

Report No: AUS18876

Federative Republic of Brazil

Review of Costs of Violence and Cost-benefit research in Brazil

Relatório de Consultoria para o Banco Mundial

GSU04

LATIN AMERICA AND CARIBBEAN



Standard Disclaimer:

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Copyright Statement:

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Relatório de Consultoria para o Banco Mundial

UPI of Appointee: 420014

P.O. Number: 7893179

Consultor: Renato Sérgio de Lima

Apoio: Maria Paula Ferreira

Adriano Borges Costa

Samira Bueno

Abreviações

AIH	Autorização de Internação Hospitalar
APAC	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
CID	Classificação Internacional de Doenças
COMPSTAT	Short for Computer Statistics
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASIS	Departamento de Análise da Situação de Saúde
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IVJ	Índice de Vulnerabilidade Juvenil
MS	Ministério da Saúde
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNV	Pesquisa Nacional de Vitimização
PPA	Programa Patrulha de Prevenção Ativa
SIA	Sistema de Informações Ambulatoriais
SIH	Sistema de Informações Hospitalares
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESP	Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública
SRJ	Secretaria de Reforma do Judiciário
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

Sumário

1. Introdução	6
2. Um panorama da criminalidade e das políticas públicas de segurança	7
3. Gastos com Segurança Pública e Custos da Violência no Brasil	21
3.1 Evolução das despesas públicas na função segurança pública	21
3.2 Custo de violência no Brasil	28
3.2.1 Resultados	30
4. Panorama das Avaliações de Custo Benefício de Programas e Iniciativas de Combate à Violência	35
4.1 A Economia do Crime e os Determinantes da Criminalidade	35
4.2 Avaliações de Programas e Iniciativas de Redução da Criminalidade	37
5. Conclusão	50
Referências	52

1. Introdução

Este é o documento síntese do relatório da consultoria contratada pelo Banco Mundial e que busca sistematizar dados pré-existentes e traçar um panorama da segurança pública no Brasil, com ênfase na estimação do custo da violência para o sistema de saúde, do impacto dos anos perdidos por homicídios e das despesas efetuadas pela União, pelas Unidades da Federação e pelos Municípios na função contábil “segurança pública”. Antes de avançarmos neste panorama, porém, vale destacar dois pontos centrais para a compreensão das opções que nortearam a construção do documento.

O primeiro deles diz respeito à disponibilidade de dados desagregados sobre crimes e criminosos no país. Hoje há microdados detalhados para todos os registros de mortes por agressão por parte do sistema de saúde, de acordo com a Classificação Internacional de Doenças – CID 10, da Organização Mundial da Saúde. São dados desagregados que permitem análises intramunicipais, por gênero, raça/cor; idade e outras diferentes características socioeconômicas e demográficas. Todavia, esses são os únicos registros detalhados sobre homicídios no país. O sistema de justiça e segurança pública brasileiro não dispõe de um sistema nacional de microdados e não permite análise seja de atributos socioeconômicos e demográficos dos indivíduos envolvidos numa ocorrência criminal, seja uma análise sobre as características dos crimes em si. É importante destacar que existe legislação sobre estatísticas criminais no país desde 1871 e que o próprio Código de Processo Penal de 1941, que regula o funcionamento das atividades de persecução penal, dispõe de artigo específico sobre este assunto, mas que só em 2012 é que o Brasil pode contar com uma Lei específica sobre a criação do SINESP (Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública).

Desse modo, é fundamental chamar a atenção que estudos mais sofisticados e/ou avaliações mais rigorosas encontram grande dificuldade de serem conduzidos no Brasil e que, portanto, investimentos na melhoria das capacidades institucionais existentes para a produção, compilação e disseminação de estatísticas podem significar um retorno alto em termos de impacto na qualidade das políticas públicas. A área da segurança pública carece de sistemas integradores de informação e só tem a ganhar caso eles sejam priorizados pelos tomadores de decisão.

O segundo ponto central a ser considerado neste documento é contextual. Ele diz respeito às características sociopolíticas e institucionais da área. Assim, a democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia; contudo, igualmente importante pelas continuidades de práticas, saberes e teorias que levam a constatar, em muitos elementos, que o Estado democrático se limita a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial. Segurança Pública, desse modo,

acaba subsumida às forças policiais e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal. Mas, segundo todas as experiências internacionais de sucesso – como veremos na sequência deste texto, a dimensão da prevenção também precisa ser pensada quando do planejamento de políticas públicas na área.

Em termos de sua organização, este documento está dividido cinco partes, incluindo esta introdução. Na próxima seção apresentaremos um panorama do crime e da violência no Brasil a partir dos dados compilados por diversas fontes. Na sequência, apresentamos uma discussão sobre despesas públicas com segurança, diferenciando os gastos com políticas públicas da estimativa do custo social da violência e seus impactos, especialmente para a saúde e a perda de capital humano por mortes prematuras. Na quarta seção apresenta uma revisão da literatura sobre custos e avaliações internacionais disponíveis, especialmente as publicações produzidas pelo *Chicago Crime Lab* e seus parceiros. Por fim, a última parte do documento apresenta as considerações finais, com propostas de agendas de trabalho possíveis para a atuação do Banco na área, e que não se restrinjam ao financiamento de operações, mas, especialmente ao aporte e transferência de know-how de conhecimento em processos de *institutional building*.

2. Um panorama da criminalidade e das políticas públicas de segurança

A violência urbana persiste como um dos mais graves problemas sociais no Brasil, totalizando mais de 1 milhão de vítimas fatais nos últimos 24 anos. A taxa de mortes por agressão saltou de 22,2 no ano de 1990 para 28,3 por 100 mil habitantes em 2013, com variações importantes entre diferentes estados. Estudo recente divulgado pelo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) mostrou que o Brasil possui 2,8% da população mundial, mas acumula 11% dos homicídios de todo o mundo (UNODC, 2014). Como agravante, pesquisa produzida por Daniel Cerqueira, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), calculou que, de 1996 a 2010, quase 130 mil homicídios no Brasil não entraram nas estatísticas de mortes violentas (CERQUEIRA, 2013). Isso significa que o número real de assassinatos no país é de cerca de 60 mil ocorrências anuais. Ou seja, se é verdade que o Brasil tem melhorado seus indicadores econômicos e sociais, o quadro de violência do país indica a convivência com taxas de crimes letais em muito superiores a outros países e que nos coloca no triste ranking das sociedades mais violentas do mundo, isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.).

No que diz respeito à evolução regional, São Paulo, por exemplo, que chegou a registrar mais de 12 mil vítimas de homicídio no ano de 1999, logrou redução de 68,2% na taxa desse crime entre 2000 e 2013, segundo os dados da saúde; já estados como Alagoas e Ceará verificaram crescimento abrupto dos índices de crimes

violentos letais, alcançando taxas de mortes por agressão de 65,5 e 50,9 respectivamente no ano de 2013. Deste modo, apesar dos significativos avanços econômicos e da redução da pobreza na última década, o Brasil continua sendo um país extremamente violento, cujo fenômeno se distribui de forma bastante desigual como indica a tabela 1.

Tabela 1: Taxa de mortes por agressão (por 100 mil habitantes): Unidades da Federação e Brasil – 1990-2013

Unidade da Federação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	22,2	20,8	19,1	20,2	21,2	23,8	24,8	25,4	25,9	26,2	26,7	27,8	28,5	28,9	27	25,8	26,3	25,2	26,4	26,9	27,4	27,1	29	28,3
Acre	15,8	25,1	24,7	26,1	19,7	22,6	21,1	20	21,2	9,7	19,4	21,2	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	19,6	22	22,5	22,5	27,5	31
Alagoas	29,2	26,8	23,3	23,8	23,3	27,2	28,1	24,1	21,8	20,3	25,6	29,3	34,3	35,7	35,1	40,2	53	59,6	60,3	59,3	66,8	72,2	64,6	65,5
Amapá	16,5	18	23,9	21	38,4	38,3	43,2	34,1	38,7	43,9	32,5	36,9	35	35,5	31,3	33	33	26,9	34,4	30,5	38,5	30,4	35,9	29,8
Amazonas	18,1	19,1	16,2	15,6	16,8	18,3	18,8	19	21,3	20,4	19,8	16,7	17,3	18,5	16,9	18,5	21,1	21	24,8	27	30,9	36,4	36,7	31,1
Bahia	7,5	4,9	6,9	12,2	14	12,1	15	15,5	9,7	6,8	9,4	11,9	13	16	16,6	20,4	23,5	25,7	32,9	36,8	41,1	38,7	41,9	36,8
Ceará	8,8	9,7	8,4	10,7	9,5	12,6	13	14,8	13,4	15,6	16,5	17,2	18,9	20,1	20	20,9	21,8	23,2	24	25,4	31,8	32,7	44,6	50,9
Distrito Federal	31,1	33,3	28,3	36,1	35,8	39,5	38,3	35,6	37,4	36,7	37,5	36,9	34,7	39,1	36,5	31,9	32,3	33,5	34,1	38,6	34,3	37,4	38,9	32,9
Espírito Santo	35,3	37,5	32	40,9	42,8	41,7	42,8	50	58,4	52,5	46,8	46,7	51,2	50,5	49,4	46,9	51,2	53,6	56,4	57,2	51	47,4	47,3	42,4
Goiás	16,9	20,3	19,2	16,7	17,4	17	15,6	15	13,4	16,5	20,2	21,5	24,5	23,7	26,4	24,9	24,6	24,4	30	30,2	31,6	36,4	44,3	45,2
Maranhão	9,1	9,2	8,4	7,8	6	7,3	6,7	6	5	4,6	6,1	9,4	9,9	13	11,7	14,8	15	17,4	19,7	21,8	22,7	23,7	26	31,4
Mato Grosso	21	22,2	17,2	16,5	14,2	25,9	29,5	33,5	36,3	34,7	39,8	38,5	37	35	32,1	32,4	31,5	30,7	31,8	33,3	32,2	32,3	34,3	36,8
Mato Grosso do Sul	20,3	22	23,5	24,8	27,3	32,7	37,7	37,4	33,5	28,2	31	29,3	32,4	32,7	29,6	27,7	29,5	30	29,5	30,8	26,1	27	27,1	24
Minas Gerais	7,5	7,7	6,9	7,4	6,7	7,2	7,3	7,7	8,6	8,9	11,5	12,9	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	18,5	18,5	21,5	22,8	22,8
Pará	15,5	16,4	15,1	12	13,4	12,8	12,5	13,2	13,3	10,8	13	15,1	18,4	21	22,7	27,6	29,2	30,4	39,2	40,3	46,7	40	41,7	43
Paraíba	13,7	12,4	10,6	11,1	11,9	13,6	19	14,7	13,5	12	15,1	14,1	17,4	17,6	18,6	20,6	22,6	23,6	27,3	33,7	38,7	42,7	40,1	39,6
Paraná	14,1	14,5	12,8	14,4	14,6	15,9	15,3	17,3	17,6	18,1	18,5	21	22,7	25,5	28,1	29	29,8	29,6	32,6	34,6	34,5	31,7	32,7	26,6
Pernambuco	39,1	38,7	35,3	37,6	34,9	36,4	40,7	49,7	58,9	55,4	54	58,7	54,8	55,3	50,7	51,2	52,7	53,1	50,7	44,9	39,2	39,1	37,1	33,9
Piauí	4,5	4,4	3,7	4,6	3,8	4,4	4,7	5,7	5,2	4,8	8,2	9,7	10,9	10,8	11,8	12,8	14,4	13,2	12,4	12,7	13,8	14,7	17,2	19,1
Rio de Janeiro	56,1	39,5	35	41	48,7	61,9	60	58,8	55,3	52,5	51	50,5	56,5	52,7	49,2	46,1	45,8	40,1	34	31,7	32,9	28,3	28,3	29,9
Rio Grande do Norte	8,6	9,1	8,1	9,7	8,2	9,6	9,3	9,1	8,5	8,5	9	11,2	10,6	14,2	11,7	13,6	14,8	19,3	23,2	25,2	25,7	32,6	34,7	43
Rio Grande do Sul	18,7	18,4	16,9	12,5	14	14,9	15,2	16,7	15,3	15,3	16,3	17,9	18,3	18,1	18,5	18,6	17,9	19,6	21,8	20,4	19,3	19,2	21,9	20,7
Rondônia	51,3	43,6	34,6	39,8	30,7	24,4	24,5	28,4	38,3	33,5	33,8	40,1	42,3	38,4	38	36	37,7	27,4	32,1	35,6	34,8	28,4	32,9	27,6

Roraima	61,3	36,3	43,1	29,9	31	33,6	43,3	35,4	50,6	57,7	39,5	31,7	34,9	29,7	22,6	24	27,3	27,9	25,4	27,8	27,3	20,6	35,4	43,8
Santa Catarina	8,4	7,8	7,5	7,6	7,1	8,4	8,3	8,4	7,9	7,5	7,9	8,4	10,3	11,6	11,1	10,5	11	10,4	13	13,1	13	12,6	12,8	11,6
São Paulo	30,8	30,7	28,2	28,2	30,1	34,3	36,2	36,1	39,7	44,1	42,2	41,8	38	35,9	28,6	21,6	19,9	15	14,9	15,3	14,1	13,5	15,1	13,4
Sergipe	10,1	21,6	30,5	20,2	21,9	16	14,7	11,5	10,4	19,7	23,3	29,3	29,7	25,2	24,4	25	29,8	25,9	28,7	32,8	33,4	35,4	41,8	43,6
Tocantins	5,9	10,1	7,1	9,6	10,8	7,4	12,2	11,2	12,3	13	15,5	18,8	14,9	18,3	16,4	15,5	17,7	16,5	18,1	22	22,6	25,5	26,2	23,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Análise da Situação de Saúde - Datasus - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em se tratando dos registros policiais, não é possível sistematizar série histórica da mesma amplitude em função da inexistência de informações. No entanto, considerando os dados mais recentes compilados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015), verifica-se que os registros realizados pelas polícias, embora classificados de acordo com as categorias penais, apontam igualmente para um cenário alarmante de violência, com 58.497 vítimas de mortes violentas intencionais em 2014, incluindo aí homicídios dolosos, latrocínios (roubo seguido de morte), lesões corporais seguida de morte, mortes decorrentes de intervenções policiais e homicídios de policiais. Destaca-se, no entanto, o alto número de pessoas mortas pela ação das polícias – ao menos 8,2 por dia¹ -, bem como a grande quantidade de policiais mortos – 398 em 2014 -, na evidência de que vivemos uma conjuntura na qual polícia e sociedade parecem estar sob fogo cruzado.

Sobre o padrão de atual das polícias, é necessário chamar a atenção também para o fato de que os registros de letalidade superaram os latrocínios, e já representam a segunda causa mortis dentre as ocorrências classificadas como mortes violentas intencionais, conforme tabela 2. Este fenômeno está, em partes, associado a adesão de parcela significativa da população a métodos violentos de controle do crime. Pesquisa produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Datafolha revelou que 50% da população das grandes cidades brasileiras afirma apoiar a máxima do “bandido bom é bandido morto”, informação que ganha contornos mais intensos entre autodeclarados brancos (53,5)², do sexo masculino (52,1%) e residentes no sul do país (54%). Por outro lado, considerando que a margem de erro da pesquisa é de 3 pontos percentuais para mais ou para menos, estamos diante de um quadro no qual a população parece estar dividida entre os mecanismos mais legítimos de controle social. Isto porque, ao mesmo tempo em que clamam por ações violentas, diversos levantamentos realizados demonstram que a confiança na polícia no Brasil raramente ultrapassa a taxa de 30% (IPEA, 2012; Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV), 2013; Relatório do Índice de Confiança na Justiça Brasileira, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2015) e que 62% da população tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar (FBSP, 2015). Ou seja, vivemos um paradoxo no qual ao mesmo tempo em que a polícia é temida, a descrença no sistema judiciário acaba resultando num cenário no qual segmentos expressivos da população legitimam a crença de que a polícia pode fazer justiça com as próprias mãos.

¹ Apenas no ano de 2014, 3.009 pessoas foram mortas pelas Polícias Civil e Militar em ocorrências classificadas como morte decorrente de intervenção policial ou resistência seguida de morte. Estas ocorrências supõem o excludente de ilicitude, ou seja, no cumprimento do dever legal, o policial fez uso da força letal para proteger a si próprio ou a terceiros. Este número não inclui, portanto, o total de homicídios dolosos ou culposos perpetrados por policiais.

² 44% dos autodeclarados pretos e 48% dos pardos afirmam que “bandido bom é bandido morto”.

Tabela 2: Mortes violentas intencionais. Brasil e Unidades da Federação– 2013-2014. Número absoluto e taxa (por 100 mil habitantes).

Grupos segundo qualidade dos dados (2)	Brasil e Unidades da Federação	Crimes Letais Intencionais - CVLI						Vitimização Policial ⁽³⁾		Mortes Decorrentes de Intervenção Policial						Mortes Violentas Intencionais				
		Homicídio		Latrocínio		Lesão Corporal Seguida de Morte				Em serviço		Fora de Serviço		Total						
		Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto		Número Absoluto		Taxa ⁽⁴⁾		Varição (%)		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014			
	Brasil	50.137	52.256	1.928	2.061	1.172	773	408	398	1.814	2.669	388	340	2.202	3.009	55.847	58.497	27,8	28,8	3,8
Grupo 1	Alagoas	2.146	2.051	79	61	11	14	6	5	28	70	3	7	31	77	2.273	2.208	68,9	66,5	-3,5
	Bahia	5.428	5.633	151	199	122	125	12	30	295	278	18	...	313	278	6.026	6.265	40,1	41,4	3,4
	Ceará	4.191	4.283	107	74	75	66	18	14	41	53	...	...	41	53	4.432	4.490	50,5	50,8	0,6
	Distrito Federal ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	696	676	29	46	7	3	8	6	3	6	...	...	3	6	743	737	26,6	25,8	-3,0
	Espírito Santo	1.558	1.526	35	51	18	25	6	3	18	19	6	3	24	22	1.641	1.627	42,7	41,9	-2,0
	Goiás ⁽⁶⁾	2.551	2.551	124	135	11	6	8	8	56	80	24	16	80	96	2.774	2.796	43,1	42,9	-0,6
	Maranhão	1.579	1.890	63	72	99	124	16	12	24	53	1	4	25	57	1.782	2.155	26,2	31,5	19,9
	Mato Grosso ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	999	1.267	45	46	63	32	16	21	7	8	-	1	7	9	1.130	1.375	35,5	42,6	20,1
	Mato Grosso do Sul ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	494	558	26	39	17	7	7	5	30	25	4	5	34	30	578	639	22,3	24,4	9,2
	Minas Gerais ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	4.021	3.827	84	67	61	64	12	10	50	104	12	17	62	121	4.240	4.089	20,6	19,7	-4,2
	Pará	3.136	3.238	156	180	41	22	51	19	114	159	38	...	152	159	3.536	3.618	44,4	44,8	1,0
	Paraná ⁽⁶⁾	2.559	2.475	46	43	86	67	5	24	170	184	8	16	178	200	2.874	2.809	26,1	25,3	-3,0
	Pernambuco ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	2.885	3.270	73	81	83	38	12	17	40	25	4	4	44	29	3.097	3.435	33,6	37,0	10,1
	Piauí ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	491	657	29	33	16	14	4	6	6	13	5	9	11	22	551	732	17,3	22,9	32,4
	Rio de Janeiro ⁽⁶⁾	4.641	4.844	148	152	39	41	104	98	416	584	...	...	416	584	5.348	5.719	32,7	34,7	6,3
	Rio Grande do Norte ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	1.280	1.590	16	61	321	44	5	9	...	...	2	...	2	0	1.624	1.704	48,1	50,0	3,9
Rio Grande do Sul ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	1.864	2.279	129	141	...	...	5	1	45	62	...	...	45	62	2.043	2.483	18,3	22,2	21,1	
Roraima	99	72	2	-	6	1	...	...	...	...	...	...	...	...	107	73	21,9	14,7	-33,0	

	Santa Catarina	698	762	55	54	19	13	6	-	50	97	...	...	50	97	828	926	12,5	13,8	10,3
	São Paulo ⁽⁷⁾	4.389	4.182	380	374	...	...	89	91	353	712	261	253	614	965	5.472	5.612	12,5	12,7	1,7
	Sergipe ⁽⁶⁾	879	999	35	33	8	11	1	...	29	43	...	...	29	43	952	1.086	43,4	48,9	12,8
Grupo 2	Acre ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	194	186	13	19	4	2	2	3	2	2	-	-	2	2	215	212	27,7	26,8	-3,1
	Amapá	225	233	9	8	7	1	...	...	4	25	...	...	4	25	245	267	33,3	35,6	6,7
	Paraíba ⁽⁵⁾⁽⁶⁾	1.477	1.457	28	16	14	19	3	1	15	20	...	...	15	20	1.537	1.513	39,3	38,4	-2,3
	Rondônia	460	501	10	17	3	7	10	3	11	11	1	1	12	12	495	540	28,6	30,9	7,8
	Tocantins	290	326	20	14	8	9	...	1	1	11	...	...	1	11	319	361	21,6	24,1	11,8
Grupo 3	Amazonas	907	923	36	45	33	18	2	11	6	25	1	4	7	29	985	1.026	25,9	26,5	2,4

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública; IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(...) Informação não disponível.

(-) Fenômeno Inexistente.

(1) Com base nos questionários preenchidos pelas Unidades da Federação para cálculo dos grupos de qualidade da informação, todas as categorias de mortes violentas intencionais foram isoladas e separadas, de modo a não gerar contagem em duplicidade

(2) Grupos segundo qualidade estimada dos dados registrados. Grupo 1: maior qualidade das informações; Grupo 2: menor qualidade das informações; Grupo 3: não há como atestar a qualidade dos dados informados. Maiores detalhes, vide apêndice metodológico.

(3) Os casos de homicídios de policiais foram isolados do total de homicídios dolosos.

(4) Taxa por 100 mil habitantes.

(5) Os casos de mortes decorrentes de intervenção policial "em serviço" que são somadas, pelas Unidades da Federação, no total de homicídios dolosos, foram isolados desta última categoria

(6) Os casos de mortes decorrentes de intervenção policial "fora de serviço" que são somadas, pelas Unidades da Federação, no total de homicídios dolosos, foram isolados desta última categoria

(7) Os casos de homicídios dolosos praticados por policiais "em serviço" e "fora de serviço" foram isolados e contados separadamente da categoria homicídios dolosos.

Mas quem são as vítimas destes quase 60 mil homicídios anuais? Majoritariamente adolescentes e jovens (12 a 29 anos), pretos e pardos³ e residentes dos grandes centros urbanos, como pode ser visto na tabela abaixo, extraída do Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) à Violência e Desigualdade Racial (FBSP, 2015).

Tabela 3: Homicídios de jovens brancos e negros e risco relativo. IVJ-Violência e Desigualdade Racial.

Unidade da Federação/Região	Homicídios - Ns. Abs.		Taxa de homicídio (1)		Risco Relativo
	Branco	Negro	Branco	Negro	
Região Norte	284	3.012	23,1	72,5	3,14
Rondônia (2)	52	184	30,6	54,5	1,78
Acre (2)	7	86	11,9	45,4	3,82
Amazonas (2)	53	680	20,4	74,8	3,67
Roraima (2)	5	59	16,3	53,6	3,29
Pará	122	1.713	22,5	81,7	3,64
Amapá (2)	17	139	29	76,2	2,63
Tocantins (2)	27	152	26,3	46,1	1,75
Região Nordeste	832	10.525	17,4	87	4,99
Maranhão	86	874	17,9	50,2	2,8
Piauí (2)	30	236	11,9	32,8	2,76
Ceará	124	1.134	14,5	58,3	4,01
Rio Grande do Norte (2)	111	545	27,3	92,7	3,4
Paraíba (2)	38	785	8,6	115,4	13,4
Pernambuco	80	1.707	8,4	96,9	11,57
Alagoas (2)	58	1.170	19	166,5	8,75
Sergipe (2)	38	439	21,1	89,4	4,24
Bahia	268	3.636	29,7	104,9	3,54
Região Sudeste	2.768	6.103	23,5	53,2	2,27
Minas Gerais	605	1.930	26,1	57,3	2,2
Espírito Santo	84	827	21,3	126,1	5,91
Rio de Janeiro	600	1.841	30,9	71,3	2,31
São Paulo	1.478	1.505	20,7	30,9	1,49
Região Sul	2.611	896	44,3	47,7	1,08
Paraná	1.456	456	71,2	47,1	0,66
Santa Catarina	311	102	20,7	29,3	1,42
Rio Grande do Sul	844	337	36	60,3	1,67
Região Centro Oeste	538	2.347	31,5	88,6	2,82
Mato Grosso do Sul	73	209	22	52,7	2,39
Mato Grosso	120	431	35,8	70,6	1,97
Goiás	298	1.222	41,5	108,3	2,61
Distrito Federal (2)	47	485	14,4	94,2	6,53
BRASIL	13.782	42.754	27,8	70,8	2,55

³ No Brasil a categoria negro é a soma da categoria pretos e pardos, de acordo com o IBGE.

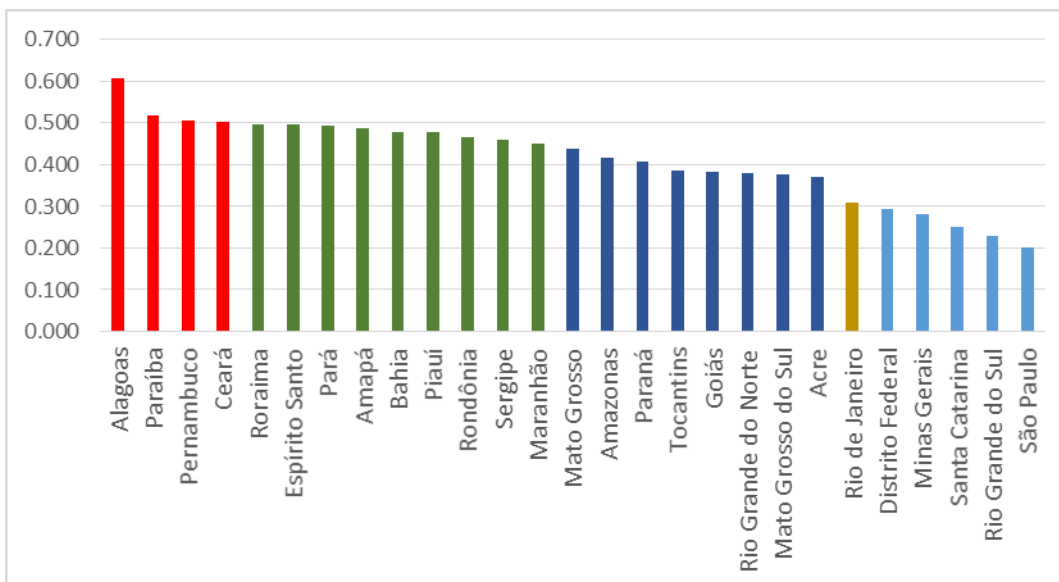
Fonte: Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência por raça/cor – 2014; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Por grupo de 100 mil habitantes, por raça/cor. Dados com base no ano de 2012.

O risco relativo (em destaque na tabela acima) é expresso pela razão entre a taxa de mortalidade violenta de adolescentes e jovens negros e a taxa de mortalidade violenta de jovens brancos, em que valores mais próximos a 1 indicam maior proximidade na prevalência dessa mortalidade entre esses dois segmentos, independentemente da cor. O resultado demonstra que em todas as Unidades da Federação, à exceção do Paraná, os negros com idade entre 12 e 29 anos correm mais risco de serem vítimas de homicídio que os brancos na mesma faixa etária. No Brasil, a proporção é de um jovem branco morto para cada 2,55 jovens negros mortos, com as maiores disparidades verificadas na Paraíba, com a proporção de 1:13,40, e Pernambuco, com 1:11,57, na evidência de como a violência é seletiva.

O gráfico abaixo apresenta o indicador sintético do IVJ – Violência e Desigualdade Racial, que considera o risco relativo de adolescentes e jovens negros e brancos serem vítimas de assassinatos associado a outras dimensões como mortalidade por acidentes de trânsito, frequência à escola e situação de emprego, pobreza no município e escolaridade (FBSP, 2014). Por este índice é possível associar diferenças raciais à maior ou menor vulnerabilidade juvenil à violência, compreendendo o fenômeno como algo mais amplo do que simplesmente do que a exposição à violência letal. Para a análise do indicador deve-se considerar que os valores podem ir de 0,0 até 1,0, sendo que quanto maior o valor, maior o contexto de vulnerabilidade dos jovens daquele território.

Gráfico 1: IVJ – Violência e Desigualdade Racial 2014, Unidades da Federação, Ano base 2012

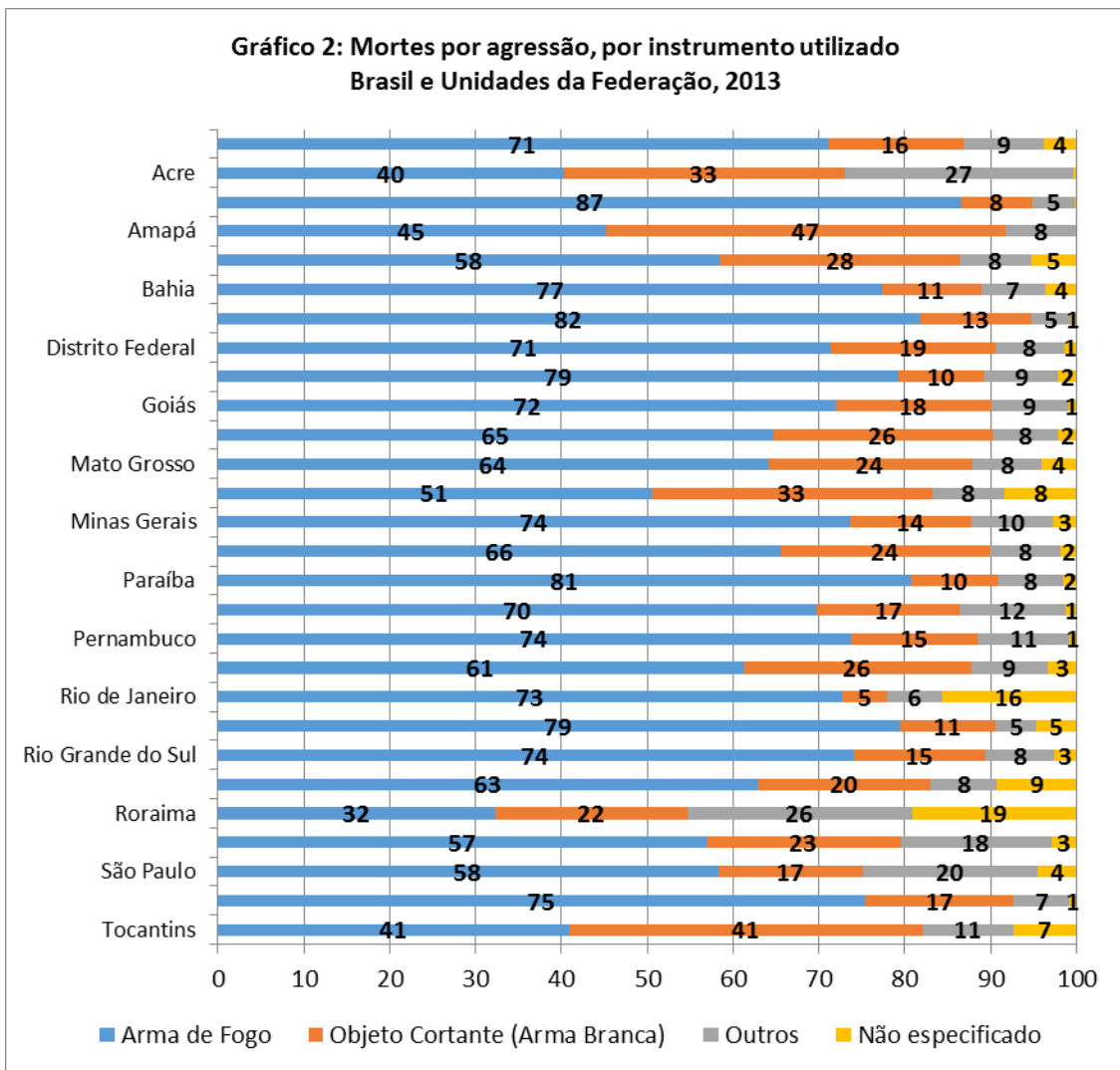


Fonte: IVJ – Violência e Desigualdade Racial 2014, Ano base 2012; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

As quatro Unidades da Federação que apresentam maior IVJ – Violência e Desigualdade Racial estão no Nordeste, sendo elas, em ordem: Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Ceará. Em contrapartida, os cinco menores coeficientes do IVJ – Violência e Desigualdade Racial são de quatro estados do Sul e Sudeste (São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais), mais o do Distrito Federal. Os resultados refletem em boa medida a tendência já verificada na última década de expressivo crescimento da violência, especialmente a letal, entre os estados do Nordeste.

Como agravante a este cenário, pesquisas demonstram que a maioria das mortes por agressão no Brasil ocorre por meio da utilização de armas de fogo (SOU DA PAZ, 2013; IGARAPE, 2013): 71%, segundo dados mais recentes (gráfico 2).

Desde a promulgação do Estatuto do Desarmamento, um indicador de produtividade estratégico para a atividade policial tem sido a apreensão de armas, que cresce anualmente. Segundo os últimos dados disponíveis, foram apreendidas 118.379 armas de fogo pelas polícias estaduais e federais em 2014.



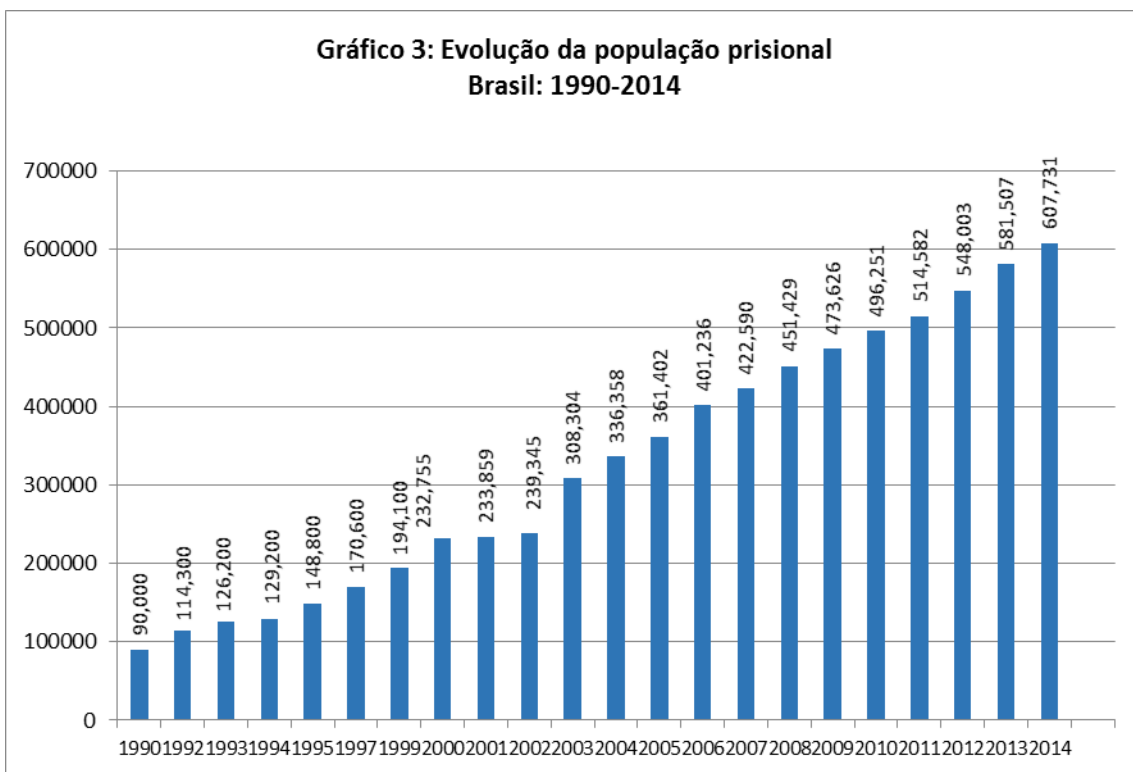
Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Levantamento produzido pela Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Tráfico de Armas mostra que cerca de 85% destas armas são de fabricação nacional, o que desconstrói o mito de que o desafio do controle de armas é restrito ao controle de fronteiras. No entanto, é de se ressaltar também que armas com alto poder de impacto e destruição provem do tráfico internacional, o que implica em um esforço contínuo do controle de armas interna e externamente. Essas armas acabam nas mãos dos “soldados” do crime organizado e mudam o cenário das principais metrópoles brasileiras.

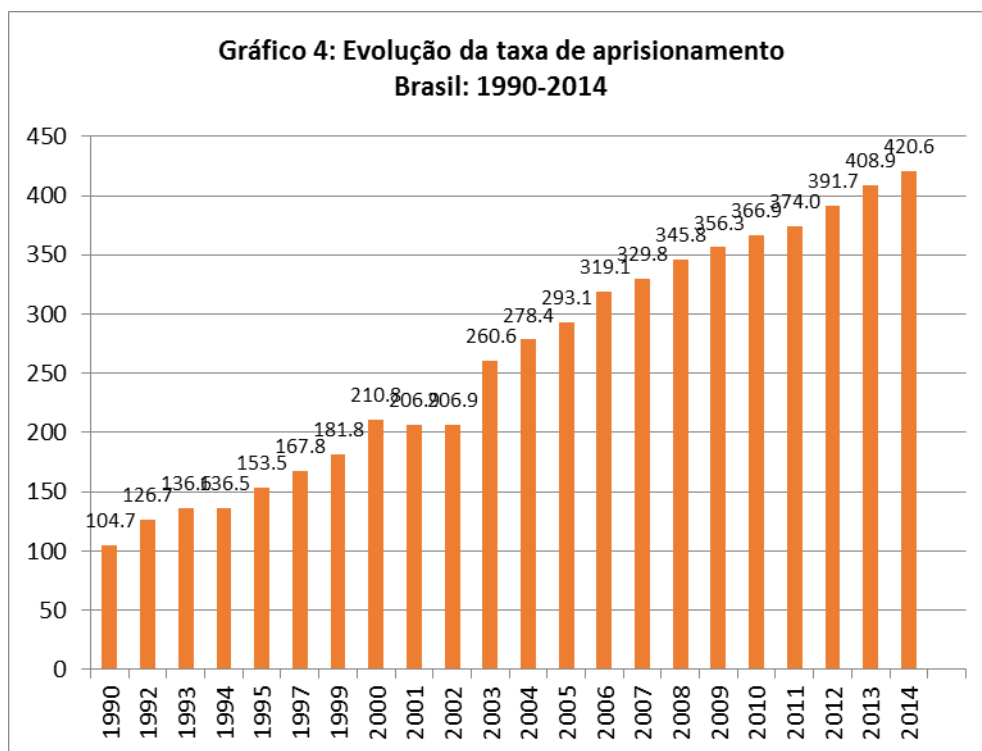
Por falar em crime organizado, esse é um problema que não pode ser desconsiderado na construção de um novo modelo de segurança pública para o Brasil. São vários os relatos de situações de violência extrema cometidas por grupos e facções criminosas no país, mas, ao mesmo tempo, muitos estudos têm demonstrado que o crime também tem parcela de responsabilidade por “pacificar” as periferias das cidades, em especial quando tais grupos buscam mitigar o impacto da ação das polícias⁴ (BIDERMAN; SERGIO DE LIMA; PINHO DE MELLO; SCHNEIDER, 2014).

O embrião de várias facções criminosas no país tem sido o sistema prisional, que convive com uma situação crônica de superlotação. Atualmente existem cerca de 607 mil pessoas encarceradas no país, das quais 220 mil encontram-se em situação provisória (aguardando julgamento), mesmo frente a um déficit de vagas de 203.531 (FBSP, 2015). Paradoxalmente, pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) feita sob encomenda do Ministério da Justiça indicou que o tempo médio de processamento de um homicídio, em cinco capitais brasileiras investigadas, é de 7,3 anos decorridos da ocorrência do fato até o julgamento pelo Tribunal do Júri. No caso da cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, esse tempo sobe para 9,5 anos (UFMG/Secretaria de Reforma do Judiciário - SRJ). Dito de outro modo, para além da evidente incapacidade do sistema de justiça criminal brasileiro de processar e julgar a população carcerária de todo o país, chama atenção a evolução do número de presos no país, que saltou de 90.000 em 1990 para 607.731 em 2014, um incremento de 575% em 25 anos no que diz respeito ao número absoluto de pessoas encarceradas e de 301% na taxa.

⁴ Estudo produzido por Biderman et al demonstra que a ação do crime organizado na cidade de São Paulo deve ser responsável por cerca de 20% da redução dos homicídios desde os anos 2000.



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional – Depen/Ministério da Justiça



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional – Depen/Ministério da Justiça

Nota: taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes com mais de 18 anos.

A presente seção foi produzida na ideia de, em primeiro lugar, um breve panorama do crime e da violência no Brasil nas últimas décadas. A situação vivida pelo país está longe de ser confortável e, se o fenômeno do crime violento é uma realidade candente no país, é possível afirmar que investimentos na modernização da segurança pública passam não só pela compreensão das dinâmicas criminais e pelo desenho de estratégias de prevenção e enfrentamento, mas pelo reconhecimento de que avanços substantivos só ocorrerão se o Brasil fortalecer mecanismos de *accountability* das instituições que compõem o chamado sistema de justiça criminal (polícias, ministérios públicos, defensorias públicas, Poder Judiciário, prisões e governos). As capacidades institucionais existentes hoje não estão desenhadas para fazer frente ao contexto de violência vivido. E, num exemplo, os dados e suas fragilidades acima descritas são de fundamental importância para compreensão de como as ações na área da segurança pública têm sido financiadas no Brasil e quais os custos da violência para o país.

3. Gastos com Segurança Pública e Custos da Violência no Brasil

3.1 Evolução das despesas públicas na função segurança pública

É possível diminuir a violência no Brasil para os níveis verificados nos países desenvolvidos? Há tecnologia, conhecimento acumulado e recursos disponíveis para fazê-lo? Ou será que somos reféns de um equilíbrio perverso ditado pelas dinâmicas socioeconômicas e políticas de um país de médio desenvolvimento? Inúmeras experiências internacionais e mesmo nacionais mostram-nos que a violência pode diminuir substantivamente com a adoção de políticas baseadas na integração institucional, na transparência, na prestação de contas e na participação social. Mas, uma questão fundamental emerge, quanto custará? É possível financiar a paz?

Em partes, a dificuldade de resposta a esta pergunta deriva da forma genérica com que o artigo 144, da Constituição Federal, que dispõe sobre atribuições das instituições de segurança, é tratado. O sistema de segurança pública brasileiro manteve-se basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais do regime militar, o que gerou muitas dificuldades de coordenação e governança entre os diversos atores que o compõem, bem como dúvidas em relação a seus mandatos. A ausência de regras para regulamentar as funções e os relacionamentos das diferentes polícias resultou em um quadro caracterizado por um protagonismo exacerbado das polícias estaduais no provimento destes serviços, um modelo de

governança caótico, baixíssima capacidade de indução e coordenação do Governo Federal e a ausência dos municípios no debate até o início dos anos 2000.⁵

Apesar deste quadro, reconhecido pelos próprios governos, é de se destacar que as últimas duas décadas foram caracterizadas por importantes avanços incrementais nas políticas de segurança, como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997 e do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2001, e o fortalecimento do papel dos municípios e de sua atuação em políticas de prevenção. O problema é que estas medidas não foram suficientes para fazer frente ao crime e à violência, que cresceram aceleradamente desde a redemocratização. Assim, segurança pública tornou-se um dos principais temas de preocupação dos brasileiros, perdendo apenas para a saúde nas últimas eleições.⁶

Em 2014, o Brasil gastou cerca de R\$73 bilhões com segurança pública, sendo R\$65 bi gastos estaduais, R\$8 bi gastos da União e R\$4 bi de gastos municipais, o que representa 1,3% do PIB. As despesas com segurança só perdem para os gastos declarados com saúde e educação, que correspondem respectivamente a 3,4% e 6,1% do PIB. No entanto, se Educação e Saúde foram capazes de promover mudanças estruturais na sistematização e controle de seu financiamento, a Segurança Pública não acompanhou esta tendência.

Na Educação a reforma iniciada na década de 1990, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e que continuou nos anos 2000 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), inovou ao criar um sistema de fundos para repasses entre as três esferas de governo. O mecanismo de repasse criado funciona com bastante eficiência e permite hoje planejar o volume de recursos que será recebido em cada unidade federativa. No caso da Saúde o formato de repasses fundo a fundo foi estabelecido desde o início da década de 1990. A operacionalização financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) evoluiu com a criação do sistema de atendimento em pirâmide, integrando a atuação de Municípios, Estados e União e implicou a assunção de que todo o gerenciamento dos recursos

⁵ Segundo a CF de 1988 os municípios “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”, numa visão extremamente limitada sobre o potencial dos atores subnacionais.

⁶ Segundo levantamento produzido pelo Instituto Datafolha em agosto de 2014.

de Saúde deve se dar por meio do Fundo da Saúde, quer nacional, quer estadual, ou ainda municipal.

A Segurança Pública não conta com vinculação de recursos, mas o Fundo Nacional de Segurança Pública, criado pela lei nº 10.201/01 e alterado em 2003 pela lei nº 10.746/03, ampliou as possibilidades de financiamento do Fundo, já que quando de sua criação apenas os municípios com Guardas podiam pleitear recursos. O Fundo representa hoje um dos principais mecanismos de repasse de recursos da União para Estados e Municípios em ações de segurança pública, mas isso ocorre por meio de convênios pulverizados e sem uma visão sistêmica orientada por uma política nacional de segurança (convênios que, muitas vezes, provocam a devolução de dinheiro em função da incapacidade dos governos subnacionais os gerenciarem e executarem). Assim, é difícil avaliar a efetividade destes repasses. De modo complementar, a maior parte das despesas na área é feita pelos Estados e boa parte dos recursos são consumidos com folhas de pagamento das polícias estaduais (Civil e Militar).

Embora a lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) represente um avanço e obrigue todos os entes da Federação a divulgarem seus gastos por funções e subfunções, na prática, a ausência de regras e padrões sobre o que pode e deve ser considerado despesa com segurança pública resulta em um quadro no qual verifica-se um incremento das despesas anualmente, sem, no entanto, demonstrar resultados visíveis nos índices de criminalidade.

Em termos comparativos, temos o mesmo patamar de despesas na área que países como Alemanha e Espanha, que contabilizam taxas de homicídio inferior a 1 por 100 mil habitantes, na evidência empírica de que o aumento de recursos na área não leva necessariamente a políticas de segurança mais eficientes no combate ao crime. Assim, os gastos públicos nessa área parecem não guardar relação com a realidade, mas tão somente com as prioridades políticas assumidas pelas três esferas do Poder Executivo.

Tabela 4: Evolução das despesas com Segurança Pública. União, UFs e Municípios, 2002-2014.

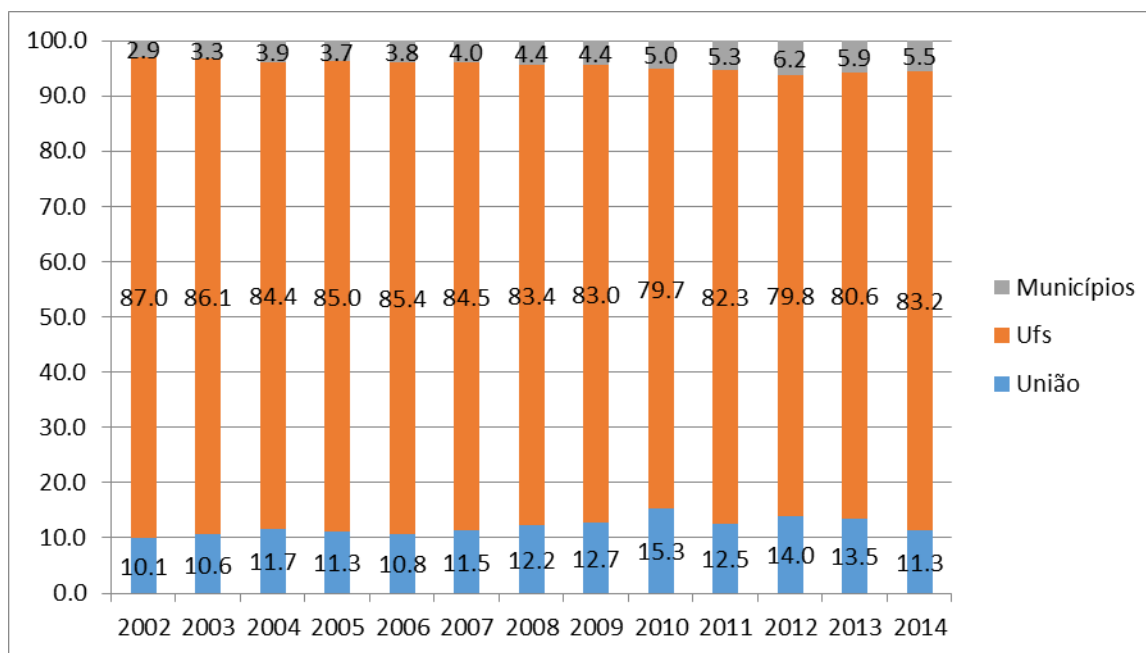
Ano	União	UFs	Municípios	Total
2002	5.007.488.923,19	43.203.776.466,73	1.441.435.922,21	49.652.701.312,13
2003	4.766.852.687,13	38.659.322.673,33	1.483.909.552,65	44.910.084.913,11
2004	5.146.264.837,26	37.162.457.289,12	1.699.089.811,38	44.007.811.937,76
2005	5.250.750.106,37	39.660.190.893,35	1.747.018.284,05	46.657.959.283,76
2006	5.760.591.114,25	45.713.149.859,07	2.038.575.731,46	53.512.316.704,78

2007	6.595.154.881,90	48.526.634.715,62	2.309.197.604,32	57.430.987.201,84
2008	7.511.067.940,40	51.154.465.819,40	2.697.729.760,40	61.363.263.520,20
2009	8.518.121.046,46	55.734.172.615,15	2.932.205.950,72	67.184.499.612,33
2010	10.095.859.026,04	52.453.306.813,41	3.264.877.674,16	65.814.043.513,60
2011	9.020.128.833,31	59.441.806.972,19	3.803.160.077,49	72.265.095.882,99
2012	9.700.274.884,88	55.290.353.915,17	4.286.956.662,95	69.277.585.463,00
2013	9.588.495.082,13	57.114.942.340,05	4.168.728.540,91	70.872.165.963,10
2014	8.855.042.910,34	65.176.130.653,36	4.286.396.936,47	78.317.570.500,16

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota: Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA até dez/2015.

A tabela acima apresenta a evolução histórica das despesas na função segurança pública, evidenciando o aumento de recursos na área, calculado em 57% entre 2002 e 2014.

Gráfico 4: Participação dos entes federativos no total de despesas com Segurança Pública. União, UFs e Municípios, 2002-2014.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Já o gráfico acima apresenta a participação de cada ente federativo no total das despesas com segurança pública. Verifica-se que os municípios saltaram de um patamar de 2,9% dos gastos públicos na área, em 2002, para 5,5%, em 2014. Os entes subnacionais assumiram um papel mais ativo (antes eles já financiavam gastos operacionais das polícias, como aluguéis, contas de consumo e manutenção e combustíveis das viaturas), porém esbarram numa série crise de

financiamento com a incapacidade de geração de receita para financiamento destas ações e a inexistência de recursos vinculados para a área.

A União, por sua vez, aumentou sensivelmente seus gastos até 2010, com pequena redução nos últimos anos. Já as Unidades da Federação (Estados e Distrito Federal) permanecem como as responsáveis por cerca de 83% do total de gastos públicos com segurança pública, em muito justificados pelas folhas de pagamento das polícias estaduais.

Os dados demonstram que os municípios são os entes que mais aumentaram sua participação no financiamento das ações de segurança. Enquanto entre 2002 e 2014 a União apresentou um crescimento de 76,8%, média de 6,4 por ano; as Unidades da Federação apresentam um incremento de 50,8% no período, média anual de 4,2%, e os municípios apresentam crescimento de 197,6%, média anual de 16,4%.

No que diz respeito à evolução das despesas entre as Unidades da Federação, a tabela abaixo apresenta as despesas declaradas em segurança entre 2006 e 2014, corrigidas pelo IPCA de dezembro de 2015. De modo geral, as Unidades da Federação aumentaram as despesas na área em média 42% no período. Chama a atenção o caso do Distrito Federal, cujo incremento supera 470% e Ceará com 148%. Apenas três estados apresentaram redução das despesas na área: Piauí, com -81,1%; Amapá, com -73,8% e São Paulo, com -3,9%.

Seja como for, o país gasta o equivalente a países desenvolvidos⁷ e, nem por isso, consegue reverter o quadro de medo e insegurança, muito em função de um modelo falido de organização policial e de administração de conflitos. É possível supor que o crescimento dos gastos com segurança pública é um efeito inevitável de se optar por manter um sistema disfuncional na prevenção da violência e na garantia de direitos e que, para continuar de pé, exige volumes crescentes de investimentos. Todavia, essa opção não se dá pelo sucesso desse sistema em fazer cumprir o monopólio estatal da violência e oferecer serviços de qualidade. Ao contrário, ela parece guardar mais relação com os sentidos e prioridades políticas que o tema assume para os dirigentes políticos.

⁷ O Brasil gastou em 2014 o equivalente a 1,3% do seu PIB com políticas públicas de segurança, mesma média que os 28 países que compõem a União Européia. Espanha e Reino Unido apresentam gasto proporcional a 1,5% do PIB e França 1,2% (FBSP, 2015).

Tabela 5: Evolução das despesas na função Segurança Pública. Unidades da Federação: 2006-2014,

Unidades da Federação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acre	254.040.786,06	299.390.497,09	348.182.894,80	404.661.705,79	386.637.054,11	364.377.949,07	426.252.855,69	439.877.947,49	493.971.847,14
Alagoas	644.639.426,84	742.426.237,69	897.337.311,86	1.044.524.951,08	1.029.776.550,63	926.654.684,30	981.794.667,76	1.150.616.330,99	1.168.502.773,28
Amapá	251.892.122,43	265.014.711,45	346.516.875,94	364.153.451,07	338.311.550,69	395.605.332,10	47.580.527,13	60.486.638,44	66.076.812,08
Amazonas	719.298.738,52	749.447.019,32	853.113.738,39	922.210.012,58	965.839.023,01	1.049.554.700,34	1.276.282.865,64	1.286.893.879,09	1.490.680.407,02
Bahia	2.386.683.110,35	2.576.296.317,85	2.703.994.259,41	2.839.082.095,95	2.715.832.755,03	3.331.409.329,39	3.752.127.857,53	3.353.907.432,21	3.769.120.456,99
Ceará	752.114.897,70	838.469.738,52	955.403.396,07	1.290.696.881,04	1.325.648.934,75	1.251.165.514,75	1.817.871.904,86	1.695.621.350,98	1.867.855.493,96
Distrito Federal	154.027.190,28	130.849.183,53	223.498.395,27	311.743.701,89	392.264.539,70	406.621.599,30	687.773.041,39	746.000.685,54	891.721.727,90
Espírito Santo	789.568.453,75	1.111.799.162,99	1.001.586.183,65	1.017.194.042,45	1.063.865.050,51	1.045.862.722,50	1.142.388.517,12	1.239.678.481,07	1.326.939.245,59
Goiás	1.193.799.485,76	1.536.256.208,95	1.376.264.324,92	1.583.609.636,68	1.624.862.453,54	1.703.272.232,85	1.764.316.286,66	1.770.299.696,19	2.385.275.656,13
Maranhão	606.658.876,99	683.232.335,81	793.967.840,07	986.789.025,95	1.086.262.366,85	927.088.333,92	1.050.534.020,88	1.044.732.895,19	1.198.904.376,42
Mato Grosso	848.709.735,80	721.555.193,01	1.113.776.525,76	1.246.469.374,01	1.267.630.161,69	1.385.077.919,38	1.288.318.843,73	1.324.403.194,43	1.230.492.725,86
Mato Grosso do Sul	693.157.186,76	870.130.884,29	960.467.098,82	937.394.918,11	882.260.240,49	1.139.235.048,04	1.219.605.286,06	1.001.558.732,98	1.043.084.367,60
Minas Gerais ⁽⁵⁾	6.531.268.211,95	6.896.776.448,98	7.560.955.915,64	8.168.972.208,54	8.179.174.071,87	8.583.895.296,85	6.138.324.138,42	6.892.919.376,22	11.074.677.762,37
Pará	1.056.177.381,58	1.111.584.560,95	1.312.324.037,72	1.367.871.535,31	1.427.171.350,00	1.503.551.673,96	1.747.152.423,19	1.848.084.196,09	2.066.131.180,89
Paraíba	605.040.590,99	654.376.496,73	733.132.966,54	817.738.672,19	798.014.022,70	827.931.234,78	916.044.211,55	989.305.632,62	946.327.410,68
Paraná	1.687.392.595,28	1.671.273.069,60	1.758.383.287,39	1.747.048.679,81	1.936.144.560,55	2.083.721.952,16	2.514.728.478,61	2.695.779.483,42	2.755.788.774,71
Pernambuco	1.302.836.286,73	1.481.773.541,32	1.760.657.571,90	1.986.441.937,47	2.206.096.045,78	2.565.676.833,49	2.412.928.232,44	2.306.677.721,85	2.400.695.401,19
Piauí	343.721.570,73	381.717.434,08	272.536.810,38	385.172.594,18	404.097.827,02	311.160.896,49	304.100.039,45	109.603.478,95	64.866.904,13
Rio de Janeiro	7.014.056.081,01	7.067.314.731,97	7.501.356.657,88	5.394.182.617,13	5.417.310.692,08	5.920.853.211,04	6.941.357.965,73	8.153.229.582,43	8.481.802.865,27
Rio Grande do Norte	493.119.095,37	637.110.109,80	748.285.166,23	823.146.764,08	721.159.376,19	758.322.474,88	1.023.644.901,80	820.477.520,25	821.098.685,76
Rio Grande do Sul	2.416.757.052,89	2.471.329.569,86	2.101.912.236,28	3.189.391.898,81	3.633.191.590,70	2.438.788.749,80	2.716.847.037,30	2.961.107.319,97	3.301.317.910,94
Rondônia	589.032.350,40	618.864.958,78	746.060.480,96	822.914.897,73	877.660.956,74	938.310.657,38	951.989.705,14	956.666.601,10	1.023.488.469,03
Roraima	148.898.570,72	169.367.711,35	209.473.135,86	184.549.956,64	202.870.402,33	188.937.825,19	179.941.358,37	212.252.487,89	268.448.299,34
Santa Catarina	1.516.966.787,28	1.652.309.087,48	259.058.290,01	2.006.966.328,87	1.871.489.529,43	1.925.562.102,09	1.712.396.716,11	1.811.321.338,52	2.168.883.322,16
São Paulo	11.883.768.307,42	12.276.018.981,77	13.656.153.451,52	14.706.778.378,98	10.134.832.591,97	15.907.566.287,56	10.640.429.093,99	10.749.640.700,01	11.414.972.589,87
Sergipe	466.819.696,39	489.465.496,87	536.932.250,14	691.083.761,51	976.118.575,72	880.216.316,88	959.152.708,23	811.570.805,20	814.304.234,19

Tocantins	362.705.269,09	422.485.025,60	423.134.715,99	493.382.587,29	588.784.539,35	681.386.093,69	676.470.230,41	682.228.830,93	640.700.952,89
-----------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

3.2 Custo de violência no Brasil

Como apresentado na seção anterior, o Brasil gastou R\$73 bilhões em despesas com segurança pública no ano de 2014, o equivalente a 1,3% do PIB. Mas qual o custo da violência para o país? Esta seção apresenta os cálculos dos custos diretos da violência nos serviços públicos de saúde e os custos de capital humano por mortes prematuras por agressões e acidentes de transportes no Brasil e Unidades da Federação.

Os cálculos dos custos diretos da violência nos serviços públicos de saúde no Brasil foram realizados a partir das informações sobre internações e produção ambulatorial disponíveis, respectivamente, nos Sistema de Informações Hospitalares – SIH e Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA, para o ano de 2013.

Para as internações utilizou-se o valor informado para o ano de 2013 das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) aprovadas nesse período, que pode ser considerado como o valor aprovado da produção. Os dados foram obtidos segundo a residência do paciente conforme informado pela unidade hospitalar. Esse valor será denominado no texto de *Custo_{hospitalar}*. Esses valores correspondem às internações classificadas como Causa da internação de Causas Externas, segundo a 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças, correspondendo ao capítulo XX dessa classificação.⁸

Para a produção ambulatorial utilizou-se o total aprovada da produção ambulatorial, sendo que a parcela dessa produção referente às causas externas foi estimada por meio da equação proposta por Rodrigues et al. (2009), dada por: $Custo_{ambulatorial} = C(A) \times \alpha \times \beta$, em que C(A) corresponde ao custo total aprovado da produção ambulatorial no ano de 2013; α corresponde a proporção procedimentos ambulatoriais decorrentes de causas externas e β corresponde a razão entre o valor médio do procedimento referente a causas externas no total dos procedimentos ambulatoriais. Utilizou-se como valor de α a proporção de internações por causas externas no total das internações, dado que a informação utilizada normalmente nesse

⁸ Segundo as notas técnicas disponíveis no Datasus/SIH: “as internações provocadas por causas externas devem ser classificadas, no diagnóstico principal, segundo o tipo de traumatismo, ou seja, pelo capítulo XIX (causas S e T). No diagnóstico secundário, deve ser codificado segundo a origem da causa externa, ou seja, o que a provocou, utilizando-se, então o capítulo XX (causas V a Y). Existem situações em que é permitido que o diagnóstico principal seja classificado diretamente pelo capítulo XX”, sendo essa a classificação aqui utilizada (DATASUS, 2015).

tipo de cálculo – a proporção de pessoas que utilizaram serviços ambulatoriais por motivos de causas externas – não está disponível em pesquisas domiciliares recentes. O parâmetro β foi estimado utilizando-se a razão entre o valor médio das internações referentes a causas externas no total das internações.

Assim, o custo direto das ocorrências de causas externas nos serviços de saúde é dado por $Custo_{ambulatorial} + Custo_{hospitalar}$. Já o custo total foi calculado como: $(Custo_{ambulatorial} + Custo_{hospitalar}) \times 1,9$, em que 1,9 corresponde a um fator de correção que considera os custos indiretos desse tipo de causa no sistema de saúde. Esse coeficiente foi extraído de Rodrigues et al. 2009.

Já as estimativas dos custos de capital humano por mortes prematuras por agressões e acidentes de transportes no Brasil foram obtidas a partir da metodologia apresentada no texto “Manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence”, do WHO de 2008. As estimativas foram formuladas segundo a ótica do tempo restante de vida até a aposentadoria.

As estimativas calculadas apresentam resultados para todo o Brasil por classes de idade, segundo sexo, para a população de 15 a 64 anos, com a renda correspondendo aos rendimentos do trabalho. Para as estimativas de renda do trabalho foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2013, realizada pelo IBGE, para essa faixa etária e sexo, excluindo-se a renda igual a zero. As idades médias de aposentadoria segundo sexo foram obtidas de Camarano et al. (2012), utilizaram-se os valores para o total do Brasil. O total de óbitos foi obtido do Sistema de Informações de Mortalidade – SIM para o ano de 2013 considerando-se sexo e idade dos residentes nas 27 Unidades da Federação.

A fórmula de cálculo sob a ótica do tempo restante de vida até a aposentadoria é dada por

$C_i = O_i \times R_i \times (I_i - A) \times D$, onde C_i é o custo de capital humano Brasil na classe de idade i ;

O_i é o total de óbitos por tipo de causa externa (agressões, suicídios ou acidentes de trabalho)

no Brasil na classe de idade i ; R_i é a renda média segundo a PNAD 2013 no Brasil na classe de

idade i ; I_i é o ponto médio da classe de idade i ; A é a idade média de aposentadoria

segundo a PNAD 2013 no Brasil e D é o fator de desconto :

$D = \frac{1}{0,03} - 1/[0,03 \times (1,03)^{P_2-P_1+1}]$, em que P2- P1 corresponde ao número de anos perdidos considerados no cálculo.

3.2.1 Resultados

Os resultados obtidos mostram que em 2013 os custos diretos nos serviços públicos de saúde corresponderam a 2,7 bilhões em reais correntes desse ano, sendo que as agressões representaram 6% desses custos (169 milhões) e os acidentes de transportes a 24% (641 milhões). Quando se consideram os gastos referentes ao sistema de saúde como um todo, esses custos correspondem a R\$ 5,14 bilhões para causas externas e R\$ 321 milhões e R\$ 1,2 bilhão, respectivamente, para agressões e acidentes de transportes (Tabela 5).

Rodrigues et al. (2009) estimaram o custo total das causas externas no sistema público de saúde em 2,2 bilhões em 2004, e 119 milhões e 453 milhões, respectivamente, para agressões e acidentes de transportes. Assim, comparando-se os valores obtidos nesse período de 10 anos, observa-se um aumento de mais de 100% nos custos do conjunto das causas externas, chegando a quase 200% para as agressões. Além dos ajustes metodológicos realizados no exercício de 2013, esse aumento também é explicado pelos reajustes dos serviços públicos, entre eles o reajuste das tabelas de procedimentos, e o aumento do número de internações por esse tipo de causas no período 2004 a 2013.

Em relação aos anos perdidos para as mortes violentas, a partir dos resultados da mortalidade por agressões observada em 2013 estimou-se que os anos de vida produtiva correspondem a 1,3 milhões de anos com um custo de 31 bilhões de reais correntes de 2013. Para a mortalidade por acidentes de transportes esses valores são respectivamente 695 milhões e 17 bilhões de reais correntes de 2013. São Paulo e Bahia são os estados com o maior custo, 3,15 e 3,08 bilhões respectivamente, em relação as agressões. Quando se considera acidentes de transportes, os estados com o maior custo são São Paulo e Minas Gerais (Tabela 6).

Já sobre os custos sociais da violência no Produto Interno Bruto, considerando apenas as informações tratadas, temos uma estimativa de R\$ 133.896.216.813,00 (soma do total das causas externas e do total dos custos da perda de capital humano por anos de vida perdidos) para o total do Brasil, equivalendo a cerca de 2,53% do PIB brasileiro em 2013. Trata-se de um valor bastante significativo (Tabela 7).

Para se ter uma ideia, estudo recente de Daniel Cerqueira, publicado no 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 2014, estimou de modo menos preciso (para este mesmo ano, mas com base em dados de 2010, então os únicos disponíveis) que o custo total da violência para estas mesmas variáveis foi equivalente a 2,42% do PIB. Há um ligeiro acréscimo entre os dois estudos em relação ao PIB, mas há, em termos monetários, um acréscimo de aproximadamente R\$ 17 bilhões.

Tabela 6 - Custos estimados das causas externas no SUS, por Unidade da Federação. Brasil. 2013

Em reais correntes de 2013

Unidade da Federação	Causas externas		Agressões		Acidentes de transportes	
	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾
11 Rondônia	27.676.938	52.586.182	1.233.422,91	2.343.504	5.172.174	9.827.131
12 Acre	13.612.729	25.864.184	1.255.136,14	2.384.759	3.404.871	6.469.256
13 Amazonas	36.818.955	69.956.014	875.073,09	1.662.639	6.263.037	11.899.771
14 Roraima	5.957.747	11.319.719	78.091,13	148.373	4.120.528	7.829.003
15 Pará	84.224.727	160.026.981	9.502.373,62	18.054.510	17.258.534	32.791.214
16 Amapá	4.250.152	8.075.289	695.531,30	1.321.509	1.892.156	3.595.096
17 Tocantins	30.128.385	57.243.932	187.194,09	355.669	2.019.372	3.836.807
21 Maranhão	63.169.354	120.021.773	2.248.536,14	4.272.219	26.590.192	50.521.365
22 Piauí	48.489.363	92.129.791	2.374.430,08	4.511.417	21.231.552	40.339.949
23 Ceará	96.149.130	182.683.346	11.685.319,65	22.202.107	28.221.237	53.620.351
24 Rio Grande do Norte	31.040.171	58.976.326	6.348.278,73	12.061.730	8.681.156	16.494.196
25 Paraíba	50.948.013	96.801.225	3.172.289,87	6.027.351	14.395.575	27.351.592
26 Pernambuco	135.831.099	258.079.089	4.002.937,86	7.605.582	17.782.498	33.786.747
27 Alagoas	25.611.942	48.662.690	3.715.731,24	7.059.889	5.279.433	10.030.924
28 Sergipe	20.820.027	39.558.051	1.282.349,45	2.436.464	3.111.737	5.912.301
29 Bahia	155.095.703	294.681.835	18.077.536,63	34.347.320	29.396.420	55.853.199
31 Minas Gerais	308.372.763	585.908.249	24.783.191,62	47.088.064	79.317.955	150.704.114
32 Espírito Santo	49.782.700	94.587.130	5.104.720,08	9.698.968	15.016.535	28.531.417
33 Rio de Janeiro	161.961.026	307.725.948	8.138.351,45	15.462.868	46.201.344	87.782.554

Tabela 6 - Custos estimados das causas externas no SUS, por Unidade da Federação. Brasil. 2013

Em reais correntes de 2013

Unidade da Federação	Causas externas		Agressões		Acidentes de transportes	
	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾	Total do custo direto	Custo total ⁽¹⁾
35 São Paulo	657.025.280	1.248.348.032	29.490.709,82	56.032.349	163.588.091	310.817.374
41 Paraná	189.983.042	360.967.779	4.305.616,41	8.180.671	31.071.247	59.035.368
42 Santa Catarina	116.799.068	221.918.229	4.430.807,23	8.418.534	35.119.229	66.726.535
43 Rio Grande do Sul	143.733.433	273.093.523	6.588.758,68	12.518.641	21.168.107	40.219.402
50 Mato Grosso do Sul	41.326.241	78.519.858	712.967,38	1.354.638	4.271.682	8.116.196
51 Mato Grosso	46.430.376	88.217.714	2.586.020,11	4.913.438	12.350.842	23.466.600
52 Goiás	115.313.891	219.096.394	13.765.995,75	26.155.392	31.711.895	60.252.601
53 Distrito Federal	29.780.573	56.583.089	2.351.570,27	4.467.984	6.849.942	13.014.889
Brasil	2.705.316.936	5.140.102.178	168.992.940,73	321.086.587	641.487.342	1.218.825.950

Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS). Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS); elaboração dos autores.

Nota: Situação da base de dados nacional em 25/08/2015. Os procedimentos hospitalares do SUS foram contabilizados por local de residência.
 (1) Custo direto multiplicado pelo coeficiente de 1,9 apresentado por Rodrigues et al. no artigo Os custos da violência para o sistema público de saúde no Brasil: informações disponíveis e possibilidades de estimação em Cadernos de Saúde Pública 2009.

Tabela 7 - Custos da perda de anos de vida perdidos por agressões e acidentes de transportes, por Unidade da Federação. Brasil: 2013.

UF	Custo da perda de anos de vida produtivos			Custo da perda de anos de vida perdidos			Anos de vida produtivos perdidos		
	Total	Agressões	Acidentes de transporte	Total	Agressões	Acidentes de transporte	Total	Agressões	Acidentes de
Total	48.519.407.909	31.378.621.170	17.140.786.739	128.756.114.635	77.777.880.329	50.978.234.306	2.025.519	1.330.342	695.176
11 Rondônia	480.960.839	266.513.408	214.447.431	1.305.048.285	663.136.157	641.912.128	20.084	11.330	8.755
12 Acre	179.353.083	126.812.418	52.540.665	473.570.170	316.690.882	156.879.288	7.544	5.405	2.139
13 Amazonas	872.842.120	664.088.006	208.754.114	2.262.672.256	1.640.231.682	622.440.573	36.573	28.085	8.488
14 Roraima	158.420.030	95.156.709	63.263.321	427.287.693	236.652.658	190.635.035	6.644	4.044	2.600
15 Pará	2.556.632.420	1.854.618.157	702.014.263	6.669.008.448	4.583.505.623	2.085.502.825	106.906	78.467	28.439
16 Amapá	181.396.383	126.605.808	54.790.574	478.864.781	314.225.830	164.638.951	7.618	5.373	2.246
17 Tocantins	388.000.188	183.452.883	204.547.305	1.067.256.968	458.231.817	609.025.152	16.125	7.820	8.305
21 Maranhão	1.885.657.955	1.219.884.010	665.773.945	4.986.447.388	3.009.204.731	1.977.242.657	78.507	51.545	26.962
22 Piauí	780.946.630	330.577.103	450.369.527	2.146.871.411	818.832.149	1.328.039.263	32.116	14.009	18.107
23 Ceará	3.518.812.134	2.534.695.035	984.117.099	9.166.265.634	6.256.137.604	2.910.128.031	146.824	107.143	39.680
24 Rio Grande do Norte	1.087.980.115	831.144.859	256.835.256	2.812.816.956	2.051.665.494	761.151.463	45.515	35.136	10.379
25 Paraíba	1.283.993.392	864.189.699	419.803.693	3.378.081.821	2.140.645.485	1.237.436.336	53.493	36.622	16.872
26 Pernambuco	2.525.312.478	1.761.344.018	763.968.460	6.633.075.348	4.365.497.899	2.267.577.449	105.592	74.671	30.921
27 Alagoas	1.532.433.225	1.217.243.101	315.190.125	3.933.962.944	3.004.407.857	929.555.086	64.128	51.454	12.674
28 Sergipe	821.415.234	553.757.898	267.657.335	2.157.067.642	1.365.644.265	791.423.378	34.185	23.394	10.791
29 Bahia	4.215.522.613	3.079.105.866	1.136.416.747	10.985.303.021	7.620.925.223	3.364.377.798	176.284	130.408	45.875
31 Minas Gerais	4.342.248.011	2.639.805.360	1.702.442.651	11.619.204.536	6.554.307.146	5.064.897.390	181.120	112.051	69.069
32 Espírito Santo	1.339.351.599	903.113.101	436.238.498	3.542.632.867	2.250.154.915	1.292.477.951	56.052	38.428	17.624
33 Rio de Janeiro	3.613.829.712	2.586.770.753	1.027.058.958	9.469.329.438	6.406.180.077	3.063.149.361	151.376	109.602	41.773
35 São Paulo	5.876.239.968	3.153.117.117	2.723.122.851	15.955.456.924	7.847.605.702	8.107.851.221	244.632	134.065	110.567
41 Paraná	2.849.217.178	1.610.017.196	1.239.199.983	7.692.406.894	4.000.548.008	3.691.858.885	118.723	68.377	50.346
42 Santa Catarina	1.111.355.393	428.345.576	683.009.817	3.110.906.249	1.073.289.819	2.037.616.430	46.087	18.299	27.788
43 Rio Grande do Sul	2.087.857.627	1.281.667.783	806.189.844	5.591.551.105	3.181.582.629	2.409.968.476	87.262	54.395	32.867
50 Mato Grosso do Sul	650.457.827	340.009.293	310.448.534	1.779.254.328	849.324.129	929.930.199	27.177	14.494	12.683
51 Mato Grosso	1.108.046.196	637.311.862	470.734.334	2.982.736.181	1.580.251.771	1.402.484.410	46.152	27.026	19.126
52 Goiás	2.422.900.745	1.639.078.165	783.822.580	6.413.780.331	4.068.708.287	2.345.072.044	101.545	69.562	31.983
53 Distrito Federal	648.224.814	450.195.986	198.028.828	1.715.255.016	1.120.292.490	594.962.527	27.254	19.139	8.115

Fonte: MS/Sistema de Informações de Mortalidade - SIM. IBGE/PNAD; elaboração dos autores.

Tabela 8 - Estimativa dos custos sociais da violência no Produto Interno Bruto - PIB

Brasil

2013

Componente	% do PIB ⁽¹⁾	Valor (Em reais de 2013)
Total	2,53	133.896.216.813,00
Custos da saúde		
Total das causas externas	0,10	5.140.102.178
Agressões	(2)	321.086.587
Acidentes de transportes	0,02	1.218.825.950
Custos da perda de capital humano por anos de vida perdidos:		
Agressões e Acidentes de transportes	2,43	128.756.114.635
Agressões	1,47	77.777.880.329
Acidentes de transportes	0,96	50.978.234.306

Fonte: MS/Sistema de Informações de Mortalidade - SIM. IBGE/PNAD; elaboração dos autores.

(1). Utilizou-se 5,3 trilhões de reais como o valor do PIB brasileiro em 2013.

(2) O valor não atingiu a unidade.

4. Panorama das Avaliações de Custo Benefício de Programas e Iniciativas de Combate à Criminalidade

4.1 A Economia do Crime e os Determinantes da Criminalidade

A violência e a criminalidade tornaram-se um campo significativo de estudo na Economia a partir dos trabalhos de Becker (1968) e Ehrlich (1973) que buscaram identificar teoricamente políticas ótimas de combate às ilegalidades que minimizem as perdas sociais, considerando também os efeitos da distribuição de renda sobre a decisão do indivíduo em optar pela atividade criminal. Desta forma, a atratividade das práticas criminais está correlacionada com diversas variáveis sociais e econômicas, que são mutáveis ao longo do processo de desenvolvimento econômico. Em suma, o desenvolvimento econômico de um país ou região pode contribuir, indiretamente, para a redução da criminalidade e da violência. Os fatores econômico-sociais comumente utilizados em estudos de economia do crime e de criminologia são a taxa de crescimento econômico, o nível de renda e o nível de desigualdade econômica (Bourguignon et al., 2003; Fajnzylber et al., 2002a; Fajnzylber et al., 2002b; Briceño-León et al., 2008). Há, ainda, estudos que

identificam que o crescimento no número de oportunidades econômicas legais leva a diminuição da taxa de criminalidade (Niskanen, 1994). Outros reportam evidências de relação entre o nível de pobreza absoluta e taxas de criminalidade (Patterson, 1991) e entre o nível de desigualdade de renda e a criminalidade (Fajnzylber et al., 2002b; Soares e Naritomi, 2010).

Considerando o fato de que os modelos de análise de incidência criminal são multidimensionais, a utilização dos diversos fatores que atuam como potenciais determinantes do nível de criminalidade é imprescindível. Entre as variáveis demográficas a literatura explora principalmente a estrutura etária da população, uma vez que a literatura de criminologia associa, majoritariamente, as populações jovens tanto à prática de crimes quanto à vitimização (Waiselfisz, 2007). Há, ainda, estudos que identificam a relação entre a proporção de domicílios em que o chefe da família é uma mulher e a taxa de homicídios, possivelmente indicando que a socialização de menores criados por apenas um dos pais biológicos sofre um impacto negativo (o percentual de domicílios uniparentais ou monoparentais, na consideração de Fajnzylber e Araújo, 2001, indica o grau de desorganização social, em que “são reduzidos os vínculos interpessoais que atuam como barreiras à realização de atividades socialmente ilegítimas”). Similarmente, Glaeser e Sacerdote (1999) e Hartung e Pessoa (2007) identificam que a proporção de famílias formadas por apenas um dos pais biológicos relaciona-se diretamente à taxa de criminalidade.

No entanto, os trabalhos aplicados dedicados à avaliação do impacto de políticas sobre a criminalidade devem voltar-se para variáveis que podem ser controladas pelos *policymakers*. As modalidades de intervenção governamental em políticas de segurança pública são comumente classificadas como políticas de controle ou políticas de prevenção. Embora uma parcela significativa dos estudos defenda respostas de prevenção ou controle no combate ao crime, os dois tipos de intervenção são, de fato, complementares (World Bank, 2006). Se considerarmos que mesmo as medidas de controle apresentam elementos preventivos (considerando o efeito dissuasivo, segundo Buvinic e Morrison, 1999 apud Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), podemos confirmar que existe, de fato, complementaridade, e que qualquer política pública voltada à segurança deverá fazer uso de ambas as estratégias.

Na seção seguinte, estabelecemos um panorama a partir de uma seleção de estudos de avaliação de impacto e de custo benefício de políticas e medidas para redução da criminalidade. Sem a pretensão de esgotar os estudos já realizados neste campo e sem a possibilidade de comparar com rigor os resultados encontrados, não pretendemos oferecer respostas definitivas sobre o que a literatura aponta como mais eficaz em termos de redução da criminalidade. Faltam estudos metodologicamente robustos e comparáveis que sejam capazes de oferecer respostas comparativas entre diferentes tipos de ações que o Estado dispõe para intervir sobre a criminalidade. Ao final é apresentada uma tabela que sistematiza informações sobre os estudos referenciados. Os trabalhos que avaliam os impactos e os custos associados às intervenções em

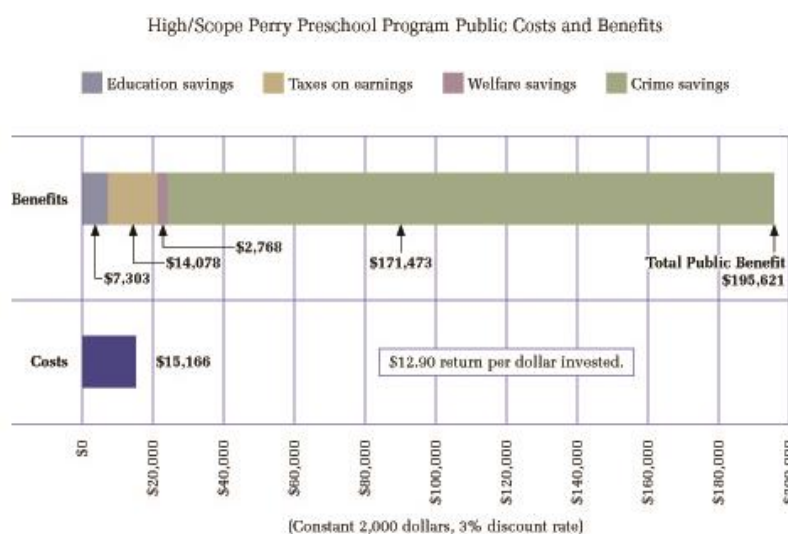
políticas de segurança pública no Brasil são pontuais. Internacionalmente tomamos como referências os estudos feitos e sistematizados pelo Crime Lab of The University of Chicago. Ainda que não seja o objetivo deste ensaio, as avaliações dos custos impostos pela violência e pela criminalidade para a sociedade estão diretamente ligadas ao tema aqui tratado e os trabalhos mais relevantes sobre o contexto brasileiro são Banco Interamericano do Desenvolvimento (1998), Kahn (1999), Carneiro (2000), Rondon e Andrade (2003) e Cerqueira et al. (2007)⁹.

4 Avaliações de Programas e Iniciativas de Redução da Criminalidade

Apesar de muitos trabalhos afirmarem que as medidas de caráter preventivo são mais eficazes do que as medidas estritas de controle, alguma cautela é necessária para se estabelecer esse tipo de comparação, conforme estabelecido em *Banco Interamericano de Desarrollo* (2010, p.11): “...las medidas de prevención pueden ser prometedoras, [pero] no es posible aseverar que sean más eficaces o eficientes que las medidas de control”.

- *Programas de Prevenção à Criminalidade*

Tratando primeiramente dos programas de prevenção da criminalidade, estes podem ser classificados em três grupos (Andrade e Peixoto, 2007): os de prevenção primária, em que as políticas são universais; os de prevenção secundária, em que os esforços são focados nos grupos considerados de risco; e os de prevenção terciária, em que os esforços são concentrados nos grupos já anteriormente envolvidos em delitos e práticas criminais.



Fonte: HIGHSCOPE (2016)

São raros os estudos e as oportunidades para a realização de avaliações de resultados e impactos de programas de prevenção primária sobre a criminalidade, pois são demasiadamente generalizados e focam,

⁹ Para um debate metodológico sobre as estimações dos custos sociais da violência e da criminalidade, ver Butchart (2004) e Butchart (2008).

por exemplo, no combate à pobreza. Em relação ao contexto brasileiro, o único programa de prevenção primária citado é o Programa Bolsa Família (World Bank, 2006; Andrade e Peixoto, 2007). Na literatura internacional, encontramos estudos que avaliam os resultados de políticas de educação sobre a criminalidade, tais como Schweinhart (2003), Barnett e Masse (2007), Temple e Reynolds (2007) e a análise de custo-benefício do Programa Head Start (Ludwig, Phillips, 2007). Estes trabalhos trazem resultados animadores ao demonstrarem que o investimento em educação infantil básica de qualidade tem um custo baixo se comparado ao retorno social gerado. Em Schweinhart (2003) a prevenção de crimes se destaca entre os benefícios sociais verificados, conforme demonstra o gráfico acima. No entanto, estes estudos destacam que as políticas de educação básica possuem efeitos de longo prazo e que não é possível traçar uma estratégia m segurança pública apenas com esse escopo. São necessárias ações que lidem com a criminalidade já instaurada e que gerem resultados de curto e médio prazo.

Já os programas considerados de prevenção secundária são geralmente desenvolvidos por entidades dos governos locais ou por organizações não governamentais, com foco nas populações jovens em situação de vulnerabilidade social, com maior risco de vitimização e engajamento em atividades criminais (Andrade e Peixoto, 2007). O estudo desenvolvido por Peixoto, Andrade e Azevedo (2008) realizou uma análise custo-benefício do Programa Fica Vivo!, desenvolvido na favela Morro das Pedras, na cidade de Belo Horizonte, direcionado a jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social. No período analisado o programa conseguiu evitar cerca de 15 homicídios no Morro das Pedras, entre os anos de 2004 e 2006. Por fim, o estudo aponta que a cada um real investido no Programa gera, no futuro, uma economia de 1,99 reais, ou seja, o custo de um homicídio evitado pelo Programa Fica Vivo! é de aproximadamente R\$244,6 mil e seu retorno é de 99%.

Andrade e Peixoto (2007) desenvolveram uma análise custo-benefício conjunta de nove programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. Nestas avaliações não é calculado diretamente o impacto dos programas avaliados, mas considerados valores estimados para programas internacionais similares. Apesar dos problemas de robustez relacionados a esta estratégia, dada a escassez de outras referências optamos por mencionar os resultados encontrados para as iniciativas de prevenção secundária. O Programa Uerê foi implementado em 1998 no Complexo da Maré, em Bonsucesso, no Rio de Janeiro, e apresentou um resultado de 54,67 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. As principais atividades desenvolvidas no âmbito do Programa eram de alfabetização e reforço escolar, aulas de informática, aulas de esportes e danças, incentivo à leitura, educação ambiental e cursos profissionalizantes. O resultado estimado para o programa Paz nas Escolas, desenvolvido desde 1999 pela Fundação Criança na cidade de São Paulo, foi de 851,46 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. Por fim, em relação ao Fica

Vivo!, o resultado estimado foi o melhor entre todos os 9 Programas avaliados, de 1.548,73 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido.

Internacionalmente, encontramos dentre estudos referenciados pelo Crime Lab um trabalho de avaliação de impacto de uma política de supervisão e acompanhamento de jovens em situação de vulnerabilidade (Grossman, Resch, Tierney, 2000). Foi encontrado um resultado positivo em termos de redução do envolvimento dos jovens participantes do programa Big Brothers/Big Sisters em atos criminosos, tais como uma redução de 8,5% de envolvimento em agressões, 0,5% em roubos e 0,3% em depredação de propriedades. No entanto, o estudo não realizou uma análise de custos necessários para atingir o impacto medido.

Os programas de prevenção terciária, por sua vez, visam reduzir as taxas de reincidência criminal. De acordo com Fajnzylber e Araújo (2001), os criminosos tendem a reincidir nas práticas criminosas dado que a prévia experiência criminal reduz os custos de cometer um novo crime, diminui os custos morais envolvidos e diminui os custos de oportunidade futuros, devido às barreiras de um criminoso retornar ao mercado de trabalho. Um programa de destaque na prevenção terciária à criminalidade é desenvolvido pela APAC - Associação de Proteção e Assistência ao Condenado, através da utilização de um sistema de penas alternativo e de métodos de ressocialização. Feitas as ressalvas metodológicas ao trabalho de Andrade e Peixoto (2007), o resultado encontrado para o APAC foi de 47,37 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido.

Entre as políticas internacionais de redução de reincidência, os programas avaliados nos estudos de meta análise de Redondo et al. (1999) e Lipsey et al. (2000) indicam que a redução na taxa de reincidência criminal entre os jovens tratados por programas semelhantes varia entre 12 e 17%.

- *Programas de Controle à Criminalidade*

A adoção de políticas e programas de controle refere-se, geralmente, a intervenções nos sistemas policiais e de justiça, visando aprimorar a eficácia e eficiência da ação policial. Essas englobam mudanças operacionais e administrativas nas forças policiais, treinamento, ferramentas de planejamento e gestão de ações de controle e mudanças nas relações entre as forças policiais, o sistema judicial e diversas agências governamentais.

O Brasil apresenta um sistema policial um tanto característico, composto por duas polícias – uma militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e uma civil, judiciária, responsável pela apuração dos crimes cometidos (Fajnzylber e Araújo, 2001). Dada essa característica, reformas de caráter administrativo-operacional são comumente propostas, pois alguns pesquisadores avaliam que, apesar de difícil, “a unificação das forças policiais poderia pagar enormes dividendos em termos da maior capacidade

de combater o crime e da maior eficiência no uso dos recursos” (World Bank, 2006, p. 51). No entanto, a avaliação dos resultados e impactos deste tipo de medida é um grande desafio metodológico e não encontramos nenhum estudo neste sentido.

Ainda assim, é possível encontrar indícios de resultados para iniciativas pautadas na abordagem orientada a problemas, em contraste à abordagem estritamente reativa que caracteriza as forças policiais brasileiras. O policiamento orientado ao problema, ou *problem-oriented policing*, no termo original, ainda pouco utilizado no Brasil, consiste em identificar, analisar e avaliar problemas relacionados à criminalidade de maneira estratégica, no intuito de desenvolver programas de atuação preventiva. Afirmamos que essa é a questão relevante, no que tange à atuação das polícias, pois há evidências advindas de estudos qualitativos e descritivos, de que programas de coleta e análise de informações criminais, aos moldes do sistema COMPSTAT, podem representar impactos positivos no combate à criminalidade, através de ganhos de coordenação e de informação (Soares e Viveiros, 2013).

Essa abordagem já foi implantada em alguns Estados, em conjunto com a implantação de sistemas de informação criminal. Através da utilização de ferramentas de tecnologia, as polícias do Estado São Paulo e do Estado de Minas Gerais passaram a mapear as ocorrências criminais, identificando os locais onde há maior ocorrência de crimes, gerando sistemas de inteligência que possibilitam o reconhecimento de tendências e o desenvolvimento de ações preventivas. Esse tipo de estratégia pode otimizar a alocação dos recursos policiais (de armas e soldados a viaturas e delegacias de polícia), facilita o acompanhamento das atividades de policiamento pela população, e possibilita a avaliação da performance e da conduta das polícias.

Mesmo que a cultura de policiamento reativo ainda seja predominante nas instituições policiais brasileiras, esse tipo de iniciativa de planejamento e administração, orientados à prevenção, tende a se multiplicar, como resultado, por exemplo, do sucesso obtido pelas polícias paulistas em reduzir fortemente a taxa de homicídios em todo o estado de São Paulo a partir de 1999 (Secretaria de Estado da Segurança Pública do Governo de São Paulo, 2012) – Biderman et al. (2014) trazem fortes indícios contra intuitivos de que a emergência do Primeiro Comendo da Capital (PCC) também contribuiu para este resultado.

Um problema adicional, ainda à espera de iniciativas de reforma, refere-se aos sistemas de avaliação do trabalho policial. Idealmente, uma ação policial de sucesso é aquela em que o crime não ocorre (World Bank, 2006). Entretanto, a rigidez institucional do sistema de segurança pública brasileiro ainda prioriza indicadores de produção como mecanismo de avaliação do trabalho das polícias. Os indicadores, por exemplo, de apreensões de drogas e armas e de operações realizadas, podem ter impacto sobre a criminalidade, mas, certamente, não constituem a forma mais adequada de avaliar a eficiência do trabalho policial.

Resumidamente, as reformas do sistema policial e de justiça que apresentam os resultados mais relevantes são as que englobam mudanças em direção ao policiamento preventivo (através da utilização do policiamento orientado a identificação de problemas e tendências criminais), à utilização intensiva de sistemas de inteligência, à avaliação correta dos resultados e à determinação da estrutura de inventivos adequada aos membros das forças policiais (World Bank, 2006).

Em termos de avaliação de políticas de controle a criminalidade, é ilustrativo o caso do Programa Patrulha de Prevenção Ativa (PPA), desenvolvido em Belo Horizonte entre 2004 e 2005. Trata-se de um sistema ostensivo de patrulhamento que visa aumentar a efetividade policial, cuja taxa de efetividade em termos de redução da criminalidade foi estimada por Andrade e Peixoto (2007) em aproximadamente 5,3% durante o primeiro ano de implantação.

Em Ratton (2015) encontra-se uma estimativa do impacto do Pacto pela Vida, que começou a ser implantado em Pernambuco em maio de 2007 com o principal objetivo de reduzir o número de crimes. Trata-se essencialmente de um programa de qualificação da atividade policial. As evidências obtidas sugerem que o Programa foi responsável por uma redução média anual de 15,5 % na taxa de homicídios da Região Metropolitana de Recife. Tal redução verificada em decorrência do Pacto pela Vida corresponde a cerca de 2.832 vidas poupadas entre 2007 e 2011 (Ratton, 2015).

Nos Estados Unidos, que possuem um dos maiores índices de encarceramento do mundo, é grande o debate sobre a efetividade de tais medidas. O estudo de Steven Levitt (1996) traz indícios de que o encarceramento, de fato, possui efeito sobre os índices de criminalidade, mas não realiza uma avaliação de seus custos. O trecho a seguir, publicado pelo Crime Lab, traz uma reflexão extremamente pertinente sobre tais custos sociais e os desafios para atuais da política carcerária para a sociedade americana:

But to say that increased imprisonment seems to reduce crime is definitely not to say that the current scale of imprisonment in the U.S. is optimal. It may well be the case that America has gone too far in the direction of mass incarceration. We expect the benefits to society from locking up each additional criminal to decline as the number of people imprisoned increases, assuming that the criminal justice system is at all good at its job and prioritizes the most criminally active or dangerous people for imprisonment first. On the other side, the costs of incarcerating over two million people are considerable. The government costs of physically housing someone in prison are the easiest to measure, and are thought to be on the order of \$30,000 per year. But other social costs may also be important, particularly in minority communities. Harvard sociologist Bruce Western notes that for black male high school dropouts, the risk of either being dead or having spent time in prison by age 34 is over 60 percent. Unfortunately the magnitudes of these other social costs are currently not well understood (Crime Lab, 2015).

- *Programas Alternativos*

Como alternativa à adoção das medidas tradicionais de prevenção e controle da criminalidade, destacamos algumas políticas que estão se disseminando. A primeira refere-se à adoção do policiamento comunitário como instrumento de interação e aproximação com a população. A literatura sobre o tema ainda diverge sobre a efetividade deste tipo de iniciativa, mas confluem ao afirmar que a instituição de policiamento comunitário tende a aumentar a confiança da população na polícia e a reduzir os níveis de insegurança percebida (Fruhling, 2002 apud World Bank, 2006; Sherman et al., 1997). As guardas municipais brasileiras desempenham, nesse sentido, um papel importante: desde que treinadas e administradas adequadamente, podem desempenhar um papel relevante na política de segurança pública, complementando as atividades desempenhadas pelas polícias civil e militar.

O Crime Lab referencia um estudo sobre a eficácia dos investimentos no aumento e melhoria do policiamento comunitário que conclui que se trata de uma estratégia de alto impacto na redução de crimes e de baixo nível de investimento, conforme trecho a seguir:

Yale Law professor John Donohue and Crime Lab director Jens Ludwig argue that each extra dollar spent on the COPS program might generate as much as \$4 to \$8.50 in benefits to society, making increased spending on police one of the most cost-effective uses of additional government spending (CRIME LAB, 2015).

Esses resultados podem ser verificados na síntese do estudo, apresentada no texto “More COPS” de John J. Donohue III e Jens Ludwig (2007). Segundo as conclusões acima colocadas, esse investimento tem significado um dos melhores gastos adicionais do governo americano em termos de custo benefício no combate à criminalidade.

O impacto das ações de controle de armas ilegais nos EUA é um outro debate muito presente na sociedade americana. No estudo de Jacqueline Cohen e Jens Ludwig (2003), as estimativas sugerem que o programa de policiamento alvo de Pittsburgh contra o transporte ilegal de armas pode ter reduzido o disparo de tiros em 34% e as lesões por arma de fogo em mais de 71% nas zonas estudadas. O texto sugere ainda que, em termos de combate à criminalidade, a relação custo benefício de se investir em ações contra o comércio de armas ilegais é melhor do que o investimento no combate ao comércio ilegal de drogas. No Brasil este fenômeno não é muito diferente: pesquisa de Daniel Cerqueira, do IPEA, estimou, por exemplo, que para cada 18 armas tiradas de circulação em São Paulo, uma vida foi poupada (Cerqueira, PUC-Rio/IPEA, 2010). Ainda segundo Cerqueira, mas em outro estudo em coautoria com Gláucio Soares (2015), sugere que o Estatuto do desarmamento contribuiu para fazer com 121 mil vidas fossem poupadas entre 2004 e 2013.

À semelhança das armas de fogo, o estabelecimento de controles sobre a venda e o consumo de bebidas alcoólicas é uma ferramenta que vem sendo amplamente utilizada nos municípios brasileiros e cujos

impactos nos níveis de homicídios são claramente observados. Por meio da imposição de restrições de local e horário, por exemplo, é possível reduzir o número de atos violentos associados ao consumo de álcool. Tais políticas de restrição baseiam-se em estudos que indicam que o consumo de álcool é um dos principais fatores de risco associado aos homicídios. A cidade de Diadema, no Estado de São Paulo, foi pioneira na criação de restrições à venda e ao consumo de álcool, em 2000. Biderman, De Mello e Schneider (2010) avaliam o impacto dessas políticas de restrição ao consumo de álcool no estado de São Paulo e encontram evidências de que elas reduzem os homicídios em cerca de 10%, sendo que os resultados são ainda maiores em cidades mais violentas.

O Crime Lab cita também dois estudos particularmente interessantes, que não são avaliações de políticas de redução da criminalidade, mas que contribuem para a compreensão do fenômeno e podem potencialmente inspirar iniciativas conjuntas com políticas urbanas e de habitação. Nestes estudos, algumas famílias foram retiradas de regiões com péssimos indicadores socioeconômicos e transferidos para residências em localidades com indicadores melhores. Os estudos consideram diversos tipos de “outcomes”, não apenas a criminalidade, sendo um de curto prazo e outro de longo prazo. No que tange à redução do envolvimento dos jovens em atos criminosos, no curto prazo, é possível verificar redução das taxas (Kling, Ludwig, Katz, 2004). No entanto, no longo prazo isso não pode ser afirmado, já que eles acabaram por se envolver em outros tipos de ações ilícitas (Ludwig; Duncan; Gennetian; Katz; Kessler; Kling; Sanbonmatsu, 2013). Nessas pesquisas não foi realizada uma análise de custo-benefício, mas contribuem para a reflexão sobre políticas potenciais.

Seja como for, o quadro a seguir sistematiza algumas informações sobre os estudos de avaliação de impacto e custo-benefício que são referência neste texto. Vale ressaltar que não é possível realizar uma comparação quantitativa dos *outcomes* e resultados encontrados por estes estudos em função de divergências metodológicas e de unidades temporais utilizadas. A realização de estudos de meta análise que permitam a comparação de resultados econômicos de diferentes programas envolve a realização um grandioso trabalho de compatibilização de dados e metodologia de análise. Algo neste sentido foi realizado nos seguintes trabalhos e devem servir de referência:

- Andrade, M. V.; Peixoto, B. T. Cost Effectiveness of violence programs in Brazil. Washington: World Bank Report, n. 36525, junho 2006.
- Aos, S., Pollu Phipps, Robert Barnoski e Roxanne Lieb. The comparative costs and benefits of programs to reduce crime”. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy
- Redondo, S., Julio Sánchez-Meca e Vicente Guarrido. “The influence of treatment programmes on the recidivism of juvenile and adult offenders: an European meta-analytic review”. Psychology, Crime & Law, V. 5, p. 251-278, 1999.

- Aos, S., Roxanne Lieb, Jim Mayfield, Marna Miller e Annie Pennucci. “Benefits and costs of early intervention programs for youth”. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy, 2004.

Quadro I – Descrição de Iniciativas na área de prevenção e enfrentamento à criminalidade.

Tipo de Iniciativa	Título do Artigo	Autores	Localidade	Período de análise ou publicação	Método	Resultados em relação à custo-benefício e redução dos crimes	Acesso
Prevenção à Criminalidade	The Benefits and Costs of Head Start	Jens Ludwig Deborah Phillips	EUA (Chicago e Washington)	2007	Custo-benefício	Esse estudo não foi realizado com o intuito de analisar o custo-benefício das ações no impacto sobre a criminalidade. O artigo supõe que exista esse impacto, uma vez que ocorre um aumento da escolaridade.	http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/SRCD_Headstart_2007.pdf
	Benefits, Costs, and Explanation of the High/Scope Perry Preschool Program	Lawrence J. Schweinhart	EUA (Detroit)	2003 (estudo entre 1962-2003)	Custo-benefício	No valor do dólar de 2006, com taxa de desconto de 3%, calcula-se que os benefícios, nas diversas áreas, são de 16,1 vezes o investimento. Em relação à “Crime Cost Savings”, calcula-se que o investimento total de 17.599 dólares, geram uma economia de 198.981.	http://www.highscope.org/file/Research/PerryProject/Perry-SRCD_2003.pdf http://www.highscope.org/Content.asp?ContentId=219%09
	Early Childhood Program Design and Economic Returns: Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Policy Implications.	W. S. Barnett Masse	EUA	2007 (estudo teve início em 1972)	Custo-benefício	No valor do dólar de 2006, com taxa de desconto de 3%, calcula-se que os benefícios, nas diversas áreas, são de 2,5 vezes o investimento. No entanto, o estudo não avaliou o impacto dos investimento em relação à “Crime Cost Savings”.	http://nieer.org/sites/nieer/files/BenefitCostAbecedarian.pdf http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/SRCD_Headstart_2007.pdf

	Benefits and costs of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs	J.A. Temple A. J. Reynolds	EUA	2007 (estudo teve início em 1983)	Custo-benefício	No valor do dólar de 2006, com redução de 3%, calcula-se que os benefícios, nas diversas áreas, são de 10,1 vezes o investimento. Em relação à “Crime Cost Savings”, calcula-se que o investimento total de 8.224 dólares, geram uma economia de 41.100.	http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775706000409 http://home.uchicago.edu/~ludwig/papers/SRCD_Headstart_2007.pdf
	Avaliação econômica de programas de prevenção e Controle da criminalidade no Brasil	Mônica Viegas Andrade Betania Totino Peixoto	Brasil	2007 (diferentes períodos analisados)	Custo-benefício * não é calculado diretamente o impacto dos programas avaliados, mas considerados valores estimados para programas internacionais similares	Em relação às iniciativas de prevenção: - Programa Bolsa Família: 88,84 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. - Programa Uerê: 54,67 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. - Programa Paz nas Escolas: 851,46 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. - Programa Fica Vivo!: 1.548,73 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido. - APAC: 47,37 crimes sérios prevenidos por milhão de reais investido.	http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20311.pdf
	Avaliação econômica do programa Fica Vivo no Morro das Pedras	Betânia Totino Peixoto Mônica Viegas Andrade João Pedro	Brasil (aglomerado Morro das Pedras em Belo	2004 a 2006	Custo-benefício	No período analisado o programa foi responsável por uma redução de aproximadamente 11 homicídios por cem mil habitantes. Ou seja, programa conseguiu evitar cerca de 15 homicídios no Morro das Pedras, entre os anos de 2004 e	http://www.abep.neto.unicamp.br/encotro2008/docs/pdf/ABEP2008_1566.pdf

		Azevedo	Horizonte-MG)			2006. Por fim, o estudo aponta que a cada um real investido no Programa gera, no futuro, uma economia de 1,99 reais.	
	Making a Difference: An Impact Study of Big Brothers/Big Sisters (Re-issue of 1995 Study)	Jean Baldwin Grossman Nancy Resch Joseph P. Tierney	EUA	2000	Análise de Impacto	Demonstra que uma estratégia de monitoramento das crianças em situação de vulnerabilidade, com encontros periódicos com mentores tem impacto no envolvimento das crianças com crimes. Calcula-se uma redução de 8,5% de envolvimento em agressões, 0,5% em roubos e 0,3% em depredação de propriedades.	http://ppv.issuelab.org/resource/making_a_difference_an_impact_study_of_big_brothersbig_sisters_re-issue_of_1995_study
Controle da Criminalidade	Avaliando o desempenho e a sustentabilidade do Pacto Pela Vida em Pernambuco.	José Luiz Ratton	Brasil (Pernambuco)	2007 a 2011	Análise de Impacto	O Programa foi responsável por uma redução média anual de 15,5 % na taxa de homicídios da Região Metropolitana de Recife. Tal redução verificada em decorrência do Pacto pela Vida corresponde a cerca de 2.832 vidas poupadas entre 2007 e 2011	Disponibilizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública
	The effect of prison population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation	Steven Levitt	EUA (Boston)	1996	Análise de Impacto	Demonstra que existe uma correlação entre o aumento do encarceramento e a redução de crimes	http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittTheEffectOfPrison1996.pdf
Programas Alternativos	More COPS	John J. Donohue III; Jens Ludwig	Eua (New Heaven e Washington)	2007	Custo-benefício	Demonstra uma ótima relação custo-benefício do investimento em policiamento comunitário (talvez o melhor no curto prazo). Calcula-se que o investimento de 1,4 bilhões de dólares, retornam em entre 6 e 12 bilhões de dólares para a	http://home.uchicago.edu/~ludwig/papers/COPS_brookings_brief_2007.pdf

						sociedade, o que significaria que para cada 1 dólar investido, retornaria entre 4 e 8,5 dólares.	
Policing Crime Guns. In.: Evaluating Gun Policy - Effects on Crime and Violence	Jacqueline Cohen Jens Ludwig	EUA (Chicago)	2003	Análise de impacto	Um alto impacto do controle de armas na redução da criminalidade. A diferença entre o grupo de tratamento e controle mostra uma redução de 11,9% de impacto na redução na quantidade de tiros por arma de fogo. No final do trabalho, sugerem que pode ter melhor custo-benefício do que o controle de drogas ilegais.	http://home.uchicago.edu/~ludwig/papers/Brookings-Burglary-Policing-Ch6-2003.pdf	
Dry Law and Homicides: Evidence from the São Paulo Metropolitan Area	Ciro Biderman João M P De Mello Alexandre A Schneider	Brasil (Região Metropolitana de São Paulo)	2000 a 2004	Análise de Impacto	Biderman, De Mello e Schneider (2010) avaliam o impacto dessas políticas de restrição ao consumo de álcool no estado de São Paulo e encontram evidências de que elas reduzem os homicídios em cerca de 10%, sendo que os resultados são ainda maiores em cidades mais violentas.	http://epge.fgv.br/files/2148.pdf	
Neighborhood Effects On Crime For Female And Male Youth: Evidence From A Randomized Housing Voucher Experiment	Jeffrey R. Kling Jens Ludwig Lawrence F. Katz	EUA (Boston)	2004	Análise de Impacto	Demonstra que mudar o contexto socioeconômico em que se vivem as famílias, no longo prazo, não há impacto na criminalidade.	http://www.nber.org/papers/w10777.pdf	

	Long-Term Neighborhood Effects On Low-Income Families: Evidence From Moving To Opportunity	Jens Ludwig Greg J. Duncan Lisa A. Gennetian Lawrence F. Katz Ronald C. Kessler Jeffrey R. Kling Lisa Sanbonmatsu	EUA (Boston)	2013	Análise de Impacto	Demonstra que mudar o contexto socioeconômico em que se vivem as famílias, no longo prazo, não há impacto na criminalidade.	http://www.nber.org/mtopublic/final/MTO_AERPP_2013.pdf
--	---	---	--------------	------	-----------------------	---	---

5. Conclusão

Considerando o contexto brasileiro em relação ao crime, à violência e à segurança pública, é possível a reafirmação de alguns pontos que já são quase consenso entre os operadores da segurança pública brasileira e que dizem respeito à necessidade de concentrar esforços na focalização territorial e na institucionalização de ações e programas que visem articular e coordenar iniciativas de prevenção e repressão da violência. Segurança pública não pode ser reduzida apenas aos seus aspectos penais. E, para viabilizar esse movimento, deve-se priorizar o fortalecimento da dimensão da informação de qualidade e do *accountability*.

Isso porque, entre os aprendizados já acumulados pelas políticas de segurança no Brasil nos últimos 30 anos, as ações que mais tiveram êxito em reduzir homicídios têm sido aquelas concentradas sobre o já citado tripé: aproximação com a população (participação social, mecanismos controle e reforço dos direitos humanos), uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação (gestão da informação), e ações de articulação e integração das agências de segurança pública e justiça. E é por intermédio deste tripé que os programas analisados foram estruturados e muitos têm tido êxito em reduzir os índices de homicídios (vide relatório parcial da consultoria, entregue em dezembro de 2015).

O fortalecimento de sistemas de gestão da segurança pública, com a criação de mecanismos rigorosos de metas e indicadores de avaliação de desempenho, representa um dos mecanismos do eixo de modernização da gestão mais usados nas experiências nacionais. Esse processo provou-se fundamental em lugares como Estados Unidos e Colômbia não apenas para a redução dos indicadores de criminalidade, como também para a transformação da cultura e melhoria das práticas policiais. Entretanto, vários são os percalços que devem ser evitados, sobretudo no que respeito ao “gaming” e à descaracterização do sistema em direção apenas na sua lógica de reforço financeiro.

Para viabilizar o cumprimento de metas, os programas analisados também partem de propostas de articulação entre as agências envolvidas. Entre os principais desafios identificados, é preciso romper as dificuldades de articulação entre ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organizações, visto que estas tendem a seguir a rotina de seus projetos e processos. **Outra questão observada é a tendência de priorização das ações de repressão qualificada em relação à mobilização para ações de prevenção, assim como a centralidade da instituição policial como protagonista da política.** Se, por um lado, é preciso reconhecer o impacto positivo da melhora na gestão policial com a implementação dos programas – resultando em operações pautadas em inteligência e focalizadas em áreas críticas e, portanto, provocando um efeito mais imediato de redução do homicídio –, por outro lado é preciso avançar para a efetiva articulação com as áreas e atores da prevenção¹⁰. O grande desafio é implementar mecanismos para garantir a integração entre os diferentes atores.

¹⁰ Um dos efeitos dos programas é a centralidade das ações policiais em relação às demais, mas deve-se evitar que apenas elas ditem os rumos do projeto. Esse foi o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que agora perderam força, e do Pacto pela Vida de Pernambuco.

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

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

Enfim, o tema segurança pública envolve uma série de ações e políticas mais específicas: presença territorial, garantia da ordem pública democrática, de direitos, policiamento preventivo, de trânsito, ambiental e florestal, bombeiros e defesa civil, investigação criminal e persecução penal, controle de desordens, grandes eventos, distúrbios e do sistema prisional ou de medidas socioeducativas, ações especiais, aproximação com a comunidade, com a juventude, entre outras (Lima, 2015).

E, em torno dessa extensa e multifacetada agenda, que uma questão derivada ganha forma e intensidade: o Brasil carece de uma política mais eficiente de produção, coordenação e articulação de seus dados criminais, na ideia de que painéis de monitoramento de avaliação de dados e indicadores podem agregar e aperfeiçoar as capacidades institucionais vigentes e permitir maior transparência e prestação de contas por parte das instituições que compõem o chamado sistema de justiça

criminal brasileiro. A informação tem, por esta perspectiva, papel estratégico na viabilização de um novo projeto de país e de desenvolvimento.

O drama é que, enquanto essa política de informação não ganha forma, convicções e falsas verdades vão sendo assumidas e disseminadas, exigindo dos responsáveis pela produção e sistematização de dados da área uma atenção redobrada. Ao longo dos últimos anos, tem sido comum ouvir especialistas e a mídia comentando a indicação de um número mínimo de policiais por grupo de habitantes; o cálculo de quanto do total de homicídios é cometido por adolescentes; a propagação de que a Organização Mundial da Saúde considera que taxas superiores a 10 homicídios por 100 mil habitantes configurariam um quadro epidêmico de violência. O problema é que as referências acima simplesmente não existem e são reproduzidas sem nenhuma consistência ou critério técnico ou científico que as embasem. Elas são insumo do debate marcadamente ideológico e político que é travado no campo das políticas de justiça e segurança, já que há uma enorme disputa pelo significado do que venha a ser segurança, ordem e garantia de direitos no país (Lima, 2015).

Em outras palavras, se uma recomendação pode ser feita ao Banco, ela caminha na direção de se investir em parcerias com o Governo Federal e com os governos subnacionais na ideia de fortalecer seus sistemas de informação. Há, hoje, um esforço de padronização de categorias de classificação de registros e ocorrências em curso para a consolidação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública - SINESP, que poderiam ser objeto de pactuação por intermédio de oficinas técnicas e metodológicas apoiadas pelo Banco, bem como a oferta de operações de crédito que tenham por objetivo o desenho e implementação de sistemas de informações, revisão de fluxos operacionais de registro e auditoria da qualidade dos dados.

Afinal, se as ações que se mostraram mais exitosas são aquelas assentadas no tripé acima descrito, o seu eixo “informação” é aquele que parece dispor de maior consenso entre os profissionais da área e pode catalisar medidas que fortaleçam a ele e aos demais eixos. Só com informações mais qualificadas é que poderemos responder à dúvida se os gastos públicos com o aparato responsável por prevenir a violência e enfrentar o crime são ou não caros. Hoje sabemos que os recursos invertidos não são pequenos, mas não sabemos se eles são suficientes e/ou se eles, mais bem gerenciados, poderiam significar mais vidas poupadas e menos crimes cometidos.

Referências

ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. T. "Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil" Textos para Discussão Cedeplar. UFMG td311, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. 2007. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20311.pdf>.

ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. T. "Cost Effectiveness of violence programs in Brazil". Washington: World Bank Report, n. 36525, junho 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo. “Prevenção del delito y la violencia em America Latina y el Caribe: evidencia de las intervenciones del BID”. RE-378. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 2010.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. “Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro”. R-347. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 1998.

BECKER, S. e ICHINO, A. “Estimation of Average Treatment Effects Based on Propensity Scores”. The Stata Journal, V. 2 (4), p. 358-377, 2002.

BIDERMAN, C., DE MELLO, J. e SCHNEIDER, A. “Dry Law and Homicides: Evidence from the São Paulo Metropolitan Area” Economic Journal, Vol. 120, pp. 157-182, 2010.

BIDERMAN, C., LIMA, R. S., DE MELLO, J. M. P., SCHNEIDER, A. “Pax Monopolista and Crime: the Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo”. CAF Working Paper. N° 2014/03. 2014.

BOURGUIGNON, F., NUÑEZ, J. e SANCHEZ, F. “A structural model of crime and inequality in Colombia”. Journal of the European Economic Association, V. 1(2-3), p. 440-449, 2003.

BRICEÑO-LEÓN, R., VILLAVECES, A. e CONCHA-EASTMAN, A. “Understanding the uneven distribution of the incidence of homicide in Latin America”. International Journal of Epidemiology, V. 37, p. 751-757, 2008.

BUTCHART, Alexander. The Economic Dimensions of Interpersonal Violence. Geneva: World Health Organization. 2004. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42944/1/9241591609.pdf>

BUTCHART, Alexander. Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries Due to Interpersonal and Self-directed Violence. Geneva: World Health Organization. 2008. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596367_eng.pdf

CARNEIRO, L. P. “Violent crime in latin american cities: Rio de Janeiro and São Paulo”. In: Latin American and Caribbean Economic Association, 2000.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; Carvalho, Alexandre; Lobão, Waldir e Rodrigues, Rute. “Análise dos custos e consequências da violência no Brasil”. Texto para discussão nº 1284, IPEA, 2007.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. “Causas e consequências do crime no Brasil”. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

COHEN J.; LUDWIG, J. “Policing Crime Guns”. In.: Evaluating Gun Policy - Effects on Crime and Violence. Disponível em: <http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/Brookings-Burglary-Policing-Ch6-2003.pdf>, 2003. Último acesso em 03 de dezembro de 2015.

Crime Lab of The University of Chicago. Disponível em: <https://crimelab.uchicago.edu>. Último acesso em 21 de janeiro de 2016.

DONOHUE J.; LUDWIG J. “More COPS”. 2007. Disponível em: http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/COPS_brookings_brief_2007.pdf. Último acesso em 03 de Dezembro de 2015.

EHRlich, I. “Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation”. Journal of Political Economy, V. 81 (3), p. 521-565, 1973.

FAJNZYLBER, P. e ARAÚJO JR, A. “Violência e criminalidade”. Texto para discussão CEDEPLAR/FACE/UFMG, nº167, 2001.

FAJNZYLBER, P., LEDERMAN. D. e LOAYZA, N. “Inequality and violent crime”. Journal of Law and Economics, V. 45 (1), p. 1-39, 2002b.

FAJNZYLBER, P., LEDERMAN. D. e LOAYZA, N. “What causes violent crime?” European Economic Review, V. 46 (7), p. 1323-57, 2002a.

GLAESER, E. L. e SACERDOTE, B. “Why Is There More Crime in Cities?”. Journal of Political Economy, Vol. 107, No. S6, pp. S225-S258, 1999.

GROSSMAN, J. RESCH, N. e TIERNEY, J. “Making a Difference: An Impact Study of Big Brothers/Big Sisters (Re-issue of 1995 Study)”. 2000. Disponível em: http://ppv.issuelab.org/resource/making_a_difference_an_impact_study_of_big_brothersbig_sisters_re_issue_of_1995_study. Último acesso em 15 de dezembro de 2015.

HARTUNG, G. C. e PESSOA, S. “Fatores demográficos como determinantes da criminalidade”. Em: Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007.

HIGHSCOPE. HighScope Perry Preschool Study. Disponível em:

<http://www.highscope.org/Content.asp?ContentId=219%09>. Último acesso em 21 de janeiro de 2016.

KAHN, T. “Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo”. São Paulo Perspectiva [online]. 1999, vol.13, n.4, pp. 42-48. ISSN 0102-8839. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a04.pdf>. Último acesso em 21 de janeiro de 2016.

LEVITT, S. “The effect of prison population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation”. 1996.

Disponível em: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittTheEffectOfPrison1996.pdf>. Último acesso em 03 de dezembro de 2015.

LUDWIG, J., PHILLIPS D. “The Benefits and Costs of Head Start”. 2007. Disponível em:

http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/SRCD_Headstart_2007.pdf. Último acesso em 15 de dezembro de 2015.

NISKANEN, William A. “Crime, police and root causes”. CATO Institute Policy Analysis, nº 218, 1994.

PATTERSON, E. B. “Poverty, income inequality and community crime rates”. Criminology, V. 29 (4), p. 755-776, 1991.

RATTON, José Luiz. “Avaliando o desempenho e a sustentabilidade do Pacto Pela Vida em Pernambuco”. Setembro de 2015.

Disponibilizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

RONDON, V. V. e ANDRADE, M. V. 2003. “Custos da criminalidade em Belo Horizonte.” Economia, V. 4 (2), p. 223–259.

SCHWEINHART, L. “Benefits, Costs, and Explanation of the High/Scope Perry Preschool Program”. 2003. Disponível em:

http://www.highscope.org/file/Research/PerryProject/Perry-SRCD_2003.pdf. Último acesso em 03 de Dezembro de 2015.

SINHORETTO, J. ; LIMA, R. S. Narrativa Autoritária e Pressões Democráticas na Segurança Pública e no Controle do Crime.

Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar. v. 5, p. 119-141, 2015.

SOARES, Gláucio A. D.; e CERQUEIRA, Daniel. “Estatuto do Desarmamento. Um tiro que não saiu pela culatra”. Insight Inteligência. Ano XVII. No. 68, 2015.

SOARES, R.R. e NARITOMI, J. “Understanding high crime rates in Latin America: The role of social and policy factors”. Em: Di Tella, R., Sebastian Edwards e Ernesto Schargrodsky (Eds.).

The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

SOARES, R.R. e VIVEIROS, I. "The 'Program of Integration and Management in Public Safety' in Minas Gerais, Brazil: A Descriptive Analysis". In: Cook, P. J., Machin, S., Marie, O. e Mastrobuoni, G. eds. Lesson of Economics of Crime: What reduces offending?. Massachusetts Institute of Technology. 2013.

WASELFSZ, J. J. "Mapa da violência dos municípios brasileiros". Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2007.

World Bank. "Crime, violence and economic development in Brazil: elements for effective public policy". World Bank Report nº 36525, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, 2006.