

## **Políticas Públicas de Combate à Criminalidade e Violência: Copiar é Possível ? Um Estudo Comparativo entre Washington D.C. e Belo Horizonte**

Autoria: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, Allan Claudius Queiroz Barbosa

### **Resumo**

As políticas públicas de combate à criminalidade e violência no Brasil têm sido marcadas pela definição de um conjunto aleatório de ações cuja implementação geralmente se caracteriza pela fragmentação, precário acompanhamento e dificuldades de avaliação dos resultados. Os altos índices de criminalidade e violência no país suscitam a necessidade de uma política pública consistente e integrada entre os diversos atores envolvidos no processo. A partir da premissa de uma maior interação com a comunidade algumas organizações policiais brasileiras têm buscado adotar programas de combate ao crime com metodologias semelhantes àquelas utilizadas em departamentos de polícia norte-americanos para minimizar o fenômeno da violência em suas cidades. Este artigo descreve as políticas de segurança adotadas em uma cidade norte-americana e uma brasileira, revelando convergências e assimetrias existentes. Resultados preliminares da pesquisa indicam a necessidade de uma melhor contextualização de práticas ditas “alienígenas” ao caso brasileiro, além de maior articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal. Conclui-se que a adoção dessa política pública deve respeitar os condicionantes locais, aperfeiçoar seus mecanismos de avaliação e de controle externo, e ser acompanhadas de mudanças nos processos e estruturas das polícias.

### **1 Introdução**

As políticas públicas de combate à criminalidade e violência no Brasil têm sido marcadas pela definição de um conjunto aleatório de ações cuja implementação geralmente se caracteriza pela fragmentação, precário acompanhamento e dificuldades de avaliação dos resultados. O lançamento de novas ofensivas pelas autoridades a cada ação criminosa de vulto demonstra essa fragmentação. Os altos índices de criminalidade e violência no país suscitam a necessidade de uma política pública consistente e integrada entre os diversos atores envolvidos no processo.

A forte repercussão na sociedade e no Estado brasileiro dos episódios de violência, especialmente os que ganham espaço na mídia, começam a tornar ainda mais aguda a sua percepção. Para Coelho (1988) evoluiu a percepção de criminalidade violenta pela população, fruto da violência difusa que caracteriza as grandes metrópoles, como a violência no trânsito, a hostilidade na relação entre estranhos, a sociabilidade deteriorada, entre outras e o medo do crime, advindos dos assaltos à mão armada, furto às residências, “trombadinhas”, estupro e latrocínio, seqüestros e extorsão, que provocam alterações nos hábitos dos cidadãos, afetando as rotinas cotidianas e deteriorando a qualidade de vida. A precariedade do sistema prisional, marcado pela superlotação de celas em delegacias, constantes rebeliões e fugas de cadeias e penitenciárias (Lemgruber, 2000) acirra esse sentimento.

No caso dos grandes centros urbanos brasileiros, Souza (2000) indica os diversos desafios e problemas no entendimento da dinâmica das cidades, como a degradação ambiental, a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade, a crise dos movimentos sociais urbanos, uma dificuldade na governabilidade urbana e o tráfico de drogas e a criminalidade violenta. Este último um fator de agravamento das tensões urbanas, apenas em parte explicado pelo desemprego e pobreza. O aumento do consumo de drogas com a utilização em larga escala de lugares pobres como bases de apoio logístico para sua

comercialização trouxe maior violência ao espaço urbano com a introdução de armas para proteção do negócio e pelas disputas entre quadrilhas pelo domínio territorial. Zaluar (1998) salienta que a própria dinâmica interna do tráfico de drogas ilegais propicia um aumento dos crimes violentos, principalmente os homicídios entre homens jovens que dele fazem parte.

O crescimento expressivo da criminalidade e violência indica que apesar de sua diversidade, o aparato de segurança pública não está atuando de modo a controlar e conter esse fenômeno. O Estado brasileiro deve suprir a sociedade de políticas públicas que resultem em maior efetividade de ação de suas instituições voltadas para a manutenção da ordem e aplicação da lei.

Soares (2000) descreve a complexidade e as múltiplas causas da violência e criminalidade, não necessariamente com uma ligação direta e simples entre as suas diversas variáveis, pois fatores externos como índice de desemprego e qualidade de vida das camadas mais pobres da população; o grau de contradições econômicas, políticas, religiosas, culturais, étnicas, entre outras, inseridas na sociabilidade cotidiana; a intensidade de exclusão da cidadania; a expectativa de integração social e econômica dos segmentos mais pobres; a presença relativa de jovens na composição demográfica; e o grau de urbanização; são algumas das condições externas que podem influenciar na dinâmica da criminalidade. No entanto, as políticas de segurança pública (ou sua ausência) têm de ser consideradas como um fator significativo para a dinâmica da criminalidade; incluindo-se nestas políticas o desempenho das instituições componentes do sistema de justiça criminal.

Ward (2001) aponta que há várias maneiras para atuar na redução do crime e violência. Algumas sugerem o ataque à raiz do problema através de programas para aliviar a pobreza, desigualdade de renda, desemprego e ações afirmativas em relação ao gênero e etnia. Outros acreditam que os problemas são fruto de um sistema de justiça criminal obsoleto e procuram melhorar os meios de trabalho conjunto da polícia, promotoria, judiciário e sistema prisional. Apesar da necessidade de atuar em todos esses aspectos, a responsabilidade maior de controle da criminalidade recai sobre a polícia.

A partir da premissa de uma maior interação com a comunidade algumas organizações policiais brasileiras têm buscado adotar programas de combate ao crime com práticas semelhantes àquelas utilizadas em departamentos de polícia dos Estados Unidos para minimizar o fenômeno da violência em suas cidades. Isto porque as cidades norte-americanas verificaram queda significativa nas estatísticas criminais sobretudo na década de 1990, sendo o caso de Nova Iorque o de maior destaque, não só pelos números envolvidos mas também pela sua ampla divulgação, como se vê em Bratton & Knobler (1998). A difusão das práticas adotadas nos Estados Unidos foram incorporadas em diversos países além do Brasil, incluindo Reino Unido, Alemanha, Itália, Noruega, Japão, Austrália, China, Hungria, Portugal, Suíça, Holanda e México (Bowling, 1999), não obstante as críticas sobre uma possível adaptação dessas estratégias em ambientes tão distintos.

Soares (2001) sugere que as explicações para o fenômeno de redução da criminalidade não podem ser debitadas apenas a implementação de políticas públicas de segurança nas cidades norte-americanas mas também a outras mudanças no quadro político e econômico, como a volta do partido democrata ao poder, possibilitando maiores recursos para a área social, a hegemonia do país no cenário internacional, crescimento da economia, queda na taxa de desemprego e queda na inflação, com os dados sociais acompanhando estas tendências positivas. Mudanças na composição demográfica do país, com a queda do número de jovens na composição da população também favoreceram a queda na criminalidade. Mas ainda que estas variáveis sejam fundamentais, as políticas de segurança pública tiveram papel decisivo para o declínio da criminalidade nas cidades norte-americanas.

Neste sentido, este artigo procurar analisar a adoção de políticas de segurança em uma cidade norte-americana e uma brasileira, descrevendo o contexto de criminalidade daquelas

localidades, apontando as principais medidas adotadas pelos respectivos departamentos de polícia, esboçando alguns resultados e revelando as convergências e assimetrias existentes daquelas políticas públicas. Em um primeiro momento, é contextualizada a violência e criminalidade à luz das diferentes realidades, sendo possível a demarcação metodológica e o detalhamento das experiências de Washington D.C. e Belo Horizonte, culminado com uma análise conclusiva acerca da situação encontrada.

## **2. Contexto de Violência e Criminalidade**

Verificam-se tendências distintas em relação ao contexto de violência e criminalidade nas cidades pesquisadas, utilizando-se o padrão internacional de índices por 100.000 habitantes, nos crimes mais sérios e que podem ser comparados anualmente (USDOJ, 1984). A verificação do padrão de criminalidade vigente permite delinear estratégias para sua prevenção e repressão, o acompanhamento dos resultados futuros, e a atuação em áreas específicas da cidade.

Em Belo Horizonte há um aumento significativo de suas taxas de crimes violentos (homicídio, estupro, roubo, roubo a mão armada) no período de 1986 a 2000. Batitucci (2003) ressalta que a taxa de crimes violentos sai de um patamar de 207 ocorrências para um grupo de 100.000 habitantes para 1.137 ocorrências em 2000. Esses índices segundo o autor mostram, no mínimo, uma perda da capacidade das instituições do sistema de justiça criminal para lidar com o fenômeno da violência e criminalidade. O interessante é que tal fenômeno ocorre na mesma época da redemocratização do país. Estes índices têm um acentuado crescimento a partir de meados da década de 1990.

A análise espacial da violência demonstra que ela concentra-se em alguns nichos da cidade brasileira, pois das 82 unidades de planejamento (UPs) da Prefeitura de Belo Horizonte, os maiores índices estão concentrados em seis delas, que são contíguas a outras áreas violentas, conformando uma grande região violenta no município.

Em Washington, DC, também há um aumento das taxas de crimes violentos (homicídio, estupro, roubo, roubo a mão armada) de 2.072 por 100.000 habitantes em 1989 para 2.926 em 1993, mas a partir de então começa um declínio constante destes crimes, chegando a 1.508 em 2000 (MPD, 2000), e ainda que as taxas de crimes violentos sejam um pouco mais elevadas que em Belo Horizonte, em números absolutos a cidade brasileira tem números maiores.

Uma análise mais apurada de um dos crimes mais estudados de forma geral, o homicídio, por ser uma modalidade de crime menos sujeita a sub-notificação e que permite melhor comparação, □□favorece um melhor entendimento do contexto das distintas cidades. Em Belo Horizonte o crime de homicídio até meados da década de 1980 apresentava taxas que variavam entre 8 e 12 ocorrências por 100.000 habitantes. A partir de 1987 houve um incremento expressivo, atingindo a cifra de 25 ocorrências por 100.000 habitantes em 2000. Em Washington, D.C. apresentaram a marca de 81 ocorrências por 100.000 habitantes em 1991, reduzidos a 42 no ano 2000, uma diminuição de aproximadamente 50% em dez anos (MPD, 2001). Este é um fenômeno nacional, conforme demonstram Fox & Zawitz (2003) que ao analisarem as taxas para todo o país, encontraram índices próximos aos verificados nos anos 1960 em termos de homicídio nos Estados Unidos.

No caso dos homicídios em Belo Horizonte para o ano de 1999 a pirâmide etária mostra que a maioria das vítimas (55%) possuía entre 15 e 29 anos, e eram do sexo masculino (90%), sendo a participação feminina pequena. Concentram-se em sua maioria nos finais de semana, entre 19 horas e 3 horas da manhã. Beato Filho et al. (2001) destacam que aproximadamente metade dos homicídios estaria relacionada a drogas, seja pela análise dos inquéritos da Delegacia de Homicídios que apontam para envolvimento de venda ou consumo

de drogas relacionadas com os homicídios ou pela sua ocorrência espacial em algumas favelas caracterizadas pelo intenso tráfico de entorpecentes. As áreas críticas da cidade em relação aos homicídios são as favelas do Morro das Pedras (Zona Oeste), Cafezal (Zona Sul), Cabana do Pai Tomás (Zona Oeste), Taquaril (Zona Leste), Pedreira Prado Lopes (Zona Noroeste) e Alto do Papagaio (Zona Sul). Estas regiões apresentam situação sócio-econômica bem abaixo da média da cidade, não sendo favorecidas por instituições de proteção social, como postos de saúde, escolas, creche e mesmo postos policiais, destaca Silva (2001) em seu trabalho sobre homicídios em Belo Horizonte. Revela ainda que em 1999 os homicídios tiveram como causas relacionadas as drogas em 49% dos casos investigados, 27% tiveram como motivo vingança ou retaliação e 7% relacionam-se a motivos passionais. As armas de fogo foram o instrumento mais utilizado para cometer o crime (77,1%) seguido de instrumentos perfuro cortantes como facas (22,9%).

A explanação de alguns dados da MPD (2001) sobre homicídios na cidade de Washington, DC entre 1998 e 2000 favorece a compreensão das políticas utilizadas para reduzir os crimes. Os motivos que culminaram em homicídios variaram em torno de discussões e brigas (52.7%), mortes relacionadas a drogas (26.5%), vingança ou retaliação (27.4%), roubo (20.3%) e aqueles relacionados com gangues (12.2%). Como se percebe vários dos crimes tiveram mais de um motivo. As mulheres foram minoria (12.4%) das vítimas se comparado aos homens (87,6%), mas de seus óbitos parte significativa foi devida à violência doméstica (17%). As armas de fogo foram utilizadas na maioria dos homicídios (77.7%), seguida das facas e instrumentos cortantes (11.2%), entre outros. Contrariando a tendência de que nos meses de verão são aqueles em que ocorrem a maioria dos crimes violentos, janeiro (10.5%), outubro (9.4%) e março (9.1%) apresentaram as maiores ocorrências de homicídios. Os dias do fim de semana, sexta-feira, sábado e domingo acumulam quase a metade de todas as ocorrências (48,3%), sendo também predominante o horário noturno entre vinte horas e quatro horas da manhã como os de maior ocorrência.

A análise espacial da criminalidade na cidade indica que a maioria dos homicídios está concentrada em seis áreas específicas da cidade, e das 86 áreas de policiamento (PSAs) de Washington, DC, aproximadamente 30% dos homicídios ocorreram em dez dos PSAs. (12% do total), e oito destas áreas concentram-se em uma parte da região leste da cidade, além do rio Anacostia. As 86 PSAs conformam sete distritos policiais e estes estão coordenados por três áreas operacionais.

A idade das vítimas concentra-se entre 18 e 29 anos (59%). Os dados revelam uma super representação dos jovens como vítimas em relação a sua participação no total da população. Os jovens entre 15 e 19 anos representaram 18.8% das vítimas de homicídios mas são apenas 6.6% da população da cidade. Jovens adultos entre 20 e 24 anos que são 22.3% das vítimas representam 9.1% dos residentes. Ou seja, os jovens nessa faixa etária de 15 a 24 anos representam aproximadamente 16% da população mas são vítimas em 41% dos homicídios no período estudado. Assim como em anos anteriores 92% das vítimas de homicídios possuem ascendência negra, enquanto com a mesma cifra aparecem os brancos e os latinos com 3.2%. Assim como a taxa de homicídio vem reduzindo a taxa de esclarecimento desses crimes também vem diminuindo, do ápice em 1997 com cerca de 70% dos casos de homicídio esclarecidos para 57% em 2000. Resultados semelhantes foram encontrados por Fox & Zawitz (2003) para o país como um todo.

No caso da percepção da violência pelos moradores, pesquisas sobre vitimização, que consiste no levantamento de percepção da população em relação ao crime tiveram resultados distintos. Realizada no início do ano 2000 pela Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte em cerca de 4000 domicílios, buscou algumas informações importantes para a