

Decreto nº 41.653, de 22 de janeiro de 2009.

Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011.

Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009.

Decreto nº 43.989, de 12 de dezembro de 2012.

APÊNDICE

IPECE: Segurança Pública: um novo modelo de metas e premiações

RÉGIO FAÇANHA DANTAS²⁸

28. Este texto foi originalmente publicado pelo IPECE na série Textos para Discussão, volume 106, Junho/2014.

1. INTRODUÇÃO

O bem mais valioso do indivíduo é a vida, um direito universal e incontestável. Neste sentido, o homicídio é o mais violento dos crimes. A humanidade, em todos os tempos, busca sua segurança, a proteção à vida, sendo o Estado o provedor por meio da segurança pública. Mas qual a definição de Segurança Pública? A complexidade desta resposta está relacionada aos múltiplos fatores inerentes à criminalidade, assim como às diversas dimensões que se relacionam ao tema.

Na Constituição Federal Brasileira de 1988 há uma definição oficial do conceito de segurança pública. No Art.144 é definido que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A constituição não deixa clara a definição, limitando-se à composição sucinta de seus órgãos. Santos (2005, p.1)¹ destaca que o conceito de segurança pública é bastante amplo, “não se limitando à política de combate à criminalidade e nem se restringindo à atividade policial”. Para este autor, segurança pública vai além da competência do Estado em garantir a segurança de pessoas e de bens no território brasileiro, com o respeito às leis e a manutenção da paz e ordem pública. O conceito de segurança pública envolve políticas que também passem pelas dimensões econômica, social e de saúde, além de estar ainda relacionado ao próprio conceito de crime. A ocorrência ou existência de um crime exige políticas de segurança pública, implicando na existência de sistemas de justiça para punir e coibir a prática criminal.

Emerge-se a insegurança pela probabilidade de um indivíduo sofrer um crime em todos seus aspectos. O crime mais forte é o que tira a vida das pessoas, os homicídios, razão porque é comum os índices de homicídios serem usados para definir o grau da violência existente em uma determinada região.

Embora usualmente o índice de homicídio seja utilizado para mensurar a violência, esta poderia ser medida, pela complexidade do tema, por toda agressão à vida e a dignidade humana². Como exemplo, considerem-se duas regiões “A” e “B”, em que a região “A” tem o índice de homicídio/100 mil habitantes igual a 50 e outra, a região “B”, com índice de 30. A região “A” tem sua sociedade com padrões elevados de educação, saúde, saneamento básico, etc., apesar do alto índice de criminalidade. Já a região “B”, tem sua população eminentemente pobre, sem ter o mínimo necessário para sobrevivência, sem perspectivas de uma vida longa e muito menos de perspectivas de ascensão social. Neste caso, qual seria a região mais violenta? A complexidade do tema e de suas dimensões passa necessariamente por diversas dimensões.

Observando o último estudo da ONU sobre mortes violentas por homicídios, quase meio milhão de pessoas foi assassinada em 2012, um número altíssimo. O sul da África

¹ SANTOS, Clayton Rom. O conceito de segurança pública. Brasília, DF: [s.n], 2005. Disponível em: <http://www.unsara.edu.br/develoads_2005/informacoes_seguranca_publica_texto.pdf>

² Os índices de corrupção, por exemplo, constituem uma grande agressão à dignidade humana, quando os desvios de recursos dos bens públicos para “bolsas privadas” reduzem o acesso da população à saúde, educação, além da própria segurança pública, “matando” a expectativa da sociedade quanto à uma vida melhor.

é um dos mais violentos do mundo e a África do Sul tem taxa de 31 homicídios por 100 mil habitantes. Na América do Sul, a Venezuela tem o menor índice: 33,7 por 100 mil habitantes. Em seguida estão Colômbia (30,8) e Brasil (25,2). No México, o índice é de 21,5 por 100 mil. O Brasil tem o maior número absoluto de assassinatos: mais 50 mil casos em 2012, 11% do total mundial. Em relação ao conjunto da população, a taxa segue estável: 25 por 100 mil habitantes. O Mapa 1, a seguir, demonstra a taxa de homicídios em termos geográficos no mundo, do estudo da ONU³.

Mapa 1: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes segundo países



Fonte: Estudo da ONU - 2014: <http://www.unodc.org/pdf/brazil/pt/crima/informacoes-adicionais.html>

No Brasil, o número de homicídios vem aumentando continuamente nos últimos 20 anos, atingindo 27,1 por 100 mil habitantes em 2011, registrando taxas maceráveis. Desde 2008 o Brasil ultrapassou a marca de 50.000 homicídios no ano, número superior a países em guerra⁴.

O padrão de homicídios no Brasil é muito alto, assim como de outros crimes. Isso mostra como não conseguimos enfrentar o problema da criminalidade urbana, além de evidenciar a necessidade urgente de reformas estruturais, para melhorar as investigações, o policiamento ostensivo e atacar todas as dimensões relacionadas com a violência. Social, econômica, geográfica, demográfica e até cultural.

O Gráfico 1 exibe uma redistribuição do crime no Brasil, onde a região Nordeste aumentou de 39,5 homicídios por 100 mil habitantes em 2001 para 60,9 em 2011, última atualização do Sistema de Informação de Mortes – SIM/DATASUS. Observamos um caminho contrário na região Sudeste, onde o índice passou de 58 em 2001 para 19,4 em 2011. Convém ressaltar as inconsistências existentes no SIM, informadas no estado do IPBA⁵, como foi o caso dos HO (Homicídio Ocultos), oriundos de “erros” de preenchimento no sistema. No resumo do trabalho, fica clara a preocupação com a queda vertiginosa ocorrida em alguns estados brasileiros, principalmente no Sudeste.

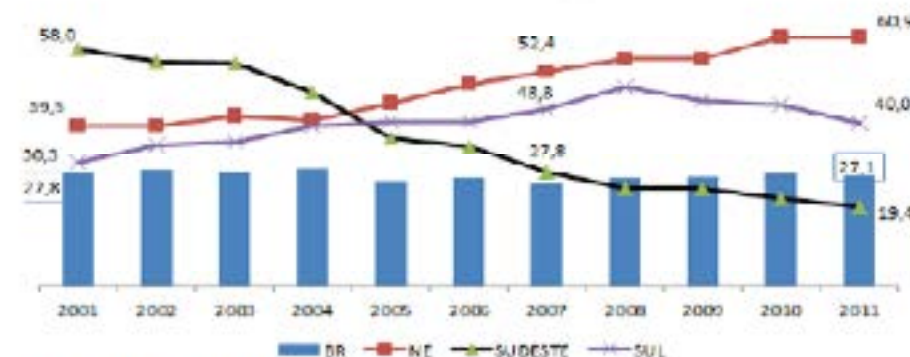
³ Fonte: <http://www.unodc.org/pdf/brazil/pt/crima/informacoes-adicionais.html>

⁴ Mapa da Violência de 2013.

⁵ Texto para discussão 1848. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Rio de Janeiro, 2013.

Não obstante, nas últimas anos, verificou-se um pronunciado fenômeno de aumento das mortes violentas cuja origem não foi determinada. Tal fato não se deu de forma generalizada no país, mas ficou circunscrito, principalmente, a sete estados: Rio de Janeiro; Bahia; Rio Grande do Norte; Pernambuco; Paraíba; Minas Gerais e São Paulo. (CERQUEIRA, 2013).

Gráfico 1 - Evolução dos Homicídios no Brasil x Regiões (NE, SUL E SUDESTE)



Fonte: SIM/Datasus/Ministério da Saúde.

Saliente-se que os gastos com segurança pública no Brasil aumentaram na última década, mas não foram suficientes e/ou não foram eficientes. Em 2012, de acordo com dados do relatório anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 61 bilhões de reais foram gastos com a segurança pública, um incremento de 16% nas despesas realizadas em relação a 2011. Como mostra o relatório, cerca de 40% deste total foram destinados à aposentadoria e aos inativos, ou seja, despesas que seriam de segurança social e não de segurança pública.

Com a relação às despesas com a função Segurança Pública, o estado do Ceará ocupava a 26ª colocação em 2006 passando em 2012 para a 13ª colocação nos gastos com a função segurança sobre os gastos totais. Esta participação aumentou ao longo dos anos do atual governo, traduzindo o foco nesta função. Demonstra-se no Gráfico 2 que a participação nos gastos com segurança aumentou 100% no período de 2006-2013.

Gráfico 2 – Evolução dos Gastos com a Função Segurança / Total (2006-2013)



Fonte: Ministério da Fazenda/Sistema de Informações Sociais – SIN

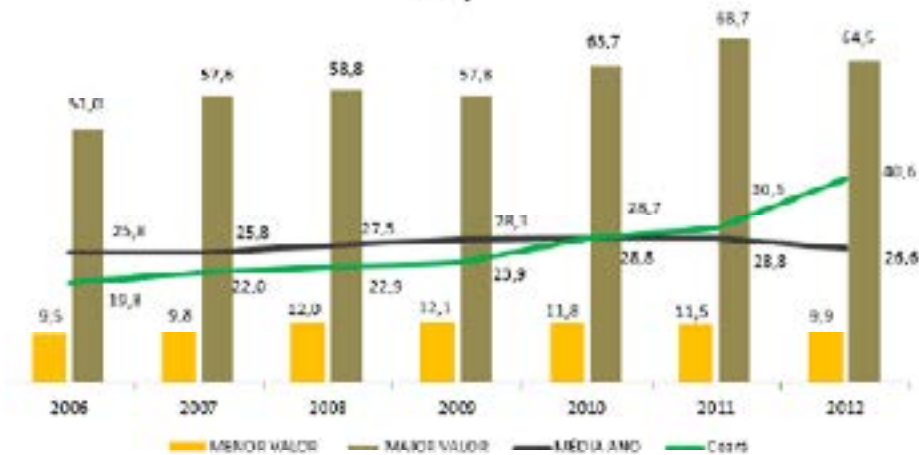
Apesar do dinamismo dos investimentos, alocados em novas delegacias, viaturas, polícia comunitária, academia de polícia, aumento de salário real e de efetivo policial, a criminalidade ainda vem aumentando no Estado, acompanhando o ritmo brasileiro, principalmente da região Nordeste.

Essas despesas da função segurança pública elencadas no Gráfico 2 referem-se a gastos tanto de pessoal, demais custeio da pasta e de investimentos. A elevação explica-se pelo aumento do efetivo policial, de salário real e demais benefícios, além de investimentos como os elencados no parágrafo anterior, sem esquecer-se dos reflexos dos aumentos salariais dos inativos.

Partindo-se de 2006, os gastos na função de Segurança Pública tiveram uma evolução anual expressiva, passando de R\$ 697 milhões em 2006 para R\$ 1,46 bilhão em 2013, o que significou um crescimento real de 110% neste período.

O Gráfico 3 apresenta o maior e o menor valor de homicídio no Brasil, incluindo a média de cada ano. Observa-se que o Ceará estava abaixo da média nacional até 2010, sendo que a partir de 2011 passou a superar a média nacional.

Gráfico 3 - Ceará x UF Brasileira - Índices Médios e Extremos de Homicídios (2006 - 2012)



Fonte: SIM/IBRATASUL até 2011. Para 2012 - Mapa da Violência.

Em 2012, o menor valor da taxa de homicídios por 100.000 habitantes foi de 9,9 para o estado do Amapá. O maior valor do índice pertenceu ao estado de Alagoas, com 64,5. Nesse ano, o Ceará estava com o índice de 40,5, acima da média brasileira. Resulta-se que, em 2012, o Ceará teve um aumento atípico de 31,9% no índice, em relação a 2011.

Apesar da complexidade do tema de segurança pública, o Governo do Estado do Ceará tem acompanhado de perto a situação dessa área, adotando ações adicionais como novas ferramentas de enfrentamento ao problema da criminalidade, bem como realizando investimentos estruturantes.

Por exemplo, no segundo semestre de 2013, a nova gestão da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social criou as AIS - Áreas Integradas de Segurança com o objetivo principal de integrar as polícias e suas ações. No últimos 3 meses de 2013 houve uma variação negativa média de 6% nos homicídios. Continuando as ações de combate à violência, o Governo do Estado do Ceará lançou o programa "Em Defesa da Vida" no início de 2014, incluindo um plano de metas, acompanhamento e premiação por resultados na área de segurança pública.

Neste Texto para Discussão será detalhada a metodologia do modelo de Metas e Premiação⁴, que consiste numa proposta inovadora na área de segurança pública, que incorpora aspectos relacionados não apenas com a composição pecuniária, na qual a metodologia foi formulada, mas também diversos efeitos parciais chamados de externalidades positivas do modelo. A hipótese é que as metas deverão servir para estimular o policial além do impacto monetário, mas incorporar outros fundamentos da motivação humana. Além disso, pensa-se no policial como componente de um todo, de um grupo de pessoas públicas a serviço da sociedade, elevando o comprometimento de todos os atores envolvidos.

Com relação à estruturação deste texto, elenca-se no primeiro capítulo a problemática, hipótese e objetivos do trabalho. No capítulo 2 são comentados os aspectos técnicos relevantes sobre metas e premiação-remuneração variável, incluindo análise sobre motivação e comprometimento. A nova metodologia com os modelos de metas e premiações é definida no capítulo 3, enquanto as considerações finais estão dispostas no capítulo 4.

⁴ A motivação principal para criação desses modelos foi que sua execução provocasse diversas externalidades positivas junto aos policiais, Secretaria de Segurança Pública e para a própria sociedade, com o objetivo básico de redução da criminalidade. Tais externalidades serão expostas ao longo do texto.

2. ASPECTOS TEÓRICOS RELEVANTES: METAS E PREMIAÇÃO

O fato gerador e motivacional deste trabalho é contribuir no combate à criminalidade, dotando o Estado de mais uma ferramenta para trazer paz à sociedade. Isso se inicia pelo planejamento⁷ das ações *a priori*, objetivando a criação de um modelo de definição, distribuição de metas e de remuneração dos resultados.

A meta⁸ neste contexto está ligada ao bem público⁹ chamado de segurança pública onde sua “produção” objetiva satisfazer uma necessidade humana, da sociedade, no caso, a necessidade primordial que é a proteção à vida, garantida constitucionalmente. A meta em si está intimamente ligada com o coletivo e não com a satisfação de um só indivíduo.

As metas são as decisões políticas elegeradas quantitativamente. Para a construção de políticas públicas, os tomadores de decisões necessitam de modelos e técnicas para balizarem suas decisões e minimizarem os erros. Mesmo modelos simples, ancorados na experiência (*feedback*) do tomador de decisão, são necessários e muitas vezes utilizados inconscientemente. O fato de você não ultrapassar uma avenida a pé sem olhar para os lados é porque você tem um “modelo probabilístico” em sua mente que lhe diz que há uma chance alta de ser atropelado por carros caso você continue o modelo.

Enquanto os objetivos estratégicos são de dimensões mais abrangentes, as metas de desempenho são ações concretas e objetivas, necessárias ao atingimento destes objetivos, e que vão constituir, em última análise, o mesmo básico da avaliação e mensuração do desempenho institucional. O princípio fundamental da avaliação não é apenas medir se determinado resultado foi alcançado, mas proporcionar informações suficientes para desencadear um processo que permita identificar as oportunidades de melhoria de forma contínua. Para tanto, é necessária a existência de uma ferramenta que permita avaliar se os resultados foram alcançados e identificar as causas dos desvios ocorridos, de forma a mensurar o desempenho do sistema (órgão, processo, etc.) como um todo.

⁷ De acordo com Oliveira (1993), pode-se distinguir o planejamento em três tipos: estratégico, tático e operacional. De uma maneira resumida, entende-se que o planejamento estratégico envolve os objetivos de uma organização e a sua eficácia de maneira global, possuindo alcance temporal prolongado e elevado grau de irreversibilidade. Enquanto que o planejamento tático envolve os meios para atingir os objetivos especificados, referindo-se assim aos componentes da organização e à sua eficiência. Este tipo de planejamento representa justificações dos objetivos de longo prazo traçados no planejamento estratégico. Já o planejamento operacional possui prazos mais curtos, uma amplitude menor e uma maior flexibilidade que o nível tático, identificando os procedimentos e processos específicos requeridos nos níveis mais operacionais.

⁸ Meta é o objetivo de forma quantificada.

⁹ Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não-rival”. O consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem por outros integrantes da sociedade. Outra característica do bem público é o princípio da “não-exclusão” no consumo desses bens, pois é difícil ou mesmo impossível, impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público. Para mais informação, ver (Giambiagi & Allen, 2000).

2.1 META

A meta é algo que se deseja, mas só é possível mantê-la se puder ser medida, determinada. A meta deve se relacionar com o tempo; o aspecto temporal é fundamental e deve ser compatível com o horizonte de planejamento pré-definido. O tempo fixa a meta e os esforços para alcançá-la, podendo levar assim, a cada período percorrido, avaliações que podem ocasionar correções de ações e/ou da própria meta.

Meta é o caminho ou o passo a passo para se chegar a um objetivo. É um marco, um limite, um desafio, algo que se pode realizar, uma etapa a ser atingida dentro de um objetivo, no seu todo ou em parte.

Criar metas passa primeiramente pela percepção de que algo precisa ser feito para melhorar os resultados atuais, provocando a elaboração de um projeto com instruções *a priori* para tomada de decisão. Quando se elabora um projeto público, supõe-se que deverá ser tomada uma decisão sobre o que fazer a partir de um diagnóstico da problemática atual e de sua tendência, no caso, a criminalidade no Estado. Levanta-se e dimensiona-se todos os impactos favoráveis e desfavoráveis. Esses impactos ainda não se realizaram, mas devem ser identificados, analisados, quantificados e avaliados. As metas podem ser estruturadas a partir de uma nova posição onde os objetivos do governo devem estar compatibilizados e acompanhados.

Conforme Clemente (1998), os projetos públicos, como ocorre com os projetos privados, precisam ser avaliados para se determinar se constituem um vantajoso de recursos. De forma simplificada, compreende a avaliação das seguintes fases:

- Definição de objetivos e metas;
- Elaboração de alternativas, regulamentos, programas e projetos;
- Previsão de desempenho e dos impactos das alternativas;
- Avaliação *ex ante*;
- Escolhas dos projetos a serem executados.

2.1.1 EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE

A instigação de meta também busca maximizar a eficiência dos recursos alocados. A alocação eficiente do capital é uma exigência e uma das características mais importantes da economia: a escassez. Os recursos são escassos, não são abundantes. A escolha eficiente¹⁰ entre os diversos usos alternativos é que vai ditar a decisão.

A busca de eficiência é traduzida na relação maior resultado x menor custo. Em se tratando de um bem público, este também privado deve ser adaptado, de forma que a eficiência signifique mais benefício social com menos recursos, entendendo-se benefício como a paração de mais proteção às pessoas, ou seja, dar lhes segurança de ir e vir para usufruir de todos seus direitos democráticos e constitucionais.

¹⁰ Focando-se por alocação eficiente argüem-se que se maximizará a produção (bem segurança pública) com o menor custo possível, satisfazendo é claro, os anseios da sociedade.

Otimizar a eficiência passa necessariamente pelo aumento da produtividade dos recursos usados na produção da segurança: Máquinas, equipamentos, tecnologia, capital humano e capacidade gerencial.

2.1.2 INDICADORES RELACIONADOS COM AS METAS

A pesar da importância e relevância que é a segurança pública para a sociedade, a mesma exige que o Governo faça alocação dos recursos de maneira eficiente, maximizando o uso a fonte dos recursos. A implantação de qualquer projeto, seja de novas estruturas físicas, equipamentos ou de gestão, requer um amplo estudo de projeto para avaliar não apenas os custos e benefícios em termos financeiros, mas também e, principalmente, em benefícios sociais, que podem ser entendidos como a diminuição da criminalidade e segurança pública eficaz para a sociedade. Isto sugere que os impactos em todas as dimensões sejam igualmente avaliados antes e durante as atividades.

Avaliar e monitorar requer a construção de indicadores de segurança pública compatíveis com as metas definidas. Para avaliar o resultado de programas e intervenções governamentais, espera-se contar com indicadores de segurança válidos e precisos, que permitam imprimir confiança ao diagnóstico e prognóstico da realidade almejada. A transparência dos resultados é imperativa. Os indicadores de segurança traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse, definidas a partir de escolhas técnicas e/ou políticas realizadas anteriormente. Também possibilitam o acompanhamento das condições bem-estar da população e da eficácia no uso dos recursos físicos, materiais e humanos disponíveis e da gestão, por parte do poder público e da sociedade civil.

2.1.3 METAS X MOTIVAÇÃO

As metas deverão gerar motivação¹¹. Os modelos tradicionais de remuneração fixa para o servidor não se propõem a servir como forma permanente de incentivo à melhoria do desempenho do servidor. Uma opção é a premiação por resultados que atrela o cumprimento de metas à premiação em dinheiro ou equivalente.

Conforme Lopes & Bimbatti (2012), as Teorias da Motivação determinam uma série de pensamentos, mas um único objetivo: o comportamento existente em cada indivíduo. Essas teorias, sejam elas antigas ou contemporâneas, buscam diferentes ideias, umas voltadas à rotatividade, outras à produtividade, assim elas se aquecem e se completam. De tão complexa, compatível com o ser humano, podemos elencar diversas teorias sobre motivação, tais como: Teoria X e Y de McGregor, Teoria dos dois fatores de Herzberg, Teoria de necessidades de McClelland, Teoria da autodeterminação, Teoria da avaliação cognitiva, Teoria da expectativa, entre outras.

As metas devem gerar motivação, que por sua vez, deverão gerar comprometimento. Um funcionário comprometido tende a se envolver em todo processo, evitar

¹¹ Motivação (do Latim *movere*, mover) é o processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de determinado OBJETIVO, quantificado e dado através de META.

desperdiçar, cumprir metas, buscar qualidade e esta condição faz com que não tenha o desejo de cruzar os braços. Para Lopes & Bimbatti, (2012), Comprometimento Profissional é quando uma pessoa tem um ideal de profissão e de trabalho, então ela dedica-se à sua formação, estudo, portanto, comprometida.

As expectativas dos servidores públicos são diferentes das dos funcionários do setor privado, assim como suas motivações. Enquanto em uma empresa privada o funcionário é condicionado a atender-se para o nível da produtividade em função do lucro esperado, no setor público o servidor tende a direcionar o foco para a natureza do trabalho em si. Ampliar esta visão ou este foco através das metas é um grande desafio, fazendo com que não ocorra efeito contrário, de desestimulo por metas não bem definidas. A diminuição da motivação intrínseca frente a um sistema de estímulos e recompensas (motivadores extrínsecos) é conhecido, como destaca Assis & Neto (2011), como efeito deslocamento, expulsão ou *crowding out effect*, termo bastante utilizado na literatura sobre o assunto.

2.2 SISTEMAS DE PREMIAÇÃO

Meta requer compensação ou contrapartida pela sua realização. Wood Jr & Picarella Filho (1999) destacam que a remuneração variável tem como principal função ligar o salário aos reais esforços realizados pelo funcionário para alcançar determinado resultado. Com isso a empresa alinha os interesses dos empregados aos seus objetivos.

O termo "remuneração variável" recebe também outras denominações como *pay for performance*, remuneração flexível, ou ainda, remuneração estratégica, mas basicamente possuem o mesmo objetivo. Na opinião de Souza et al (2006), a função principal da remuneração variável é "vincular remuneração ao desempenho, criando mecanismos de incentivo para o alcance de objetivos e superação de desafios que se colocam periodicamente para as empresas, equipes e indivíduos".

Os valores pagos com o título de remuneração variável são assim denominados porque estão relacionados com os resultados da organização ou desempenho, sujeitos a variações, de indivíduos, equipes, unidades de negócios, da empresa ou de órgãos governamentais.

3 METODOLOGIA

Em 10 de abril de 2014, ocorreu o lançamento do programa "Em Defesa da Vida", um novo e continuado esforço do Governo do Estado do Ceará para levar mais segurança aos cearenses. Uma das ações para avançar na paz em nosso Estado foi a implantação da Lei nº 15.558, de 11 de março de 2014, que dispõe sobre o sistema de compensação pelo cumprimento de metas por indicadores estratégicos de criminalidade no Ceará.

Nesta parte do trabalho, será definida a metodologia usada, incluindo os modelos para a definição das metas, distribuição da premiação (entenda-se compensação pecuniária).

Conforme Sodré (2007), um modelo é normalmente uma simplificação do mundo real ou alguma forma conveniente de trabalhar com este mundo, mas as características essenciais do mundo real devem aparecer no modelo, de modo que seu comportamento seja igual ou semelhante àquele do sistema modelado.

Deste modo, houve a necessidade de se conhecer esta realidade, além dos aspectos teóricos, ter a sensibilidade necessária em relação às variáveis relacionadas à segurança, incluindo os recursos humanos, os policiais, a estrutura da segurança, a dinâmica criminal e os fatores de insegurança para a sociedade. A ideia por trás de um modelo é propiciar a realidade do objeto de estudo através de algumas variáveis relevantes. Sabe-se que inúmeros fatores atuam sobre a criminalidade, sobre a sensação de insegurança, sobre a produtividade e efetividade da polícia e da gestão governamental. O desafio, então, é, através da ciência, capturar apenas as variáveis relevantes e negligenciar aquelas com mínimos impactos, para que seja possível a criação e aplicação de um modelo.

A princípio, é de conhecimento da população o esforço do governo do Estado do Ceará na implantação de uma nova estrutura para as polícias, destacando-se o aumento de 100% nos gastos com a função segurança em relação a 2006, evidenciado no gráfico 1.2. Os gastos eram da ordem de R\$ 646 milhões em 2006, passando para R\$ 1,47 bilhão em 2013. Neste mesmo esforço, houve aumento das despesas com pessoal da segurança também em 100%, incluindo aumento real de salários em média de 93% e crescimento de efetivo em 43%, com 7.434 novos policiais. Outros investimentos relevantes foram feitos, foram criadas 62 novas delegacias, nova academia de polícia e polícia comunitária com o Ronda do Quarteirão, além da renovação completa de toda frota de veículos.

Apesar do enorme esforço e a resolução de lacunas de estrutura e efetivo históricas, ainda não ocorreu a diminuição esperada na criminalidade. O crime é fruto de diversas dimensões como já expostas, muitos dos fatores foram criados em décadas, mudar esta realidade requer esforço contínuo.

Para entender esta nova ação no combate ao crime, através da implantação deste modelo de Metas e Premiação, suponha-se o modelo como a introdução de uma nova tecnologia de gestão, mudando o modo operante atual.

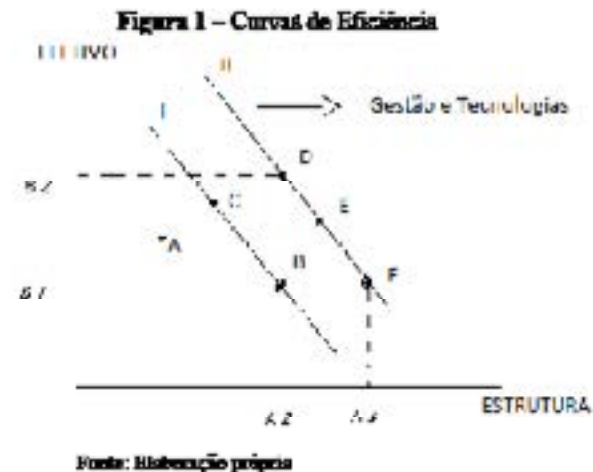
A Figura 1, abaixo, mostra as possibilidades de combate à criminalidade, usando a estrutura física atual (equipamentos, delegacias, viaturas, etc.) além do efetivo das polícias. Assim, estar sobre a curva I é usar todos esses fatores (efetivo versus estrutura) em plena capacidade e com determinada efetividade I. Caso não se tenha uma boa gestão e/ou motivação dos atores, teríamos o uso não eficiente dos fatores, fazendo com que a segurança operasse no nível A, abaixo da curva I, com capacidade ociosa, com a produtividade abaixo do nível ótimo¹².

No médio e longo prazo, com a nova estrutura e efetivo, ocorreriam, provavelmente, diminuições na criminalidade, mas aqui cabe bem a frase célebre do economista John Keynes: "no longo prazo todos estamos mortos". Esforço contínuo é necessário para acelerar essa efetividade incorporando nova gestão e tecnologias cada vez mais aperfeiçoadas.

¹² Entenda-se por nível ótimo aquele que se extrai o máximo de produção possível para dada capacidade instalada. Leia-se aqui produção como produção do bem "segurança".

Nesse contexto, além de um novo modelo de gestão implementado com a criação das Áreas Integradas de Segurança e de outras ações concomitantes, entra esta nova ferramenta "tecnológica de gestão", onde as metas e premiações objetivam elevar a efetividade da curva de I para II e assim, com a estrutura e efetivo atuais, obtermos índices melhores e mais rápidos na segurança, alcançando a efetividade II.

Estar no ponto A é ter ineficiência no uso dos recursos. Nos pontos C e B é alcançar a máxima efetividade, dadas as condições atuais. Passar para os pontos D, E ou F só terá positivo com inovações tecnológicas (ex. gestão). Espera-se que o sistema de metas e premiação, mais do que um sistema de compensação pecuniária seja gerador de motivação, comprometimento e produtividade dos policiais e de toda estrutura a partir das externalidades positivas geradas que serão definidas neste trabalho.



3.1 MODELO DE METAS

Meta, para fins do disposto no modelo, constitui o objetivo preestabelecido que se deseja alcançar para redução da criminalidade fixada considerando a realidade distinta existente entre as localidades objeto de sua aplicação.

A metodologia de definição e distribuição das metas e compensação pecuniária considerará as seguintes divisões territoriais do Estado, implementadas pelo Governo do Estado do Ceará como parte do programa "Em Defesa da Vida". As divisões territoriais do Estado definidas na Portaria n° 90-2014-GS seguem como:

A – Território: o espaço geográfico correspondente a duas ou mais Áreas Integradas de Segurança, sob a responsabilidade de um Grande Comando;

B – Área Integrada de Segurança: o espaço geográfico delimitado por uma Delegacia Seccional da Polícia Civil e/ou Batalhão de Polícia Militar agrupando um conjunto de bairros.

As Áreas Integradas de Segurança seguem a distribuição abaixo nos respectivos territórios:

Tabela 1 – Distribuição das AIS nos Territórios

| TERRITÓRIO | AIS |
|----------------------|--------------------|
| CAPITAL | 1, 2, 3, 4, 5, 6 |
| REGIÃO METROPOLITANA | 7, 8, 9 |
| INTERIOR SUL | 10, 11, 15, 16, 18 |
| INTERIOR NORTE | 12, 13, 14, 17 |

Fonte: Elaboração própria

3.4.4 PREMISSAS DO MODELO DE METAS

As metas foram estabelecidas observando as seguintes premissas:

I – A utilização de um fator percentual de manutenção, ampliação ou redução, segundo critérios técnicos, para identificação das oportunidades positivas e compatíveis para o ano.

Este fator de redução, manutenção ou ampliação vai depender do perfil do indicador, por exemplo: Um indicador de homicídio é do tipo quanto menor, melhor, sendo um indicador de redução. Um indicador de apreensão de drogas é do tipo quanto maior melhor, assim, um indicador de ampliação.

Para um indicador de redução, desconta-se por fora, ou seja, utiliza-se a fórmula IMr (na equação 1.A) para encontrar os valores limites da meta para o próximo período. Para um indicador de ampliação, utiliza-se a fórmula IMA (na equação 1.B) para encontrar os valores limites da meta para o próximo período.

$$IMr = IA \cdot (1 - i)^n \quad \text{Equação 1.A}$$

$$IMA = IA \cdot (1 + i)^n \quad \text{Equação 1.B}$$

Onde:

IMr = Índice da Meta de Redução

IMA = Índice da Meta de Ampliação

IA = Índice Atual

i = Taxa de Redução ou Ampliação

n = Período para Redução ou Ampliação

Para calcular o tempo em que os objetivos serão atingidos, caso a meta seja alcançada para cada período, foram usadas as equações logarítmicas 2.A e 2.B para cálculo de N (Tempo):

$$N = \frac{\ln\left(\frac{IMr}{IA}\right)}{\ln(1 - i)} \quad \text{Equação 2.A}$$

$$N = \frac{\ln\left(\frac{IMA}{IA}\right)}{\ln(1 + i)} \quad \text{Equação 2.B}$$

Onde:

Ln = Logaritmo Natural

IMr = Índice da Meta de Redução

IMA = Índice da Meta de Ampliação

IA = Índice Atual

i = Taxa de Redução ou Ampliação

N = Período para Redução ou Ampliação até chegar ao Objetivo

Supondo-se que o índice atual seja 51,40 homicídios por 100 mil habitantes e se deseja chegar à taxa de 38,4 no final do período total planejado, caso a meta seja reduzir o índice em 6% ao ano, o objetivo será alcançado em 4,7 anos.

II – A análise da série histórica dos indicadores de criminalidade do Estado, da Região Nordeste e do País, o estudo de tendência, assim como a dinâmica criminal em todos os seus aspectos são utilizados para definição do fator percentual a ser aplicado na definição das metas;

Análise da série histórica é usada para tentar verificar a sensibilidade do indicador no tempo, ou seja, análise de sensibilidade, se os indicadores de criminalidade variam em pequenos desvios e/ou são muito voláteis, com grandes desvios padrões. O objetivo é colocar metas compatíveis com a realidade de cada indicador. Não se pode colocar uma meta de redução de homicídios de 30% ao ano quando, historicamente, seria inenquívoco.

Utilizando-se os dados do SIM/DATASUS das capitais brasileiras de 2009 a 2011 para índice de homicídio por 100 mil habitantes, para as 27 cidades que obtiveram em algum ano redução dos índices, a média de diminuição foi de -3,0 com desvio padrão de 4,1 para mais ou para menos. Isso demonstra que as reduções são menos sensíveis.

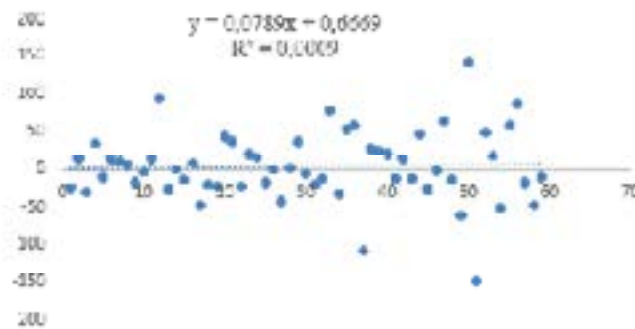
Com relação ainda à análise histórica e de tendência, os gráficos abaixo dão as seguintes informações. O gráfico 4.A relaciona no período de 2009 a 2013, mês a mês, os índices de CVLI. Observa-se através da equação da linha de tendência¹⁹, um R² baixíssimo, o R² traduz se há alguma tendência nos dados históricos, quanto mais

¹⁹ Diversos modelos de séries temporais poderiam ser tentados aqui para os objetivos desta seção a simplicidade dessa regressão foi suficiente. No gráfico 4-B analisou-se também a sazonalidade da série com o uso do modelo sazonal.

próximo de 1, maior a tendência pelo ajuste do modelo temporal. Para o caso mês a mês, a falta de uma tendência reflete a sazonalidade do crime, em que um mês não tem relação com o mês anterior, com exceção de uma atipicidade, guerra, greve da polícia, ou outro fator exógeno. Já no gráfico 4-B com dados anualizados, observa-se um R^2 de 0,88, o que demonstra uma tendência no período de 2000 a 2013 e, como está com periodicidade anual, ameniza-se a sazonalidade além da função exponencial usada.

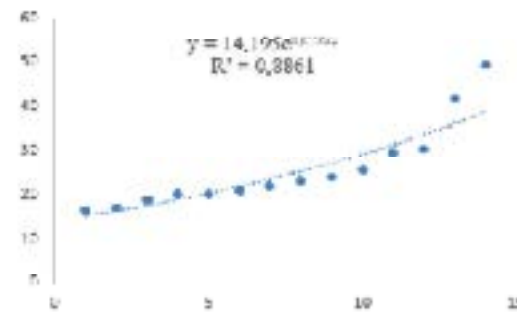
Prospecção o futuro a partir dos dados históricos requer inúmeros cuidados em virtude da não estacionariedade da série. Isso é uma grande restrição encontrada e evidenciada na teoria de séries temporais. Após análise econométrica, foi observado que os dados seguem uma série temporal não estacionária, caminho aleatório. Isso significa que o índice de criminalidade do próximo período não segue uma tendência e sim um choque aleatório. Isso faz com que se deva evitar fazer prospecções com os dados originais.

Gráfico 4.A – Tendência Linear Mensal (2009-2013)



Fonte: SSPDS-CR. Elaboração própria

Gráfico 4.B – Tendência Exponencial Anual (2000-2013)



Fonte: SSPDS-CR. Elaboração própria

III - a distribuição das metas estratégicas por Área Integrada de Segurança se dará proporcionalmente ao seu histórico de criminalidade.

Os índices criminais têm variações no tempo irregulares, são influenciadas por variações cíclicas e sazonais. A passagem do tempo não é constante, não é linear, pois implica em mudanças climáticas, alterações das atividades sociais e econômicas,

favorecendo ou inibindo a ocorrência de determinados crimes. Existem diversas situações e fatores ligados ao calendário anual que explicam porque a criminalidade sobe ou desce sistematicamente, em certos momentos, como por exemplo, o período de carnaval, férias, etc. Observa-se no Gráfico 5 abaixo a sazonalidade de 2013 de crimes violentos letais e intencionais, CVLI.

Gráfico 5 – CVLI x Sazonalidade em 2013



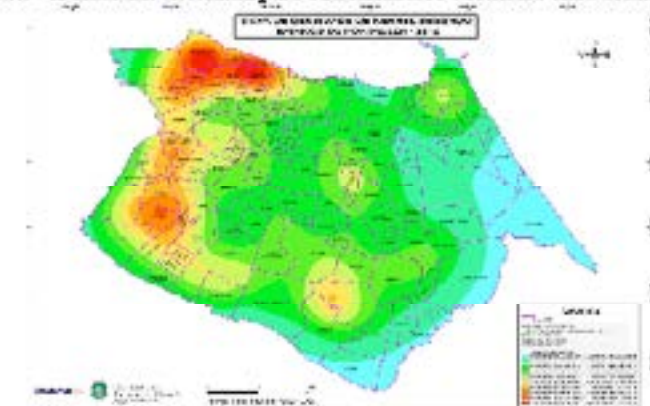
Fonte: SSPDS-CR. Elaboração própria

A sazonalidade dos dados criminais remete à lógica de comparar um período de tempo da análise com o mesmo do ano anterior. Por exemplo, 1º trimestre de 2014 com o 1º trimestre de 2013.

Distribuir as metas linearmente tanto no tempo como no espaço geográfico provocaria crises na distribuição das metas. No tempo se estaria desconsiderando a sazonalidade exposta anteriormente. Distribuir linearmente entre as áreas (bairros, regiões ou AIS) se desconsiderariam as diferenças relacionadas com cada área.

Este é o fenômeno da concentração espacial do crime, determinada por características sócio demográficas, geográficas, econômicas e históricas dos locais – aqui entendidos como AISs, bairros, cidades ou estados. No Mapa 2 abaixo, mostra-se a dinâmica espacial da criminalidade dos homicídios em Fortaleza. Observa-se a distinção da violência entre os bairros, onde as cores em vermelho equivalem aos bairros mais violentos.

Mapa 2 – Densidade de kernel para os homicídios ocorridos em Fortaleza – 2013

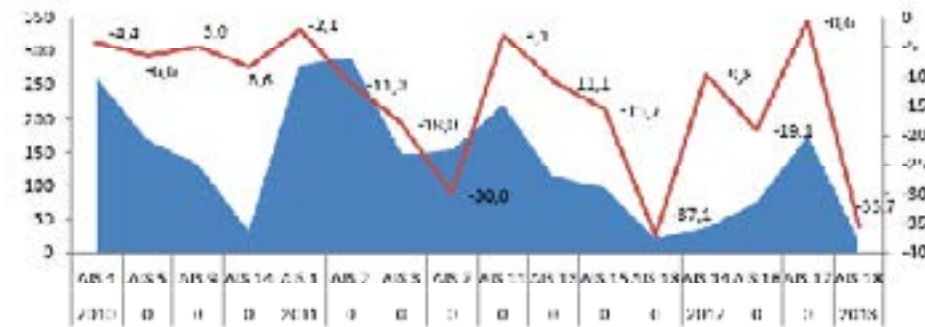


Fonte: SSPDS. Elaboração IBRAC

Fatores relevantes em nível socioeconômico contribuem para a relação violência x espaço geográfico, mostrados no Mapa 2. Em Cerqueira e Lobão (2004), através de um modelo de séries temporais, os autores conseguem averiguar que o crescimento populacional nas regiões urbanas, juntamente com o aumento da densidade populacional e desigualdade de renda, têm relação positiva com o aumento da criminalidade.

Além da averiguação via Mapa de Densidade de Kernel, foi analisada também a informação do nível da criminalidade nas AIS's. Observa-se que as AIS's que tiveram as maiores reduções do número de ocorrências foram as que possuíam elevados níveis de criminalidade. Constatou-se pela correlação negativa encontrada na série que a redução do número de crimes vem a taxas decrescentes. Significa que quanto menor o nível, menores deverão ser as taxas de redução do número de ocorrências, ratificando o uso da proporcionalidade de ocorrências na distribuição das metas. O Gráfico 6 mostra a correlação.

Gráfico 6 – AIS com Variação Negativa x Quantidade de Homicídios (2010-2013)



Fonte: SSWYS-CR. Elaboração própria.

Também com relação à meta de Crimes Violentos ao Patrimônio, com fator de redução, toda análise estatística anterior foi realizada. Para Meta de Apresentação de Drogas Ilícitas, que é uma meta de ampliação, procedeu-se algumas análises técnicas adicionais pela especificidade do tema.

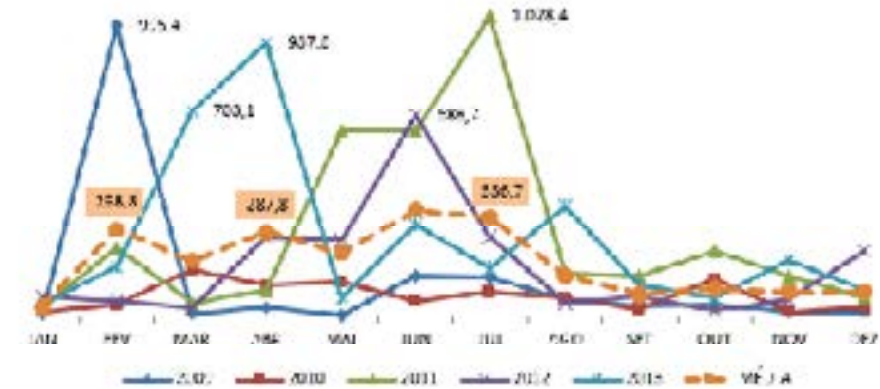
Com relação ao indicador apreensão de Drogas Ilícitas, para exemplificar o estudo, utilizou-se a série histórica de 2009-2013 no estado do Ceará, demonstrada no Gráfico 7.A. O objetivo é avaliar e perceber se existe na série tendência (de alta ou de baixa), sazonalidade²⁴ ou dados aleatórios, ou seja, ocorridos por acaso.

Observa-se que existem dados aleatórios ou espúrios, sem nenhuma relação temporal de causa e efeito ou de inércia como, por exemplo, em abril de 2013. Esse valor equivale a 370% da média histórica para o mês de abril e a 350% da média deste ano.

²⁴ É uma característica de um evento que ocorre sempre em uma determinada época do ano ou outro período delimitado.

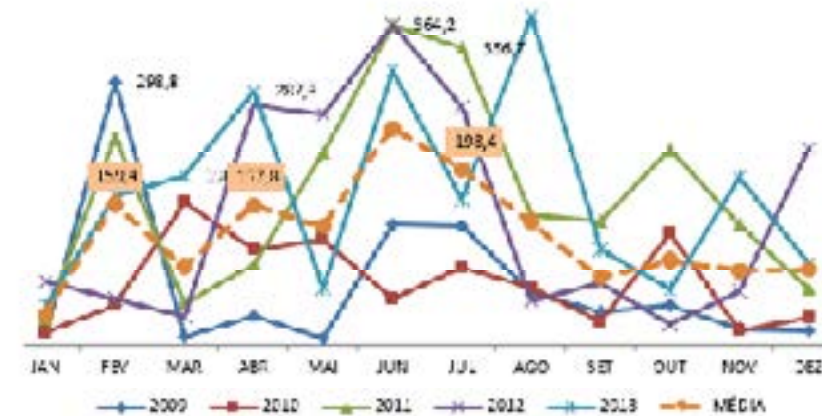
Os dados aleatórios provocam distorções na análise da série, sendo que sua retirada se faz necessária para verificar se há comportamento cíclico e/ou tendência na série. Após a análise e retirada de dados aleatórios do gráfico 7.A, chega-se ao gráfico 7.B.

Gráfico 7. A – Apreensão de Drogas – Série Histórica Mensal (2009-2013)



Fonte: Dados SSWYS-CR. Gráfico - Elaboração Própria.

Gráfico 7. B – Apreensão de Drogas – Excluídos dados Aleatórios (2009-2013)



Fonte: Dados SSPDS-CR. Gráfico - Elaboração Própria.

Com a exclusão dos dados aleatórios, consegue-se visualizar que não existe sazonalidade na série, isto é, o comportamento de um período T é indiferente do período T-1. O Gráfico 7.B mostra dados independentes, aleatórios, de um ano em relação ao ano anterior.

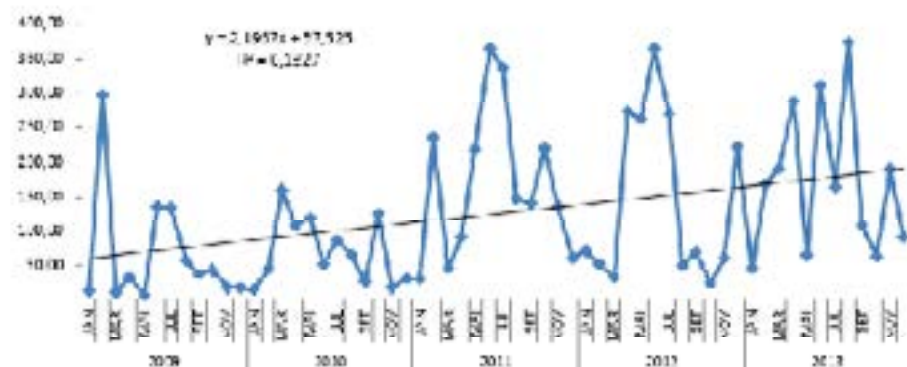
Os dados espúrios podem ser ocasionados por uma ação pontual localizada no tempo, sem fazer parte de um programa de ação continuada ou, por exemplo, a uma denúncia isolada de uma "boca de fumo". Para colaborar com a ideia de dados espúrios, extraímos de da série algumas estatísticas. Pode-se observar que o coeficiente de variação nos anos analisados é muito alto, isto significa que os dados são muito dispersos em relação à média, aumentam e diminuem abruptamente, de 100% a 213% da média, definindo a grande variabilidade da série.

Ainda verificando a falta de sazonalidade da série, calculou-se a correlação serial entre um determinado mês do ano T com o mesmo mês do ano T-1. A correlação entre 2012 e 2013, por exemplo, ficou em 0,11, quanto mais próxima zero, menor a relação. Caso ocorresse uma correlação próxima de 1, seria um indicio de sazonalidade em alguns meses. Também foi feito o mesmo estudo, retirando os dados aleatórios (espúrios), verificando que a correlação do mesmo período ficou em 0,20, também insignificante.

Caso houvesse sazonalidade, poder-se-ia utilizar a média móvel para retirá-la e observar tendência na série, mas a partir da negação da sazonalidade optou-se por avaliar se há tendência pelo estudo da estacionariedade de série temporal, para verificar se existe correlação aleatória, se os períodos da série são independentes, provocando a dificuldade de se utilizar os dados originais para verificar e extrapolar tendência.

O resultado é que a série através do teste Dicky-Fuller(ADF)¹³ é estacionária. Significa que há uma leve tendência como mostra o Gráfico 8. Vezalmente pode-se ver a tendência, mas em virtude da grande dispersão da série em relação à média, provoca um baixo R², indicador do ajuste na equação.

Gráfico 8 – Apreensão de Drogas – Linha de Tendência (2009-2013)



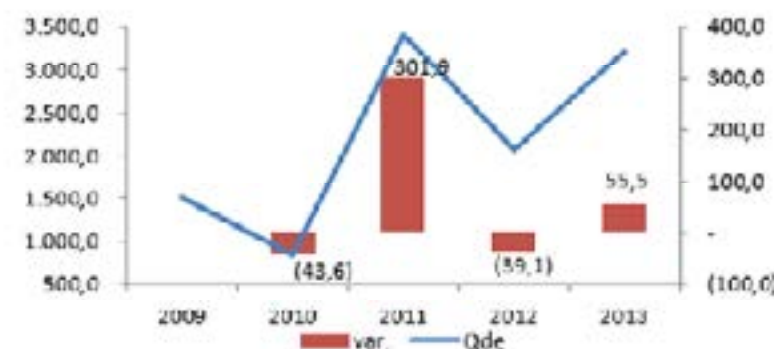
Fonte: Dados SSPDS-CR. Gráfico - Ilaboração Própria

Definir um percentual da meta requer inúmeros cuidados para a mesma ser executável e desafiadora, compatibilizando com a política de governo para a respectiva área. O Gráfico 9 demonstra a quantidade de apreensão de drogas (Kg) versus a variação da quantidade de apreensão para cada ano. Observa-se a aleatoriedade, dificultando a

¹³ Dickey, D.A. and W.A. Fuller (1979)

definição de um fator de ampliação. Como foi citado anteriormente, esta dispersão dos dados revela-se pelo indicador estatístico do coeficiente de variação (CV), que no caso, chega a 200% em 2009 e a 100% em 2013.

Gráfico 9 – Quantidade de Apreensão x Variação Anual de Drogas (2009-2013)



Fonte: Dados SSPDS-CR. Gráfico - Ilaboração Própria

O uso de um indicador para meta em que o mesmo sofre variações abruptas pelo "acaso", cria um grande desafio, o de distribuir e definir a metodologia para fugir a esse problema. Por exemplo: Caso se defina a meta em ampliação de 30% e se a AIS-2 tiver como meta apreender para o ano 12 Kg, ou 1 kg mensalmente, é possível a AIS apreender 100Kg e fechar a meta do ano em 833% a partir de uma denúncia. Metas assim distribuídas mensalmente e cumulativas não provocam estas e outras distorções. Para amenizar esse problema, a metodologia segue as seguintes premissas:

IV. Metas anuais para o Estado, mas mensais para as AIS e territórios;

VI. Metas não cumulativas de um mês para o outro, "travando" em 100% no total realizado. Significa que o realizado acima de 100% "fecha de fora", não acumulando para o mês seguinte e, conseqüentemente, para o trimestre,

$$R_n = \begin{cases} Zero & R_n \leq 0 \\ \text{Excedente Meta} & 0 < R_n \leq 100 \\ 100\% & R_n > 0 \end{cases}$$

VII. O Excedente de cada mês será considerado para o cálculo do VR Valor Residual¹⁴ do trimestre com o objetivo de estimular grandes apreensões,

VIII. Essa metodologia evita que ações isoladas façam cumprir a meta do ano e se transformem numa acomodação,

¹⁴ Valor Residual será definido na seção 3.2.5

IX. As metas serão distribuídas proporcionalmente ao ocorrido no ano anterior, excluindo os outliers, dados extremos de cada AIS;

X. Devido à aleatoriedade da série, inclusive de valores extremos em áreas menos violentas, compatibilizam-se a média ponderada com a violência de cada AIS dada pelo CVLI, uma vez que este indicador guarda ligação direta com as drogas; e

XI. Metas ajustadas no intervalo entre o mínimo e o máximo de apreensão realizada em cada AIS excluindo-se os valores extremos ocasionados por dados aleatórios e excluindo-se as AIS em que o histórico não é compatível pela criminalidade local, evitando-se assim, metas fora da realidade de cada área.

Resalte-se que a magnitude dos indicadores de atividade policial de resultados (indicadores de "output") varia com a quantidade de crimes. Por isso, os indicadores de atividade policial – veículos recuperados, cargas recuperadas, armas apreendidas, prisões efetuadas, cativos descobertos, etc. – devem ser vistos, quando possível, em relação aos crimes, pois quanto mais crimes, maior a probabilidade de que a polícia constata mais \square grafados, mais armas, mais entorpecentes, mais cargas e veículos recuperados. Se analisados do ponto de vista de sua magnitude absoluta, estes indicadores podem ser enganosos, pois se o volume absoluto de veículos roubados está caindo, é claro que o volume absoluto de veículos recuperados também cairá. Neste caso, o mais correto é verificar qual a porcentagem de veículos recuperados sobre o total de veículos roubados e furtados. Ou qual o percentual de prisões efetuadas sobre o total de crimes que geram prisões (homicídios, roubos, etc.)¹⁷

3.1.1 INDICADORES ESTRATÉGICOS

Os indicadores escolhidos e que podem fazer parte do modelo, dentre outros, foram definidos por impactarem mais fortemente na sensação de segurança. Ressalte-se que o acompanhamento constante destes indicadores e da própria dinâmica criminal, poderá alterar a composição dos indicadores com a exclusão e/ou inclusão de novos. O modelo já está adaptado para os ajustes necessários ao longo do tempo. Respostas rápidas devem ser sugeridas a cada mensuração das metas no tempo. Isso não significa mudanças constantes em períodos curtos, mas em períodos suficientes para combater o crime e compatibilizar o modelo de indicadores estratégicos com sua dinâmica.

Os indicadores estratégicos de criminalidade observam a seguinte nomenclatura:

I – CVLI – Crimes Violentos Letais e Intencionais, compreendendo:

- a) homicídio doloso;
- b) latrocínio
- c) lesão corporal seguida de morte.

II – CVP – Crimes Violentos Contra o Patrimônio, compreendendo:

- a) Roubo com restrição à liberdade da vítima;

¹⁷ Estatística de Criminalidade – Manual de Interpretação – Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 2005

- b) Roubo de carga;
- c) Roubo de documentos;
- d) Roubo de veículos;
- e) outros em que fique comprovado o uso da violência.

III – DROGAS ILÍCITAS – Apreensão, compreendendo as seguintes categorias:

- a) Cocaina;
- b) Crack;
- c) Maconha;
- d) Outros psicoativos

IV – SCP – Solução de Crimes e Prisões compreendendo:

- a) SCP-CVLI – Solução relacionada com o CVLI;
- b) SCP-CVP – Solução relacionada com o CVP.

O indicador SCP será utilizado como relator das metas que se deseja alcançar com relação aos indicadores CVLI e CVP. A redução da meta no indicador SCP valerá para a Área Integrada de Segurança que realizar a prisão, objetivando fomentar a cooperação entre todas as Áreas e os setores especializados dos órgãos de segurança pública.

A inclusão do indicador Solução de Crimes e Prisões- SCP com as subdivisões SCP-CVLI (solução relacionada com o CVLI) e SCP-CVP (solução relacionada com o CVP) provoca externalidades positivas além da própria busca do aumento da solução dos crimes. Estas repercussões são:

- a) Propiciar a maior resolubilidade desses crimes, vez que o foco da ação policial será dirigido não apenas à prevenção, mas também à sua solução e na consequente prisão de infratores que cometem vários delitos, além de;
- b) Provocar efeito temporal de relação causa-efeito onde as prisões ajudam a diminuir o CVLI e CVP no momento seguinte, considerando a repetição de ações por infrator;
- c) Gerar um maior acompanhamento da relação crime-juízo por parte da SSPDS e do Sistema de Segurança Pública do Estado como um todo.

Para fins de SCP será considerado também a apreensão em flagrante ou o cumprimento de mandado de busca e apreensão de menor pela polícia de ato infracional.

Considerando T igual a TEMPO, o indicador Solução de Crimes e Prisões - SCP terá sua realização com relação à meta, no tempo cujo delito tenha sido cometido até 1 ano atrás ($\leq T-360$ dias). Para efeito de compensação permissiva, pode-se contar duas vezes a prisão/apreensão quando o autor do fato tenha sido preso/apreendido em flagrante ou por ordem judicial e, eventualmente solto, venha a ser novamente preso/apreendido por outra ordem judicial sobre o mesmo fato.

Alguns Estados brasileiros utilizam o sistema de metas, como São Paulo, Minas Gerais,

Rio de Janeiro e Pernambuco. É comum a utilização de metas limites, como exemplo, supondo a quantidade de homicídio do ano 2013 de 1000 e, caso a meta seja reduzir em 10%, teremos então a “Meta Limite” para 2014 de 900, ou seja, deverá morrer no máximo 900 pessoas.

Um aspecto que foi incorporado a esta nova metodologia foi a premissa de “Motivação Constante”. No caso da meta exemplificada, em lugar de definir-se a meta limite em 900, a meta para o estado do Ceará será “Salvar Vidas”, no exemplo, a meta do policial será salvar 100 vidas e não “limitar” em 900 as mortes.

Nesse sentido, na metodologia adotada, a meta CVLI será definida de “Meta Salvar Vidas”, a CVP de “Proteger Pessoas e Patrimônio” e Apreensão de Drogas de “Evitar o Uso e Tráfico de Drogas”.

As metas serão estabelecidas e deverão ser perseguidas pela Polícia Civil, Polícia Militar e Bombeiros Militar do Estado do Ceará, por meio de sua Direção Geral, Comandos Regionais e demais Unidades Operacionais desdobradas (Batalhões, Companhias de Polícia Militar, Bombeiros e Delegacias Policiais), através da elaboração de Planos de Ação Integrados, respeitadas as suas missões constitucionais.

Os militares do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará terão metas estabelecidas conforme os seguintes indicadores:

- VI – Afogamento com morte;
- VII – Inspeção contra Incêndio, sinistro e segurança residencial, comercial e industrial.

3.1.2 VARIÁVEIS DE DECISÃO

Um sistema de definição de metas para segurança pública e distribuição para áreas geográficas do Estado, requer arte e ciência. Ciência pela metodologia com instrumental científico, usando-se da estatística, matemática, economia, sociologia, administração dentre outras ciências para diagnosticar a realidade e definir as melhores soluções. A arte faz parte do conhecimento implícito dos tomadores de decisão, do *feeling*, da expertise e sensibilidade sobre as variáveis chave, dentre as quais citam-se:

- Definição das metas;
- Definição dos indicadores;
- Áreas envolvidas, etc.

Mais duas variáveis de decisão¹⁸ são descritas agora:

I – Curva de redução ou ampliação da meta.

Refere-se de como, por exemplo, a meta de redução de CVLI irá ser distribuída ao longo do ano, nos meses do ano, tomando o mês como o período de acompanhamento.

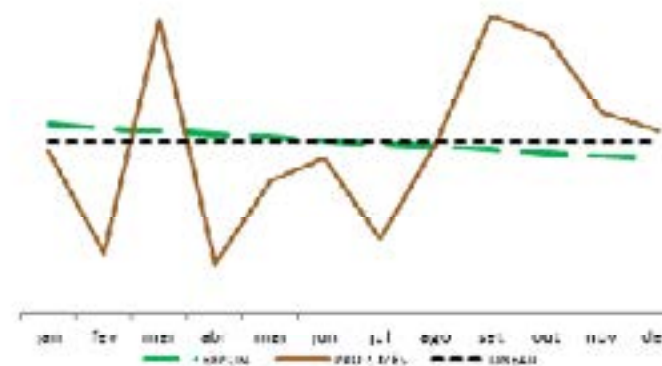
¹⁸ Mais uma variável de decisão será definida no item 3.2.2, Parametrização das metas.

Caso a escolha seja linear e a meta constante, por exemplo, salvar 100 vidas então se divide por 12. Este método tem a facilidade da simplicidade, mas pode provocar certa descrença e acomodação, uma vez que a sazonalidade poderá provocar metas com metas excessivas e outras com metas inexpressivas.

Caso seja usado o método de distribuir a meta pela sazonalidade de cada período mensal, poderá parecer coerente, mas quando se tem mais de 20.000 policiais que deverão acompanhar a performance dele e de cada área, pode-se ter problemas de comunicação. Como diria para a equipe que a meta deste mês é salvar 20 vidas, no outro 5 e depois 15?

Quanto à curva exponencial, a meta irá diminuir lentamente, exponencialmente ao longo do ano. Começa já com o impacto maior quando cumprida a meta, mas ela vai suavizando. Mas caso não seja cumprida, ela vai se acumulando e provocando maiores esforços. O gráfico 10 traduz essas possibilidades de decisão.

Gráfico 10 – CVLI – Simulação de Meta por Curva de Redução – Ano 2014



Fonte: Dados SIBRIS-CR, Gráfico - Rêdeção Própria

II – Definição dos Pesos dos Indicadores

O modelo para a segurança pública baseia-se no pressuposto de que o conjunto de objetivos e suas metas associadas apresentam distintos graus de complexidade, de importância ou de dificuldade, o que justifica o uso de uma escala de pesos, que leve em consideração tais aspectos. A dinâmica criminal e a inelasticidade de alguns indicadores como o CVLI para ações de contenção comprovam a necessidade de parametrização por pesos.

Os indicadores, conforme o grau de impacto na segurança pública e na compatibilidade da repercussão na dinâmica criminal do momento, poderão ter pesos diferenciados. No contexto atual, exemplificando, as metas poderão ser parametrizadas pelos seguintes pesos abaixo especificados na Tabela 2, podendo-se incluir meta de Drogas ou outros indicadores em qualquer momento.

Tabela 2 – Indicador e Peso

| INDICADOR | PESO |
|-------------------------------------|----------|
| CVLI - SALVAR VIDAS | 60 |
| CVP - PROTEGER PESSOAS E PATRIMÔNIO | 40 |
| SCP -CVLI - SOLUÇÃO DE CRIMES | 1/3 CVLI |
| SCP -CVP - SOLUÇÃO DE CRIMES | 1/3 CVP |

Fonte: Elaboração própria

A meta de SCP CVLI, por exemplo, tem o peso de 33,33% sobre a meta de CVLI. É uma meta redutiva, a cada três prisões de homicida equivale a diminuir uma meta de CVLI. A ideia por trás é estimular não somente a prevenção, mas estimular também a solução de crimes, onde os dados demonstram que o nível de solução de crimes no Brasil vai de 1 a 7%. Na Europa esse índice chega a 90%, nos EUA 70%, por exemplo.

3.2 MODELO DE PREMIAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

3.2.1 RESULTADOS POR SETOR – IDM – ÍNDICE DE DESEMPENHO DA META

O Percentual de Cumprimento da Meta, Resultado por Setor (R_s), representa o quociente entre o executado e a meta daquele indicador multiplicado por 100, respeitados os limites abaixo:

$$R_s = \begin{cases} 70\% & R_s < 0 \\ \frac{\text{Resultado}}{\text{Meta}} & 0 < R_s \leq 100 \\ 100\% & R_s > 100 \end{cases}$$

A compensação pecuniária em premiação será paga proporcionalmente ao realizado por cada setor envolvido, assim, se a AIS-1 atingir o IDM de 70%, o servidor daquela área ganhará a premiação equivalente a 70% do prêmio estabelecido para AIS.

O processo de cálculo da compensação pecuniária se inicia pelo aferimento do Índice de Desempenho de Metas – IDM.

O resultado do Percentual de Cumprimento da Meta de cada um dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade é multiplicado por seu respectivo peso em termos unitários, dividido por 100, transformando-se no Índice de Desempenho de Metas – IDM²⁰.

A tabela 3 abaixo resume o mecanismo de cálculo estabelecido para avaliação dos

²⁰ O resultado do Percentual de Cumprimento da Meta de cada indicador e Índice de Desempenho de Metas – IDM será apresentado com uma casa decimal, seguindo as regras de arredondamento da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, limitadas a 100%.

resultados dos setores envolvidos pelo IDM – Índice de Desempenho de Meta:

Tabela 3 – Cálculo do IDM – Índice de Desempenho da Meta

| Indicadores Estratégicos | Resultado no Trimestre | Peso do Indicador Estratégico | Índice de Desempenho de Meta - IDM |
|-----------------------------------|--|-------------------------------|--|
| CVLI-Salvar Vidas | $\frac{\text{Exec.}}{1/3\text{CVLI}} \times 100$ | PESO 0,60 = 60/100 | IDM = IDM (CVLI) \times 0,6 + IDM (CVP) \times 0,4 |
| CVP-Protoger Pessoas e Patrimônio | $\frac{\text{Exec.}}{1/3\text{CVP}} \times 100$ | PESO 0,40 = 40/100 | |

Fonte: Elaboração própria

A tabela 4 abaixo resume o mecanismo de cálculo estabelecido para o Bombardeio Militar, cujo resultado do IDM (BM) é ponderado pelo resultado do IDM relacionado com o CVLI e CVP.

Tabela 4 - Cálculo do IDM – Índice de Desempenho da Meta para o BM

| Indicadores Estratégicos | Resultado no Trimestre (A) | Peso = Resultado do IDM (B) | Índice de Desempenho de Meta – IDM (BM) |
|--------------------------|---|---|---|
| Vitoria Técnica - VT | $\frac{\text{Exec.}/\text{Meta VT} + \text{Exec.}/\text{Meta AF}}{\text{AF}}$ | IDM = IDM (CVLI) \times 0,6 + IDM(CVP) \times 0,4 | IDM (BM) = A \times B |
| Afogamento- AF | | | |

Fonte: Elaboração própria

3.2.2 INTEGRAÇÃO ATRÁVES DA METODOLOGIA DAS METAS E PREMIAÇÃO

A integração das polícias é um dos objetivos principais da criação das AISs – Áreas Integradas de Segurança e a metodologia desse novo modelo absorve a busca desse objetivo. Cada setor envolvido terá seu IDM ponderado por seus pesos conforme a seguinte tabela 5.

Tabela 5: Peso do IDM por setor

| SETOR | PESO |
|------------|------|
| ESTADO | 20 |
| TERRITÓRIO | 20 |
| AIS | 60 |

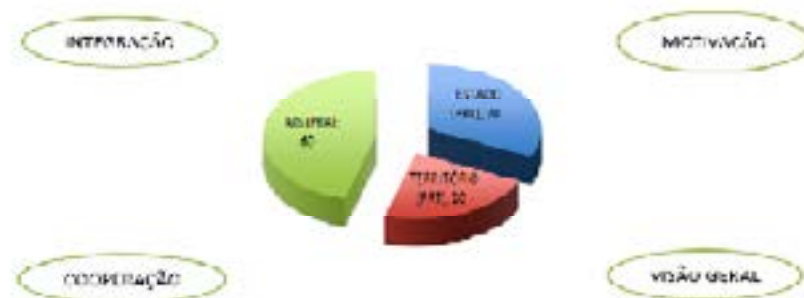
Fonte: Elaboração própria

A premissa por trás dessa parametrização das áreas é fazer com que o policial saia dos limites de seu espaço geográfico, de seu mundo de lotação atual e tome conhecimento do todo, das metas de sua área, do seu território e do Estado como todo. A partir daí ele saberá que está inserido no processo de segurança do Estado onde sua contribuição irá repercutir além de suas fronteiras, nos objetivos do Estado e da sociedade. Isso irá provocar o comprometimento do policial com sua equipe, com seu território e com o Estado.

A transparência, divulgação e conhecimento de todos os atores envolvidos no processo, gerará motivação não apenas pela possibilidade de ganho remuneratório, mas por fazer claramente parte de um processo de metas como o de "salvar vidas". A visão do todo está ancorado no processo, inclusive, os agentes de segurança terão incentivo constante para buscar resultados cada vez maiores. Caso o policial esteja em AIS-3 e está cumpre 100% sua meta, este policial ganhará 60% do prêmio total, para ganhar 100%, o território que ele está inserido e o Estado terão que cumprir também suas metas, o que o levará a acompanhar e se comprometer com o resultado além de suas fronteiras pela cooperação. A figura 2 traz essas externalidades positivas: Motivação, Cooperação, Integração e Visão do Todo.

A integração entre as polícias se dará nos AIS e em toda a SSPDS. Os resultados serão perseguidos por todos, Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM) e Bombeiros Militar (BM).

Figura 2 – Representação do Modelo de Metas e Premiação



Fonte: Elaboração Própria

Os agentes de segurança que trabalham com serviços administrativos, inclusive nas Áreas Integradas de Segurança, também terão sua premiação, pois contribuem direta e/ou indiretamente com a realização das metas. Como estes agentes não estão lotados em AIS, suas metas estão vinculadas à meta do Estado como um todo. Do mesmo modo são as equipes especializadas como o choque, delegacia de mulheres, etc., que terão o cálculo da compensação proporcional à meta obtida pelo Estado.

3.2.3 PREMISAS DA DISTRIBUIÇÃO

Todas as etapas de um sistema de metas e premiação devem conter inúmeras premissas relacionadas com a produtividade, função de produção e motivação os quais foram

expostos no capítulo dois deste trabalho. Provocar a motivação é complexo, mas gerar a desmotivação é fácil, basta tratar todos iguais perante os resultados. Algumas premissas servirão como balizas para:

- Não premiar lindeamente;
- Respeitar o princípio das competências, em que se somam o conhecimento (Know-How), Atitudes (solução de Problemas) e Responsabilidades (por resultados);
- Cada agente de segurança deverá receber o que agrega ao resultado, assim, a contribuição de cada um deverá ser espelhada pelo grau de responsabilidade, conhecimentos e complexidades inerentes a cada cargo/posto;
- As metas e a remuneração deverão servir para que todos visualizem o todo e não apenas os limites de sua equipe;
- Deverá ser instrumento de vinculação: Metas x Resultados x Premiação;
- Não se pode confundir distribuição de premiação por resultados com distribuição de renda nem "remuneros" ao plano de cargos e salários (PCS).

3.2.4 FATORES RELACIONADOS: HIERARQUIA X PREMIAÇÃO X INTEGRAÇÃO.

Como já ressaltado, um dos objetivos específicos do modelo é promover a integração entre as polícias. Não diferente do Brasil e Nordeste, cada corporação (PM, BM e PC) tem seus postos hierárquicos e diferenciação salarial de acordo com o plano de cargos e salários de cada uma. No caso do estado do Ceará, o Coronel ganha 3,5 vezes a mais que o soldado. O delegado é vezes mais que o escrivão e entre as polícias há diferenças salariais. Sem entrar em detalhe sobre os PCS de cada corporação, pois não é o foco deste trabalho, define-se mais uma variável de decisão: Limite para o teto da premiação.

Com o objetivo de, através da distribuição dos resultados, aproximar os agentes de segurança dentro da própria corporação, no comprometimento dos objetivos, a premiação será proporcional ao fator resultante do cálculo exponencial, com limite de dois (2), significando que o coronel irá perceber no máximo 2 vezes mais que o soldado, assim como o delegado com relação ao escrivão e, exponencialmente, as hierarquias inferiores terão seus fatores de premiação conforme a equação 3 a seguir.

$$FDH = (\text{Limite}^{10^i - 1}) \cdot 100 \quad \text{Equação 3}$$

$$Fi = FDH^i$$

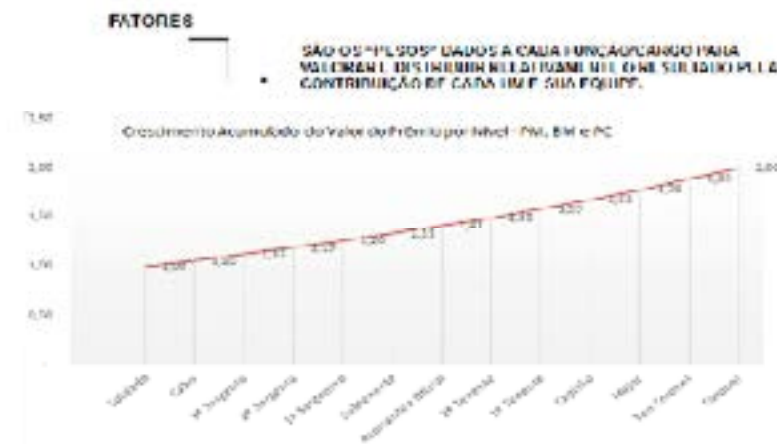
Onde:

FDH – Fator Exponencial de Distribuição do Bônus na Hierarquia
Limite – Limite definido superior

n = Número de nível hierárquico
 Fi = Fator do Nível i
 i = varia de 1 a n

Com mesmo objetivo de integração, já que as polícias passam a trabalhar em conjunto nas AIS's, o teto de 2 valerá também para os quadros do BM e PC, ou seja, o delegado ganhará no máximo 2 vezes mais que o escrivão e ganhará a mesma premiação que o coronel, assim como os postos inferiores entre as polícias terão suas funções equivalentes. A figura 3 a seguir demonstra a curva do fator exponencial utilizada, tomando-se como exemplo a PM.

Figura 3 – Curva do Fator Exponencial



Fonte: Elaboração Própria

O uso do fator preserva o princípio das competências, cuja premissa é de que a contribuição de cada servidor é compatível com seu cargo/função em que se somam o Conhecimento - *Know How*, Atitudes - solução de problemas e níveis de responsabilidades.

A curva é exponencial pela premissa de que o acúmulo das competências leva a contribuições cada vez maiores quanto maior for o patente ou cargo.

3.2.5 CÁLCULO DA PREMIAÇÃO

A premiação total é a soma do realizado das metas em cada área mais o valor residual (VR) conforme segue:

1 - 1º Parte: Equivale a soma das parcelas resultantes da participação no resultado de cada setor conforme abaixo:

PRE - Participação no Resultado do Estado
 PRT - Participação no Resultado do Território
 PRA - Participação no Resultado da AIS

Conforme citado em 3.1, as divisões territoriais do Estado definidas na Portaria n° 90/2014-GS são 18 AIS's, 4 Territórios e o Estado. O prêmio terá parcelas conforme os pesos definidos na Tabela 5 e a participação no prêmio será dividida em PRE, PRT e PRA.

A equação 4 demonstra o PRT e incorpora os seguintes pontos: O fator resultante da curva exponencial com fator limite 2; O resultado do setor calculado através do Índice de Desempenho da Meta-IDM e a relação quantidade de policiais em cada posto e os pesos relacionados com cada área.

Equação 4

$$PRs = R_s \cdot V_r \cdot F_i \cdot \frac{DET}{DiasTrim} \cdot Peso$$

$$PRs = \left[\left(\frac{Executado}{Meta} \right) - 1 \right] 100 \cdot \frac{PT}{\sum_{i=1}^{100} F_i Q_i} \cdot F_i \cdot \frac{DET}{DiasTrim} \cdot Peso$$

Para:

$$0 \leq R_s \leq 100$$

$$1 \leq F_i \leq 2$$

$$0 \leq Peso \leq 1$$

Onde:

PRs - Participação no Resultado do Setor (AIS, Território ou Estado)

R_s - Resultado do Setor

V_r - Valor de Referência

Peso = Peso Definido para o Setor

DET = Dias Efetivamente Trabalhados

PT = Valor do Bônus a ser Distribuído

F_i = Fator do Nível i

Q_i = Quantidade de Empregados no Nível i

Como PRs é uma função linear nos argumentos (variáveis e parâmetros), PRs = f(R_s, V_r, F_i, Dias efetivos, Peso), a inclinação da reta é constante dada na equação 5.

Equação 5

$$\frac{dy}{dx} = \frac{dPRs}{dRe} = K \longrightarrow$$

A derivada de uma função linear é uma constante k e é igual ao coeficiente angular. Significa que cada cumprimento da meta marginal provocará um aumento constante no prêmio do respectivo setor, provocando motivação.

A interpretação geométrica pela integral, considerando PRs uma função contínua $f : [a,b]$ em \mathbb{R} tal que $f \geq 0$ em $[0,1]$, dado o intervalo semi definido para Rs conforme os limites abaixo:

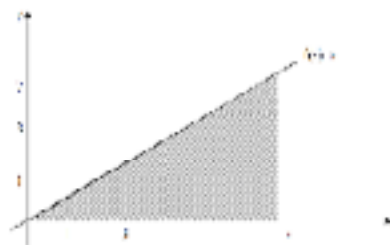
$$R_s = \begin{cases} 0 & R_s \leq 0 \\ \frac{\text{Executado}}{\text{Meta}} & 0 < R_s \leq 1 \\ 1 & R_s > 0 \end{cases}$$

O prêmio relacionado com cada setor (PRs) será dado pelas equações 6.A e 6.B a seguir com a respectiva área (premiação) definida na Figura 4

$$PRs = \lim_{n \rightarrow \infty} \sum_{i=1}^n f(x)dx = \text{Área} = \int_0^1 f(x)dx \quad \text{Equação 6.A}$$

$$PRs = \int_0^1 f(Vr, Fl, dsc, Pcc)dx \quad \text{Equação 6.B}$$

Figura 4 – Área de Premiação x Metas



Fonte: Elaboração própria

II – 2ª Parte: Valor Residual (VR)

Há um problema ao distribuir metas quando a base de dados é pequena, isto pode provocar distorções. Recomenda-se cautela no cálculo percentual (por cento) se a base for inferior a 100 casos e precaução redobrada com números absolutos inferiores a 50. Quanto menor a base, menores as oscilações percentuais, quanto menor a base, menores as oscilações percentuais.

Por exemplo, caso em uma AIS-A tivesse ocorrido 400 mortes no ano T-1 e a AIS-B apenas 10 e a meta for redução de 10%, então a AIS-B deverá salvar no ano T 40 vidas e a AIS-B 1 vida. Caso a AIS-A salve 39 vidas ela não cumprirá 100% da meta. Caso a AIS-B salve 2 vidas, cumprirá 200% da meta. Para amenizar esse problema, utilizou-se no modelo um aditivo de meta em que o coeficiente de variação não poderá ficar abaixo de -50% da média do Estado para diminuir os efeitos de pequenas bases.

No entanto, mesmo amenizando o problema, o policial e a equipe que salvaram 39 vidas tiveram um nível de dificuldade maior além de riscos maiores, uma vez que esta área geográfica é mais violenta.

Deste modo, foi introduzido no modelo o Valor Residual (VR) para cumprir três objetivos:

1º Distribuir os valores decrescente do acúmulo dos recursos não distribuídos durante o trimestre pelo não atingimento da meta em 100% e outros fatores, como motricistas e agentes cuja lotação recebem valores inferiores, como os administrativos,

2º Para motivação constante, vez que a distribuição do VR será entre as 15 primeiras AIS's que mais contribuíram em termos absolutos para o resultado. Com isso, mesmo cumprindo 100% da meta de sua área e território, o policial ainda terá estímulo para continuar alcançando resultados melhores em virtude da busca de um VR seja melhor.

3º Para beneficiar aqueles que mais contribuem com os resultados e se submetem a maiores riscos.

A premiação referente ao Valor Residual - VR a ser distribuído após apuração final de cada trimestre sendo calculada considerando o resultado da seguinte equação 7.

$$VR_t = (PT_t - IPRA - EPRT - EPRE) \cdot IDMe \quad \text{Equação 7}$$

Onde:

VR_t = Valor Residual do Trimestre
 PT_t = Prêmio Total Destinado ao Trimestre T = PT ano / 4
 IPRA = Soma dos Valores Distribuídos a Título de PRA
 EPRT = Soma dos Valores Distribuídos a Título de PRT
 EPRE = Soma dos Valores Distribuídos a Título de PRE
 IDMe = Índice de Desempenho do Estado no Período T

O Valor Residual VR assim definido será distribuído, por ordem de classificação, para as 15 melhores AIS's em produtividade absoluta, relativamente a sua respectiva contribuição à meta do Estado, respeitando o limite definido da 1ª colocada receber o VR 10 vezes maior que a 15ª de forma linear. Isso fará com que os fatores sejam distribuídos linearmente entre a 15ª até a 1ª colocada, conforme a Figura 5 a seguir.



A partir dos fatores τ e da classificação, o VR para cada servidor lotado nas respectivas AIS's será distribuído considerando o resultado da seguinte equação:

$$VR_{ic} = VMR_i \cdot F_i \cdot \frac{DET}{DiasTrim} \quad \text{Equação 8}$$

$$VR_{ic} = F_i \cdot \frac{1}{\sum_{j=1}^{18} F_j \cdot F_j^c \cdot Q_j} \cdot VR \cdot \frac{DET}{DiasTrim}$$

VR_{ic} = Valor Residual do Nível i da Classificação c (1 a 13)

VMR_i = Valor Mínimo Residual do Trimestre T

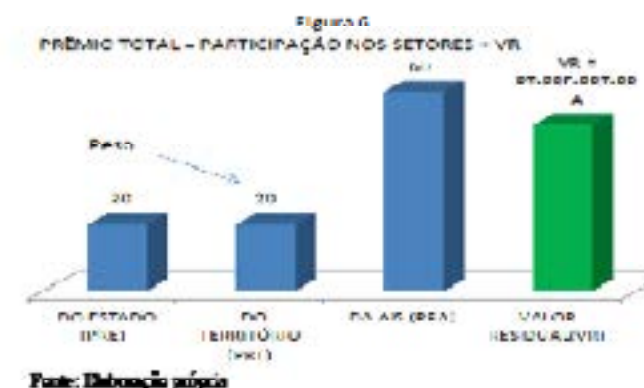
F_j^c = Fator de AIS j da Classificação c

F_i = Fator do Nível i

Q_j = Qde de Empregado da AIS j

III - Prêmio Total: Equivale a soma das parcelas resultantes da participação no resultado de cada setor mais o Valor Residual pago no trimestre conforme o peso de cada setor conforme a figura 6 e equação 9.

$$PT_i = VR_{1C} + EPRA + EPRT + EPRE \quad \text{Equação 9}$$



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Elencar em um modelo todas as variáveis explicativas de um determinado fenômeno é algo quase impossível e, quando possível, torna o modelo inexecutável. Isso acontece porque o modelo é uma simplificação da realidade a ser estudada. Assim, buscar as variáveis relevantes na explicação dos altos índices de violência torna-se o objetivo principal.

Quando se trata de um fenômeno como a criminalidade, que tem múltiplos fatores geradores, o desafio torna-se ainda maior. No caso do modelo aqui desenvolvido, este envolve indicadores de criminalidade e, ao mesmo tempo, incorpora variáveis que levam à motivação, cooperação e integração da força policial.

Destaque-se que a utilização da remuneração variável para realização de metas pré-estabelecidas constitui um avanço na gestão da segurança pública. A realidade mostra que apesar dos investimentos empresariais nos últimos anos no estado do Ceará os índices de violência estão insensíveis para o atendimento, de forma a trazer a elevação da sensação de segurança da população. Deste modo, mais ações precisam ser feitas, tendo em mente que a complexidade do fenômeno requer um amplo estudo da realidade local e não apenas considerando-se a literatura e experiências em outras regiões e países.

Neste contexto, este trabalho procura mostrar a realidade da criminalidade mundial, brasileira e do estado do Ceará, verificando cada aspecto dos indicadores de criminalidade em série temporal, com uso de análise estatística e matemática, além de temas sobre: motivação e remuneração.

Vale mencionar que o uso deste modelo não será suficiente para a solução da criminalidade, mas constitui um passo importante para a quebra de uma tendência de alta da violência e de uma melhor visão da dinâmica do crime, levando a um processo contínuo de avaliação e busca de novas soluções, sejam ações policiais, tecnológicas, integração da gestão, etc.

5 BIBLIOGRAFIA

Adriano L. Lopes, Renata M. Bumbatti, Vânia L. Serra, Wilson R. Martins, Eduardo T. Monaco e Fausto Camilotti – A IMPORTÂNCIA DA MOTIVAÇÃO PARA O COMPROMETIMENTO DO COLABORADOR COM A SEGURANÇA DO TRABALHO. Revista Complexus – Faculdade de Engenharia e Arquitetura – Ceunsp 2012

ASSIS, I. O. M., NETO, M. T. Remuneração Variável no Setor Público: Investigação das causas do fracasso e implicações para o estado brasileiro. In: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Vol. 09, nº 3, 2011, Recife, Anist. Recife: PROPADUFPE, 2011.

ASSIS, Luis Otávio M; NETO, Mario T. R. Principais Características do Sistema de Remuneração Variável no Choque de Gestão em Minas Gerais: O acordo de resultados e o prêmio por produtividade. Gestão & Regionalidade, v. 26, n. 76, p. 75-90, jan-abr, 2010

CERQUEIRA, D. Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil. Texto para discussão 1848. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2013

CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. Criminalidade, condições socioeconômicas e polícia: desafios para os governos. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.38, n.3, p.371-400, 2004b.

CLEMENTE, Ademir. *Projetos empresariais e públicos*. São Paulo: Atlas 1998.

Estadística de Criminalidade – Manual de Interpretação – Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 2005.

Dickey, D.A. and W.A. Fuller (1979). "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root". *Journal of the American Statistical Association*, 74, p. 427-431.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GLOBAL STUDY ON Homicide 2013. UNODC Research and Trend Analysis Branch (RAB), Division of Policy Analysis and Public Affairs (DPA), <http://www.unodc.org/pdf/consent/gsh/pd8/>

IACED, Nils W. Mapa da Violência 2013, Centro Brasileiro de Estudos de Sociais-Aplicados (Cebes), 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1988.

SANTOS, Clayton Rosa. *O conceito de segurança pública*. Brasília, DF: [s.n], 2005. Disponível em: http://www.unicentro.edu.br/downloads_2005

SODRÉ, Ulysses. *Modelos Matemáticos*. UEL, Londrina, 2007

SOUZA, Maria Zélia de Almeida et al. *Cargos, carreiras e remuneração. Série gestão de pessoas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WOOD Jr., Thomas, PICARELLI Filho, Vicente. *Remuneração: Por habilidades e por Competências*. São Paulo, Atlas, 1999.



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

FICHA INSTITUCIONAL

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Cássio Thyone A. de Rosa
PRESIDENTE

CONSELHEIROS

Elizabeth Leeds
PRESIDENTE DE HONRA

Arthur Trindade Maranhão Costa
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Elisandro Lotin de Souza
Jésus Trindade Barreto Jr.
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Paulo C. Pinheiro Sette Câmara
Roberto Maurício Genofre
Yolanda Salles D. Catão

CONSELHO FISCAL

Edson M. L. S. Ramos
Sérgio Roberto de Abreu
Sílvia Ramos de Souza

DIRETOR-PRESIDENTE

Renato Sérgio de Lima

DIRETORA EXECUTIVA

Samira Bueno

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Patrícia Nogueira Pröglhöf

CONSULTORA SÊNIOR DE PROJETOS

Olaya Hanashiro

EQUIPE TÉCNICA

Cauê Martins
David Marques
Marina Pinheiro
Roberta Astolfi
Marina dos Santos (estagiária)

EQUIPE ADMINISTRATIVA

Amanda Gouvea
Débora Lopes
Elaine Rosa
Karina Nascimento
Sueli Bueno

COLABORADORAS

Cristina Neme
Isabela Sobral

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

Renato Sérgio de Lima

EQUIPE TÉCNICA

Cristina Neme
COORDENAÇÃO TÉCNICA
Cauê Martins
David Marques
Flávia Carbonari
Luís Flávio Sapori
Samira Bueno

COLABORADORES

José Luiz Rattton
Mafoane Odara Poli Santos