

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)

AMÉRICA LATINA

DESAFIOS DA DEMOCRACIA

E DO DESENVOLVIMENTO

Políticas sociais para além da crise

VOLUME 2

Tradução
Micheline Christophe



© 2009, Elsevier Editora Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Mariflor Brenlla Rial Rocha
Revisão: Andréa Campos Bivar e Jussara Bivar
Editoração Eletrônica: Estúdio Castellani

Elsevier Editora Ltda.
Conhecimento sem Fronteiras
Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar
20050-006 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8º andar
04569-011 – São Paulo – SP

Serviço de Atendimento ao Cliente
0800-0265340
sac@elsevier.com.br

ISBN 978-85-352-3601-9

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

A536
v.2

América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento, volume 2 : políticas sociais para além da crise / Alejandro Foxley... [et al.] ; coordenadores Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley. – Rio de Janeiro : Elsevier ; São Paulo : IFHC, 2009.

2v.

ISBN 978-85-352-3601-9

1. América Latina – Política e governo – Século XXI.
2. América Latina – Política econômica. 3. América Latina – Política social. 4. Desenvolvimento econômico – América Latina.
5. Globalização. 6. Crise econômica – 2008. I. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. II. Foxley, Alejandro, 1939-.
III. Instituto Fernando Henrique Cardoso.

09-2537.

CDD: 320.98
CDU: 32(8)

Agradecimentos

Esta obra é o produto final do projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, desenvolvido pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso em parceria com a CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica).

O projeto visou fazer um balanço e renovar a agenda de reformas na América Latina em quatro áreas: políticas sociais, políticas de competitividade e inovação, macroeconomia e governabilidade.

Dele participaram pesquisadores de vários países latino-americanos, sob a coordenação de Simon Schwartzman, pelo iFHC, e de Patricio Meller, pela CIEPLAN. A direção executiva coube a Sérgio Fausto (iFHC) e Ignacio Walker (CIEPLAN).

Agradecemos aos autores dos *background papers*, trabalhos que serviram como base para o desenvolvimento dos capítulos desta obra: Alejandra Mizala, Alejandro Micco, Alvaro García Marín, Ana Flávia Barros-Platiau, André Medici, André Urani, Andrea Repetto, Angel Flishfish, Bernardo Lara, Carl Dahlman, Carlos Américo Pacheco, Carlos Henrique Brito Cruz, Carmenza Saldías Barreneche, Claudia Giacometti, Claudio Bravo-Ortega, Cynthia Goytia, Dagmar Raczynski, Denise Vaillant, Donald Winkler, Eduardo Fajnzylber, Eduardo Viola, Enrique Correa, Eric Parrado, Ernesto Cohen, Fábio Althaus, Felipe Sáez, Fernando Luiz Abrucio, Ghisleine Trigo Silveira, Gilbert Valverde, Gonzalo Chávez Álvarez, Gonzalo Valdés, Guillermo Campeiro, Guillermo Monge, Héctor Ricardo Leis, Ignacio Walker, Irma Velásquez Nimatuj, Jaime Baeza, Joana Naritomi, Joaquín Vial, Jorge Vargas Cullell, José de Gregorio, José Fernando Mattos, José Miguel Benavente, Juan Alberto Fuentes Knight, Julio Cotler, Laura Golbert, Leandro Piquet Carneiro,

Linn Hamnergren, Manuel Ángel Castillo, Marcus André Melo, Matthew Taylor, Maynor Cabrera, Michelle Raton Sanchez, Miguel Lengyel, Oscar Landerretche, Pablo Gerchunoff, Pablo Sanguinetti, Pablo Sauma, Patricio Meller, Patricio Navia, Paulo Roberto de Almeida, Pedro da Motta Veiga, Regina Madalozzo, Richard Nelson, Rodrigo Soares, Rolando Franco, Rose Neubauer, Rudi Rocha, Sandra Polónia Rios, Sérgio Abranches, Simon Schwartzman e Sônia Miriam Draibe.

Por último, mas não menos importante, agradecemos à Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) pelo apoio financeiro ao projeto, sem o qual ele não teria existido.

Sumário

VOLUME 2

	Introdução: Novos Desafios da Democracia e do Desenvolvimento na América Latina	1
	<i>Fernando H. Cardoso e Alejandro Foxley</i>	
CAPÍTULO 1	Gasto Social na América Latina: Nível, Progressividade e Componentes	32
	<i>Patricio Meller e Bernardo Lara</i>	
	1. Introdução: lógica do gasto social	32
	2. Nível do gasto social na América Latina	33
	3. Revisão da progressividade do gasto social na América Latina	37
	4. Gasto social e ciclo econômico	43
	5. Componentes do gasto social	44
	6. Tipologia de países da América Latina segundo o gasto social	48
	7. Conclusões tentativas	49
	Referências	50
CAPÍTULO 2	Instrumentos Alternativos para a Proteção Social	51
	<i>Eduardo Fajnzylber e Andrea Repetto</i>	
	1. Introdução	51
	2. Proteção no desemprego	55
	3. Proteção financeira na velhice	78
	4. Conclusão	99
	Referências	100

CAPÍTULO 3	Programas de Transferências Condicionadas de Renda	103
	<i>Sonia Draibe</i>	
	1. Introdução	103
	2. Os programas latino-americanos de transferências condicionadas: objetivos, desenhos e trajetórias	106
	3. PTCs e estratégias de redução da pobreza	118
	4. Observações finais	138
	Referências	140
CAPÍTULO 4	Saúde: de Pacientes a Cidadãos	144
	<i>André C. Medici</i>	
	1. Introdução	144
	2. A saúde na América Latina e no Caribe	146
	3. As reformas incompletas de saúde	157
	4. Políticas para aumentar a resposta do setor de saúde	168
	5. Agendas para determinar prioridades	203
	Referências	205
CAPÍTULO 5	Educação e Recursos Humanos	208
	<i>Simon Schwartzman</i>	
	1. A sociedade do conhecimento	208
	2. A expansão da educação	209
	3. Uma nova ênfase no desempenho e na demanda	210
	4. A nova agenda	213
	5. Educação precoce	214
	6. Equidade e educação compensatória	215
	7. Finanças	218
	8. A profissão docente	222
	9. Avaliação	226
	10. A ampliação do currículo e a educação profissional	227
	11. Estrutura e organização escolar	229
	12. Ensino superior	231
	13. Inovação, ciência e tecnologia	235
	Referências	237
CAPÍTULO 6	Violência Urbana, Segurança Pessoal e Criminalidade	242
	<i>Leandro Piquet Carneiro</i>	
	1. Violência urbana na América Latina	242
	2. O que sabemos sobre políticas de redução da criminalidade	244
	3. Mecanismos institucionais e sociais de controle do crime	247

	4. Temas de políticas públicas	253
	5. Temas de controle social	263
	6. Balanço final	266
	Referências	270
CAPÍTULO 7	As Regiões Metropolitanas na América Latina: Potencialidades, Problemas e Governabilidade	276
	<i>Simon Schwartzman</i>	
	1. Os processos de urbanização e a dinâmica demográfica – continuidade ou inflexão?	277
	2. O uso do solo e a questão habitacional	282
	3. Governabilidade	285
	4. A criação e transformação dos governos metropolitanos	288
	5. Experiências latino-americanas	290
	6. Conclusões	292
	Referências	293
	Os autores	295

**Introdução: Novos Desafios da Democracia e do
Desenvolvimento na América Latina**

1

Fernando H. Cardoso e Alejandro Foxley

PARTE I: DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE

CAPÍTULO 1	Democracia de Instituições	35
	<i>Ignacio Walker</i>	
	1. Introdução	35
	2. Democracia eleitoral	37
	3. Democracia representativa	41
	4. Democracia “direta” ou “participativa”	45
	5. Democracia de instituições	48
	6. Governabilidade (<i>governance</i>) democrática	53
	7. Gradualidade da mudança e legitimidade da espera	56
	Referências	60
CAPÍTULO 2	Democracia e Governabilidade	62
	<i>Simon Schwartzman</i>	
	1. Os valores da democracia: cidadania ampliada e o império da lei	62
	2. Democracia direta e sistemas representativos	64
	3. Representatividade e governabilidade	65
	4. Partidos políticos e movimentos sociais	67
	5. Da democracia liberal à democracia social	69
	6. O contexto ético e moral das sociedades democráticas	71
	7. As instituições de governo na América Latina	74
	8. Por uma nova governabilidade	87
	9. Conclusão: a construção da democracia na América Latina	90
	Referências	91

PARTE II: GLOBALIZAÇÃO

CAPÍTULO 3	A América Latina Frente aos Desafios da Globalização: Ainda Há Lugar para a Integração Regional?	95
	<i>Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios</i>	
	1. Introdução	95
	2. Tendências da economia global: breve diagnóstico	96
	3. O ambiente internacional: da década liberal ao questionamento da globalização	107

Violência Urbana, Segurança Pessoal e Criminalidade

LEANDRO PIQUET CARNEIRO

1. VIOLÊNCIA URBANA NA AMÉRICA LATINA

Nas últimas duas décadas a violência urbana foi continuamente identificada como um dos principais problemas públicos nos países da América Latina. Os resultados Latinobarômetro de 2006 mostram que este é o segundo problema mais importante na região e o primeiro em países como Argentina, El Salvador e Venezuela. Segundo dados compilados por Buvini, Morrison e Shifter (2000), a América Latina apresenta taxas de homicídios que são mais do que o dobro da média mundial: 22,9 por 100 mil 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 9 por 100 mil habitantes. Considerando-se o conjunto dos 73 países para os quais há dados disponíveis sobre mortalidade, podemos afirmar que a ocorrência de mortes violentas na região é aproximadamente 200% mais alta do que nos Estados Unidos, 450% mais alta do que na Europa Ocidental e 30% mais alta do que nos países do bloco comunista. Os dados indicam que o período crítico de aumento da violência na região ocorreu ao longo das décadas de 1980 e 1990, embora existam diferenças importantes entre os países quanto ao momento em que o problema emerge. No Brasil, a taxa de homicídios aumentou 70% ao longo da década de 1980 e continuou crescendo na década de 1990 (aproximadamente 30%). Característica que o Brasil partilha com o México e a Venezuela. A Colômbia,

- _____. (2002) *Higher education and the demands of the new economy in Latin America. Background paper for the LAC Flagship Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (2005) *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. In: GLOBAL CONFERENCE ON EDUCATION RESEARCH IN DEVELOPING COUNTRIES (RESEARCH FOR RESULTS ON EDUCATION), GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK. Praga: IETS.
- _____. (2006) "A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social". *Estudos Avançados*, n. 20, p. 161-189.
- _____. (2007) "Brazil's leading university: between intelligentsia, world standards and social inclusion". In: Altbach, P. G.; Balán, J. (Orgs.). *World class worldwide: transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p. 143-172.
- _____. (2008) *University and development in Latin America: successful experiences of research centres*. Rotterdam, Taipei: Sense Publishers.
- Schwartzman, S. e Micheline C. (2005) "A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica". *Série Estudos Educacionais*, n. 2, p. 109.
- Shavit, Y. e Müller, W. (2000) "Vocational secondary education, tracking and social stratification". In: Hallinan, Maureen (Org.). *Handbook of the sociology of education*. Nova York: Kluwer Academic; Plenum Publishers. p. 437-452.
- Soares, F. (2006) "Measuring cognitive achievement gaps and inequalities". *International Journal of Educational Research*, n. 46, p. 176-187.
- Soares, J. F. e Collares, A. C. M. (2006) "Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 49, p. 615-650.
- Sutz, J. (2000) "The university–industry–government relations in Latin America". *Research Policy*, n. 29, p. 279-290.
- Tedesco, J. C. (2000) *Educuar en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tulchin, J. S. e Garland, A. M. (2000) *Social development in Latin America: the politics of reform*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Unesco. (1990) *World declaration on education for all*.
- Unesco Institute for Statistics. (2007) *World education indicators*. Unesco, OCDE.
- Vaillant, D. (2004) "Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates". *Serie Documentos*, n. 31, dez. PREAL.
- _____. (2007) "La profesión docente". *Working Paper Projeto Nova Agenda*, iFHC / Cieplan.
- Valverde, G. A. (2007) "Estándares y evaluación". *Working Paper Projeto Nova Agenda*, iFHC / Cieplan.
- Vegas, E. e Petrow, J. (2007) *Raising student learning in Latin America: the challenge for the 21st century*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Winkler, D. R. (2007) "Education finance in Latin America". *Working Paper Projeto Nova Agenda*, iFHC / Cieplan.
- _____; Rounds, T. (1996) "Municipal and private sector response to decentralization and school choice". *Economics of Education Review*, n. 15, p. 365-376.
- Wolff, L. (1998) "Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos". In: *Education evaluations in Latin America: present advances and future challenges*. Santiago: PREAL.
- _____. (2004) "Educational assessments in Latin America: the state of the art". *Applied Psychology*, n. 53, p. 192-214.

por sua vez, inicia a década de 1980 como o país mais violento da região e na última década tem mostrado taxas decrescentes de homicídios.

Os dados das cidades e regiões metropolitanas indicam que existem diferenças subnacionais importantes e que o problema é concentrado, sobretudo, em áreas urbanas. No Brasil, o Rio de Janeiro começa a década de 1980 com uma taxa de homicídios que é quase duas vezes a taxa nacional, sendo que as demais regiões metropolitanas atingiram esse patamar aproximadamente 10 anos depois, no início da década de 1990. Na década atual a capital brasileira mais violenta é Recife. Além da capital, o estado de Pernambuco tem algumas das cidades mais violentas do Brasil e da região atualmente, como Olinda.

Estimativas do final da década de 1990 indicam que os países da América Latina dedicam entre 0,3% e 5% do PIB a tratamentos médicos decorrentes da violência e gastam entre 2% a 9% do PIB com o sistema judicial e policial. Os efeitos da violência e do crime não se limitam aos gastos diretos, há uma série de efeitos indiretos cuja contabilidade é mais difícil. O turismo, por exemplo, é uma atividade econômica importante em muitos países da AL que é facilmente afetada pelos movimentos da criminalidade. As estatísticas de entrada de turistas mostram que o aumento da criminalidade na década de 1980 no Brasil foi coincidente com a redução do número de entradas de turistas estrangeiros, sobretudo a partir de 1986. Na literatura econômica sobre o crime encontramos ainda evidências de que o aumento da criminalidade incide diretamente sobre o preço da terra, a migração e os deslocamentos populacionais e comerciais intraurbanos.

Embora exista um movimento comum nos países da região no sentido do aumento das taxas de homicídios ao longo das últimas três décadas, em alguns poucos países e em um número maior de cidades, estados e províncias já é possível falar em uma tendência de queda nessas taxas a partir de meados da década de 1990. Na cidade colombiana de Cali, por exemplo, entre 1983 e 1994 a taxa de homicídios passou de 23 para 124 por 100 mil habitantes, um aumento de 540% em 11 anos. Para que se tenha uma base de comparação, no Brasil, apenas o Rio de Janeiro acompanhava esse processo de escalada da taxa de homicídios: entre 1984 e 1994 a taxa de homicídios passou de 31,8 para 64,9, um aumento de 104%, e cidades como Olinda e Recife só alcançaram esse nível de violência (com taxas de mais 60 por 100 mil habitantes) no final da década de 1990. A partir de 1994, no entanto, as taxas de homicídios na cidade de Cali passaram a cair sistematicamente: em 1995, caiu para 112,

em 1996 para 102 e em 1997 para 86,1. Em uma cidade com quase dois milhões de habitantes (em 1997, Cali tinha 1.985.000 habitantes), essa redução significou mais de 750 vidas poupadas em média por ano.

No caso do estado de São Paulo, a taxa de homicídios caiu pela metade nos seis primeiros anos da década atual. O valor mais alto (35,71) foi atingido no ano de 1999, após um crescimento ininterrupto desde o início da década de 1980, e desde então tem declinado continuamente até atingir o valor de 15,1 por 100 mil habitantes no ano de 2006. No ano de 1999 a taxa de homicídios no estado de São Paulo era 1,5 vez a taxa nacional (24) e em 2006 a razão passou a ser de 0,62. Na cidade de São Paulo houve também uma queda de 50% na taxa de homicídios no curto período entre 2001 e 2005.

2. O QUE SABEMOS SOBRE POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE

Embora essa tendência seja recente, e não existam ainda resultados conclusivos sobre os determinantes da queda dos homicídios em São Paulo, ou mesmo nas cidades colombianas onde essa tendência perdura há mais tempo, há evidências de que o sistema de justiça criminal pode ter desempenhado um papel significativo nesse processo. No caso de São Paulo houve um aumento concomitante e significativo da capacidade operacional das polícias e uma expansão consistente do sistema prisional. Nos primeiros três meses de 1996 as polícias do estado de São Paulo prenderam em média 6.200 suspeitos e foragidos da Justiça, esse número subiu para 10.277 no mesmo período de 2001 e permanece estável com uma média mensal de 7.600 prisões por mês desde 2004. Os níveis de encarceramento no estado também aumentaram significativamente desde 1994, nesse ano havia 55 mil presos no estado e em julho de 2004, após crescer continuamente, atingiu a marca de 128.461, o que corresponde a um aumento médio anual de 13%.

No entanto, a opção de responder ao crime fomentando-se a atividade policial, a condenação de criminosos e a sua incapacitação no sistema prisional é ainda uma exceção nos países da região. Uma razão que contribui para essa timidez na aplicação de medidas que têm o sistema de justiça criminal como principal instrumento de contenção do crime pode ser atribuída ao fato de não estarem disponíveis, neste momento, um conjunto significativo de resultados de pesquisas especificamente desenhadas com o objetivo de permitir uma avaliação do efeito dessas instituições sobre o comportamento do crime.

Independente do motivo é importante constatar que os países da região parecem particularmente brandos na aplicação de penalidades legais a criminosos, considerando-se o nível de criminalidade observado na região: leis excessivamente brandas, morosidade jurídica, baixo número de policiais por habitante e baixos níveis de encarceramento contribuem para que, de forma geral, esses países apresentem níveis elevados de impunidade penal.

Há, evidentemente, abordagens alternativas que contemplam outros mecanismos de controle social como ferramentas para o controle do crime. A seguir serão discutidas as políticas que procuram atuar sobre o meio ambiente social (o contexto social e físico circundante) e as situações (a interação entre agentes) em que os crimes ocorrem. A importância dessas abordagens no debate, tanto acadêmico quanto político, tem crescido muito nas duas últimas décadas e renovado o interesse pelas ações de agentes não governamentais – mais especificamente sobre o papel de fatores como capital social, eficácia coletiva e de redes sociais – no controle do crime.

De uma maneira geral, é possível reconhecer que o debate sobre as políticas públicas na área de segurança na região encontra-se ainda em seu estágio inicial. Como destacado, há ainda poucos estudos voltados para a avaliação de intervenções específicas (sobretudo aquelas oriundas do sistema de justiça criminal) e isso certamente limita a capacidade de proposição de políticas que é possível fazer neste momento. Tendo em vista essa limitação, optamos por buscar apoio em resultados de pesquisas empíricas recentes que foram capazes de demonstrar o efeito dissuasório e de incapacitação significativo que é exercido pelo sistema de justiça criminal sobre o crime. As análises e recomendações de política feitas neste capítulo são, portanto, orientadas por resultados de pesquisa realizados com dados comparativos internacionais e norte-americanos, mas nada indica que esses resultados não sejam igualmente válidos para explicar o contexto específico dos países latino-americanos. Com base nessas evidências espera-se que seja possível demonstrar que os níveis atuais de violência e criminalidade na região demandam ações imediatas que permitam ampliar a capacidade operacional das polícias, do ministério público, do sistema penitenciário e do Judiciário.

O programa de políticas públicas aqui apresentado tem um claro foco na ideia de que é possível recuperar a capacidade de intervenção do sistema de justiça criminal e assim responder, no curto prazo, ao aumento da criminalidade e da violência. Há agendas concorrentes que têm grande influência no debate político regional. O principal pacote alternativo que precisa ser men-

cionado aqui tem como seu objeto central o aumento do controle externo e interno das polícias. Segundo essa tese, o controle do crime exige *antes* uma “polícia democrática”. A opção defendida seria a de não priorizar o controle do crime como objetivo da política de segurança pública, mas sim promover a reorganização da polícia e de seus serviços buscando-se maximizar a sua *accountability* interna e externa. A eficiência no controle do crime, segundo essa perspectiva, seria alcançada se, e apenas se, existirem mecanismos eficazes de controle externo e interno da polícia. Não há propriamente uma contradição entre essas duas estratégias de política, uma vez que a construção de uma polícia democrática pode ocorrer *pari passu* com a adoção de políticas de contenção do crime. No entanto, diante da necessidade de se definir prioridades, é preciso levar em conta o fato de que os resultados das políticas de maximização da *accountability* tendem a aparecer apenas no médio e no longo prazo – veja por exemplo a defesa dessa política apresentada no último trabalho de David Bayley (2007), *Changing the Guard*. A viabilidade política desse tipo de política fica geralmente enfraquecida na medida em que um rápido aumento do número de crimes tende a produzir uma forte pressão da opinião pública sobre as lideranças políticas por soluções de curto prazo, as quais dependem largamente de esforços a serem realizados pelo sistema de justiça criminal.

Há ainda um argumento que precisa ser considerado nessa discussão introdutória, a de que a atratividade do comportamento criminoso está relacionada a mudanças decorrentes do processo de desenvolvimento econômico. Variáveis como a distribuição de renda, o desenvolvimento institucional, a educação e a composição demográfica tendem a sofrer mudanças significativas durante esse processo. É importante levar em conta o fato de que o cenário econômico e social afeta diretamente os incentivos ao comportamento criminoso, o que irá determinar o nível de oferta de criminosos potenciais na sociedade. É contra esse cenário que se projetam as ações dos governos com vistas à redução do crime e da violência. E dessa interação de forças entre a oferta de criminosos potenciais e as ações de contenção realizadas pelo governo emerge o que podemos considerar como o nível de equilíbrio do crime em uma sociedade. Entre os estudos empíricos que foram considerados nas recomendações de políticas feitas neste capítulo é possível encontrar evidências de que, a despeito da incidência de crimes ser bastante alta nos países da América Latina, esta não é muito diferente do que seria esperado levando-se em conta as características socioeconômicas e as políticas de segurança pública adotadas (Soares e Naritomi, 2007).

As políticas públicas discutidas neste capítulo têm como foco os crimes violentos (economicamente motivados ou não) praticados em espaços públicos. Crimes cometidos por estranhos contra vítimas inocentes causam um tipo de reação que afeta diretamente o convívio social e a consecução de importantes objetivos sociais. Há evidentemente muitas outras formas de transgressão à lei ou atos violentos que têm elevado custo para a sociedade e que não se enquadram nessa definição; principalmente as formas de violência na família, racismo e outras práticas discriminatórias de diferentes tipos. O fato desses problemas não terem sido considerados nas discussões realizadas a seguir, significa apenas que esses atos violentos e/ou de delinquência são menos suscetíveis às iniciativas das instituições do sistema de justiça criminal e exigem medidas que envolvem igualmente a participação dos sistemas de saúde e educação, entre outras instituições públicas, que estão fora do escopo específico de atuação das instituições que iremos considerar neste capítulo.

3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS E SOCIAIS DE CONTROLE DO CRIME

O controle do crime exige políticas baseadas em evidências empíricas sobre os meios que podem ser utilizados de forma planejada pela sociedade para alterar os incentivos ao comportamento criminoso. De forma simplificada, é possível agrupar esses incentivos em três grupos, aqueles que operam no *nível individual*, no *ambiente social* e nas *circunstâncias em que os crimes ocorrem*. A discussão sobre as políticas públicas contra o crime muitas vezes ocorre sem que os mecanismos causais subjacentes às políticas sejam plenamente conhecidos. Não se trata aqui de promover um rol de políticas que tenham por base um mecanismo causal único, mas de tornar explícita a forma como determinada política produzirá o resultado esperado e, ainda, que esse resultado seja empiricamente mensurável.

3.1 Incentivos ao comportamento individual dos infratores

Na visão da criminologia clássica e na literatura econômica, as políticas de controle do crime operam, sobretudo, no nível individual. O ponto de partida nesse campo é geralmente atribuído ao estudo seminal de Becker (1968). Becker posiciona o infrator como um indivíduo racional, que analisa suas

possibilidades de ganho e punição de forma analítica, ou seja, de uma forma que pode ser modelada economicamente. No modelo proposto por Becker é possível diferenciar duas formas principais de atuar sobre o crime: a dissuasão (*deterrence*) e a inabilitação (*incapacitation*). A dissuasão funciona na medida em que o criminoso assimila o efeito de uma determinada punição no momento em que decide se comete ou não um crime. A inabilitação diz respeito ao tempo que o criminoso passa na prisão. Durante esse período ele estará impossibilitado de cometer outros crimes.

Sob essa perspectiva, o crime não é mais o produto de uma estrutura social inadequada, nem a manifestação de características individuais permanentes. Ao contrário, o crime é um evento que possui características similares a outras atividades humanas e, portanto, pode ser explicado pelo efeito de determinadas estruturas de oportunidade sobre preferências individuais dadas. Os indivíduos analisam e calculam a diferença entre os custos do crime e os benefícios (pecuniários ou não pecuniários) do mesmo. Se o valor esperado do crime superar o valor esperado dos benefícios, então existe um comportamento racional que explica a escolha do indivíduo pela ação criminosa. Em resumo, a oferta de crimes encontra-se sujeita ao controle da sociedade por meio de incentivos econômicos. Esses incentivos podem ser tanto produzidos pelas diferenças de ganhos obtidos em atividades legais frente às ilegais, quanto pelo sistema penal que estabelece uma determinada estrutura de penas por delito e pela probabilidade de detenção e condenação dos criminosos. Há extensa literatura que demonstra efeitos significativos dessas variáveis sobre o crime a qual será considerada na seção específica sobre os temas de políticas públicas.

Há temas importantes para o debate que essa abordagem econômica do crime incita: qual seria afinal a utilidade de modelos que têm pressupostos tão restritivos, como a racionalidade das decisões individuais? Isso não significa uma simplificação excessiva sobre as condições em que as políticas públicas funcionam? A melhor resposta que podemos encontrar a esta indagação é que, na verdade, não importa discutir se os criminosos são ou não agentes racionais e independentes – um ponto preferido nas críticas à abordagem econômica do crime –, mas sim como ocorre a agregação de preferências de agentes heterogeneamente racionais, em um cenário em que instituições que têm um comportamento racional e autointeressado tentam coibir indivíduos não perfeitamente racionais. Outra linha importante de crítica à perspectiva do comportamento racional na explicação do crime tem sido a falta de uma visão

adequada nessa literatura de um problema que é particularmente importante em outras tradições de pesquisa: a análise dos efeitos das situações e contextos, nos quais estão imersos os agentes no processo de decisão.

3.2 Incentivos que incidem sobre o contexto e a situação em que os crimes ocorrem

O estudo dos efeitos do *meio social* sobre o crime e a delinquência está presente na criminologia desde o trabalho pioneiro de Shaw *et al.* (1929) e de Shaw e McKay (1942). A perspectiva ecológica confrontou diretamente as explicações de natureza biológica sobre o crime, até então dominantes, e estabeleceu uma correlação entre o crime e os processos sociais e culturais. Os resultados desses estudos pioneiros tiveram um grande impacto nas políticas públicas de prevenção ao crime. Ao se constatar que as comunidades mais pobres, etnicamente heterogêneas e com maior rotatividade eram também as que apresentavam maiores taxas de criminalidade, produziu-se uma mudança de perspectiva nas políticas públicas. O foco deixava de ser o indivíduo, tal como defendiam a criminologia clássica e positivista, e dirigia-se para a comunidade, com uma forte ênfase na organização comunitária e no desenvolvimento de mecanismos formais e informais de controle social.

A nova geração de estudos sobre a ecologia do crime procurou tratar de forma mais adequada alguns problemas ausentes nas formulações originais da teoria. Embora a revitalização da ideia de que a presença de vínculos sociais estreitos em uma comunidade seja um fator importante para explicar o nível de bem-estar de seus residentes possa ser atribuída ao trabalho de Putnam (1994, 2000) sobre o *capital social*, recorremos ao conceito de eficácia coletiva para explorar a relação entre segurança e contexto comunitário. Eficácia coletiva é definida como a capacidade de se promover os valores comuns dos residentes de uma determinada comunidade, o que produz a manutenção da ordem social nos seus limites (Sampson, Raudenbush e Earls, 1997). As comunidades com baixa eficácia coletiva – socialmente desorganizadas – são descritas na literatura sobre a ecologia do crime como sistemas no âmbito dos quais o processo de socialização não funciona adequadamente: amizades estáveis e interações sociais são pouco frequentes, não há interesse pelos assuntos comunitários e não há relações de confiança entre os residentes.

Há algumas vantagens na utilização do conceito de eficácia coletiva com vistas à discussão sobre a formulação de políticas públicas de controle do cri-

me, visto que redes sociais não são inerentemente igualitárias ou pró-sociais por natureza. Ao se tentar avaliar, portanto, os efeitos sistêmicos do capital social sobre o crime é preciso questionar os fins aos quais essas redes estão associadas. Alguns exemplos podem ser úteis para ajudar a visualizar a relação entre redes e seus fins. Residentes de áreas pobres e precariamente urbanizadas como as favelas tendem a ter fortes conexões com outros residentes e uma vida comunitária mais intensa do que os moradores das comunidades de maior renda e escolaridade, mas sem necessariamente produzir os “recursos coletivos” que permitam o exercício do controle social. Um segundo exemplo, redes podem servir para conectar tanto pessoas preocupadas com a vida comunitária, quanto traficantes. Vínculos sociais densos podem ter um efeito positivo ou negativo, e só entenderemos o efeito desses vínculos sobre a provisão da segurança pública se soubermos identificar o que é efetivamente conectado em cada contexto comunitário específico. Por fim, o controle social pode existir como produto de interações estratégicas entre residentes de bairros que não apresentam vínculos fortes de sociabilidade. Existem evidências de que bairros de classe média comumente apresentam vínculos comunitários fracos e baixas taxas de crime, o que à primeira vista não confirma a hipótese central do modelo de que o nível de segurança pode ser explicado pela existência de vínculos sociais. Esse tipo de situação indica que os mecanismos de controle social podem ser facilitados pela presença desses vínculos, mas que a existência da capacidade de controle social não necessariamente requer vínculos sociais densos no âmbito comunitário.

Por essa ambiguidade com relação ao efeito do capital social sobre a segurança pública, optamos por utilizar o conceito de *eficácia coletiva*, o qual engloba tanto os vínculos de confiança e a coesão social que existem na comunidade, quanto as expectativas partilhadas pela comunidade com relação à necessidade de se produzir mecanismos eficazes de controle social. A eficácia coletiva é, portanto, específica com relação a um determinado objetivo: a manutenção da ordem pública. A eficácia coletiva tem, portanto, claramente uma dimensão normativa. É preciso avaliar em cada contexto ambiental específico que ações, redes e organizações contribuem para a produção de eficácia coletiva. Gangues, máfias, cartéis, associações sectárias e grupos políticos radicais, entre outros exemplos possíveis, produzem bens sociais que embora tragam benefícios privados para os seus membros, necessariamente requerem algum grau de exclusividade no seu consumo e produzem externalidades negativas para alguma parte da comunidade onde estão instalados. É esse o sentido

apontado acima sobre a natureza normativa do conceito de eficácia coletiva: não é apenas a presença de organizações, redes e vínculos sociais que deve ser levada em conta, mas a finalidade a que essas se dedicam.

Antes de seguir adiante na discussão sobre como esses mecanismos podem ser utilizados pelas políticas públicas, é preciso, entretanto, considerar os estudos sobre a influência do *estilo de vida* e da *estrutura de oportunidade* nos riscos individuais de vitimização. Esse tipo de abordagem não apenas produziu uma inovação analítica importante, ao focar as circunstâncias em que os crimes ocorrem, mas também metodológica, na medida em que esse tipo de abordagem quase sempre esteve associado ao desenvolvimento de novas metodologias de pesquisas de vitimização. O uso de informações obtidas por meio de pesquisas domiciliares com as vítimas possibilitou uma compreensão mais completa dos fatores e processos que interferem na probabilidade de ocorrência de crimes e atos violentos. A investigação sobre as *circunstâncias em que os crimes ocorrem* permitem entender as relações funcionais de um ato criminal específico com outros crimes e com outras atividades não criminais.

A hipótese principal é que a partir da análise dos fatores que determinam os riscos individuais de vitimização seria possível estabelecer medidas preventivas, de caráter privado e público, que resultariam em uma redução do número de crimes. Esses fatores seriam principalmente: (i) o grau de exposição das vítimas, (ii) a proximidade vitima-agressor, (iii) a capacidade de proteção (o que inclui a autoproteção e por terceiros) e (iv) a atratividade da vítima. Esse tipo de modelo é particularmente útil para a compreensão das principais transformações ocorridas nas metrópoles contemporâneas, produzidas pelo aumento da criminalidade. Transformações que têm por base as mudanças de hábitos e preferências produzidas pelo aumento da violência, como a diminuição da frequência a locais públicos, o aumento da oferta de espaços controlados para o lazer e moradia, a explosão da oferta e do consumo de equipamentos de segurança, entre outras dinâmicas de grande impacto econômico e social.

Essas mudanças podem ser entendidas, portanto, como o reflexo agregado das respostas racionais de indivíduos que procuram minimizar os riscos de vitimização ao adotar medidas que procuram reduzir a exposição em locais públicos, a proximidade com potenciais agressores, ou aumentar a capacidade de autoproteção. A principal contribuição desse tipo de abordagem resulta do conceito de que é possível alterar a oferta de crimes

por meio de intervenções na estrutura de oportunidades necessárias ao cometimento de um crime. No nível agregado, as teorias sobre o *estilo de vida* e a *estrutura de oportunidade* são particularmente úteis para a compreensão das transformações que ocorreram na paisagem e no estilo de vida urbano nas grandes cidades da região, uma vez que o aumento da criminalidade produz modificações importantes de hábitos e preferências de grande impacto econômico e social, como a diminuição da frequência a locais públicos, o aumento da oferta de espaços controlados para o lazer e moradia (shopping e condomínios) e a explosão da oferta e do consumo de equipamentos de segurança, entre outras dinâmicas.

Os modelos de tipo ecológico que explicam a conexão entre contexto, situação e crime apresentam algumas implicações importantes na discussão sobre as políticas públicas, tais como:

- (1) A ênfase nos aspectos comunitários, presente nos modelos de desorganização social, pode ajudar a redirecionar o foco das políticas públicas de uma perspectiva centrada excessivamente nas instituições de justiça criminal e nos mecanismos de controle formal exercido por essas instituições para políticas que têm seu foco dirigido para aspectos como a organização e o “empoderamento” comunitário e o reforço dos mecanismos informais de controle social. As políticas derivadas desse tipo de modelo são, portanto, *sociocêntricas* na medida em que visam estimular, sobretudo, os mecanismos informais de controle social de base comunitária.
- (2) Permite formular políticas públicas que levam em conta o papel de aspectos espaciais específicos segundo um modelo ecológico do ato criminal e não apenas a interferência difusa de variáveis macrossociais como a desigualdade, a pobreza e a globalização. Crimes ocorrem em espaços específicos e dependem de recursos sociais também específicos. Neste sentido, as características sociais e físicas dos locais onde os crimes ocorrem devem ser levadas em conta na definição das estratégias de intervenção.
- (3) O modelo ecológico oferece conceitos empiricamente testáveis. A validade e a confiabilidade das medidas de eficácia coletiva foram testadas em diferentes cidades dos Estados Unidos e da Inglaterra, e podem ser facilmente replicadas no contexto latino-americano com o objetivo de orientar a formulação de políticas inovadoras de segurança pública.

4. TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como os governos e a sociedade podem valer-se desses mecanismos para tentar controlar o crime? Discutimos nesta seção algumas questões aplicadas que desafiam o processo de formulação de políticas públicas na área de segurança. O objetivo não é propor um conjunto concreto de políticas aplicáveis a contextos nacionais e subnacionais, uma vez que a diversidade de desenhos institucionais, e mesmo de contextos sociais, presentes na região tornaria qualquer proposta de um pacote de política de segurança um produto inócuo. Não obstante, pretendemos oferecer evidências empíricas de que certas políticas gerais produzem efeitos significativos sobre as taxas de crime.

Os trabalhos considerados a seguir têm como variável dependente o crime violento. No entanto, não há nem mesmo um consenso na bibliografia mais ampla sobre o tema sobre qual o principal resultado social esperado com as políticas de segurança pública. A maior parte dos estudos produzidos na América Latina sobre o tema têm como objeto não propriamente o crime e a violência, mas as políticas governamentais e, particularmente, a garantia dos direitos. Opera-se assim uma modificação importante na definição da variável dependente: o crime e a violência são tratados como fenômenos que decorrem *claramente de uma situação em que a cidadania não se impôs como valor nem implementou mecanismos democráticos que possibilitassem o desenvolvimento de um sistema sociopolítico minimamente satisfatório*. A discussão sobre as políticas contra o crime e a violência é, conseqüentemente, trazida para o campo mais amplo dos problemas da redemocratização e da denúncia sobre as desigualdades na distribuição do poder econômico e político.

Contra a corrente principal da literatura, procurou-se recuperar a especificidade do fenômeno criminal e dos atos de violência, na medida em que os inscrevemos no âmbito dos modelos sociológicos, econômicos e criminológicos que responderam pelas principais descobertas sobre esses fenômenos. O foco das discussões a seguir está voltado, como destacado desde a introdução, para os crimes violentos (economicamente motivados ou não) praticados em espaços públicos.

4.1 Sistema de justiça criminal

Dissuasão e inabilitação de agressores são elementos centrais das políticas de justiça criminal. Há, no entanto, uma questão importante para a compreensão do papel dessas estratégias de controle do crime: é muito difícil diferen-

ciar empiricamente o efeito da dissuasão do efeito da inabilitação. Na medida em que a prisão é o principal meio de punição de um crime, políticas que levam ao aumento da punição implicam tanto um aumento da dissuasão, quanto da inabilitação. Consequentemente, as avaliações empíricas sobre os efeitos da dissuasão são, na prática, avaliações conjuntas dos efeitos da dissuasão e da inabilitação. Virén (2001), por exemplo, modela a escolha entre crime e trabalhos alternativos para dados da Finlândia. Usando um modelo aproximado ao de Becker (1968) consegue mostrar que a captura, condenação e punição a atos criminosos implicam significativo efeito de dissuasão para indivíduos que ponderam a oferta e demanda por crimes, mais uma vez apontando para o fator da necessidade de sinalizar com punições críveis para cumprir com o objetivo de contenção da criminalidade.

Tentaremos oferecer a seguir alguns exemplos de estudos que conseguiram lidar com esse problema e que oferecem estimativas distintas para o efeito das penas, do encarceramento e do tamanho da força policial.

4.1.1 Penas mais duras reduzem as taxas de crime?

Este é o problema proposto por Kessler e Levitt (1998). Um aumento no tempo de condenação estabelecido pela lei não está associado, no curto prazo, a nenhum efeito de inabilitação. Uma vez que os criminosos que se encontram presos e condenados no momento em que a nova lei é promulgada, foram condenados com base na lei que vigia anteriormente. Dessa forma, a variação na taxa de crime eventualmente observada no período imediatamente após a adoção da nova lei que estabelece um tempo maior de prisão, deve ser atribuída à dissuasão (o efeito de uma determinada punição sobre o cálculo do crime) e não à inabilitação. Keller e Levitt fazem um teste empírico dos efeitos da Proposition 8 adotada no estado da Califórnia a qual impôs sentenças mais duras para um grupo específico de crimes. Os resultados são animadores quanto aos efeitos da dissuasão sobre o crime: os crimes cobertos pela Proposition 8 caíram 10% mais do que os crimes não afetados pela proposição e três anos depois a queda ficou em 20%. Entre 1993 e 1996 o estado da Califórnia apresentou um declínio de 20% na taxa de crimes violentos e de 19% nos crimes contra a propriedade. Em comparação, as taxas de crimes violentos caíram 13% e de crimes contra a propriedade 4% nos demais estados norte-americanos. Essa redução no crime foi obtida sem, contudo, produzir um impacto significativo na população

carcerária do estado, a qual cresceu 22% contra um crescimento de 21% nos demais estados do país.

Esses resultados sugerem que criminosos respondem à severidade da punição e não apenas à certeza de sua aplicação, um resultado que era possível deduzir das premissas da escolha racional, embora fosse de difícil confirmação empírica.

Os resultados de um único estudo não serão, provavelmente, suficientes para arrefecer o ceticismo e as críticas que têm merecido as propostas que pretendem reduzir as taxas de crime por meio do aumento do encarceramento. Poucos pontos são mais sensíveis do que esse no debate atual sobre as políticas de justiça criminal. Evidências contrárias à expansão do encarceramento, ou mais precisamente do efeito limitado dessa medida na explicação da redução do crime na década de 1990 nos Estados Unidos, podem ser encontradas em vários trabalhos importantes publicados sobre o tema que chegam a conclusões contrárias às de Keller e Levitt (Spelman, 2000), mas certamente esse é um dos temas mais importantes na agenda de políticas de segurança na região e tem uma conexão direta com o problema da reforma penal que será discutido a seguir.

4.1.2 O aumento do encarceramento reduz o crime?

A inabilitação (o efeito do tempo de prisão sobre o crime), por sua vez, também tem um efeito esperado sobre o crime. Esse tema tem sido objeto de renovado interesse na economia e nas ciências sociais.¹ Em 2007, o estudo “An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Averted by Incapacitation” (Bathi, 2007) foi lançado pelo Urban Institute. Usando dados de 38.624 prisioneiros, coletados pelo Bureau of Justice Statistics (BJS), o autor simula o comportamento desses infratores presos para estimar a quantidade de crimes que teriam sido cometidos caso essa pessoa estivesse em liberdade. Com relação a características demográficas, o estudo mostra que o aprisionamento tem um efeito diferente segundo o gênero: mulheres teriam cometido um número menor de crimes do que os homens se não tivessem sido condenadas a penas de prisão. Em média, cada infrator condenado a uma pena de prisão implica a diminuição de 1,93 crime contra pessoas e 8,47 crimes relacionados à propriedade anualmente.

¹Veja por exemplo: Ehrlich (1975 e 1996), Leamer (1983), McAleer, Pagan e Volker (1985) e McManus (1985).

Para lidar com o caráter endógeno da população carcerária com relação ao crime Levitt (1996) utilizou a *overcrowding litigation* como uma variável de controle capaz de quebrar a simultaneidade que existe entre o tamanho da população carcerária e a taxa de crime. Ações legais contra a superpopulação dos presídios afetaram 12 estados norte-americanos (a maioria do sul). Nesses estados não era possível lidar com a superlotação simplesmente remanejando presos e houve, portanto, uma liberação de presos de forma a permitir um ajustamento do estado à legislação. As estimativas de Levitt indicam que a liberação de um prisioneiro corresponde aproximadamente a um aumento de 15 crimes por ano. O custo estimado desses 15 crimes é aproximadamente US\$45 mil e o custo anual para manter um preso encarcerado é de US\$30 mil.

Soares e Naritomi (2007) 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 permite 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 70% ou 50% se as variáveis explicativas fossem trazidas para o nível médio observado no grupo de controle (com ou sem a Rússia, respectivamente). No último cenário as taxas de homicídio seriam reduzidas para valores mais baixos do que aqueles observados no grupo de controle, enquanto no primeiro cenário as taxas continuariam um pouco acima, embora reduzidas a níveis razoáveis (próximos aos dos Estados Unidos). 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 étnica 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, enquanto a desigualdade é o resultado de processos macrossociais que mudam muito lentamente no tempo (Deininger e Squire, 1996). É evidente que a redução da desigualdade é um fim em si mesmo e não precisa da violência como justificativa, mas não parece adequado pensá-la como uma variável 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 parece ser o candidato óbvio para se atingir uma redução das taxas de crime.

Esse 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. Essa suposição não necessariamente é verdadeira e nem muito plausível dado o que se conhece por meio dos estudos empíricos sobre as polícias na região (Fruling, 2007). Uma vez que a efetividade de qualquer intervenção depende da forma como ela é operacionalizada e do contexto no qual é implementada, discutiremos em um item específico a seguir os problemas de gestão e inovação na área policial.

4.1.3 Mais polícia, menos crime?

O efeito do tamanho da força policial sobre o crime exige desenhos igualmente complexos de pesquisa. Em um levantamento feito na década de 1980, 18 de 22 artigos publicados sobre o assunto concluíram que não existe relação entre essas variáveis ou ainda que o tamanho da força policial está positivamente associado ao número de crimes (World Bank Report, 2006). É evidente que qualquer polícia no mundo, com um mínimo de capacidade de planejamento, distribui seu efetivo em função do número de crimes cometidos e, portanto, se há mais crimes, há a necessidade de mais policiais. Dessa forma, cidades com altas taxas de crime tendem a ter grandes forças policiais, mesmo quando a polícia é eficiente na sua tarefa de reduzir o número de crimes. Portanto, não é fácil obter-se evidências empíricas de que o número de policiais empregados na segurança pública tem o efeito de reduzir as taxas de crime. Levitt (1997) encontrou uma saída criativa para lidar com o problema da simultaneidade na variação do

tamanho da força policial e nas taxas de crime. A variável escolhida para quebrar essa simultaneidade entre as variáveis foi o ciclo eleitoral, o qual não tem participação direta na função de produção do crime. O modelo incluiu variáveis de controle que podem ter efeitos indiretos sobre a taxa de crime, como o gasto municipal em programas educacionais e de bem-estar social. A taxa de desemprego nos estados foi igualmente considerada. Uma vez controlado por esses fatores, é possível afirmar que os processos eleitorais não têm correlação com as flutuações no crime.

A análise da variação do tamanho da força policial realizada por Levitt indica que em 37 dos 59 municípios incluídos na amostra, a taxa média de crescimento das forças policiais aumenta em anos eleitorais. O mesmo ocorre nos estados: em 43 dos 50 (Washington, D.C. não tem eleição), a taxa é maior em anos eleitorais do que em anos não eleitorais. Os resultados do modelo permitem estimar que um policial adicional por ano acarretará uma redução média de 3,2 a 7,0 crimes violentos relatados. Para os crimes contra a propriedade (como o roubo e furto de autos e a residências) o efeito foi estimado em 1,6 a 12,4 crimes a menos por ano por policial. Os resultados mais conservadores permitem estimar o benefício social com o acréscimo de um policial em US\$200 mil por ano. Embora as estimativas permitam sugerir que os benefícios de aumentar o tamanho da força são maiores do que os custos, não foi possível rejeitar a hipótese nula de que o nível atual das forças policiais nas cidades americanas é ótimo. Foram identificados problemas técnicos nessas estimativas por McCray (2002) e em trabalho posterior Levitt (2002) apresentou novas estimativas, após corrigidos os problemas apontados, de que um aumento de 1% no efetivo está associado a uma diminuição de 0,4% nos crimes violentos e 0,5% nos crimes contra a propriedade.

Há alguns poucos estudos realizados com dados de cidades latino-americanas. Di Tella e Schargrodsky (2004) estudaram o efeito do número de policiais sobre o número de carros roubados em Buenos Aires e estimam que 1% de aumento no número de policiais alocados em um determinado distrito produz uma redução de 0,3% no número de carros roubados. Esses resultados têm evidentemente claras implicações para as políticas públicas: podemos esperar que um aumento do contingente policial terá resultados positivos não só na percepção do público, mas efetivamente contribuirá para a redução do número de crimes.

4.1.4 Qual o caminho da inovação e do desenvolvimento da gestão no trabalho de polícia?

Colocar mais policiais nas ruas é fundamental, mas é preciso também que as estratégias de policiamento sejam eficazes. A inovação no âmbito do sistema de administração da justiça é um processo complexo que requer dos agentes envolvidos nesse processo a capacidade de aprendizado com a própria prática, o diálogo com outras experiências e a definição de metas comuns que não sejam simplesmente “impostas de fora”. Há em quase todos os países da região das Américas vários exemplos de iniciativas malsucedidas que pretendiam introduzir estratégias inovadoras de policiamento a partir de cima, com base em planos rígidos e previamente definidos. É necessário aprender com essas experiências e avaliar quais são os caminhos disponíveis para se atingir uma mudança profunda nas instituições policiais a partir do centro de onde o sistema policial opera; a partir de seus agentes de campo, dos policiais que efetivamente planejam e operam o policiamento. O avanço das propostas inovadoras talvez dependa de um reconhecimento prévio de que o policial de base encontra-se exposto ao contato direto com a violência e o crime, ou com a expectativa da ocorrência desses fenômenos, e que as instituições fazem ainda muito pouco para tentar minimizar os efeitos negativos do contexto sobre os indivíduos.

Embora seja abundante a reflexão crítica sobre a falta de qualidade do trabalho policial na região, praticamente não existem diagnósticos sobre as ações necessárias no nível micro-organizacional que poderiam abrir caminho para soluções sustentáveis. Não obstante, há uma supervalorização do tema da reforma das instituições jurídico-policiais no debate público, em detrimento de considerações mais específicas sobre os problemas operacionais na base do sistema. Os custos altos (precariedade contabilizados), as dificuldades operacionais e muitas vezes a inadequação jurídica tornam muito longo o tempo de maturação dos pacotes de macrorreformas institucionais. De forma compatível com a visão de que o problema do controle do crime inscreve-se no âmbito de uma “cidadania incompleta” e de uma “democracia em consolidação”, as medidas têm efeito esperado, principalmente, sobre as instituições de administração da justiça (a polícia e a Justiça). As medidas propostas geralmente ocupam uma região de sombra em que estão ausentes as explicações sobre seus mecanismos causais. A alternativa que pretendemos privilegiar é a discussão sobre as *inovações em pequena escala*, como a introdução de novas tecnologias, técnicas gerenciais e de estratégias de policiamento, que podem ser adotadas incrementalmente a um custo menor.

Políticas voltadas para o desenvolvimento de novos modelos de gestão do trabalho policial são, portanto, imprescindíveis nesse contexto. Isso envolve dimensões como a gestão de recursos humanos nas polícias, a qualificação técnica, a utilização de informações e dados de forma científica e as estratégias de comunicação com o público. Para se chegar a essa agenda de microrreformas é preciso reconhecer, em primeiro lugar, as experiências positivas desenvolvidas pelas instituições policiais e tentar dar visibilidade a essas iniciativas. Essa defesa de modelos de inovação *bottom-up* não está em contradição com a necessidade de se contemplar alguns *pacotes de inovação* que têm atraído a atenção dos especialistas. Há pelo menos duas iniciativas que merecem destaque no âmbito dos estudos recentes sobre o trabalho de polícia: as novas metodologias de Policiamento Orientado a Problemas (POP) que ainda são relativamente pouco conhecidas no contexto regional, e os novos modelos de gestão por resultado inspirados no Compstat (Weisburd e Braga, 2006).

4.1.5 Como controlar a violência e a corrupção policial?

As altas taxas de letalidade observadas em ações policiais em quase todos os principais países da América Latina constituem um desafio importante para a formulação e implementação de políticas de controle do crime. Além dos custos decorrentes de perda de vidas humanas, tanto de policiais quanto de não policiais, as ações policiais que resultam em confrontos com mortos afetam a eficiência do trabalho de dissuasão ao crime, uma vez que potencialmente podem comprometer a credibilidade e a legitimidade das instituições responsáveis pelo combate ao crime. Isso acarreta consequências negativas como a diminuição da taxa de recurso à polícia por parte das vítimas, fato que no médio e no longo prazo afeta a própria capacidade de dissuasão do sistema policial como um todo, na medida em que este passa a dispor de um volume menor de informações sobre os atos criminais.

O tema é muito importante e há uma clara necessidade de se expandir os marcos conceituais e as análises empíricas para além do que é hoje encontrado na agenda de pesquisa regional sobre o tema. Os aspectos negligenciados em boa parte dos estudos publicados têm sido a análise situacional da ação policial, ou seja, o contexto da tomada de decisão dos policiais da ponta (características e número de oponentes, estrutura do conflito etc.) e o papel dos aspectos ecológicos relacionados às ocorrências letais (as características das áreas onde ocorreram). É possível argumentar que esses elementos integram

um modelo hierárquico em que tanto ações individuais, quanto as interações no interior da organização policial são levadas em conta.

4.1.6 Qual o papel da reforma da justiça criminal?

A constatação mais clara que se pode fazer sobre as reformas do Judiciário na América Latina é que elas foram direcionadas para muitos objetivos, mas o controle da criminalidade talvez tenha sido a prioridade mais baixa, quando não ausente entre os objetivos originais dos reformistas. Uma segunda constatação é que a atenção dos estudiosos do tema teve um forte tom antiautoritário, voltado à prevenção de futuros abusos do poder pelo Estado. Por motivos óbvios, então, a questão do controle da criminalidade recebia pouca atenção explícita quando as reformas começaram a ser desenhadas no final da década de 1980. A crescente atenção dada durante a década de 1990 à reforma da justiça criminal como forma de enfrentar a criminalidade na região, portanto, significou que essa meta foi adicionada a um leque de objetivos no contexto de uma reforma que já estava desenhada e em vias de implementação. Significou também a formação de uma aliança bastante atípica entre aqueles que procuravam maior eficiência contra o crime e aqueles que procuravam aprimorar o devido processo legal, dando especial destaque aos direitos humanos. Essa tênue e até, de certa forma, surpreendente aliança em prol do combate à criminalidade amparou-se, muitas vezes, em um argumento desenvolvimentista: tendo em vista os altos custos da violência e criminalidade entre os mais pobres, esperava-se que a redução da violência levasse a uma redução da exclusão social e ao desenvolvimento do capital humano.

Tendo em vista o fato das reformas terem sido quase sempre voltadas a objetivos não preocupados somente, ou mesmo primordialmente, com o controle da criminalidade, vale a pena pensar mais especificamente as reformas que foram de fato implementadas na região, especialmente no que concerne a seus efeitos sobre estruturas e procedimentos usados no campo do controle da criminalidade. Mas um segundo problema que deve ser considerado é que muitas vezes a “reforma” que se discute na imprensa é uma reforma temporária, de curto prazo, criada por políticos pressionados para dar uma “solução” ao problema da criminalidade. Por consequência, muitas vezes essas reformas instigadas pelo combate à criminalidade foram meramente simbólicas, destinadas a atender demandas públicas, e sem grandes implicações no longo prazo.

Os resultados dos últimos 20 anos não foram poucos, no entanto, e há de se reconhecer a grande evolução dos tribunais ao longo desse período, que inclui o que Hammergren (2006) chamou de “alterações revolucionárias” em termos de tamanho e estrutura. Entre outras alterações positivas, destacam-se a melhora significativa na penetração geográfica do Judiciário; seu orçamento crescente; uma carga de trabalho crescente; uma mudança generalizada nos padrões de funcionamento, incluindo tanto a adoção de processos orais e proteções ao devido processo legal quanto a investigação por procuradores especializados; e mecanismos para facilitar o acesso por grupos tradicionalmente marginalizados.

O que se pode ver na análise da região como um todo, então, é um forte consenso sobre a reforma do sistema inquisitorial. Nos 19 países com sistemas de código civil da América Latina (excluindo, portanto, os países de sistemas legais de *common law*, prevalentes no Caribe) todos, menos México (que já tinha um sistema adversarial), Brasil e Uruguai, passaram por uma ampla reforma da justiça criminal nos anos 1990, migrando de um sistema inquisitorial para um sistema mais adversarial. Uma segunda onda de reformas procurou melhorar a administração interna dos tribunais, modernizando-a, aprimorando a tecnologia e a gestão dos processos. E a terceira onda, que começa a ser desenhada agora, procura aprimorar o fluxo do sistema de combate à criminalidade como um todo. Quase por definição, essa terceira onda enfatiza estratégias de abrangência local, focadas em instituições locais e sua interação com outras instituições locais no que pode ser chamado de “cadeia de controle da criminalidade”.

Essas reformas têm enfrentado uma série de problemas, o primeiro deles diz respeito à falta de uma relação direta com o seu alvo: nem todos os objetivos dessas reformas eram compatíveis entre si, a avaliação dos problemas originais a serem concertados nem sempre foi acurada, e na hora da implementação das mudanças, detalhes locais desempenharam um papel relevante na explicação do resultado obtido, como o tipo de mudança legislativa implementada, o treinamento dado, ou a tecnologia usada. Certamente não faltou dinheiro para financiar as reformas. Além dos recursos próprios oriundos de governos nacionais, estima-se que entre 1995 e 2005, gastaram-se mais de US\$730 milhões na reforma do Judiciário, somente através de doações do Banco Mundial, BID e Usaid. Mas esses gastos não foram feitos tendo em vista uma meta comum, ou um programa unificado. Com tantas metas e prioridades para “a reforma” do Judiciário, o processo de mudança acabou per-

dendo sinergias e sendo mal coordenado. A reforma foi vista como solução de uma lista imensa de problemas e, portanto, teve custos tanto de oportunidade (gastos que poderiam ter sido mais úteis em outras áreas, como educação ou prevenção) quanto de percepção (quando o “novo” Judiciário não conseguiu agir à altura das expectativas).

Um segundo problema tem relação com as estratégias adotadas para a reforma. Aquelas estratégias impostas de cima para baixo, ou de fora para dentro por agências internacionais como o Banco Mundial, muitas vezes contavam com a indiferença ou mesmo a oposição de elites locais. Simultaneamente, estratégias de reforma de baixo para cima através da mobilização popular enfrentavam graves entraves por causa da baixa confiança pública no Estado ou pela falta de confiança generalizada da população, especialmente na face de enormes desigualdades econômicas que se refletiam no âmbito social e político.

Um terceiro problema relacionado com as metas da reforma é que as diversas instituições que teriam que mudar seu comportamento com as reformas tinham, e continuam tendo, objetivos muito distintos. Guardadas as devidas proporções, os procuradores têm muito mais interesse na segurança pública do que na proteção dos direitos do preso, especialmente em comparação com seus pares na defensoria pública; os juízes têm interesses que nem sempre prezam a celeridade que tanto os procuradores quanto os defensores em muitos casos procuram; e os interesses dos três grupos naturalmente são muito distintos em qualquer processo específico. Finalmente, os próprios “clientes” do Judiciário também têm interesses diversos: *o que é bom para os negócios não necessariamente é bom para trabalhadores, os pobres, o ambiente, e vice versa.*

5. TEMAS DE CONTROLE SOCIAL

5.1 Homicídios, armas e drogas

Drogas e armas de fogo formam sempre um binômio perigoso que pode levar a um aumento generalizado da violência. Devemos recorrer aos trabalhos de Donohue e Levitt (1998) e Cook (1991, 1995, 1998) para entendermos como a conexão drogas-armas funciona. A alocação de recursos no mercado de drogas é determinada, em primeiro lugar, pelo montante de recursos necessários para o combate aos grupos rivais. Pode parecer surpreendente à primeira vista, mas o uso de armas de fogo mais potentes na resolução de conflitos entre grupos que distribuem drogas não tem um impacto claro no

custo social da violência. Na medida em que o custo de se perder num confronto aumenta com a adoção de armas mais potentes, a predisposição para o combate diminui. Por outro lado, o uso de armas de fogo introduz imprevisibilidade no conflito entre os grupos, ao beneficiar, sobretudo, os contendores mais fracos.

O fator que explica o vínculo entre armas, drogas e homicídios é, justamente, a imprevisibilidade dos resultados nas disputas entre os grupos, a qual é maximizada pela disponibilidade de armas. Com a introdução de armas de fogo cada vez mais letais, os fatores que determinam as chances de vitória são cada vez menos observáveis, variam mais acentuadamente no tempo e são passíveis de manipulação estratégica pelos contendores. Torna-se cada vez mais difícil, portanto, prever quem vai vencer uma determinada disputa, uma vez que a arma de fogo opera como um fator de equalização nos conflitos entre os grupos envolvidos com a distribuição de drogas. A presença desse *fator equalizador*, a arma de fogo, produz um aumento na disposição para o conflito entre os combatentes mais fracos, o que leva a níveis mais altos de violência.

5.2 Prevenção situacional

Todos os dias incontáveis ações individuais são empreendidas com o objetivo de garantir a segurança nos deslocamentos nos espaços urbanos e na realização das atividades de rotina: usamos trancas nas portas, nos carros e aconselhamos as pessoas próximas a tomarem certas precauções com o objetivo de reduzir o risco de que venhamos a ser alvo de um crime. Esse tipo de comportamento tem grande impacto econômico: afinal compramos casas em bairros mais seguros ou em condomínios, alarmes para casas, carros blindados, trocamos a rua pelo shopping etc. Medidas semelhantes são tomadas por escolas, fábricas, escritórios, shoppings e condomínios visando proteger a própria organização, seus clientes e empregados de atos predatórios. As ações dos indivíduos frente ao crime, mediante a adoção de precauções de rotina tendem a crescer em importância com a diminuição da presença de mecanismos formais e informais de controle na sociedade.

Como essa dinâmica pode ser incorporada à discussão sobre as políticas públicas de prevenção ao crime? Uma resposta possível seria: incorporando-se ao repertório das iniciativas um conjunto de políticas que tenham como foco os padrões de mobilidade dos indivíduos no espaço urbano. Conhecer os hábitos de lazer, os horários de trabalho, o consumo e a disponibilidade de

álcool, entre outros hábitos e condutas da população, pode ser fundamental para reduzir a incidência de certos tipos de crimes em contextos urbanos específicos. É claro que para que essas medidas sejam eficientes, deveriam contar o máximo possível com um diagnóstico específico para cada área urbana e para cada tipo de crime. Esse é o princípio que orienta intervenções como o Crime Prevention through Environmental Design (CPTED).

A contribuição da epidemiologia e da saúde pública na formulação de políticas de prevenção primária, particularmente no contexto latino-americano, tem sido notável. O conceito de prevenção primária é utilizado na área para descrever medidas desenhadas com o objetivo de diminuir a probabilidade de ocorrência de atos de violência. A prevenção primária pode ter o foco dirigido para diferentes nichos ecológicos (indivíduo, família, comunidade etc.) ou etapa do ciclo de vida e, neste sentido, aproximam-se conceitualmente das abordagens ecológicas surgidas no âmbito da sociologia.

5.3 A desordem leva ao crime?

Segundo as perspectivas ecológicas apresentadas na seção sobre mecanismos, a desordem é entendida como um atributo mensurável presente em certas comunidades e áreas. Há dois modelos que procuram explicar a relação entre desordem e crime. O primeiro é a conhecida tese das *janelas quebradas* (Wilson, 1985) e o segundo é derivado de recentes pesquisas sobre a eficácia coletiva. A relação de oposição entre essas abordagens pode ser formulada do seguinte modo: “se a tese das janelas quebradas está correta e a desordem é uma das causas do crime, então a desordem deve mediar o efeito de fatores como a estrutura sociodemográfica e a eficácia coletiva sobre o crime. Em contraste, se a desordem é apenas uma manifestação dos mesmos fatores que produzem o crime, então a eficácia coletiva e a estrutura sociodemográfica respondem pela relação que existe entre desordem e crime; em outras palavras, a conexão entre desordem e crime pode ser simplesmente uma correlação espúria” (Sampson e Raudenbush, 2004). Isso não significa afirmar que, na perspectiva de Sampson e Raudenbush, a desordem é um fator irrelevante para se entender o crime. Sinais de desordem social e física indicam a capacidade de resposta dos moradores aos problemas coletivos e influenciam a migração, o investimento e mesmo o desempenho econômico e social de bairros. Portanto, erradicar a desordem pode ajudar a reduzir o crime indiretamente porque torna os bairros mais estáveis socialmente.

Do ponto de vista do administrador público há ainda outro argumento a favor de se definir a desordem como um alvo privilegiado para as intervenções na área de segurança. A desordem é importante não apenas por seu papel no processo que conduz à redução do crime, mas porque afeta outra dimensão muito importante da vida comunitária: o medo do crime e a sensação de insegurança dos residentes. A relação entre o medo do crime e os atos de incivilidade no espaço público é um tema bastante explorado na criminologia e as evidências acumuladas indicam que as condutas antissociais têm impacto na percepção do risco de vitimização e no medo do crime por parte daqueles que são afetados por elas.

A hipótese importante para as políticas de segurança derivada dessa discussão diz respeito ao fato de que ao se atacar o comportamento antissocial é possível produzir um efeito indireto importante sobre o crime. Ao se mobilizar uma comunidade para recolher lixo, eliminar grafites, recuperar o calçamento e fachadas incorre-se justamente no reforço dos vínculos sociais que estão na base da eficácia coletiva. A mobilização pode demonstrar para os próprios moradores – e para os que observam as intervenções realizadas – que há ali uma comunidade efetivamente capaz de manter a ordem pública. Esse argumento põe em dúvida a eficácia de intervenções integralmente baseadas na coerção policial à desordem, as quais podem levar a respostas negativas (resistência e distanciamento dos assuntos públicos) por parte dos moradores, o que, por conseguinte, tende a produzir pouco ou nenhum efeito sobre o crime.

A principal consequência prática da importância do combate à desordem pode ser resumida da seguinte forma: é preciso se levar a sério o papel que as redes e as ações comunitárias podem desempenhar no controle do crime, não como um *passé-par-tout* ideológico contra as intervenções policiais, mas efetivamente como um conjunto de instrumentos diretamente relacionados à produção de controle social no nível comunitário.

6. BALANÇO FINAL

É possível resumir em algumas dimensões principais as alternativas de política de controle e redução do crime apresentadas até aqui.

A primeira dimensão considerada é o tipo de controle social que é exercido. A distinção entre controle social formal e informal estabelece que o primeiro envolve a ação de instituições e organizações como o Judiciário e a

polícia, entre outras; enquanto o informal é exercido, por exemplo, no âmbito das relações sociais que ocorrem entre vizinhos, família e amigos. A segunda dimensão diz respeito aos mecanismos utilizados pelas políticas, os quais foram divididos segundo o efeito específico que produzem. Neste sentido, dissuasão e inabilitação aparecem separados, embora sejam ambos derivados de mecanismos gerais de incentivos racionais que operam no nível individual e que são produzidos pela lei penal e pelo sistema de justiça criminal. Embora mecanismos psicológicos não tenham sido contemplados na discussão é importante reconhecer que eles desempenham um papel relevante na explicação do comportamento criminoso. Ainda que a relação entre autocontrole e comportamento criminoso (Gottfredson e Hirsh, 1990) tenha uma série de implicações analíticas importantes, a questão apresenta uma conexão tênue com o processo de formulação de políticas públicas e, portanto, não foi considerada em nossa análise.

A terceira dimensão estabelece a distinção entre infrator e vítima como alvos das políticas públicas. Devemos lembrar que as vítimas também são objeto de políticas públicas voltadas para a contenção do crime, uma vez que as variações no risco individual de vitimização podem ser produzidas por diferentes agentes – além da própria vítima. Medidas de caráter público ou privado podem alterar fatores como o tempo de exposição de vítimas potenciais em locais públicos (fechamento de bares após certa hora), a proximidade com agressores potenciais (evitando-se certos lugares), a capacidade de autoproteção (instalação de um sistema de alarme em casa ou no carro). Esses fatores têm grande impacto nos riscos individuais de vitimização, dado que incidem diretamente sobre a estrutura de oportunidades necessárias à ocorrência de um crime (Hindelang, Gottfredson e Garofalo, 1978; Felson e Clarke, 1995; Carneiro e Fajnzylber, 2000). Embora boa parte dessas medidas tenha um caráter eminentemente privado, foi com base nessa acepção que surgiram inovações importantes como a Prevenção ao Crime por Meio do Desenho Ambiental (CPTED, referido anteriormente), que tem servido a governos locais e agentes privados em diferentes contextos. Há ainda o problema comportamento proativo das vítimas nos episódios de vitimização. Sampson e Lauritsen (1990), utilizando dados do British Crime Survey, reportaram que pessoas que apresentam condutas agressivas e criminosas aumentam acentuadamente suas probabilidades de vitimização. Orpinas (1999) analisa esse problema para cidades da América Latina e reporta correlação semelhante. No entanto,

não temos como oferecer uma tradução dessas evidências em medidas que podem ser adotadas por governos ou pela sociedade.

A quarta dimensão se refere ao nível em que é exercido o controle social. Indivíduos, famílias e comunidades são considerados como agentes capazes de induzir *conformidade* com as regras sociais. A suposição básica é que o comportamento desviante é naturalmente atrativo, pode ser induzido em situações específicas ou pode ser racionalmente escolhido quando o controle social não funciona adequadamente em algum desses níveis.

As políticas discutidas e analisadas neste capítulo podem ser então classificadas segundo essas quatro dimensões. Elas permitem explicitar a ideia que orientou a organização deste capítulo: o controle do crime e da criminalidade exige a adoção de um conjunto de medidas – de caráter público e privado – que tem por objetivo ampliar o controle social – sobre indivíduos, famílias e comunidade – e assim alterar os *incentivos ao comportamento desviante*. A renúncia a uma *explicação por mecanismos* (Elster, 1994) no processo de formulação de políticas de controle do crime tem implicações diretas sobre os resultados que podem ser 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 que as políticas de segurança pública têm uma identidade própria e que a redução das taxas de crime não pode ser esperada como o subproduto do desenvolvimento econômico ou da melhoria das condições sociais. Os mecanismos causais que devem ser acionados pelas políticas de contenção do crime são específicos e esperamos que a extensa literatura que serviu de base em nossas discussões tenha sido suficiente para demonstrar que núcleo duro dessas políticas está no aumento da capacidade de punição do sistema de justiça criminal e na lei penal.

Finalmente, o poder de formulação de políticas de contenção do crime depende do arranjo institucional de cada país. Nos estados federativos, o controle de algumas das instituições-chave do sistema de justiça criminal pode estar na mão do Executivo local ou estadual/provincial, e até mesmo o poder de legislar sobre a lei penal pode ser descentralizado. Agentes especializados em prevenção primária e situacional, como os municípios no caso brasileiro, podem desempenhar um papel complementar importante na execução de políticas de controle do crime com a adoção de medidas de prevenção situacional e contextual.

Crime e Controle Social

Tipo de Controle Social	Mecanismo	Alvo	Nível do Controle Social			Agente		
			Indivíduo	Família	Comunidade			
Controle social formal	Dissuasão	Infrator	A probabilidade de punição e a severidade da pena alteram o custo do crime	Multiplicador social	Multiplicador social	Sistema de Justiça Criminal		
		Vítima		-	-			
		Infrator	Tempo de prisão durante o qual não será possível cometer novos crimes altera o custo do crime	Multiplicador social	Multiplicador social			
	Inabilitação	Vítima		-	-			
Controle social informal	Estrutura de oportunidades	Infrator	Outros cursos (além da dissuasão e a inabilitação) que podem alterar a oferta de crimes: alterações nos hábitos de rotina das vítimas, um novo sistema adotado na produção de CD players, novas travas de segurança etc.	-	Desenho ambiental e controle das atividades sociais relacionadas ao crime (altera o custo para se cometer um delito)	Agentes especializados em prevenção primária e situacional		
		Vítima		idem	Desenho ambiental e controle das atividades sociais relacionadas ao crime (altera a probabilidade de vitimização)			
	Ecológicos	Infrator	Participação nos assuntos comunitários, vínculos de amizade e confiança	-	-		Redes e organizações sociais	
		Vítima		idem	Eficácia coletiva			
	Psicológicos	Infrator		Autocontrole	-			-
		Vítima		Autocontrole	-			-

Há certamente um longo caminho à frente, de experimentação e desenvolvimento institucional, até que possamos chegar a um conjunto de recomendações mais específicas sobre como os governos da região podem efetivamente contribuir para a maior eficácia do sistema de seus respectivos sistemas de justiça criminal e também para catalisar as dinâmicas sociais que estão na base da provisão da ordem pública. O que esperamos é que neste ponto do capítulo o leitor esteja convencido de que a redução das elevadas taxas de crime dos países da região exigirão ferramentas analíticas adequadas para se conduzir novas “experiências” e para se definir linhas de intervenção que tenham por base mecanismos causais claramente formulados.

Para concluir, parece-nos importante destacar que o crime tem uma série de efeitos negativos sobre a estabilidade institucional e sobre o ambiente de negócios na região, sobretudo nos casos onde há a presença do crime organizado. O crime teve um efeito perverso sobre a eficiência econômica das comunidades urbanas pobres da Colômbia ao reduzir o investimento e o nível de emprego nas comunidades urbanas pobres (Gaviria e Velez, 2002). No Brasil, 52% dos executivos entrevistados no World Bank’s Investment Climate Survey apontam o crime como o principal obstáculo aos negócios no país. Os efeitos perversos do crime são, portanto, multidimensionais e seus custos consomem uma parte significativa da produção nacional dos países da América Latina. Precisamos lembrar ainda que a redução da expectativa de vida, principalmente a que afeta os coortes etários mais jovens, afeta diretamente as ações individuais que podem gerar benefícios de longo prazo e custos de curto prazo, como a decisão de investir em educação ou poupar para o futuro. Isso significa que o aumento da taxa de homicídios como um sinal de alerta de que as taxas de desconto do futuro das gerações mais novas estão também se elevando, ou seja, em sociedades onde o crime violento é alto, atribui-se um valor maior ao que se pode ter no curto prazo em detrimento do benefício futuro que uma vida de esforço e moderação poderia propiciar. É diante desse cenário que os governos e as sociedades são chamados a agir.

REFERÊNCIAS

- Andrade, M. V. e Lisboa, M. B. (2001) “Mortalidade nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais”. *Estudos Econômicos*, v. 31, n. 1.
- Ayres, R. (1998) *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. World Bank Latin America and Caribbean Studies.

- Barlow, H. D. (1995) "Introduction: public policy and the explanation of crime". In: Barlow, Hugh D. (Org.). *Crime and public policy: putting theory to work*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bathi, A. (2007) "An information theoretic method for estimating the number of crimes averted by incapacitation". *Research report*. Disponível em: <<http://www.urban.org/justice/statistics.cfm>>.
- Bayley, D. (1985) *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press. [Edição em português publicada pela EDUSP.]
- Bayley, David H. e Shearing, C. (1996) "The future of policing". *Law & Society Review*, v. 30, n. 3, pp. 585-606.
- Beato, F. C. C. (1998) "Determinantes da criminalidade em Minas Gerais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, p. 74-87.
- _____, Assunção, R. M.; Alves da Silva, B. F.; Marinho, F. C.; Reis, I. A. e 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*, v. 17, n. 5, p. 1.163-1.171.
- Becaria, C. (1996 [1764]). *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martins Fontes.
- Becker, G. (1968) "Crime and punishment: an economic approach". *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217.
- Blumstein, A. (1995) "Youth violence, guns, and the illicit drug industry". *Journal of Criminal Law and Criminology*, n. 86, p. 10-36.
- Braga, A. A. (2001). "The effects of hot spot policing on crime". *Annals of American Academy of Political and Social Science*, v. 593, n. 1, p. 1.004-25.
- Bursik, R. (1984) "Urban dynamics and ecological studies of delinquency". *Social Forces*, v. 63, n. 2, p. 393-413.
- _____. (1998) "Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects". In: Stuart, Henry; Einstadter, Werner (Orgs.). *The criminology theory reader*. Nova York: New York University Press.
- Buvinić, M.; Morrison, A. e Shifter, M. (1999) *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington, D.C.: BID.
- _____. (2000) "Living in a more violent world". *Foreign Policy*, n. 16, primavera.
- Brunetti, A. (1997) *Politics and economic growth: a cross-country data perspective*. Paris: OCDE.
- Caldeira, T. (2000) *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp.
- Carneiro, L. P. e Fajnzylber, P. (2000) "La criminalidad en regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo: factores determinantes de la victimización y políticas públicas". In: Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loyaza, Norman (Orgs.). *Crimen y violencia en América Latina*. México, D.F.: Alfa-ômega; Banco Mundial.
- ____ e Oliveira, E. (2002) "Estratégias de controle da violência policial: notas de pesquisa". In: Zaverucha, J. e Barros M. *Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Editora Massangana.
- Cohen, L. e Felson, M. (1979) "Social change and crime rate trends: a routine activity approach". *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 588-608.
- ____; Kluegel, J. e Land, K. C. (1981) "Social inequality and predatory criminal victimization: an exposition and test of a formal modelo". *American Sociological Review*, n. 46, p. 505-524.
- Cook, P. (1991) "The technology of personal violence". In: Tonry, M. (Org.). *Crime and justice: a review of research*. v. 14.
- _____. (1998) "The epidemic of gun violence". In: *Perspective on crime and justice: 1997-1998. Lectures Series*. NCJ - 172851. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

- _____. e Moore, M. H. (1995) "Gun control". In: Wilson, James Q.; Petersilia, Joan (Orgs.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.
- Coleman, J. S. (1990) *The foundation of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cullen, J. e Levitt, S. (1996) "Crime, urban flight and the consequences for cities". National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, n. 5.737.
- Diiulio, J. J. (1996) "Help wanted: economists, crime and public policy" (in Symposia: The Economics of Crime)". *The Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 1, p. 3-24, inverno.
- Di Tella, R. e Schargrodsky, E. (2009) "Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack". *American Economic Review*, vol. 94, n. 1, p. 115-133.
- Donohue, J. e Levitt, S. (1998) "Guns, violence and the efficiency of illegal markets". *The American Economic Review*, v. 88, n. 2, p. 463-467.
- Ehrlich, I. (1973) "Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation". *Journal of Political Economy*, v. 81, n. 3.
- _____. (1975) "The deterrent effect of capital punishment: a question of life and death". *American Economic Review*, v. 65, n. 3, p. 3.997-417.
- _____. (1996) "Crime, punishment and the market of offenses". *Journal of Economic Perspective*, n. 10, p. 43-67.
- Felson, M. (2006) *Crime and nature*. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications.
- Felson, M. e Clarke, R. (1995) "Routine precautions, criminology and crime prevention". In: Barlow, Hugh D. (Org.). *Crime and public policy: putting theory to work*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Fielding, N. (2002) "Theorizing community policing". *The British Journal of Criminology*, v. 42, n. 1, p. 147-63, inverno.
- Galea, S.; Karpatai, A. e Kennedy, B. (2002) "Social capital and violence in the United States, 1974-93". *Social Science & Medicine*, n. 55, p. 1.373-1.383.
- Glaeser, E.; Sacerdote, B. e Scheinkman, J. A. (2002) "The social multiplier". *NBER Working Paper* 9153.
- Glaeser, E.; Sacerdote, B. e Scheinkman, J. A. (1996) "Crime and social interactions". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n. 2, p. 507-548.
- Glaeser, E.; Levitt, S. e Scheinkman, J. A. (1997) Paper não publicado apresentado no workshop "O crime e a economia da cidade".
- Glaeser, E. e Glendon, S. (1998) "Who owns guns? criminals, victims, and the culture of violence". *The American Economic Review*, Vol. 88, n. 2 p. 458-462. Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association.
- Glaeser, E. e Sacerdote, B. (1999) "Why is there more crime in cities?". *Journal of Political Economy*, vol. 107, n. 6-2: 225-258.
- Glaeser, E.; Laibson, D. I.; Scheinkman, J. A. e Soutter, C. L. (2000) "Measuring trust". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, p. 811-46.
- Glaeser, E. (2003) "Psychology and the Market". Discussion Paper n. 2023, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge.
- Gaviria, A. e Pages, C. (1999) "Patterns of crime victimization in Latin America". *Inter-American Development Bank Working Paper*, n. 408.
- Gottfredson, M. R. e Hirschi, T. (1990) *A general theory of crime*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- _____. e Hindelang, M. (1981) "Sociological aspects of criminal victimization". *Annual Review of Sociology*, n. 7, p. 107-128.
- Grogger, J. (1997) "Market, wages and youth crime". *NBER Working Paper*, n. 5.983.
- Greenwood, P. W.; Modelo, K. E.; Rydell, C. P. e Chiesa, J. (1998) *Diverting children from a life of crime: measuring costs and benefits*. Santa Monica: Rand Corporation.

- Hammergren, L. (2006) "Judicial reform in Latin America: where we got it right and where we didn't".
- Hellman, D. e Naroff, J. (1979) "The impact of crime on urban residential property values". *Urban Studies*, n. 16, p. 105-112.
- Hindelang, M.; Gottfredson, M. e Garofalo, J. (1978) *Victims of personal crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Jacobs, D. e O'Brien, R. M. (1998) "The determinants of deadly force: a structural analysis of police violence". *The American Journal of Sociology*, v. 103, n. 4, p. 837-862.
- Kubrin, C. e Weitzer, R. (2003) "New directions in social disorganization theory". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, v. 40, n. 4, p. 374-402, nov.
- Lee, D.; McCrary, J. (2005) "Crime, punishment and myopia". *NBER Working Paper*, n. 11.491.
- Lembruber, J.; Musumeci, L. e Cano, I. (2003) *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro.
- Leamer, E. E. (1983) "Let's take the con out of econometrics". *American Economic Review*, n. 73, p. 31-43.
- Levitt, S. D. (1995) "Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime". *NBER Working Paper*, n. 4.991.
- _____. (1996) "The effect of prisons population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation". *Quarterly Journal of Economics*, n. 111, p. 319-351.
- _____. (1998a) "Juvenile crime and punishment". *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6.
- _____. (1998b) "Why do increase arrest rates appear to reduce crime?: deterrence, incapacitation or measurement error?". *Economic Inquiry*, v. 36, n. 3, p. 353-372.
- _____. (1999) "The limited role of changing age structure in explaining agregate crime rates". *Criminology*, v. 37, n. 3, p. 581-597.
- _____. (2004) "Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not". *Journal of Economic Perspectives*, v. 18, n. 1, p. 163-190.
- _____. e Venkatesh, S. (2000) "An economic analysis of a drug-selling gang's finances". *The Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 3, p. 755-789.
- Londoño, J.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (2000) *Violencia en America Latina: asalto al desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- McAleer, M.; Pagan, A. R. e Volker, P. A. (1985) "What will take the con out of econometrics?". *American Economics Review*, n. 75, p. 293-307.
- Macdonald, J. M. (2002) "The effectiveness of community policing in reducing urban violence personal". *Crime Delinquency*, v. 48, n. 4, 592-618, out.
- Marvell, T. e Moody, C. (1994) "Prison population growth and crime reduction". *Journal of Quantitative Criminology*, n. 10, p. 109-140.
- McManus, W. (1985) "Estimates of the deterrent effect of capital punishment: the importance of the researcher's prior beliefs". *Journal of Political Economy*, n. 93, p. 417-25.
- Mesquita, P. (1999) "Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle". In: Pandolfi, D., Carvalho, J. M.; Carneiro, L. P. e Grynszpan, M. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV.
- Miethe, T. D.; Stafford, Mark C. e Long, S. (1987) "Social differentiation in criminal victimization: a test of routine activities/lifestyle theories". *American Sociological Review*, v. 52, n. 2, p. 184-194.
- Moser, C. O. N. e McIlwaine, C. (2004) *Encounters with violence in Latin America: urban poor perceptions from Colombia and Guatemala*. Londres: Routledge.
- Orpinas, P. (1999) "Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas de América Latina y España". *Revista Panamericana de Salud Publica*, n. 5, p. 4-5.

- Pinheiro, P. S. (1991) "Autoritarismo e transição". São Paulo. *Revista da USP*, n. 9, p. 95-112.
- Proença Jr., D. e Muniz, J. (2005) "Stop or I will call the police! The idea of police or the effects of police over time". *British Journal of Criminology*, n. 46, p. 235-257.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reiss, A. J. (1992) "Police organization in the twenty century". In: Tonry, M. e Morris, N. (Orgs.) *Modern policing*. Chicago: Chicago University Press.
- ____ e Roth, J. A. (1993) *Understanding and preventing violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Rosenfeld, R.; Messner, S. e Baumer, E. (2001) "Social capital and homicides". *Social Forces*, v. 80, n. 1, p. 283-310, set.
- Rubio, M. (1999) *Crimen e impunidade: precisiones sobre la violencia*. Bogotá: TM Editores.
- ____. (1993) *Crime in the making: pathways and turning points through life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sampson, R. e Raudenbush, S. (1999) "Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods". *The American Journal of Sociology*, v. 105, n. 3, p. 603-651.
- ____. (2004) "Seeing disorder: neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows'". *Social Psychology Quarterly*, v. 67, n. 4-3, p. 19-342.
- ____ e Laub, J. (1992) "Crime and deviance in the life course". *Annual Review of Sociology*, n. 18, p. 63-84.
- ____ e Groves, W. B. (1989) "Community structure and crime: testing social-disorganization theory". *The American Journal of Sociology*, v. 94, n. 4, p. 774-802.
- ____; Raudenbush, S. e Earls, F. (1997) "Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy". *Science*, n. 277, p. 918-924.
- Shaw, C. e McKay, H. (1942) *Juvenile delinquency in urban areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shering, C. (1992) "The relation between public and private policing". In: Tonry, M. e Morris, N. (Orgs.) *Modern policing*. Chicago: Chicago University Press.
- Sherman, L. W. (1995) "The police". In: Wilson, J. Q. e Petersilia, J. (Orgs.) *Crime*. San Francisco: ICS Press.
- Skolnick, J. e Bayley, D. (1986) *The new blue line*. Nova York: Simon & Schuster.
- Soares, Rodrigo R. (2004) "Development, crime and punishment: accounting for the international differences in crime rates". *Journal of Development Economics*, v. 73, n. 1, p. 155-184.
- Souza, E. R. (1994) "Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80". *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, suplemento 1, p. 45-60.
- ____; Assis, S. G. e Silva, C. M. F. P. (1997) "Violência no município do Rio de Janeiro: áreas de risco e tendência da mortalidade entre adolescentes de 10 a 19 anos". *Pan American Journal of Public Health*, Washington, v. 1, n. 5, p. 389-398.
- Spelman, W. (2000) "The limited importance of prison expansion". In: Blumstein, A.; Wallman, J. (Orgs.) *The crime drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, G. J. (1970) "The optimum enforcement of laws". *Journal of Political Economy*, v. 78, n. 2.
- Thaler, R. (1978) "A note on the value of crime control: evidence from the property market". *Journal of Urban Economics*, n. 5, p. 137-145.
- Venkatesh, S. A. e Levitt, S. (2000) "The financial activities of an urban street gang". *Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 3, p. 755-89.
- Welna, C. e Mainwaring, S. (2003) *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press.

- Wilson, James Q. (1975) *Thinking about crime*. Nova York: Random House, 1985.
- _____. (1994) "Prisons in a free society". *The Public Interest*, n. 117, p. 37-38.
- _____. e Herrnstein, R. J. (1985) *Crime & human nature*. Nova York: Simon & Schuster.
- World Health Organization. (2004) *Dimensions of interpersonal violence*. WHO studies series.
- Yunes, J. e Rajs, D. (1994) "Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jovenes de la región de las Américas". *Revista de Saúde Pública*, v. 10, suplemento 1.
- Zaluar, A. (1999) "Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização". *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 3, p. 3-17, jul./set.
- _____. (2001) "Violência e crime". In: Miceli, S. (Org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré.