

# Mercados ilícitos, crime e segurança pública: temas emergentes na política brasileira

**Leandro Piquet Carneiro**

## O que é o CLP

---

O CLP—Centro de Liderança Pública dedica-se ao preparo e desenvolvimento de líderes políticos que estejam comprometidos em promover mudanças transformadoras na sociedade brasileira e que busquem implementar políticas públicas eficientes e inovadoras. O CLP é uma organização sem fins lucrativos e apartidária.

### Objetivo

Tornar os líderes políticos brasileiros verdadeiros agentes de mudanças transformadoras.

### Missão

Desenvolver líderes transformadores, capazes de formular e implementar políticas públicas inovadoras de modo eficaz, ético e responsável.

### Visão

Os líderes transformadores desafiam crenças, costumes e atitudes arcaicas e mobilizam a sociedade em torno da implementação de políticas públicas inovadoras.

O CLP concentra suas atividades em cinco áreas:

- Seminários e workshops criados sob medida para governantes e líderes políticos selecionados rigorosamente;
- Debates para ampliar a discussão sobre temas políticos e políticas públicas;
- Programas de estudos e de intercâmbio com universidades e instituições orientadas para a liderança política;
- Publicações de pesquisas, estudos e trabalhos (*papers*);
- Desenvolvimento de ferramentas de liderança e gestão para o setor público.

## Quem é o CLP

---

**Luiz Felipe d'Avila**  
Diretor-Presidente

Carlos Da Costa  
Diretor Acadêmico

Beatriz Pedreira  
Coordenadora de Relações  
Institucionais

Rogério Schmitt  
Coordenador de Estudos e Pesquisas

Denise Zuanazzi  
Coordenadora de Eventos

O quinto número dos *CLP Papers* descreve como o Brasil se tornou um dos países mais violentos do mundo nas últimas décadas. Paradoxalmente, isso aconteceu ao mesmo tempo em que nos democratizamos e ingressamos num ciclo virtuoso de crescimento econômico.

Para tratar de um dos maiores desafios da nossa agenda de políticas públicas, convidamos o cientista político Leandro Piquet Carneiro – professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP) e um dos principais especialistas acadêmicos nesse campo.

Uma versão preliminar desse trabalho foi apresentada e debatida num workshop sobre segurança nacional organizado pelo CLP em 30 de outubro do ano passado. Naquela ocasião, também contamos com a participação do general Adhemar da Costa Machado Filho (Centro de Comunicação Social do Exército) e do delegado André Dahmer (Coordenador de Planejamento e Projetos Estratégicos da Polícia Civil do Estado de São Paulo).

Ao examinar as políticas de segurança adotadas nos estados e no plano federal, o professor Leandro Piquet Carneiro sintetiza as práticas mais eficazes no combate à violência – mas também não se furta a criticar a excessiva tolerância da nossa legislação criminal.

Boa leitura!

*Rogério Schmitt*

Coordenador de Estudos e Pesquisas

Centro de Liderança Pública (CLP)



# Mercados ilícitos, crime e segurança pública: temas emergentes na política brasileira

Leandro Piquet Carneiro



Nº 5 | Julho de 2010

Copyright © 2010 CLP / Leandro Piquet Carneiro  
Capa: Marcelo M. Girard  
Diagramação: IMG3

2010

Todos os direitos reservados ao  
CLP – Centro de Liderança Pública  
Avenida Nove de Julho, 5094  
São Paulo SP Brasil  
CEP 01406-200 - Tel. (11) 2364-9518  
e-mail: contato@clp.org.br  
Home-page: <http://www.clp.org.br>

## Sumário

A origem da crise: a politização da segurança pública	9
O crime organizado como ameaça principal à segurança	14
Segurança e mercados ilícitos transnacionais	19
Prioridades da política de segurança	29
Agentes e vetores da mudança	36
As políticas nacionais de segurança	50
Observações finais	60
Notas	67
Bibliografia	70



## A origem da crise: a politização da segurança pública

Há 35 anos a taxa de homicídios na cidade do Rio de Janeiro não chegava a 15 por 100 mil habitantes<sup>1</sup>. Em duas décadas a violência letal na cidade aumentou 450% e atingiu a taxa de 64,9 em 1995<sup>2</sup>. São Paulo, Vitória e Recife acompanharam o Rio na segunda metade da década de 90. Porto Velho, Maceió e Salvador chegaram a níveis semelhantes de violência na década atual<sup>3</sup>.

Entre 2003 e 2007, mais de 240 mil pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil. Isto significa uma média anual no período de aproximadamente 27 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Esta taxa coloca o Brasil entre os países mais violentos do mundo. Para ser preciso, o país está entre os 5% mais violentos do mundo, com uma taxa que é quase três vezes a taxa média mundial de 9,2 (WHO, 2004). Apesar de esse ter sido um período de crescimento econômico, gastos sociais elevados e redução da desigualdade, a taxa de homicídios aumentou 15% no Brasil, excluindo-se São Paulo e Rio de Janeiro do cálculo nacional.

O Brasil tornou-se uma sociedade democrática na década de 80 e por alguma razão que ainda não se entende muito bem, ao mesmo tempo, tornou-se um dos países mais violentos do mundo. As políticas forjadas em resposta a essa situação não foram adequadas por várias razões. Primeiro, o aumento do crime foi tratado, no caudal da redemocratização política, como um problema de defesa dos direitos humanos em que os abusos perpetrados por agentes estatais ocupavam o primeiro plano (Pinheiro, 1991). Segundo, o próprio papel das instituições de justiça criminal (as polícias, o ministério público, a Justiça e o sistema penitenciário) no controle e contenção do crime estava desacreditado e enfraquecido po-

liticamente. As prioridades políticas e os instrumentos institucionais pareciam, nesse primeiro momento da transição política, claramente descolados do problema que a sociedade enfrentava: uma onda de crimes sem precedentes.

Ao se olhar para o passado recente da democratização do país, revela-se a imagem de que o esforço de democratização nos seus estágios iniciais parecia orientado para um objetivo principal: não apenas era preciso eliminar as práticas autoritárias que sobreviviam nas instituições encarregadas da lei e da ordem, como era necessário produzir-se uma nova infraestrutura legal semelhante à das democracias mais avançadas do mundo. A transição para a democracia ativou a imaginação da elite política que a conduziu, e encurtou a distância, cognitivamente pelo menos, que nos separava dos países mais ricos e politicamente estáveis do mundo. No entanto, a nova estrutura legal almejada pelas elites deveria ser capaz de resolver os problemas de um país muito diferente do modelo que a inspirou. Na sua crítica ao idealismo político das elites que projetaram a ordem liberal da República Velha, Oliveira Viana dizia que “no fundo, o seu raciocínio construtor trabalhou sobre abstrações” (Viana, 1949). Na última transição democrática não faltaram abstrações que mais uma vez revelaram “desapreço à realidade circundante” (idem, p. 21). A visão de que o Brasil estava próximo de se tornar o segundo país mais violento do continente mais violento do mundo ficou obliterada na visão dos políticos que conduziram a redemocratização. A sociedade brasileira gradativamente optou pela adoção de uma legislação penal menos punitiva e também por enfraquecer o papel das polícias e da justiça criminal no controle do crime e da violência. Foram e continuam a ser bastante pesados para a sociedade o custo dessas escolhas erradas.

Ao longo dos 27 anos entre 1980 e 2007 o crime tornou-se um problema particularmente grave nos estados do Nordeste e da região Norte. Não apenas nesses, mas em todos os 26 estados, a taxa de homicídio de 2007 era maior do que em 1980 – e em oito a taxa aumentou mais de 200% no período. O estado mais violento do Brasil em 2007 era Alagoas, com 60,4 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, seguido pelos estados do Espírito Santo e Pernambuco, com taxas acima de 50 por 100 mil. O Rio de Janeiro ocupa uma posição singular entre os estados mais violentos do Brasil: tinha um nível alto de violência em 1980 e seguiu violento até a década atual<sup>4</sup>. Nas grandes cidades do país o crime violento é ainda mais pronunciado: em 2007 na capital Maceió a taxa de homicídios foi de 92,4 para cada grupo de 100 mil habitantes. Vitória, Recife e Olinda apresentaram em 2007 taxas acima de 55 por 100 mil habitantes<sup>5</sup>, taxas que colocam essas cidades entre as cidades mais violentas do mundo.

Porque o país tornou-se tão violento nesse período em que houve uma melhora na distribuição de renda e no acesso a educação é uma questão que ainda não pode ser respondida. E o fato resultante desse processo é que o Brasil não se tornou apenas um país violento, mas também um país relativamente rico, se considerarmos os outros países do grupo dos 5% mais violentos do mundo: Libéria, Rússia, Somália, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Angola, África do Sul, Serra Leoa e Colômbia. Nesse grupo, só os países exportadores de petróleo (Rússia e a Venezuela) têm renda per capita maior do que a do Brasil<sup>6</sup>.

A boa notícia é que no mesmo período em que o crime violento se disseminou pelos estados brasileiros foram obtidas conquistas econômicas e políticas que redefiniram o papel internacional do Brasil e inflaram as aspirações das li-

deranças nacionais. Embora com políticas muito distintas, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula convergiram na busca da inserção do Brasil na elite mundial dos países que compõem o G8 e o Conselho de Segurança da ONU. Há reconhecidamente um movimento na elite política e empresarial do país no sentido de se buscar uma maior abertura para os assuntos internacionais e para a integração regional. Nada menos do que 98% dos respondentes em um levantamento da opinião da elite empresarial e política do Brasil realizado em 2008 afirmam que o Brasil deve participar ativamente das questões internacionais e 85% acreditam que o país se tornou mais importante do que era em comparação com 10 anos atrás. A ideia de que o país deve participar de operações de paz da ONU enviando tropas recebeu o apoio de mais de 70% dos entrevistados (Souza, 2009).

No entanto, para que o Brasil deixe o grupo dos 5% mais violentos do mundo e caminhe na direção da elite mundial, será necessário um enorme esforço interno. A Tabela 1 ilustra o tamanho do salto pretendido. As sete maiores economias do mundo têm uma taxa média de homicídios que é simplesmente 20 vezes menor do que a do Brasil em 2004, segundo os dados da OMS. Mesmo com a inclusão da Rússia, a distância continua sendo grande: a taxa brasileira é seis vezes maior do que a taxa média do G8. Se integrado ao Conselho de Segurança da ONU, o Brasil será um país muito diferente dos seus pares. Mesmo tendo a companhia da Rússia nesse grupo, seríamos quatro vezes mais violentos do que a média dos países que compõem o Conselho.

TABELA I

Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em  
Grupos de Países Selecionados

Grupos de Países	Média da Taxa de Homicídios
Países do G7 <sup>1</sup>	1,6
Países do G8 (G7 + Rússia)	5,5
Membros Permanentes do Conselho de Segurança da ONU	8,6
Rússia, Índia e China	13,8
20% Menos Violentos <sup>2</sup>	0,9
5% Mais Violentos (grupo do Brasil)	40,7
Mundo	9,2

Fonte: Organização Mundial da Saúde (2004)

Notas: 1. EUA, Alemanha, França, Reino Unido, Canadá, Itália

2. 39 países, entre os quais: Portugal, Suíça e Holanda

Embora seja comum a visão de que o crime prospera onde faltam oportunidades econômicas, há aspectos da atividade econômica que costumam interagir positivamente com o crime. A integração da infraestrutura de transporte e o aumento do comércio regional são exemplos disso, pois abrem novos nichos para as atividades ilícitas. Moisés Naim define bem essa relação entre a expansão econômica e as atividades ilícitas: “Logo ficou claro que as facilidades adotadas pelos países para encorajar o sucesso do comércio legal também beneficiavam as atividades dos comerciantes ilícitos” (Naim, 2005, p. 23).

Isto significa dizer que o crescimento projetado para a próxima década exigirá do país uma preparação adequada não só para enfrentar o “estoque de violência” da sociedade brasileira, como também para fazer frente aos problemas

que o crescimento e a integração econômica com os vizinhos e com o resto do mundo provavelmente trarão. A boa notícia é que este movimento ‘para fora’, de abertura econômica e de maior integração ao comércio mundial, pode mudar a forma como a sociedade brasileira encara a questão da segurança, tornando-a de fato em uma prioridade nacional. Se a liderança política do país quer ver confirmado o seu desejo de tornar o Brasil um *global player* na próxima década, terá que levar a sério temas como o controle do crime e a corrupção no sistema de justiça criminal, problemas que incidem diretamente sobre a credibilidade do Brasil como um líder nas questões de defesa e segurança.

### O crime organizado como ameaça principal à segurança

Há uma lição que pode ser aprendida da experiência dos países que enfrentaram o crime organizado e que diz muito sobre como o Brasil deve se preparar para enfrentar essa situação: não há melhor momento para combater a presença dessa séria ameaça à sociedade e ao Estado do que em seus estágios iniciais. Depois de certo ponto, o custo das intervenções aumenta exponencialmente para a sociedade. Essa dinâmica já é conhecida em alguns estados e cidades do Brasil e afeta diretamente a estabilidade política de vários países na América Latina. A Colômbia só recentemente conseguiu ter as primeiras vitórias na luta contra a crise endêmica da violência dos cartéis de drogas, da narco-guerrilha e dos grupos paramilitares (US Government Accountability Office, 2008). México, El Salvador, Haiti e Jamaica têm pagado um preço elevado na luta contra o poder de organizações que assumem diferentes formas, mas que exercem um mesmo

tipo de poder de destruição. As primeiras vítimas do crime organizado são as instituições policiais, que passam a ser alvo de uma enorme pressão por parte de grupos criminosos envolvidos com atividades lucrativas como o tráfico de drogas, armas, prostituição, sequestro e roubo de carga e autos. Essa pressão é exercida pelo aumento da violência que vitima e degrada as condições de trabalho do policial, devido ao poder de corrupção que esses grupos exercem.

A percepção de que o crime organizado transnacional (COT) é uma séria ameaça aos países da América Latina, e em particular ao Brasil, não é consenso entre especialistas (Beato *et al*, 2001 e Zaluar, 2002). A exemplo do que acontece na Europa e na América do Norte, apresenta-se um debate dividido em dois campos. Na pequena comunidade de especialistas em COT há certa tendência a apresentar o desenvolvimento do sistema de transporte, a melhoria da infraestrutura de comunicação e informática e mesmo a expansão do sistema do comércio mundial com a criação de blocos econômicos nas últimas duas últimas décadas, como fatores que geraram oportunidades inéditas para as atividades ilícitas em escala global. Esse processo de expansão do COT, por sua vez, exerce uma forte pressão sobre os sistemas nacionais de segurança pública. No entanto, a maior parte dos criminologistas permanece cética com relação ao argumento de que o COT constitui um fenômeno efetivamente novo no cenário mundial, ou mesmo que este seja particularmente relevante no contexto brasileiro. O argumento cético defende que as formas mais sérias de crime são basicamente locais, ou que, pelo menos, antes do crime se constituir como uma atividade transnacional é necessário que esse tenha uma base social local bem estabelecida.

Há ainda poucos estudos voltados para a avaliação da

magnitude desses problemas, assim como faltam investigações sobre a legislação ou sobre as estruturas institucionais de controle. Essa carência certamente limita a capacidade de proposição de políticas públicas. Não obstante, há dados e informações disponíveis que permitem montar um quadro mínimo sobre a presença do crime organizado na sociedade brasileira.

No Brasil, a ação do crime organizado está concentrada principalmente em áreas urbanas, com uma presença crescente também nas regiões de fronteira e nas áreas de cultivo de maconha no interior do Nordeste. Nas áreas afetadas, em que grupos envolvidos com a distribuição e, em menor escala, com a produção de drogas se estabelecem, não apenas o Estado está ameaçado, mas também as lideranças políticas e comunitárias se veem atingidas por tentativas de cooptação, ameaças e assassinatos. Em um estágio ainda desconhecido no Brasil, juízes, jornalistas, políticos e lideranças civis passam a ser alvo de ameaças e tentativas de assassinato. Nos países e nas comunidades em que o crime organizado cresceu sem uma resposta adequada, observou-se o que poderia ser descrito como uma metástase da vida política e social, em que a corrupção e a violência submetem e degradam todas as esferas da vida pública. Diante dos riscos que essa forma de criminalidade representa para a sociedade, há a necessidade de se definir com clareza uma agenda que permita ao Estado e à sociedade agir de forma eficaz contra essa grave ameaça.

As formas mais organizadas de crime geralmente envolvem a cooperação entre grupos que atuam em diferentes países ou em diferentes regiões de um mesmo país. Temas quase desconhecidos até a última década passaram a ter grande relevância para a atuação tanto das polícias estaduais quanto das Forças Armadas. Surgiram novos nichos de atuação

do crime organizado como a biopirataria, o tráfico de órgãos, ou mesmo a falsificação de produtos industriais, além da expansão do tráfico de drogas e armas; houve, de forma concomitante com a expansão desses mercados ilícitos, um rápido desenvolvimento de novas tecnologias e de redes de comunicação que ampliaram o poder dos grupos criminosos (Werner, 2009; ONU, 2002).

As políticas de contenção dessas atividades ilícitas transnacionais exigem novas formas de articulação entre o sistema de defesa externa e de segurança pública doméstica. Esta, no entanto, não é uma meta fácil de ser atingida. Do ponto de vista das instituições policiais, as principais dificuldades encontradas advêm do fato do crime transnacional ser um crime de natureza complexa, que tem certas semelhanças com crimes de ‘colarinho branco’ como a corrupção e os crimes financeiros (Albanese, 2000). O crime transnacional, por definição, envolve atividades realizadas em diferentes jurisdições, o que acarreta pelo menos dois grandes problemas para as policiais e a justiça estadual. Em primeiro lugar, é necessário dispor de uma razoável capacidade tecnológica e de conhecimento especializado para detectar e reprimir as atividades desses grupos. E em segundo lugar, o sucesso das ações repressivas depende em larga medida da capacidade que os agentes estatais eventualmente demonstram em reduzir os conflitos entre pares que atuam em diferentes níveis, ou que têm diferentes competências.

Do ponto de vista das Forças Armadas, a presença do crime organizado atinge várias de suas funções e pode ser notada uma preparação crescente para desempenhar um papel relevante nas ações de garantia da lei e da ordem e no controle das fronteiras. Os instrumentos legais que garantem a participação das Forças Armadas em atividades de garantia

da lei e da ordem foram redefinidos na última década. O marco desse processo foi a Lei Complementar nº. 117/2004, que assegura que “após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem”. Segundo o § 7.º “o emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar” e sujeitas ao Código Penal Militar. Atualmente está em tramitação no Senado um projeto de lei complementar de autoria da presidência da República e aprovado pela Câmara em março de 2010 (PLC 543/2009) que altera a Lei Complementar nº. 97/1999. A nova lei permitirá às Forças Armadas fazer patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e mesmo efetuar prisões em flagrante nas áreas de fronteiras terrestres e marítimas do país.

A primeira experiência significativa de participação das Forças Armadas em atividades de garantia da lei e da ordem no período democrático foi o policiamento do Rio de Janeiro pelo Exército durante a Eco-92 e dois anos depois foi deflagrada a “Operação Rio”. Sua motivação e, principalmente, a avaliação de seus efeitos sobre o crime permanecem como um ponto sensível do debate sobre a segurança pública no Brasil<sup>7</sup>. Nessas ocasiões, as atividades de GLO não contavam com o devido amparo legal e produziram litígios que até o hoje tramitam na justiça comum e que foram movidos por supostos prejudicados pela ação de soldados, sargentos e oficiais de baixa patente durante a “Operação Rio”.

Outro fator positivo nesse cenário é o aumento da participação das Forças Armadas em operações internacionais

de ajuda e reconstrução. A operação no Haiti envolveu diretamente a participação em ações de natureza policial contra grupos criminais organizados e na repressão a atividades ilícitas. Além de contribuir na manutenção da paz entre as facções civis que até recentemente disputavam o poder político. A missão foi renovada em 2009 com o objetivo adicional de auxiliar o governo recém-eleito a reformar e a reestruturar a polícia nacional, além de combater diretamente o tráfico ilícito de pessoas, o tráfico de drogas e armas e outras atividades ilegais nas quais estão diretamente envolvidas grupos criminais que atuam nos EUA e no Haiti. Essas operações podem vir a servir como laboratórios para as Forças Armadas nas suas intervenções internas de GLO e no patrulhamento das fronteiras, com potenciais resultados positivos para a segurança pública.

Essa é uma questão controversa na agenda de segurança e defesa. E para fugir de um debate meramente normativo sobre a matéria seria interessante analisar as dinâmicas dos mercados ilícitos e investigar como essas interagem com as diferentes instituições de segurança e justiça.

## Segurança e mercados ilícitos transnacionais

### O vetor das drogas

A América Latina é um dos grandes centros produtores e consumidores de drogas ilícitas do mundo e também uma das regiões mais afetadas pelas atividades criminosas relacionadas ao tráfico e à distribuição local dessas substâncias. Devido à natureza clandestina da indústria da droga e à sua complexidade intrínseca (por exemplo, a associação com

dinâmicas como corrupção, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, etc.), as estimativas disponíveis sobre a magnitude do mercado variam fortemente. De uma maneira geral, as estimativas sobre a produção tendem a ser mais confiáveis do que as informações sobre o consumo. No entanto, mesmo os dados sobre a produção apresentam diferenças significativas entre as principais agências que monitoram o problema.

Segundo o National Drug Intelligence Center dos Estados Unidos, a área de cultivo de coca em 2007 foi de aproximadamente 232 mil hectares nos três principais países produtores (Peru, Colômbia e Bolívia), contra uma estimativa de 181.600 hectares cultivados oferecida pelo UNODC para o mesmo ano e os mesmos países, uma diferença de 31% a mais na estimativa da agência americana (U.S. Department of Justice – National Drug Intelligence Center, 2006; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008). Essas agências também diferem quanto ao potencial de produção de cocaína<sup>8</sup>, sendo que neste caso a maior estimativa é apresentada pelo programa da ONU que avalia uma produção potencial de 994 toneladas métricas em 2007 nos três países citados, contra uma estimativa de mais de 865 toneladas apresentada pelo National Drug Intelligence Center. Mas qualquer que seja a fonte ou o indicador sobre a presença de drogas ilícitas que se queira utilizar, é possível reconhecer o enorme custo social que a indústria das drogas acarreta para os países da América Latina.

A América do Sul é a única região produtora de cocaína no mundo, produção destinada a abastecer um mercado global com mais de 14 milhões de consumidores que consomem cocaína pelo menos uma vez por ano (*World Drug Report*, 2007). A taxa mais alta de prevalência no mundo en-

tre a população de 15 a 64 anos é a dos EUA, com uma taxa de 2,2% de consumo anual. Na Europa a taxa anual de prevalência é de 1,2% na mesma faixa etária, contra 0,8% na América do Sul.

A produção de ópio/heroína na Colômbia e no México é ainda pequena em termos globais, aproximadamente 1,7% da produção mundial e 2,5% da área cultivada, mas suficiente para produzir até 100 toneladas métricas de heroína pura (*World Drug Report*, 2008), destinadas quase que exclusivamente ao mercado consumidor norte-americano, onde alcançam preços de até US\$ 150 por grama no varejo e US\$ 71 no atacado (*World Drug Report*, 2006). As pesquisas de prevalência e os dados de apreensão de drogas mostram uma presença significativa também das drogas químicas. Embora o mercado dessas substâncias seja altamente diversificado, em termos geográficos e de produtos, há informações provenientes do *System to Retrieve Information From Drug Evidence* (STRIDE) norte-americano de que tem aumentado a participação das redes de traficantes mexicanos na produção e distribuição dessas drogas em toda a região das Américas (Arkes *et al*, 2008).

Esses dados simples indicam que a indústria das drogas encontrou um ambiente bastante propício na América Latina e particularmente nos países vizinhos da América do Sul. Em primeiro lugar, há uma boa infraestrutura de transporte e telecomunicações, principalmente se comparada a outras regiões produtoras da Ásia e África, que facilitam o transporte em direção a grandes centros consumidores que estão relativamente próximos (Smith, 1993). Em segundo lugar, não apenas a proximidade com os grandes mercados consumidores da América do Norte é importante, como também devemos levar em conta o fato de que existe um mercado

consumidor interno expressivo e em expansão na América do Sul e Central. Veja, por exemplo, o fato de que a taxa de prevalência de consumo de cocaína em Santiago no Chile (consumo no último ano) entre a população de 15 a 64 anos é igual à média Europeia de 1,2% (CONACE, 2007; Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, 2008). Em terceiro lugar, o intenso fluxo migratório da América Latina para os EUA permite uma conexão direta entre os grupos que distribuem as drogas nas cidades norte-americanas e os grupos que atuam nas regiões produtoras e no transporte das drogas (U.S. Department of Justice – National Drug Intelligence Center, 2006). Por fim, devemos levar em conta ainda a fragilidade institucional, principalmente na área de justiça criminal, que prevalece em boa parte dos países da região. O poder de corrupção das organizações que se dedicam ao tráfico de drogas (OTDs)<sup>9</sup> vê-se ampliado diante de um sistema de justiça criminal fracamente organizado e mal preparado para a função de controle dessas formas relativamente novas de criminalidade.

O mapa da região das Américas revela o enorme custo social que essa combinação de fatores propícios à indústria das drogas ilícitas acarreta. As taxas de homicídio na América Latina são mais do que o dobro da média mundial: 22,9 por 100.000 habitantes contra uma média mundial de 10,7. Com exceção da África subsaariana (que apresenta uma taxa de 40,1 por 100 mil habitantes), nenhuma outra região do mundo tem uma taxa de homicídios acima de nove por 100.000 habitantes (Buvinic, Morrison, Shifter, 2000). O crime violento tem se generalizado na região em função principalmente da presença das organizações que produzem, transportam e distribuem as drogas. No seu movimento de contágio, o crime tem atingido de forma mais grave o Mé-

xico, El Salvador, Venezuela e o Brasil, onde as taxas de homicídio nas principais cidades desses países cresceram de forma mais acentuada a partir da década de 90 (Londoño, Gaviria, Guerrero, 2000).

A maior parte dessa violência está associada à presença dos grupos organizados que distribuem e traficam drogas pelos países da região. A pressão que esse problema exercerá na agenda pública não será pequena, principalmente em função da magnitude considerável da indústria das drogas na região.

A principal *commodity* ilícita exportada pelos países da América do Sul é a cocaína em suas várias formas. A melhor estimativa disponível sobre o mercado global dessa droga é oferecida no estudo de Reuter e Greenfield (2001). Combinando-se as pesquisas de prevalência com as taxas de consumo per capita, e o valor de varejo da droga, os gastos com cocaína nos EUA e na Europa foram estimados na forma de um intervalo com o valor mínimo de 35 bilhões e máximo de US\$ 115 bilhões. O relatório do UNODC de 2008 e o Drug Intelligence Center em 2007 tem estimativas diferentes sobre a área cultivada com coca e sua evolução nos último cinco anos. Segundo estimativas da agência americana, o Drug Intelligence Center, a produção potencial de cocaína no conjunto dos países apresenta uma queda entre o início e meados da década, enquanto o UNODC identifica um crescimento quase monotônico nos cinco anos considerados. A divergência está concentrada na estimativa sobre a produção colombiana, mas ambas as fontes são convergentes na identificação de duas características da produção de coca: i) entre 60% e 70% da área cultivada de coca está na Colômbia e ii) a produção de coca na Colômbia na primeira metade década atual tem diminuído discretamente, combi-

nada a um aumento do cultivo na Bolívia e no Peru. A diminuição observada é, à primeira vista, pequena, mas quando comparamos esses resultados com a explosão do cultivo e da produção constatada na década anterior, esses resultados ganham importância. Em 1990 a área cultivada com coca na Colômbia era estimada em 40 mil hectares, em 1995 passou a 50 mil e em 1999 cresceu quatro vezes com relação ao início da década e atingiu 160 mil hectares (UNODC, 2008). Apesar da Colômbia ainda ser o principal produtor mundial de coca, posição que atingiu no final da década de 90, foi na década atual que pela primeira vez foram constatadas diminuições sucessivas nas áreas de cultivo.

As estimativas sobre o mercado regional da *cannabis* são mais precárias devido ao fato de que o cultivo dessa droga encontrar-se bastante disseminado no mundo. O *World Drug Report* de 2007 (p. 95) indica que entre 82 e 116 países no mundo relataram a presença de cultivo ilícito da droga<sup>10</sup>, sendo que na região das Américas, Canadá, EUA, México, Paraguai, Colômbia e Brasil, entre outros, produzem grande quantidade da droga. Aproximadamente 24% da produção mundial ocorre na América do Sul e 31% na América do Norte (WDR, 2008, p. 97). Como a *cannabis* apresenta grandes diferenças em termos de seu teor de THC, torna-se particularmente difícil estimar o valor médio no varejo da droga ou mesmo a quantidade produzida<sup>11</sup>.

A contribuição da América Latina para o mercado mundial de ópio/heroína tem se mantido relativamente constante e pequena. Colômbia e México são os principais países produtores da região (há uma pequena produção na Guatemala, segundo o National Drug Intelligence Center) e somados são responsáveis por apenas 2,5% da área cultivada de papoula e por 1,7% da produção potencial de ópio/

heroína no mundo (percentual médio dos últimos três anos segundo o WDR 2008)<sup>12</sup>. No início da década de 90 (média dos anos de 1991, 1992 e 1993) essas proporções eram respectivamente 2,9% e 2,3%. No entanto, devido ao elevado valor do ópio/heroína, essa produção é capaz de gerar recursos significativos. O mercado dessas drogas movimentava no início da década atual aproximadamente US\$ 27 bilhões/ano, o que significa um movimento na América Latina de algo como US\$ 730 milhões/ano (Reuters e Greenfield, 2001).

O cultivo de papoula e a produção de heroína/ópio estão concentrados no México e na Colômbia, onde foi detectada pela primeira vez no final da década de 80. As estimativas da área cultivada e da produção potencial devem ser lidas com cautela, uma vez que a papoula tem um ciclo de cultivo curto, o que torna mais difícil calcular a área plantada e a sua produção potencial (Thoumi, 2002, p. 107). Em termos globais, a produção de opiáceos na América Latina é relativamente pequena, como vimos, mas o alto valor dessas drogas faz com que esse seja um mercado de grande importância financeira para as OTDS colombianas e mexicanas.

As ações mais agressivas de erradicação de cultivo desenhadas pelo governo colombiano têm sido aparentemente bem sucedidas na contenção do plantio de papoula: houve uma redução de uma média de aproximadamente 4000 hectares cultivados no início da década para menos de 2000 hectares em 2005. Os dados do México não indicam nenhum padrão claro nos cinco anos considerados. Em média, houve um aumento de 1,6% ao ano no período, mas esse aumento reflete principalmente o forte crescimento na área cultivada ocorrido entre 2002 e 2003. Tanto o WDR de 2007 quanto o *National Drug Threat Assessment* avaliam que a produção

mexicana de ópio/heroína é direcionada principalmente para o mercado norte-americano. A proximidade entre os países, a extensa fronteira e o forte fluxo de mercadorias tornam a tarefa de controle do tráfico de heroína pelas OTDS mexicanas uma das atividades antinarcótico mais complexas na região.

## **Armas**

Há uma conexão importante entre os mercados ilícitos de armas e drogas que precisa ser detalhada analiticamente (Blumstein, 1995). Como a insegurança jurídica é a principal característica de qualquer atividade ilegal, as organizações que atuam nesses mercados precisam alocar recursos para propinas de autoridades públicas, comprar armas para defesa, contratação de ‘seguranças’, entre outros custos que compõem o ‘custo da ilegalidade’. A alocação de recursos nas organizações do crime organizado é determinada, em larga medida, pela necessidade de se combater as organizações rivais que podem expropriar seus negócios sempre que tiverem capacidade para tal. A relação entre armas e violência não é clara. Por um lado, a predisposição para o combate diminui, quanto mais armados estiverem os grupos rivais, o que potencialmente contribuiria para reduzir o custo social da violência. Na medida em que o custo de se perder uma luta aumenta com a adoção de armas mais potentes, a propensão ao conflito diminui. Por outro lado, o uso de armas de fogo introduz imprevisibilidade no conflito entre os grupos, fato que beneficia, sobretudo, os contendores mais fracos (Levitt e Venkatesh, 2000; Donohue e Levitt, 1998). A presença desse fator equalizador, a arma de fogo, produz um aumento na disposição para o conflito entre os combatentes

mais fracos, o que pode levar a níveis mais altos de violência (Cook, 1998).

Há ainda incentivos ao conflito violento que são produzidos dentro da própria estrutura organizacional dos grupos criminosos. No caso das drogas, os grupos que fazem a sua distribuição no varejo geralmente remuneram seus “funcionários” de forma muito desigual. Em uma das sucursais de Chicago da gangue *Black Disciples* estudada por Levitt e Venkatesh (2000) os salários variavam de US\$ 66/hora para o chefe da gangue até US\$ 3,30/hora para os soldados, o que corresponde a um valor menor do que o salário mínimo norte-americano. Por que então alguém segue por esse caminho, em que os ganhos são baixos e os riscos altos? A resposta dos autores é o valor do prêmio que pode ser ganho quando se chega à posição de líder do grupo.

E com esse mecanismo podemos entender mais um elo da cadeia que liga as drogas às armas e à violência. Há dois interesses em conflito nas organizações que distribuem as drogas. Para os líderes desses grupos o conflito com rivais significa uma perda potencial de receita e um aumento nos custos. As vendas caem devido ao conflito com os rivais, é preciso pagar um adicional aos “soldados”, contratar mercenários e comprar novas armas. No entanto, para os soldados, o conflito gera ganhos extras: os chefes são obrigados a pagar adicional durante as “guerras” entre as gangues e, principalmente, os conflitos oferecem a possibilidade de consolidar a reputação dos membros subalternos no grupo. Os recorrentes conflitos armados entre grupos que distribuem drogas são, dessa forma, geralmente provocados ou iniciados pelos que estão nas posições mais baixas na organização. São esses que mais diretamente podem obter ganhos com os conflitos.

Os mercados ilícitos de armas e drogas têm, no entanto, uma diferença importante: armas são produzidas legalmente para então serem transferidas para o mercado ilegal em algum ponto do processo de comercialização. O grande desafio das políticas para o setor não é propriamente o de regular o acesso legal às armas, mas a capacidade de controle das transferências ilegais de armas para os grupos criminais organizados.

No Brasil, o Estatuto do Desarmamento (Lei n.º 10.826/2003), à semelhança das legislações anteriores, limitou fortemente o direito dos cidadãos comuns de fazerem uso de armas de fogo, chegando mesmo a penalizar criminalmente tal conduta. No entanto, dois problemas importantes ficaram em uma zona de sombra da legislação. Em primeiro lugar, deixou-se à margem da regulação o acesso às armas de fogo por parte de amplos segmentos da burocracia do Estado. Funcionários públicos como policiais militares, defensores públicos, militares das Forças Armadas, bombeiros, entre outros, têm assegurado o direito de adquirir e portar armas de fogo, mesmo em atividades privadas. A participação desses agentes em atos de abuso e de violência fora de suas atividades funcionais ainda aguarda um enquadramento adequado. Em segundo lugar, o problema das transferências ilegais e do uso de armas ilegais – por mais que tenha havido um aumento das penas quando o crime é cometido com uma arma de fogo – ainda não ocupa um papel central na política criminal na maioria dos estados.

Há indicadores agregados que permitem avaliar a importância das armas para o crime organizado. Nos estados do Brasil onde esse problema é mais grave, tende a ser maior também a participação dos homicídios por armas de fogo no total de homicídios. Em Pernambuco, em 84% dos homicí-

dios em 2004 foram praticados com armas de fogo. No Espírito Santo e no Rio de Janeiro esse percentual é de 75% e 82%<sup>13</sup>. Para que se tenha um parâmetro de comparação, nos estados do Amazonas e do Piauí esse percentual não chega a 40%. À medida em que o crime organizado avança, aumenta a participação de armas de fogo nos homicídios. No estado de Pernambuco, em 1980 a razão entre os homicídios causados por armas de fogo e os homicídios causados por outros meios era de 0,94. Ou seja, morria-se mais por facadas e agressões do que pelo disparo de armas de fogo. Em 2002 a mesma razão passou a ser de 6,9 – o que significa que a taxa de homicídios por armas de fogo é quase sete vezes a taxa de homicídios cometidos por outros meios. Houve, portanto, como esses dados indicam, uma acentuada disseminação de armas de fogo, que é concomitante ao aumento da violência letal e à presença do crime organizado em vários estados do Brasil.

### Prioridades da política de segurança

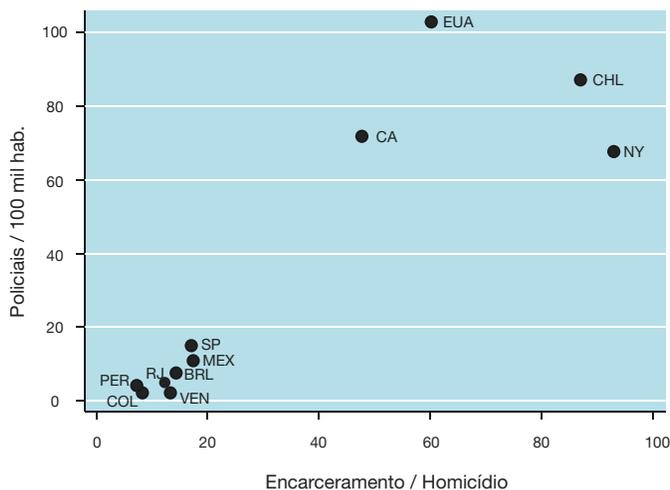
O programa de políticas públicas aqui apresentado tem um claro foco na ideia de que o sucesso no controle do crime demandará uma rápida recuperação da capacidade de intervenção dos sistemas estaduais de justiça criminal e a sua coordenação no âmbito de uma política nacional de segurança. O que está em discussão aqui, portanto, são os mecanismos que podem ser utilizados de forma planejada pela sociedade para alterar os incentivos ao comportamento criminoso (Barlow, 1995).

O Brasil, como os demais países da América Latina, tem um sistema de justiça criminal relativamente pequeno e pou-

co operante dado o nível de criminalidade observado. O Gráfico 1 ilustra a discrepância entre crime e punição mostra a relação entre duas razões. No eixo horizontal está representada a razão entre encarceramento e homicídios, e no eixo vertical entre o número de policiais e os homicídios. Os pontos representam países e estados do Brasil e dos EUA. De uma maneira geral, os países da América Latina, com exceção do Chile, têm um nível de encarceramento e de policiais muito baixo, dado o nível de violência que apresentam. Esses países formam na verdade um *cluster* bastante homogêneo. A situação do Brasil ficaria ainda pior se São Paulo fosse excluído do cálculo nacional. Nesse caso, a taxa de encarceramento do Brasil só seria maior do que a da Venezuela, país que nos dez anos entre 1998 e 2007 observou um crescimento de 160% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes (Briceño-León, 2009, p. 31). Isso mostra que, de uma maneira geral, os países da América Latina têm optado por manter um nível muito alto de impunidade penal. Penas de prisão têm sido aplicadas com muito menor frequência do que seria esperado dado o nível de criminalidade violenta desses países – e a disponibilidade de policiais acompanha a mesma tendência. No Brasil há menos de 10 presos para cada homicídio, enquanto nos EUA há 82,8 e no Chile aproximadamente 87. Na Itália são 84 presos para cada homicídio e na França, 137. O número de policiais por homicídio também ocorre em um patamar muito diferente dos países da América Latina e mesmo dos EUA: são 411 e 536 policiais por homicídio respectivamente (Tabela 1). Os valores dos países europeus são tão extremos que não foram representados no Gráfico 1 para não prejudicar a visualização das (pequenas) diferenças entre os países da América Latina e os estados brasileiros.

GRÁFICO 1

Relação entre as Taxas de Encarceramento e Policiais por 100 mil habitantes ponderada pela Taxa de Homicídios



É possível observar diferenças importantes nas políticas seguidas por estados como Rio de Janeiro, Pernambuco e São Paulo representados na Tabela 2. São Paulo apresenta taxas de encarceramento acima da média nacional (305 por 100 mil habitantes) e acima dos dois estados que estão entre os mais violentos do Brasil: Pernambuco e Rio de Janeiro. No entanto, o padrão de encarceramento de São Paulo, estado com a maior taxa de encarceramento no Brasil, é ainda muito distante do observado nos estados norte americanos da Califórnia (487 por 100 mil) e Nova York (326 por 100 mil).

O estado de São Paulo tornou-se, no curto período de uma década, um dos estados menos violentos do Brasil. Em 1999 São Paulo era o quinto estado mais violento do Brasil e em 2007 tornou-se o terceiro menos violento do país, perdendo apenas para Santa Catarina e Piauí. Todos os demais

TABELA 2

## Indicadores do Sistema Prisional para Países e Estados Selecionados

	Taxa de Encarceramento por 100 mil ha. <sup>1,2,3</sup>	Taxa de Policiais por 100 mil habitantes <sup>4</sup>	Razão entre a Taxa de Encarceramento e Taxa de Homicídios	Razão entre a Taxa de Policiais e a Taxa de Homicídios
Brasil <sup>5</sup>	168.8	315.8	7.2	13.4
Pernambuco	187.8	312.4	3.9	6.5
Rio de Janeiro	305.5	472.4	7.5	11.7
São Paulo	270.7	311.0	14.3	16.5
América Latina <sup>6</sup>				
Chile	305.0	234.7	101.7	78.2
Venezuela	78.6	434.0	2.4	13.2
Colômbia	149.2	299.6	3.7	7.5
México	207.3	303.4	11.5	16.9
Outros <sup>6</sup>				
Itália	92.0	452.7	83.6	411.6
França	96.1	375.2	137.2	536.0
Polônia	221.2	262.1	122.9	145.6
Rússia	628.7	564.1	19.1	17.1
África do Sul	335.3	302.2	7.8	7.0
Estados Unidos	756.4	355.2	126.1	59.2
Califórnia	487.1	325.5	71.6	47.9
New York	326.1	445.7	67.9	92.9

(1) Anuário do Conselho Nacional de Justiça de 2005.

(2) Brasil: Estimativas para Dezembro de 2006 com base nos relatórios dos estados encaminhados ao Conselho Penitenciário Nacional. Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005). Outros países da América Latina: International Center for Prison Studie (2009)

(3) IBGE, Estimativas da População em julho de 2006. Instituto Nacional de Estadísticas e Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). CHILE: Proyecciones y Estimaciones de Población: Total País 1950-2050. Instituto Nacional de Estadística (Venezuela). Proyecciones de Población 2000-15, Disponível em <http://www.ine.gov.ve/demografica/distribucion.asp> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colômbia). Censo da População 2005, <http://www.dane.gov.co/censo/> Instituto Nacional de Estadística e Geografía, Censo de la Población, 2005, Síntese de Resultados. <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx> Central Statistical Office (Polônia), Concise Statistical Yearbook Of Poland (2008). [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_maly_rocznik_statystyczny_2008.pdf) US Census Bureau, Annual Estimates of the Resident Population for the United States (2006)

(4) SENASP, Tabelas estatísticas com a Distribuição do Total de Efetivo e Composição dos Efetivos, Dados de 2003. Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2004). Colômbia e Venezuela: Centro de Estudios de Justicia de las Americas. Estados Norte-Americanos: FBI [http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table\\_77.html](http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_77.html). Inclui policiais fardados e civis. Países da Europa: 3rd Edition (2006) of the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. África do Sul: Centre for the Study of Violence and Reconciliation (2007) The Violent Nature of Crime in South Africa.

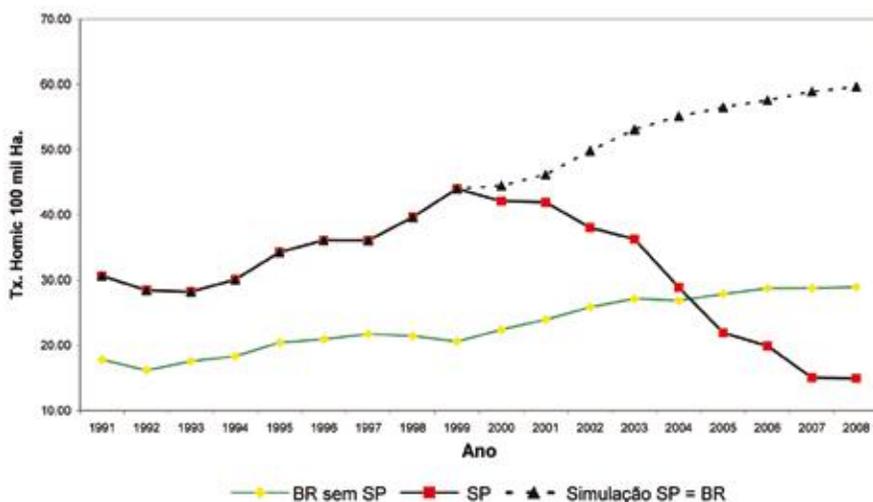
(5) Brasil: SENASP, Ocorrências de homicídios dolosos registrados pelas Polícias Civis. Dados de 2005, taxas de crimes letais intencionais (homicídio doloso); lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Estados Unidos: Bureau of Justice Statistics (2005) e FBI [http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table\\_05.html](http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_05.html). Polônia, Rússia, Itália e França: World Health Organization (2004) World Report on Violence and Health. Outros países: Banco Interamericano

estados do Sudeste e os estados do Nordeste com grande população (como Pernambuco e Bahia) são mais violentos do que São Paulo. Se computado o número de homicídios nos demais estados do país, excluindo-se São Paulo, a taxa nacional seria de 29 por 100 mil, o que é quase duas vezes a taxa do estado de São Paulo (de 14,8 por 100 mil habitantes). Esse mesmo tipo de raciocínio foi utilizado na construção do Gráfico 2.

A taxa de homicídios para o conjunto dos estados do Brasil foi computada excluindo-se São Paulo, e foi construída uma simulação com o objetivo de estimar a taxa de homicídios no estado, se esse tivesse apresentado a mesma evolução que o restante dos estados do Brasil. As séries resultantes mostram que São Paulo foi mais violento do que a média dos demais estados do Brasil nos 13 anos entre 1991 e 2004, e que apresentou nesse período uma tendência de crescimento semelhante ao restante dos estados. No entanto, a partir de 1999, se São Paulo tivesse seguido a mesma tendência dos demais estados brasileiros, ou mesmo o seu próprio comportamento nos treze anos anteriores, a taxa de homicídios esperada em 2008 teria sido quase quatro vezes a taxa efetivamente observada. Com base nessa simulação é possível afirmar que a redução dos homicídios ocorrida entre 1999 e 2008 permitiu poupar 71 mil vidas, sendo 34 mil de jovens entre 15 e 29 anos. Uma estimativa mais conservadora, simplesmente supondo-se a manutenção da taxa média de homicídios do período 1995-1999, teria significado uma economia de mais do que 39 mil vidas. Entre 39 mil e 71 mil teria sido, portanto, o contingente de vidas perdidas se São Paulo tivesse simplesmente seguido a tendência dos demais estados do Brasil ou mantido o mesmo nível de violência do final da década de 90.

GRÁFICO 2

## Taxa de Homicídios em São Paulo e no Brasil



Soares e Naritomi (2007) trabalharam essa comparação de forma mais sistemática. Os autores compararam uma amostra de países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Venezuela) com um grupo composto por Japão, Coreia, Rússia, Espanha, Suécia e Estados Unidos. O modelo econométrico proposto pelos autores permitiu constatar que se as variáveis taxa de encarceramento, número de policiais per capita, proporção de jovens na população, desigualdade e taxas de crescimento fossem iguais à média do grupo de controle, a mortalidade violenta cairia de 28,4 por 100 mil habitantes para 8,4. Uma vez que a Rússia é um caso extremo no grupo de países de comparação, em termos da dureza com que aplica penas de prisão, e com relação também ao tamanho de sua força

policial, foi estimado um cenário alternativo excluindo-se a Rússia e mantendo-se todas as variáveis do modelo na média. Nesse caso, a mortalidade por violência na América Latina poderia cair para 14,1 por 100 mil. Ou seja, a mortalidade violenta cairia entre 50% a 70% se as variáveis explicativas fossem trazidas para o nível médio observado no grupo de controle (com ou sem a Rússia, respectivamente). No primeiro cenário, as taxas de homicídio seriam reduzidas para valores mais baixos do que aqueles observados no grupo de controle, enquanto que no segundo cenário as taxas continuariam um pouco acima, embora reduzidas a níveis razoáveis (próximos aos dos EUA). Em suma, os níveis de violência observados nos países da América Latina não parecem ser surpreendentemente altos, dadas as condições socioeconômicas presentes na região, as políticas de contenção do crime adotadas pelos governos e o que sabemos com base na literatura empírica sobre a relação entre essas variáveis explicativas e o crime.

Considerando-se separadamente cada variável, o papel desempenhado pela desigualdade, o encarceramento e o tamanho da força policial são as variáveis mais importantes em termos de seus efeitos parciais sobre o crime, enquanto a composição etária e o crescimento econômico parecem ter apenas efeitos modestos. Não podemos esquecer que tanto a taxa de encarceramento quanto o tamanho da força policial são variáveis diretamente sob controle dos governos e que podem mudar no curto prazo, enquanto variações na desigualdade dependem de processos macrossociais que mudam muito lentamente no tempo (Deininger e Squire, 1996). É evidente que a redução da desigualdade é um objetivo que vários governos buscaram e buscam pelo seu valor social intrínseco, mas não parece adequado pensá-la como uma vari-

ável sob controle direto do governo e, portanto, como uma ferramenta que permitiria a redução da violência no médio prazo. Neste sentido, uma política mais forte de encarceramento e policiamento parecem ser os candidatos óbvios para se atingir uma redução das taxas de crime (Barthi, 2007).

Este argumento traz implícita a ideia de que a efetividade do sistema de justiça criminal é semelhante nos dois grupos de países considerados no estudo de Soares e Naritomi. Esta suposição não necessariamente é verdadeira e nem muito plausível, dado o que se conhece por meio dos estudos empíricos sobre as polícias na região (Fruhling, Tulchin, Golding, 2003). De qualquer forma, com maior ou menor rigor comparativo e econométrico, a conclusão em termos de políticas públicas é a mesma: sem uma mudança nos padrões de punição ao crime praticados pela sociedade brasileira será praticamente impossível atingir o nível médio de violência do mundo. Mas por que tem sido tão difícil para a sociedade brasileira formar uma coalizão política majoritária capaz de sustentar uma agenda consistente de controle do crime?

### Agentes e vetores da mudança

#### **O que podemos aprender com o fracasso (e a recuperação) da Segurança Pública no Rio de Janeiro?**

O sistema de justiça criminal no Brasil consolidou-se como um sistema estadual. Desde o fim do Estado Novo houve apenas um breve interregno durante o regime militar que não chegou a produzir um novo desenho institucional, mas durante o qual se observou um aumento da interferência federal nas polícias, sobretudo o controle do Exército so-

bre as polícias militares dos estados foi ampliado.

Na Constituição de 1988, o artigo 144 (parágrafos 4.º, 5.º e 6.º) determina que as polícias civil e militar sejam subordinadas aos governadores dos estados. No entanto, o desenho atual pode ser descrito, pelo menos no que diz respeito às polícias, como um modelo parcialmente federativo: a sua organização segue um modelo único nacional, estabelecido na Constituição, embora a administração do sistema seja estadual. O modelo é nacional e a gestão da política é estadual. É possível aprender muito sobre o futuro das políticas de segurança no Brasil analisando-se essas diferenças, a começar pelo caso do Rio de Janeiro.

A segurança pública no estado era até recentemente quase um *case* internacional de fracasso. Em uma pesquisa com a população, realizada em 2007, 92% declarou que não confia ou confia com restrições na polícia militar e 87% declarou o mesmo com relação à polícia civil<sup>14</sup>. Os crimes violentos seguem sem controle, e durante décadas a situação parece sempre pior. Visitantes são advertidos a não circular a noite, seguranças privados multiplicam-se na tarefa de defender algumas poucas ilhas de segurança nas zonas turísticas e os prédios de melhor padrão são defendidos por muros eletrificados ou câmeras.

A punição ao crime ocorre apenas esparsamente. O melhor indicador disso é o fato de que a PM-RJ faz apenas 1300 prisões por mês (média de 2005 a 2007). No período de um ano isto significa quase 10 prisões a cada grupo de 100 mil habitantes. Para que se tenha uma ideia comparativa, o estado de São Paulo prende duas vezes mais (a taxa média de 2004 a 2006 é de 18,8 por 100 mil).

Um dos resultados mais claros dessa impunidade é que nenhuma outra cidade da América Latina tem as caracte-

rísticas do Rio de Janeiro. Grupos de criminosos organizados são capazes de controlar o acesso, a circulação e a vida comunitária – pelo terror e pela violência – de parte significativa da cidade. O que explica isso? A presença de drogas – e de suas redes organizadas de distribuição – é sempre um fator importante a ser considerado. No entanto, a cidade está razoavelmente distante das principais regiões produtoras de drogas do continente (países andinos e México), não é uma rota importante de tráfico para a Europa ou os EUA – nada comparável a Tijuana no México, El Salvador na América Central, ou mesmo Belém no Brasil, entre outras cidades que são duramente afetadas pela violência dos cartéis e dos grupos organizados que contrabandeiam drogas. O Rio também não é uma cidade onde o consumo de drogas é relativamente elevado. As pesquisas de prevalência de consumo mostram que cidades como Santiago, Buenos Aires, São Paulo e Brasília têm taxas mais altas de prevalência na população em geral e também na população jovem em idade escolar. O consumo de drogas não parece ser o principal motor da criminalidade no estado. As drogas de maior poder criminogênico – e que tornam o trabalho de segurança um desafio cotidiano em várias capitais do Brasil – como o *crack* e a *merla* (por seu preço reduzido, e sua capacidade de gerar dependência) – não estão (ainda) presentes em larga escala na cidade.

Até o final dos anos 90 as cidades colombianas de Cali, Bogotá e Medellín estavam entre as poucas cidades do mundo que tinham uma geografia criminal parecida com a do Rio, mas estas cidades estão no centro da região que produz toda a cocaína distribuída no mundo, há guerrilha, e um conseqüente fluxo contínuo de armas leves e de assalto. Em um contexto assim, grupos criminosos são geralmente capa-

zes de levantar recursos suficientes para corromper a polícia e dominar áreas inteiras das cidades onde atuam. Mas por que esses sintomas também aparecem no Rio? Por que o Rio é a única cidade distante dos centros de produção e das rotas principais de contrabando a ter áreas significativas sob controle permanente e duradouro de grupos criminosos?

Uma hipótese: é preciso olhar não apenas para o crime, mas principalmente para as políticas de segurança que foram desenvolvidas pelos governos estaduais. A resposta pode estar na ineficiência crônica do sistema de justiça criminal do estado. E para enfrentar esse problema é preciso lançar mão de uma hipótese complementar: a de que as debilidades do sistema de justiça criminal foram produzidas ao longo das três últimas décadas, período no qual sofreram grandes transformações. Não diz respeito, portanto, à presença de características estruturais, como a desigualdade, a pobreza, mas sim às escolhas políticas que foram feitas pelos governos e pela sociedade.

O Rio de Janeiro foi um dos poucos estados do Brasil em que um líder importante do período pré-64, fortemente identificado com o populismo do período democrático de 1946-64, conquistou o governo após a transição para a democracia (o outro exemplo é Pernambuco). Leonel Brizola governou o Rio de Janeiro em dois períodos 1983-86 e 1991-94 (entregou o cargo ao vice-governador em 1994 para disputar as eleições presidenciais) segundo o figurino populista tradicional: organizou campanhas sistemáticas contra seus inimigos políticos, adotou um discurso polarizador (é verdade que no período pós-82 este era bem mais fluido do que o que sustentava no período pré-64), improvisou na administração e fez do Rio um laboratório, um experimento de sua convicção na existência de uma 'via alternativa' para o

desenvolvimento.

Brizola, apesar de sua fluidez ideológica, se mostrou capaz de atrair várias gerações de eleitores, intelectuais e quadros partidários em torno de sua liderança. O brizolismo mostrou-se, de fato, um fenômeno político duradouro que foi capaz de redefinir o sistema partidário do estado e influenciar as políticas de segurança pública até a década atual. Todos os principais quadros políticos do estado, até recentemente, surgiram no PDT sob o comando de Brizola: Darcy Ribeiro, Saturnino Braga, Jó Rezende, César Maia, Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha Garotinho, apenas para citar os que ocuparam cargos executivos no estado e na capital.

Havia perfeita sincronia entre as diretrizes da política de segurança e os objetivos políticos mais gerais estabelecidos pela liderança de Brizola, que pretendia organizar novas bases de apoio político entre os setores mais pobres da população em um contexto de forte restrição orçamentária<sup>15</sup>. Essa política teve pelo menos uma grande consequência que talvez não tenha sido diretamente antecipada pelos que a executaram: os grupos criminais que se dedicavam ao tráfico de drogas ampliaram e consolidaram, no espaço de uma década, o controle territorial das principais favelas na região metropolitana do estado. As intervenções policiais repressivas se enfraqueciam no mesmo ritmo em que a criminalidade se tornava mais agressiva e organizada em suas práticas.

Dois principais fatores contribuíram para o aumento do poder dos grupos criminais nesse período. Primeiro, houve o aparecimento dos comandos no interior dos presídios. A primeira “rede de quadrilhas”<sup>16</sup>, o Comando Vermelho, produziu novas formas de identidade, coordenação e controle entre traficantes de drogas, o que contribuiu para diminuir os custos de transação na cadeia de produção do crime.

Por mais precária que fosse a organização dos comandos fora dos presídios, ou por mais conflituosa que tenha sido a disputa por territórios, esses funcionavam como redes de contrabando e distribuição de armas e drogas em uma escala ainda não observada (Oliveira, 2007; Zaluar, 2002). E, em segundo lugar, ocorreu nesse período uma forte expansão do consumo de cocaína ao mesmo tempo em que aumentava a produção da droga na Colômbia. A “nova” droga permitiu que os grupos criminais que a distribuía localmente ampliassem os seus ganhos e conseqüentemente o seu poder de corrupção das polícias.

Brizola e os principais quadros do governo na área de segurança parecem não ter emoldurado corretamente os problemas criminais que tinham diante de si e definiram uma política de segurança com uma prioridade clara: não recorrer a intervenções policiais nas áreas de favela com o objetivo de fortalecer politicamente lideranças dessas comunidades que davam apoio eleitoral ao governo. Como não havia um modelo de intervenção adequado, ou não havia uma polícia comunitária pronta para a tarefa de policiamento permanente dessas áreas, a opção mais simples foi a não intervenção, o que terminou por gerar uma série de “economias de escala” para o crime. Razoavelmente seguros em seus “territórios”, foi possível às quadrilhas prosperar no mercado das drogas e assim criar uma base para outras atividades criminais correlatas como sequestros e roubos, além de ampliar a prática de extorsão contra comerciantes e empresas de transporte locais.

As escolhas do governo Brizola foram ousadas. Apostava-se que com novas escolas, postos de saúde e a doação de lotes, entre outros programas sociais, seria possível amenizar as tensões que levavam as pessoas a cometerem crimes.

E os resultados foram os piores possíveis. Na sequência do aumento do poder dos grupos criminais, lideranças comunitárias foram sistematicamente assassinadas, principalmente no final da década de 80, em decorrência da não intervenção policial nas áreas de favela.

Essa política nunca foi realmente superada pelas lideranças que sucederam Brizola no seu partido e no seu campo político. Mais de uma década depois, o governo Garotinho tentou produzir uma nova reforma radical no ordenamento jurídico das polícias, embora sob uma nova fórmula: o Instituto de Segurança Pública. A criação do instituto previa que os policiais continuariam lotados nas polícias civil e militar, mas exerceriam as suas atividades no âmbito do instituto. Dessa forma, “à medida que os policiais vão sendo transferidos, o instituto vai crescendo e se fortalecendo, e as polícias vão se esvaziando e perdendo o seu poder” (Soares, 2000, p. 265). Uma enorme energia política foi (e continua a ser) desperdiçada na promoção de uma macro-agenda de reforma do estatuto jurídico das polícias – que produziu, como veremos, uma sequência de crises e conflitos no governo.

O que a distância no tempo permite vislumbrar com mais clareza é a ideia de que nos seus dois governos Brizola parecia movido por um objetivo comum: a organização de novas clientelas políticas entre os moradores de favelas. A tolerância com os grupos criminais e com a corrupção policial foram efeitos colaterais, não antecipados, dessa política.

O cenário de crise na segurança pública no Rio se aprofundou, sobretudo, durante o governo de Moreira Franco (1987-90) e no segundo governo de Brizola (1991-94). Em 1990 a taxa de homicídios atingiu o recorde de 63,03 por 100 mil habitantes e permaneceu nos quatro anos seguintes no

patamar de 60 por 100 mil. O roubo de veículos aumentou em média 21% ao ano, e foram assaltados 277 bancos por ano em média no período. O número de sequestros (foram 124 em 1992) e de roubos a transeuntes também aumentou continuamente, enquanto a apreensão de armas e drogas diminuía. A pressão sobre o sistema de justiça criminal era intensa e a opinião pública demandava crescentemente ações contra o que se percebia como uma situação quase sem controle na segurança pública. A primeira resposta à crise foi a já referida “Operação Rio” em 1994.

A segunda resposta foi eleitoral. O candidato apoiado por Brizola, Anthony Garotinho, foi derrotado por Marcello Alencar – também egresso do brizolismo, mas agora concorrendo pelo PSDB – em um segundo turno disputado. A inflexão que esta mudança acarretou na política de segurança não poderia ser mais clara. Pela primeira vez, desde a transição para a democracia, foi nomeado um general do Exército, Nilton Cerqueira, para a Secretaria de Segurança. Outra figura importante do governo na área era o delegado Hélio Luz, que foi nomeado chefe de Polícia Civil.

A reação das polícias à indicação do general Cerqueira e sua política de enfrentamento com o crime foi rápida. Sob sua liderança a média de não-policiais mortos em conflitos com a polícia militar por mês passou de 3,2 para 20,55 (Zaverucha, 2001) e as apreensões de armas e drogas também dispararam; o crescimento médio anual foi de 20,3% no número de armas apreendidas e de 68,3% na apreensão de drogas (Tabela 3). No governo Alencar houve uma diminuição significativa do número de homicídios e os roubos de veículos e a transeuntes ficaram praticamente estáveis (Tabela 3), com taxas de crescimento menores do que 1% ao ano. Houve uma redução importante também no número de seques-

tros. Em média, ocorreram 93 sequestros por ano durante o segundo governo Brizola. No último ano do governo Alencar este número tinha sido reduzido para 18.

O recurso a meios ilegais de atuação policial tornou a política insustentável e contribuiu em alguma medida para a derrota eleitoral de Alencar e seus aliados na eleição de 1998. Derrota que inaugurou oito anos de governos ligados diretamente à herança “brizolista”. Garotinho finalmente venceu a eleição de 1998 e convidou o general José Siqueira para ocupar a Secretaria de Segurança. Recrutou ainda um cientista social para ocupar a Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania com a missão de estabelecer uma agenda de programas inovadores para a área de segurança pública. Embora claramente minoritária, foi a “ala civil” da Secretaria de Segurança (cujá cúpula era composta por sete coronéis do Exército) que de fato formulou os principais programas inovadores na área de segurança implementados durante a gestão de Garotinho. Programas que se estenderam até os governos de Benedita da Silva e Rosinha Garotinho (embora de forma menos consistente nesse último), como a Delegacia Legal, a criação das áreas integradas de policiamento, os programas de policiamento de áreas especiais (GEPAT, GEPE e GEAT), entre outros.

TABELA 3

Varição Média Anual de Crimes Seleccionados e de Indicadores de  
Atividade Policial no Estado do Rio de Janeiro

Períodos	Indicadores Criminais			Indicadores de Atividade Policial			
	Homicídio	Roubo Veículo	Roubo Transeunte	Apreensão de Armas <sup>1</sup>	Apreensão de Drogas <sup>2</sup>	Prisões	Não- policiais mortos
1983-86 <sup>3</sup>	8.8%	5.5%	0.11	--	--	--	--
1987-90	6.3%	1.7%	-7.5%	--	--	--	--
1991-94	3.2%	20.8%	3.3%	-3.6%	-0.1%	--	--
1995-98	-16.3%	0.7%	0.5%	20.3%	68.3%	--	32.3%
1999-02	9.6%	6.2%	24.1%	15.2%	9.1%	-10.5%	46.1%
2003-06	-3.0%	1.9%	26.0%	-2.4%	-6.1%	-13.2%	-14.7%

Fontes:

CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro- Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (1983-90)

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, da Universidade Candido Mendes.

Instituto de Segurança Pública (INSP) do Rio de Janeiro; balanço semestral e dados mensais de julho a outubro.

Corredadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo,

Notas:

(1) Variação anual média do número de Armas Apreendidas. Estão disponíveis dados apenas até 2005, o percentual do último período indica a variação entre 2003 e 04 e 2004 e 05.

(2) Número de prisões efetuadas no Estado, inclusive ECA. Estão disponíveis dados apenas para o período 2000-2005.

(3) A variação indicada no Rio de Janeiro ocorreu entre 1985 e 1986. Não há dados disponíveis para 1983-84.

No entanto, nada correu como previsto na relação entre os dois grupos que coabitavam na Secretaria de Segurança, e inúmeras crises se sucederam em função das disputas internas entre o grupo do subsecretário de Pesquisa e Cidadania e o grupo de militares liderados pelo secretário. A primeira grande crise ocorreu em abril de 1999, e resultou na mudança do comando da secretaria com a indicação do coronel PM Josias Quintal. Contudo, essa mudança não diminuiu as tensões internas na Secretaria de Segurança e um novo quadro de crise se estabeleceu entre o subsecretário de Pesquisa e Cidadania e o secretário Quintal, até que finalmente o governador optou por um dos lados no conflito. O subsecretário foi exonerado em março de 2000 e o secretário foi

autorizado a nomear o novo chefe da Polícia Civil, o delegado Raffik Louzada, o motivo da crise.

Durante o afastamento do governador Garotinho para se candidatar à presidência ocorreram novamente alterações em quase todos os cargos de primeiro escalão do governo. Na área de segurança pública as mudanças foram, mais uma vez, significativas. A Secretaria de Segurança foi entregue ao jurista e ex-secretário de segurança do Distrito Federal, Roberto Aguiar. Nos quatro anos do governo Garotinho tiveram lugar, portanto, três mudanças de gabinete na segurança pública do estado e essas mudanças no primeiro escalão se faziam quase sempre acompanhar de alterações no comando da PM e na chefia da Polícia Civil. Josias Quintal e Álvaro Lins, por exemplo, foram, respectivamente, secretário e chefe da Polícia Civil durante o governo Garotinho, deixaram o cargo durante o interregno petista (no qual assumiu a vice-governadora Benedita da Silva), e retornaram no governo Rosinha. Quintal, eleito deputado federal em 2002, manteve-se no cargo até abril de 2003, sendo substituído por Garotinho, que assumiu a Secretaria de Segurança.

O início do governo Rosinha Garotinho apresentava um quadro de crise aberta na segurança. Em fevereiro e março, traficantes provocaram o fechamento do comércio no Rio, incendiaram ônibus e detonaram duas bombas (uma delas explodiu em frente ao hotel Meridién na zona sul da cidade, e outra atingiu um supermercado), a fachada de uma estação de metrô foi metralhada e atingida por um coquetel *molo-tov*. Mais uma vez as Forças Armadas retomaram o policiamento em ruas e favelas do Rio. O quadro se estabilizou nos meses seguintes, mas sem que isso tivesse significado uma melhoria nos indicadores criminais ou no funcionamento das polícias.

A eleição de Sérgio Cabral finalmente rompeu com a longa tradição populista de administração do estado. A campanha eleitoral de 2006 definiu de forma muito clara a centralidade do problema da segurança pública na agenda. E o governador eleito empenhou-se em transmitir de forma ampla a prioridade que o seu governo atribuiria ao tema. A primeira medida importante foi a nomeação de um delegado da Polícia Federal como secretário de segurança. A decisão de recorrer a um quadro de fora das instituições do sistema de segurança pública do estado mostrou-se acertada. O secretário José Mariano Beltrame tinha uma compreensão profunda do campo onde iria atuar, uma vez que trabalhou durante vários anos no suporte de inteligência às operações da PF no Rio e atuou também como coordenador de inteligência dos Jogos Pan-Americanos de 2007. Embora tivesse vindo de fora das estruturas da segurança pública do estado, conhecia as características dos agentes e tinha ainda na bagagem uma sólida formação policial. Beltrame recrutou na Polícia Federal os principais quadros que ocuparam os postos-chave da secretaria e promoveu uma política inovadora de concentrar em poucas estruturas das polícias as atividades operacionais mais importantes nas áreas sob o controle das quadrilhas do tráfico de drogas. Essas ações têm sido contínuas desde o início do governo e colocaram no topo da agenda o problema do fim do controle territorial do tráfico de drogas.

O primeiro passo com o objetivo de reverter o quadro de baixa eficiência das polícias encontrado pelo novo governo foi a proposta de criação de novas ferramentas de gestão que permitiram o acompanhamento de metas de desempenho. Trata-se ainda de um projeto em desenvolvimento, mas o desenho da política está cada vez mais claro. O que se pre-

tende é a construção de um sistema nos moldes do COMPS-TAT, um sistema de reuniões periódicas, intensivamente baseada no georeferenciamento de eventos criminais, e que se presta a monitorar o desempenho de batalhões e delegacias; cobrar resultados e respostas dos agentes (comandantes e delegados) a desafios colocados pelos dados georeferenciados. Trata-se, portanto, de um mecanismo de governança que permitirá aos quadros dirigentes da segurança pública exercer o poder de *accountability* sobre os responsáveis pelo policiamento de área e a melhoria do desempenho das polícias (Silverman, 2006).

Paralelamente ao esforço de melhoria do sistema de gestão, o estado tem desenvolvido uma política inovadora cujo objetivo é promover o controle estatal das áreas urbanas permanentemente ocupadas pelo crime organizado (traficantes de drogas e milícias) e nas quais hoje não é possível exercer o policiamento de forma ordinária. A política recebeu o nome de *polícia pacificadora*, e em cada área recuperada é implantada uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). O momento tem sido propício à quebra da inércia produzida por décadas de políticas erradas, que concederam aos traficantes e milicianos o papel de provedores dos serviços de segurança nessas áreas. O principal pressuposto da política é que sem o efetivo controle e desmantelamento das organizações criminosas, qualquer outra intervenção tende a gerar resultados de baixo impacto para o desenvolvimento econômico e social dessas áreas.

Uma vez desarticulado o controle do tráfico e das milícias ocorre a implantação da UPP, que executa o policiamento ostensivo nas áreas recuperadas em bases permanentes e com um contingente específico para esse fim. O efetivo da PM tem sido redimensionado com o objetivo de garantir

uma presença permanente em áreas até então desprovidas desses serviços, inclusive com atendimento a chamadas do 190 e com a realização de prisões em flagrante de forma regular. O policiamento ostensivo é acompanhado da oferta dos serviços de polícia judiciária por parte da Polícia Civil (registro de ocorrências, investigação criminal, cumprimento de mandados, entre outras ações do tipo). O tempo transcorrido das intervenções ainda é curto para permitir uma avaliação dos seus efeitos, mas indicadores simples como a variação no número de homicídios e nos autos de resistência (mortos pela polícia em situações alegadas de confronto) mostram que há uma variação na direção esperada. Na Cidade de Deus a maior área sob intervenção do programa de polícia pacificadora, no período de janeiro a maio de 2009 em comparação com o mesmo período do ano anterior houve uma queda de 46% nos homicídios e de 77% nos autos de resistência<sup>17</sup>.

A política de UPP tem recebido um forte apoio por parte do público, principalmente nas áreas sob intervenção, e há uma possibilidade tangível da iniciativa vir a se consolidar como uma política de estado no Rio de Janeiro. A recuperação das áreas hoje controladas pelo tráfico e pelas milícias e a realização do policiamento ostensivo nessas áreas terá potencialmente efeitos sobre o desenvolvimento econômico e social da cidade e do estado, em função, principalmente, da mudança no acesso aos mercados de bens e serviços, decorrente do aumento da mobilidade individual nas novas áreas policiadas, e pela garantia do direito de propriedade.

A política da UPP visa, em última instância, a promover uma equalização dos riscos de vitimização entre diferentes grupos sociais, o que demandará uma mudança na escala da oferta dos serviços de segurança pública e um rápido

desenvolvimento de ferramentas gerenciais que permitam aumentar a eficácia das ações repressivas e preventivas desenvolvidas pelo sistema de justiça criminal. A meta anunciada pelo governo é recuperar, até 2014, a capacidade de policiamento no conjunto das áreas hoje controladas pelo tráfico e pelas milícias.

O Rio de Janeiro representa provavelmente um caso extremo no Brasil de ineficiência, corrupção e violência policial, mas a trajetória recente da política de segurança no estado demonstra que é possível, mesmo em contextos institucionais muito degradados, empreender ações que no curto prazo são capazes de reduzir o número de crimes e ampliar o poder de intervenção do sistema de justiça criminal.

### As políticas nacionais de segurança

Desde a proclamação da Constituição de 1988 têm-se acumulado inúmeras tentativas de reforma do sistema de justiça criminal que buscam consolidar e ampliar a autonomia dos estados na matéria. O debate sobre a segurança pública durante boa parte dos anos 80 e 90 teve como foco a tentativa de se desconstitucionalizar a matéria o que, previamente, abriria o caminho para a unificação das polícias ou para o estabelecimento do “ciclo completo da atividade policial” nas polícias civil e militar dos estados. Esse movimento em prol de reformas nos órgãos de segurança pública parece ter esgotado o seu potencial de mobilização, como irão demonstrar os exemplos analisados a seguir. Outro componente nas iniciativas do governo federal na área, durante Fernando Henrique Cardoso e Lula, foi a busca de uma maior centralização no âmbito federal das políticas estaduais

de segurança. Este segundo componente da política, a tentativa de centralização e federalização do problema da segurança, foi o que mais avançou no segundo governo Lula. Ações que procuram, de alguma forma, alterar o arranjo federativo na organização dos serviços de segurança estão, portanto, no centro do debate sobre as políticas nacionais de segurança.

Em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no âmbito do Ministério da Justiça, o que contribuiu para dar às políticas de segurança pública uma identidade própria que até então não se conhecia. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública no período democrático foi elaborado durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso e definiu uma tendência que foi seguida nas iniciativas posteriores: tinha uma ênfase clara nas ações preventivas, buscava fomentar a qualificação do policial, sugeria – embora sem mecanismos claros – a necessidade de integração entre as instituições policiais, avançava na defesa das penas alternativas à pena de prisão e do modelo de policiamento comunitário como modelo único de policiamento.

Os outros marcos nesse processo de tentativa de federalização das políticas de segurança são a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública em 2003 e mais recentemente a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania em 2007. No âmbito do Legislativo surgiram propostas importantes de redesenho do sistema de justiça criminal. Uma proposta de autoria do senador Tasso Jereissati, a PEC 21/2005, estabelecia a autonomia dos estados para gerir as suas polícias – por meio da desconstitucionalização da matéria – e estabelecia também a criação de uma polícia única, formada pela junção da Polícia Civil e Polícia Militar em um só órgão.

Há uma agenda subjacente a esse debate sobre a desconstitucionalização das polícias que têm dificultado a sua tramitação no Congresso. A PEC 21 pretendia conceder autonomia aos estados para organizar suas polícias, as quais poderiam ter até mesmo uma base eminentemente local, com a transferência do poder de polícia para as Guardas Municipais, por exemplo. No entanto, a proposta estabelecia o ciclo completo de polícia e a formação única dos policiais como metas fixadas pela lei<sup>18</sup>. O elemento de normatização federal que existia na legislação foi, na verdade, substituído por outro que estabelece a obrigação da formação única de policiais civis e militares. A PEC 21 consequentemente, não aprofunda ou aprimora o caráter federativo do sistema, apenas estabelecia uma nova lógica de organização das polícias a ser seguida pelas unidades da federação sob a coordenação do governo federal<sup>19</sup>. A proposta foi retirada de tramitação em abril de 2007 devido à pressão de grupos de interesse das duas polícias.

Boa parte da energia política e do conhecimento produzido sobre segurança pública no Brasil tem justamente esse foco normativo que coloca em segundo plano os problemas que dizem respeito diretamente à operação da segurança pública. Em decorrência, sabe-se pouco sobre como as polícias funcionam, ou sobre como o crime organizado atua; e muito sobre como deveriam ser organizadas as instituições policiais e a justiça. O argumento dos reformadores é simples: sem reformas estruturais não é possível ter eficiência. Mas há fatores políticos que precisam ser considerados na definição das resistências às mudanças.

Em primeiro lugar, não há uma crise sistêmica na segurança pública que atinja todo o país, como um rápido aumento da criminalidade (em alguns estados o quadro é de diminui-

ção ou estabilidade), greves de praças, surtos de denúncias de corrupção, etc. Sem um “choque externo” desse tipo é praticamente impossível avançar com a proposta de unificação das Polícias Civil e Militar em estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Nesses três estados pelo menos, as polícias militares estão razoavelmente bem organizadas e têm uma longa tradição de aliança com o poder civil que funciona como uma blindagem contra a unificação.

Em segundo lugar, há resultados positivos nos marcos do desenho atual. No caso de São Paulo, já apresentado, houve uma redução de 66% na taxa de homicídios entre o ano de 1999 – o mais violento desde 1979 – e 2008. Nos grupos de 15 a 19 anos e de 20 a 29 anos, o pico da taxa de homicídios ocorreu em 2000 e desde então houve uma redução de 70% e 73%, respectivamente, nas taxas de homicídios desses grupos etários. Houve também uma redução de 60% no número de roubos de veículos e um aumento das apreensões de drogas de 106% no mesmo período. Esses resultados colocam o estado de São Paulo ao lado de casos de sucesso como Nova York e as cidades colombianas de Medellín e Bogotá, muito embora o nível de violência na sociedade ainda seja elevado em termos mundiais. O fato de existirem resultados positivos, como os que foram observados no estado de São Paulo ao longo da última década, reforça a ideia de que é possível obter-se ganhos de produtividade do sistema de justiça criminal sem que seja necessário reformar-lhe os fundamentos organizacionais. Embora a tônica do debate ainda tenha um viés macrorreformador, com a ênfase na unificação das polícias, na municipalização da segurança, ou na “desmilitarização” da Polícia Militar entre outros temas do tipo, tem crescido o debate sobre as ações de natureza micro-organizacional que poderiam contribuir para a melhoria

do desempenho do sistema de segurança, como a importância das inovações em pequena escala, os novos modelos de gestão do trabalho policial, o uso de tecnologias de informação e a qualificação continuada de policiais.

Em terceiro lugar, os exemplos de países da América Latina têm demonstrado que as instituições locais são mais facilmente corruptíveis, ou são incapazes de lidar com os problemas criminais que se apresentam como mais urgentes. As crises de segurança pública no México, El Salvador e Colômbia exigiram um esforço maior de participação dos exércitos, das polícias e dos órgãos de justiça federal desses países e demonstrou a vulnerabilidade das organizações locais diante do poder de corrupção do tráfico de drogas. O cenário no Brasil não é diferente, principalmente em função da proximidade com as regiões produtoras de coca nos estados da região Norte do país. Algumas polícias estaduais encontram-se completamente penetradas pela corrupção, e isso ocorre não apenas nos estados de fronteira do Brasil, mas também em estados do Sudeste, como é o caso de Espírito Santo e Rio de Janeiro. Portanto, o argumento da descentralização e desmilitarização das polícias está em conflito com a ideia de que a expansão dos mercados ilícitos constitui-se como um desafio crescente no cenário interno, e pode vir a representar até mesmo uma ameaça concreta ao nosso sistema de defesa.

O arranjo federativo brasileiro tem sido, portanto, suficiente para barrar o avanço das políticas de unificação das polícias, e isso tem levado a uma mudança de foco nas políticas do governo federal para o setor. Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, a grande novidade foi a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Públi-

ca (SUSP) em 2003, apresentado como o início de “uma nova etapa na história da segurança pública brasileira” com a intenção de articular as ações dos diferentes níveis de governo na área da segurança pública e da justiça criminal. Na prática, no entanto, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos de incentivos, e o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional.

Na proposta original, os estados iriam participar do SUSP desde que assinassem um protocolo de intenções com o Ministério da Justiça. Com isso, o estado signatário deveria elaborar um plano estadual de segurança e criar um comitê de gestão integrada, do qual fariam parte o secretário estadual de Segurança Pública, como coordenador, e representantes das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Civil, além das guardas municipais. Na imaginação de seus idealizadores haveria ainda espaço para um Comitê de Gestão Integrada Nacional, o qual receberia e normalizaria as decisões dos comitês estaduais. Em troca, os estados receberiam financiamento para implementar as políticas prioritárias da SENASP. Nada disso teve qualquer relevância prática: o dinheiro era muito menor do que o que deveria ser para produzir uma reengenharia institucional dessa magnitude e, sobretudo, não havia garantias constitucionais que permitissem ao Ministério da Justiça a capacidade de exercer efetivamente o controle dos orçamentos dos estados nessa área, a exemplo do que ocorre nas áreas de educação e saúde.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), de 2007, é outro exemplo de uma iniciativa federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. E há também um conjunto de medidas que o Ministério da Justiça financia por meio do

PRONASCI. Esse programa tem uma série de características que em certo sentido marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento, é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis. São 94 ações propostas para serem realizadas até 2012, quase todas de natureza educacional, cultural e assistencial, voltadas para os segmentos demográficos de maior risco de vitimização. A retórica empregada prevê uma nova conjugação entre políticas de segurança pública e políticas sociais, e o seu elemento diferencial é o foco na juventude e também no território (as regiões metropolitanas mais violentas do país).

Os recursos mobilizados pelo governo federal para promover essas iniciativas não são desprezíveis. No orçamento de 2009 estavam previstos gastos de R\$ 1,2 bilhão de reais. Do montante incluído no orçamento, 45% serão gastos com bolsas de complementação salarial e mais 13% para desenvolver políticas sociais. Deduzidos ainda os gastos com administração e propaganda, restarão 450 milhões previstos para serem gastos em 2009 nas atividades fins, o que corresponde a 39% da dotação total.

O PRONASCI tem um caráter bastante centralizado no que diz respeito à definição das políticas, embora os governos municipais tenham um papel importante na sua execução. O Ministério da Justiça exige, por exemplo, que os municípios participantes criem um Gabinete de Gestão Integrada, sem o qual não será possível receber recursos federais, e estabelece ainda um modelo de policiamento único, de tipo comunitário, para as guardas municipais. O Ministério da Justiça passou também a gerir diretamente projetos sociais como o “Mulheres da Paz” e o “Proteção de Jovens em Território Vulnerável”. Outra característica importante do PRONASCI é

que esse prioriza os gastos indiretos com programas sociais e projetos “estruturantes” das polícias – não relacionadas à atividade-fim – que preveem gastos em ações como a recuperação de instalações físicas, treinamento, aquisição de sistemas de computadores, entre outras despesas do gênero.

A sustentação política ao PRONASCI tem crescido desde que foi lançado em 2007 (sua implementação foi no ano de 2008). Em parte porque, ao destinar recursos para o investimento em programas educacionais e de lazer, o programa amplia o interesse dos políticos locais nessas verbas, pois é evidentemente muito mais interessante inaugurar uma nova quadra de esporte em um bairro de periferia do que uma nova unidade de detenção para menores infratores (o que, aliás, nenhum político costuma fazer). O ônus de provar que esta quadra esportiva não terá qualquer efeito significativo na redução da violência fica para a oposição e para o debate acadêmico. Mais uma vantagem: é quase impossível, do ponto de vista político, em um país desigual como o Brasil, opor-se a gastos sociais, mesmo que esses sejam feitos à custa de investimentos na segurança pública.

O PRONASCI tem servido assim para acomodar os interesses corporativos das policiais estaduais e os interesses político-eleitorais de seus formuladores e operadores nos estados e nos municípios contemplados pelo programa. No entanto, há aspectos do PRONASCI que se constituem até mesmo como um obstáculo à construção de políticas eficazes de redução do crime no nível nacional. São medidas fracas em um contexto de crise. Em quase todos os estados do Brasil há extensa presença de redes de crime organizado, corrupção policial em larga escala, exploração sexual de crianças, epidemia de *crack*, um dinâmico mercado ilícito de armas, roubos e invasões de domicílio em grande número. Há uma dura lógica econômi-

ca que motiva boa parte desses crimes, e imaginar que poderemos controlar problemas dessa natureza com medidas de caráter social, com construção de quadras de esporte e atividades culturais para jovens, ou com medidas que têm como foco a participação comunitária na política de segurança, parece uma aposta arriscada contra a mecânica do crime.

Em resumo, os planos nacionais de segurança pública surgidos nos últimos 16 anos não estabeleceram prioridades claras. Faltou, sobretudo, parcimônia: as “listas de desejos” dos reformadores deveriam mobilizar, literalmente, todos os níveis de governo e um conjunto muito amplo de agentes, sem que, contudo, tivessem sido detalhados os mecanismos institucionais que permitiriam um redesenho tão profundo do sistema. Foram quase sempre metas pensadas sem um sistema de incentivos subjacente que permitisse redirecionar o comportamento dos agentes da forma esperada.

A insistência em um modelo centralizado, com um fundo de financiamento, um conselho e uma política federal, a exemplo do que tem norteado a política nas áreas de saúde e educação, revela uma preferência por um modelo federativo de execução de políticas públicas que tem poucas chances de sucesso na área de segurança. Sobretudo em função do processo histórico que levou à organização do sistema de justiça criminal como um sistema eminentemente estadual. A justiça e a polícia federalizadas, libertas da política nos estados – como defendia Oliveira Viana nos seus escritos da década de 30 – foi simplesmente um projeto malogrado. E o sistema estadual resistiu até mesmo diante da força de dois regimes autoritários e centralizadores que pressionaram pela sua nacionalização.

Há ainda um problema que precisa ser levado em conta nessa discussão sobre as fraquezas das políticas nacionais de

segurança no atual período democrático: a opção preferencial por políticas que se valem principalmente de mecanismos indiretos de prevenção ao crime, em detrimento da promoção do poder de dissuasão e inabilitação que podem ser exercidos pelo sistema de justiça criminal. Essa foi uma característica presente nas políticas promovidas tanto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, quanto de Lula. Seu exemplo mais recente é a adoção de medidas socioeducacionais focalizadas em áreas de maior nível de violência e na juventude promovida pelo PRONASCI. Esse tipo de intervenção negligencia o poder de dissuasão que pode ser exercido pela lei penal e pela política criminal (na linguagem econômica do crime, a probabilidade com que as penas são aplicadas). No entanto, no curto prazo, as políticas governamentais de segurança estão razoavelmente limitadas a esses mecanismos de controle que produzem incentivos “negativos” ao infrator, e aumentam o custo do crime por meio de fatores como a atuação policial, o tamanho das penas e o encarceramento (Ehrlich, 1996; Levitt, 1995, 1996 e 1998; Marvell e Moody, 1994; Barthi, 2007).

A defesa de medidas prioritariamente “preventivas” nas políticas de segurança, ou seja, de cunho social e educacional, parece refletir em larga medida os interesses organizados de ONGs e universidades que tentam direcionar recursos para seus programas sociais e/ou seus cursos de extensão e qualificação profissional. Esses programas têm, evidentemente, importância em função dos seus efeitos potencialmente positivos para a sociedade (aumento da escolaridade, da oferta de atividades de lazer, de serviços de saúde, etc.). No entanto, seus efeitos sobre o crime no curto prazo tendem a ser pouco significativos (Levit, 2004). Uma avaliação criteriosa de seus impactos poderia ajudar a canalizar de for-

ma mais consistente os recursos públicos para os programas e ações que realmente fazem diferença no controle do crime no curto prazo.

A SENASP tem, não obstante, desempenhado um papel positivo ao promover a competição jurisdicional na área de segurança pública. A organização de um sistema mínimo de informações sobre o crime nos estados e regiões metropolitanas permitiu a realização de comparações que fomentaram a competição e, conseqüentemente, a troca de inovações entre as polícias e as secretarias de segurança. O efeito dessa competição pode ser o aumento do gasto com segurança em alguns estados, e uma vez que o crime tem uma relativa capacidade de migração, o aumento localizado dos gastos pode levar ao deslocamento do crime. Estados que investirem menos nos seus sistemas de segurança terão, muito provavelmente, que lidar com mais crimes em um curto período de tempo.

### Observações finais

Serão as novas lideranças eleitas em 2010 capazes de fazer alguma diferença e melhorar o desempenho das polícias, da justiça e do sistema penitenciário, tornando-as instituições mais eficazes no cumprimento de suas metas e mais bem avaliadas do ponto de vista do público? Para se atingir essa meta será preciso vencer antes uma guerra de ideias. A renúncia a uma explicação por mecanismos no processo de formulação de políticas de controle do crime é uma característica da comunidade de operadores e especialistas que gravita na área, e tem tido implicações diretas sobre os resultados alcançados por essas políticas. Em uma região marcada por altos níveis de desigualdade e pobreza e deficiências

marcantes na provisão de serviços de saúde e educação, para darmos alguns exemplos, é muitas vezes difícil aceitar a hipótese de que as políticas de segurança pública têm uma identidade própria como política pública. No entanto, o argumento de que as ações difusas, apresentadas como preventivas, devem ter primazia sobre as ações dissuasórias não parece uma escolha justa do ponto de vista da atual geração de jovens, que continuariam a ter o seu acesso negado às políticas de segurança e justiça capazes de reduzir os riscos de vitimização aos quais estão expostos, enquanto esperam pelos efeitos do desenvolvimento econômico ou pelo que pode trazer a melhoria das condições sociais no futuro. Os mecanismos causais acionados por essas políticas são de difícil operacionalização analítica, o que contribui para turvar a capacidade de avaliação e de acompanhamento de seus resultados por parte da sociedade.

Há um último aspecto a ser considerado. Entre os caminhos imaginados pela liderança política do país para se atingir a redução da violência, tem ganhado peso a proposta de descriminalização do consumo de drogas defendida pela Comissão Brasileira sobre Drogas e Democracia. No relatório da Comissão Latino-Americana, uma iniciativa irmã da Comissão Brasileira, a política europeia de focalizar a redução dos danos é apresentada como modelo a ser seguido. Na América Latina, Colômbia e México são apresentados como casos de fracasso por seguirem a “política repressiva globalmente promovida pelos Estados Unidos” (p. 9). A única ressalva feita à política europeia é que essa não enquadra corretamente o problema da redução do consumo interno, o que produziria uma externalidade negativa para os países produtores da América Latina.

Os países hoje com a legislação mais tolerante com rela-

ção ao consumo de drogas no mundo (como Holanda, Suíça e Portugal) também estão entre os países menos violentos do mundo. Na verdade, são países que nunca viveram ondas de crime violento no século XX comparáveis ao que ocorreu em países como Brasil ou EUA. E só recentemente a ação de grupos criminais, principalmente do Leste Europeu, tem trazido preocupações adicionais às polícias desses países, que continuam tão seguros quanto eram antes da adoção de suas legislações liberalizantes.

O exemplo europeu tem servido aos reformadores como base para o argumento de que drogas e violência formam um binômio a ser desmembrado pela política de descriminalização. Bastaria tratar o consumo de forma mais branda (de preferência com medidas de redução de danos), e o tráfico com penas mais duras, e a diminuição da violência seria alcançada<sup>20</sup>. Ao assumir como um modelo para a política antidrogas no Brasil a experiência de países europeus que são no mínimo 30 vezes menos violentos, corre-se o risco de se excluir do alcance da legislação, justamente, o principal problema doméstico nessa área: o desafio de controlar os grupos organizados armados que traficam drogas e que recorrem extensivamente à violência na relação com grupos rivais, com as comunidades em que atuam e com as polícias. Boa parte dos recursos públicos dos sistemas estaduais e federal de segurança pública no Brasil são empregados justamente na solução desses problemas, ligados mais ao tráfico do que aos problemas produzidos pelo consumo – quadro vivido nos países europeus. Quais serão os efeitos desse transplante de legislação para o contexto de alta violência que prevalece no Brasil e nos países da América Latina é outra pergunta em aberto.

O movimento no sentido da redução das sanções penais,

ou mesmo nas sanções não penais contra os usuários tende a produzir efeitos colaterais negativos, como também produz incentivos assimétricos na cadeia de produção e distribuição das drogas. Isto pode ser particularmente danoso aos jovens, principalmente de menor renda e escolaridade, dada a sua forte participação nesse tipo de atividade. Para os grupos de maior renda na sociedade, no entanto, essa política tem alguns efeitos positivos. A proibição do tráfico combinado à despenalização do consumo é a melhor solução possível para esse segmento, melhor do que qualquer alternativa, como a legalização da produção e do comércio, ou mesmo o equilíbrio das sanções entre consumidores e traficantes (Becker, Murphy e Grossman, 2004).

Diversas estimativas disponíveis indicam que a *cannabis*, a cocaína e a heroína são inelásticas com relação ao preço da oferta. Isso faz com que os consumidores de menor renda sejam mais afetados do que os de maior renda na sua decisão de consumir esse tipo de droga, uma vez que o valor do tempo gasto no seu consumo corresponde a uma parte relativamente grande do custo total da droga para o consumidor pobre. A resposta dos consumidores de menor renda pode ser, por exemplo, o engajamento no tráfico de drogas e em outras atividades ilícitas como uma forma de financiar o seu consumo (*idem*). O problema fica agravado quando levamos em conta o fato de que o custo da punição por tráfico de drogas é menor para as pessoas com menos educação e com menos oportunidades no mercado legal de trabalho. Assim, como a punição legal é tempo-intensiva e o tempo dos pobres tem menor valor, produz-se uma diferença entre classes quanto ao valor da punição.

Além disso, o custo da reputação é maior para os ricos, ou seja, esses farão o possível para evitar uma condenação

porque isso pode significar perdas substantivas de renda no futuro. Esse fator, somado ao baixo custo marginal da droga e ao alto valor da punição para esses consumidores, faz com que a proibição e a aplicação de sanções produzam o efeito esperado nesse segmento. Ou seja, o custo do consumo aumenta com a proibição quando os consumidores têm maior renda, maior escolaridade e mais oportunidades de trabalho em atividades legais. Os efeitos da proibição e do controle policial entre consumidores pobres, no entanto, são dissipados pela prática de discriminação no preço das drogas: traficantes normalmente praticam preços menores para consumidores locais com relação aos preços oferecidos aos consumidores que não moram na sua área de negócio (Becker, Murphy e Grossman, 2004).

Tendo em vista essa análise dos incentivos econômicos operados pela legislação antidrogas, é possível entender porque os grupos de maior renda geralmente pressionam os governos pela adoção de políticas mais duras contra o tráfico de drogas e mais brandas contra o consumo. Essa tem sido a lógica prevalecente nas mudanças legais adotadas no Brasil, as quais terão impacto significativo nas políticas públicas de segurança em decorrência das externalidades produzidas pelo consumo da droga. Analiticamente pode ser interessante considerar alguns desses efeitos

Em primeiro lugar, há os efeitos relacionados diretamente ao consumo de drogas. As áreas públicas e outros lugares geralmente utilizados para esse tipo de atividade (prédios abandonados e áreas menos vigiadas como estacionamentos, terrenos baldios, etc.) passarão a demandar um esforço suplementar de vigilância e controle – se o objetivo de proprietários e supervisores for evitar a degradação e a mudança na frequência dessas áreas e equipamentos. Em segundo lugar,

há efeitos relacionados à necessidade de se conseguir dinheiro para o consumo da droga. Isso significa que os usuários, principalmente os de baixa renda, terão incentivos para cometer crimes como arrombamento de carros para furto de componentes, furto de veículo, prostituição, arrombamentos de domicílios para furto de produtos eletroeletrônicos ou mesmo o roubo e o furto de transeuntes nas redondezas das áreas de congregação de usuários. Em terceiro lugar, o empoderamento legal dos usuários de drogas tende a produzir fortes incentivos à atuação dos grupos criminais organizados que distribuem no varejo ou que traficam internacionalmente drogas ilícitas. Conflitos violentos relacionados ao controle dos pontos de distribuição de drogas e ao uso de armas para garantir os pontos de venda são os sinais visíveis do poder de corrupção e desorganização social e comunitária do tráfico de drogas. Em quarto lugar, a concentração de consumo de drogas em determinadas áreas está associada à presença de atos de violência, de conflitos e discussões entre consumidores e a atos de desordem como a presença de utensílios utilizados para o consumo de drogas descartados após o uso (seringas, cachimbos para a pasta de cocaína ou maconha, etc.), o consumo de bebidas alcoólicas e a hostilidade contra passantes. A concentração de desordem nas áreas que concentram o consumo de drogas faz com que essas sejam crescentemente evitadas pelo público não envolvido com o consumo de drogas, processo que tem óbvias implicações econômicas.

Em resumo, uma taxa de homicídios de mais de 30 por 100 mil habitantes (as estimativas da OMS são um pouco mais pessimistas do que as da SENASP e do DATASUS) deveria servir às lideranças como uma parâmetro para avaliar as dificuldades que provavelmente serão enfrentadas com a implemen-

tação de uma política de maior tolerância com o consumo de drogas em áreas públicas, e também para antecipar os efeitos perversos da política do aumento das penas para as atividades de tráfico de drogas.

Os recursos que serão necessários para se controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos políticos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes. Como sociedade, é preciso se estar preparado para o dissenso sobre como será possível atingir esses objetivos. Mas, tendo em vista o alto nível de violência e criminalidade na sociedade brasileira, dificilmente uma legislação tolerante quanto ao consumo de drogas terá qualquer implicação positiva para o trabalho do sistema de justiça criminal.

## Notas

- 1 NECVU/IFCS/UFRJ, com base em dados da Polícia Civil (registros), disponível em <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br>.
- 2 Idem.
- 3 SENASP/Ministério da Justiça (2006). Análise das Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis: Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005.
- 4 DATASUS. Óbitos p/Residência por Grande Grupo CID10 (X85-Y09) segundo Unidades da Federação e SENASP/Ministério da Justiça (2006); Análise das Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis (Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005). Como há diferenças importantes entre essas fontes, procurei indicar a fonte utilizada em cada taxa.
- 5 SENASP/Ministério da Justiça (2006).
- 6 World Development Indicators Database, Banco Mundial, 2009. Disponível em <http://web.worldbank.org/>
- 7 Uma visão crítica da “Operação Rio” pode ser encontrada nos trabalhos de SOARES, L. E. (2000) e em LEITE, M. P. (2000).
- 8 A cocaína pode ser consumida na forma refinada, o cloridrato de cocaína, o qual pode ser aspirado ou, após dissolvido em água, pode ser injetado. A cocaína também pode ser consumida na forma de base, o crack, que pode ser fumado, ou também sob a forma base, conhecida como *merla*. Há ainda a pasta de coca que é obtida nas primeiras fases de extração de cocaína. Essa pasta é fumada em cigarros misturado à maconha ou ao fumo e são chamados de “basuko”, “basuco” ou “bazooka” nos EUA (CEBRID, 2005).
- 9 O termo *drug trafficking organizations* (DTOs) é utilizado em vários documentos técnicos sobre o assunto e será utilizado no presente estudo na forma de seu acrônimo em português OTDs, ou Organizações do Tráfico de Drogas (OTDs).
- 10 A estimativa do número de países é feita com base em um ques-

tionário em que os estados membros informam sobre a existência de cultivo no próprio país e nos países do entorno. O número de países produtores aumenta em 41% quando é levado em conta a informação proveniente dos países vizinhos.

- 11 No “Relatório Anual 2008: a evolução do fenômeno da droga na Europa” do Observatório Europeu da Droga e da Tóxico-Dependência há dados que mostram que o teor de THC registrado nas amostras de hashish (resina de *cannabis*) variou entre 2,3% e 18,4 % e na *cannabis* herbácea entre menos de 1% e 13% (p 43).
- 12 O Afeganistão concentrou 92% da produção global de ópio/papoula no mundo em 2007 segundo o WDR de 2008 (p 11).
- 13 Datasus e SENASP, citados.
- 14 Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização, Instituto de Segurança Pública (2007).
- 15 Ver a respeito da estratégia política de Brizola, Sento-Sé, J. T. (1999). *Brizolismo: Estetização da Política e Carisma*; Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- 16 “Até a década de 1980, o mercado informal ilegal no Rio de Janeiro era dominado pelo jogo do bicho. Somente a partir do final dos anos 1970 é que o tráfico de cocaína começa a ser detectado em grande escala no Rio, e sua importância só se consolidará no período em que esse foi efetivamente controlado pela rede de quadrilhas denominada pela imprensa de “Comando Vermelho” (aproximadamente entre 1984 e 1986). O período seguinte, caracterizado pela decadência do “controle externo” do “Comando” sobre muitas áreas do tráfico e a segmentação dos territórios, com constante guerra entre diferentes grupos do “movimento”, continua até hoje, mas atingiu o seu ápice entre 1987 e 1994.” Misse, M. (2007) “Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro”, Estudos Avançados, vol. 21 n°. 61 São Paulo Sept./Dec.

- 17 Tabulação especial produzida pelo Instituto de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro em setembro de 2009.
- 18 Art. 1.º, § 4.º: “Os policiais estaduais terão a mesma formação profissional, que será desenvolvida em parceria com universidades e centros de pesquisa”.
- 19 § 6.º “A política nacional de segurança pública será formulada, coordenada, executada e fiscalizada por órgão específico...”.
- 20 Veja, por exemplo, as recomendações finais da Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia.

## Bibliografia

ALBANESE, J. S. (2000). "The Causes of Organized Crime: Do Criminals Organized Around for Crimes or do Criminal Opportunities Create New Offenders?" *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2000, Vol 15, p 409-423.

ARKES, J.; PACULA, R. L.; PADDOCK, S.; CAULKINS, J. P.; REUTER, P. H. (2008). "Why the DEA STRIDE Data are Still Useful for Understanding Drug Markets", NBER Working Paper No. W14224. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1230852](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1230852)

BARLOW, H. D. (1995). "Introduction: Public Policy and the explanation of crime", in Hugh Barlow, D. (editor), *Crime and public policy: putting theory to work*, Westview Press, Boulder, Colorado.

BATHI, A. (2007). "An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Averted by Incapacitation" Research Report. Disponível no site <http://www.urban.org/justice/statistics.cfm>

BEATO F., ASSUNÇÃO, R. M., ALVES DA SILVA, B. F., MARINHO, F. C., REIS, I. A., ALMEIDA, M. C. M. (2001). "Conglomerado de homicídios e tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil de 1995 a 1999", *Cadernos de Saúde Pública*, 17(5):1163-1171.

BECKER, G.S.; MURPHY, K.M.; GROSSMAN, M. (2004). "The Economics of Illegal Goods: The case of Drugs", NBER Working Paper Series, [Online], no. No. 10976, pp. <http://www.nber.org/papers/w10976>.

BLUMSTEIN, A. (1995). “Youth violence, guns, and the Illicit Drug Industry”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 86, 10-36.

BUVINIC, M., MORRISON, A.; SHIFTER, M. (2000). Living in a more violent World, *Foreign Policy*, spring 2000, issue 16.

BRICEÑO-León, R. (2009). *Inseguridad Y Violencia en Venezuela: Informe 2008*, Editora Alfa-Lacso, Caracas.

CENTRO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO SOBRE DROGAS PSICOTRÓPICAS (2005). II Levantamento Doméstico sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 108 Maiores Cidades do País, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.unifesp.br/dpsicobio/cebrid/>

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS (2008), Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Lima.

CONACE, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (2007), Séptimo Estudio Nacional De Drogas En Población General De Chile, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago. Disponible em: <http://www.subsecar.cl/Estudios/7EstudioDrogas.pdf>.

COOK, P. (1998), “The epidemic of gun violence” in *Perspective on crime and Justice: 1997-1998*. Lectures Series. NCJ – 172851. National Institute of Justice, Washington.

DEININGER, K. e SQUIRE, L. (1998), "New ways of looking at old issues: inequality and growth", *Journal of Development Economics*, Volume 57, Issue 2, Pages 259-287.

DONOHUE, J. and LEVITT, S. (1998), "Guns, Violence and the efficiency of illegal markets", *The American Economic Review*, vol. 88, n. 2: 463-467.

EHRlich, I. (1996), "Crime, Punishment and the Market of Offenses", *Journal of Economic Perspective*, vol. 10: 43-67.

FRUHLING, H.; TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. (2003), *Crime and Violence in Latin America: citizens security, democracy and the State*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington DC.

LEITE, M. P. (2000). "Entre o Individualismo e a Solidariedade: Dilemas da Política e da Cidadania no Rio de Janeiro", *Rev. Bras. Ci. Soc.*, 15, no.44, São Paulo.

LEVITT, S. D. (1996). "The effect of prisons population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation", *Quarterly Journal of Economics*, 111, 319-351.

\_\_\_\_\_. (2004). "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1: 163-190.

\_\_\_\_\_. e VENKATESH, S. (2000). "An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 3: 755-789.

\_\_\_\_\_(1998), "Why do increase arrest rates appear to reduce crime?: Deterrence, Incapacitation or Measurement Error?," *Eco-*

conomic Inquiry, Vol. 36, No. 3: 353-372.

\_\_\_\_\_.(1995), “Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime”, NBER, working paper, 4991.

LONDOÑO, J., GAVIRIA, A., GUERRERO, R. (2000), *Violencia en America Latina: Asalto al Desarrollo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

MARVELL, T. e MOODY, C. (1994), “Prison population growth and crime reduction”, *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 10: 109-140.

MISSE, M. (2007) “Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro”, *Estudos Avançados*, vol.21 no.61 São Paulo Sept./Dec.

NAÍM, M. (2005) *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats Are Hijacking the Global Economy*. Nova York, Random House Inc.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA (2008), *A Evolução do Fenômeno das Drogas na Europa*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo. Disponível em: [www.emcdda.europa.eu/.../att\\_64227\\_PT\\_EMCDDA\\_AR08\\_pt.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/.../att_64227_PT_EMCDDA_AR08_pt.pdf)

OLIVEIRA, A. (2007), “As Peças e os Mecanismos do Crime Organizado em sua Atividade Tráfico de Drogas”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50, no 4, pp. 699 a 720.

ONU (2002), *United Nations Global Program against Transnational Organized Crime: Results of a Pilot Survey of Forty Se-*

lected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries, United Nations Office on Drugs and Crime

PINHEIRO, P. S (1991). *Autoritarismo e Transição*. São Paulo. Revista da USP, n. 9, pp. 95-112.

REUTER, P.; GREENFIELD, V. 2001. "Measuring Global Drug Markets How good are the numbers and why should we care about them?", *World Economics*, vol. 2, no. 4, pp. 159-173.

SILVERMAN, E. B. (2006). "The COMPSTAT Innovation", in D. Weisburd e A. A. Braga (editors), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press, Cambridge.

SMITH, P.H. 1993. "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política" in *El Combate a las Drogas en América*, ed. P.H. Smith, Fondo de Cultura Económica, Mexico, pp. 37-66.

SOARES, L. E. (2000). *Meu Casaco de General*. São Paulo, Cia. Das Letras.

SOARES, R. R. e Naritomi, J.(2007). Crime, Development and Welfare in Latin America, manuscrito apresentado na conferência: "Confronting Crime and Violence in Latin America: Crafting a Public Policy Agenda", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, julho de 2007.

SOUZA, A. (2009). *A Agenda Internacional do Brasil*, Elsevier, Rio de Janeiro.

THOUMI, F.E. (2002), "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis", *Annals of the American*

Academy of Political and Social Science, vol. 582, n<sup>o</sup>., Cross-National Drug Policy, pp. 102-116.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE – National Drug Intelligence Center 2006, National Drug Threat Assessment.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME & WORLD BANK (2007). Crime Violence and Development: trends, costs and policies options in the Caribbean, Report No. 37820, Washington.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2008), World Drug Report, United Nations Publication.

US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE 2008, PLAN COLOMBIA: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. Available: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71> [2008, 12/13].

VIANNA, Oliveira (1949). *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. II, Rio de Janeiro, José Olympio Editor

WERNER, G. C. (2009). O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas, Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), São Paulo, Universidade de São Paulo.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2004). Dimensions of Interpersonal Violence. WHO studies series.

ZALUAR, Alba. (2002). “Violence Related to Illegal Drugs, Easy Money and Justice in Brazil, 1980-1995”, in C. Geffray, G.

Fabre e M. Schiray (orgs.), *Globalization, Drugs and Criminalization: Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. França, Unesco/Most.

ZAVERUCHA, J. (2001). *Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia*. São Paulo Perspec., v. 15, n. 4, pp. 76-83, p 77.

## Mantenedores

---

O CLP é mantido por empresas privadas e pela iniciativa individual de pessoas que apoiam seus objetivos.

### Empresas



### Pessoas físicas

Cláudio L.S. Haddad, Armínio Fraga Neto, Jair Ribeiro da Silva Neto, Luís Stuhlberger e anônimos

## Parceiros

---

O CLP possui parceiros que apoiam as nossas operações por meio da doação de serviços, produtos específicos, conhecimento e tempo.

### Pessoas físicas

Alberto Almeida  
Alfred Bilyk  
Anis Chacur  
Candido Bracher  
Eduardo Wurzmann  
Leandro Piquet Carneiro  
Luiz Fernando Bueno Filho  
Luiz Fernando Figueiredo  
Marcelo M. Girard  
Patricia Tavares  
Paulo Bilyk  
Pierre Moreau

### Empresas

Fundação Brava  
Harvard's David Rockefeller  
Center for Latin American  
Studies (DRCLAS)  
Lew'Lara\TBWA





