



Os Custos da Violência – Estratégias de Segurança e Justiça à Luz da Equação Repressão X Prevenção

Daniel Cerqueira

Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
(DIEST/IPEA)

Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul, 11/04/2016

Taxa de Homicídios

BR

RS

Variação desde 1980

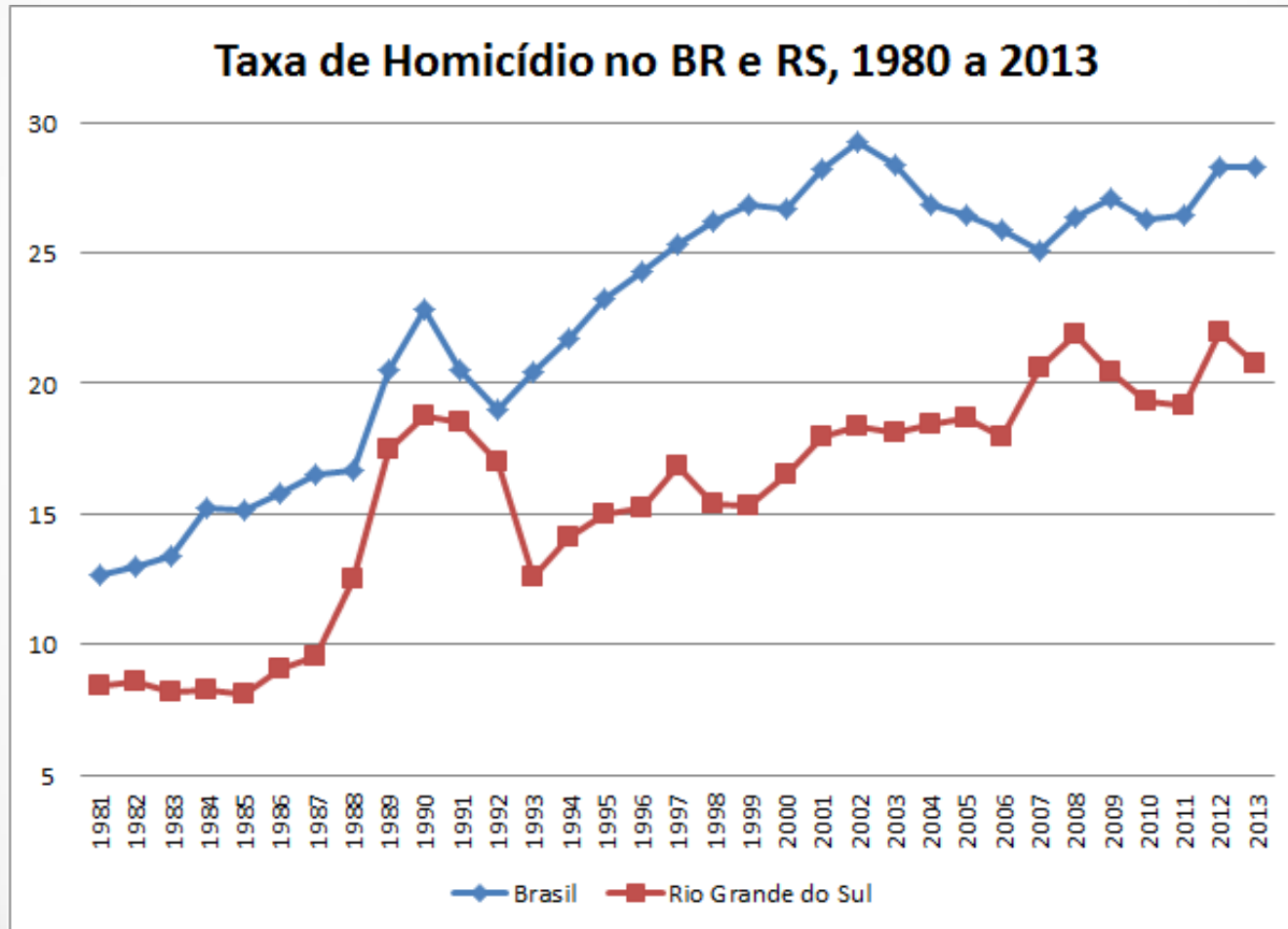
144%

155%

Variação desde 2000

6%

26%

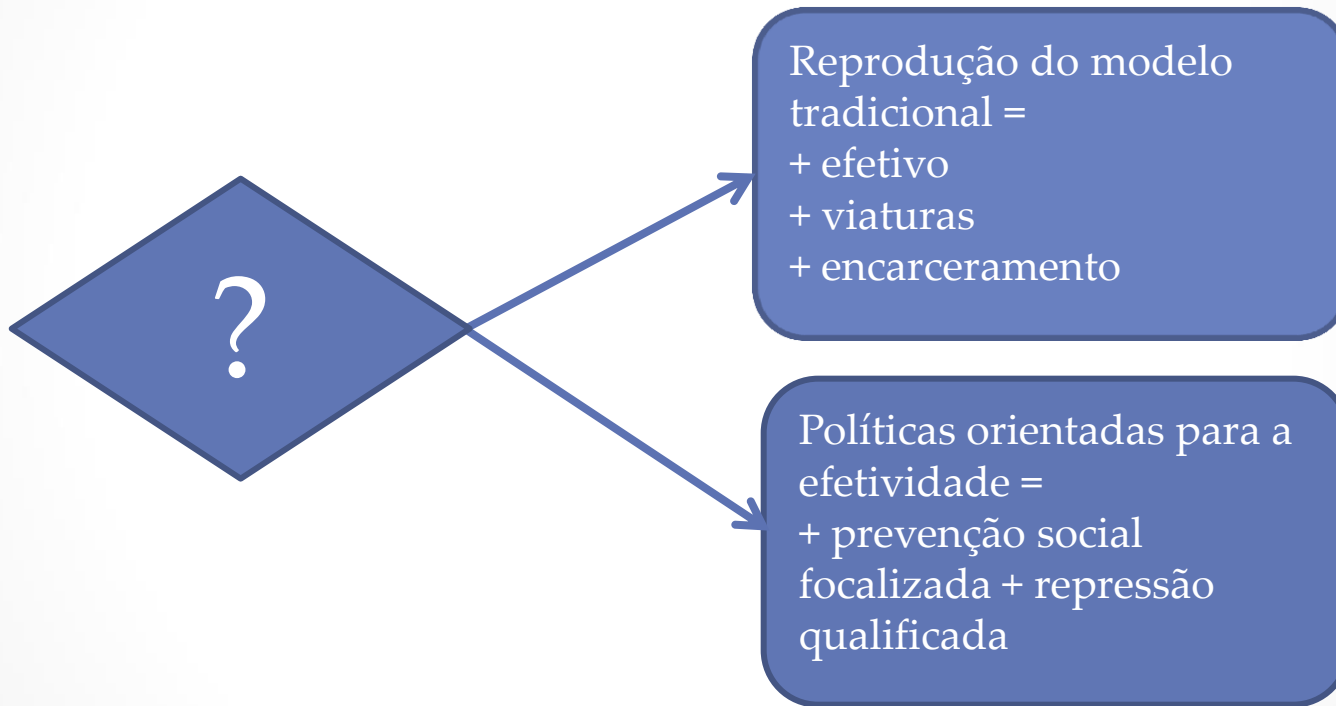


Custo social da violência

Componente	Ano de Cálculo	% do PIB	Bilhões de R\$ (PIB 2014)
Custo Social da Violência (I)		4.11%	227
Sistema de Saúde	2003	0.06%	3
Perda de Capital Humano*	2012	2.50%	138
Segurança Privada	2004	0.80%	44
Seguros	2004	0.75%	41
Despesas com a Segurança Pública (II)		1.30%	72
Segurança Pública	2013	1.20%	66
Prisões e medidas socioeducativas	2013	0.10%	6
Custo da violência no Brasil (I+II)		5.41%	299

Fonte DIEST/IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. * Trata-se de uma aproximação com base no cálculo produzido para 2010, onde se considerou que o crescimento na taxa de homicídio entre 2010 e 2012 afetou de forma linear o custo.

O que fazer?



Cenário 1: mais do mesmo

(P/ diminuir a taxa de homicídios por 100 mil hab. => de 29 p/ 10.)

Hipótese otimista:

Elasticidade da Despesa em Seg. Pub. = 0,13
(não existem rendimentos marginais decrescentes)

Além dos cerca de R\$ 66 bilhões a.a.,
seriam necessários outros R\$ 277 bilhões.

Contudo, o debate gira em torno de:
aumentar o efetivo; comprar viaturas;
encarcerar.

Do arcaico ao moderno

Rio de Janeiro, final dos anos 90:

Diálogo entre o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da PM:
“ – Por que os Srs. fazem Blitze sempre nos mesmos locais, nos mesmos dias da semana? Qual a efetividade destas ações? Quantos recursos são empregados?”

E o Comandante estupefato com tão descabida pergunta, francamente, respondeu:

“ – Não sei. Faço porque sempre fizemos.”

Kansas City, 1971:

Chefe do Dep. de Polícia da Kansas City (Clarence M. Kelley):

“Many of us in the department had the feeling we were training, equipping, and deploying men to do a job neither we, nor anyone else, knew much about.”

Por que a replicação do modelo atual não funciona?

- Do modelo tradicional de polícia à revolução dos anos 60/70:
 - Do incidente à causa;
 - Da ideologia belicista à coprodução da segurança pública;
 - Do ciclo policial repartido;
 - Da ausência de mecanismos básicos de gestão orientada para a efetividade (com sistema de incentivos: valorização e incentivos);
 - Da falta de transparência e de mecanismos de controle quanto ao desvio de conduta pessoal e padrões institucionais (questão do controle externo).

Sobre os efeitos teóricos do encarceramento

- Três canais do aprisionamento => diminuição de crimes:
 - Incapacitação;
 - Dissuasão geral; e
 - Dissuasão específica.
- Três canais do aprisionamento => aumento de crimes:
 - Escola do crime;
 - Depreciação do capital humano e estigma;
 - Arregimentação e pactuação forçada;
- É preciso qualificar:
 - Punição não é sinônimo de prisão, existe, as alternativas penais, monitoramento eletrônico, etc.;
 - Quem realmente precisa ficar encarcerado?
 - Apostar na mediação, no debate das responsabilidades, no diálogo e na reparação de danos talvez seja mais efetivo, além de mais barato.

Um retrato em branco e preto do sistema prisional no Brasil

Indicador	Proporção de Estabelecimentos	Número Estabelecimentos
Com excesso de ocupação (em %)	53% (déficit de 25% em média)	541
Cujos presos provisórios NÃO são mantidos separados dos presos em cumprimento de pena	80%	1723
Cujos presos primários NÃO são mantidos separados dos presos reincidentes	79%	1723
Cujos presos NÃO são mantidos separados conforme a natureza do delito cometido (periculosidade)	69%	1723
Cujos presos portadores de doenças infectocontagiosas NÃO são mantidos separados dos demais	82%	1686
Em que NÃO há assistência jurídica da Defensoria Pública	36%	1723
Em que NÃO há camas para todos os presos	50%	1723
Em que NÃO há janelas nas celas	25%	1695
Em que NÃO há fornecimento de material de higiene pessoal	41%	1723
Em que NÃO há controle de qualidade no preparo da alimentação	29%	1577
Em que o ambulatório NÃO possui prontuários de acompanhamento a saúde dos presos	40%	1643
Oportunidades de trabalho: vagas de trabalho como % da ocupação	26%	337
Em que os presos NÃO recebem, anualmente o atestado de pena a cumprir	65%	1404

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. Elaboração IPEA/DIEST

Efeito do encarceramento na literatura empírica internacional

- Dificuldades metodológicas de medir o efeito causal;
- Há um consenso na literatura empírica: endurecimento das leis não são medidas efetivas para coibir a criminalidade violenta;
- Uma grande resenha sobre o assunto é devida a Webster and Doob (2003, p. 143)

*“The literature on the effects of sentence severity on crime levels has been reviewed numerous times in the past twenty-five years. Most reviews conclude that there is little or no consistent evidence that harsher sanctions reduce crime rates in Western populations. Nevertheless, most reviewers have been reluctant to conclude that variation in the severity of sentence does not have differential deterrent impacts. A reasonable assessment of the research to date – with a particular focus on studies conducted in the past decade – is that **sentence severity has no effect on the level of crime in society**”.*

Custo do encarceramento no Brasil

- Custos explícitos:
 - Construção de uma vaga ~ R\$ 70.000,00
 - Custo anual por preso ~ R\$ 20.000 a R\$ 25.000,00
 - Custos não contabilizados com saúde; justiça; transferência de presos; polícia, etc.
- Custos Implícitos:
 - Custo de oportunidade do terreno;
 - Custo de oportunidade do tempo dos detentos;
 - Custo intangível de descumprimento da Lei pelo Estado;
- Custo anual de um aluno no ensino médio na escola ~ R\$ 2.500,00. Isto não diz nada sobre a racionalidade?

Políticas orientadas para a efetividade (segundo as boas práticas internacionais)

1. Comprometimento da principal autoridade, além da mobilização e articulação de todas as forças da sociedade;
2. Sistema de planejamento e gestão, baseado em: indicadores precisos (inclusive territoriais); diagnósticos, monitoramento e avaliação do que é efetivo; e sistema de incentivo: valorização e punição;
3. Difusão de técnicas e construção de espaços de prevenção, mediação, negociação de conflitos;
4. Repressão qualificada, com inteligência e controle;
5. Ações preventivas sociais focalizadas nas crianças e jovens das regiões mais vulneráveis.

Por que avaliar?

1. Proporcionar às entidades governamentais e à sociedade civil, meios de **aprender**, às custa das experiências passadas;
2. Melhorar a prestação de serviços, o planeamento e **otimizar o emprego de recursos**;
3. Demonstrar os resultados às partes interessadas (financiadores, clientes, gestores, trabalhadores etc.) proporcionando **maior transparência** às ações.
4. **Estimar o impacto** de um programa.
5. Retroalimentar o programa de informações para **facilitar seu gerenciamento**.
6. Obter **orientações para modificações** nos recursos e processos.
7. **Verificar** se as **ações** planejadas estão sendo realmente **implementadas**.
8. Produzir **comparações entre programas** e decidir qual deve ser mantido.
9. Examinar programas efetivos para **replicação** em outros locais.
10. Favorecer o aprendizado e a disseminação do conhecimento nas organizações: a avaliação amplia o conhecimento dos gestores e suas equipes e, **cria oportunidades de reflexão para os envolvidos na construção coletiva de soluções**.

Um exemplo do Washington State Institute for Public Policy (WSIPP)

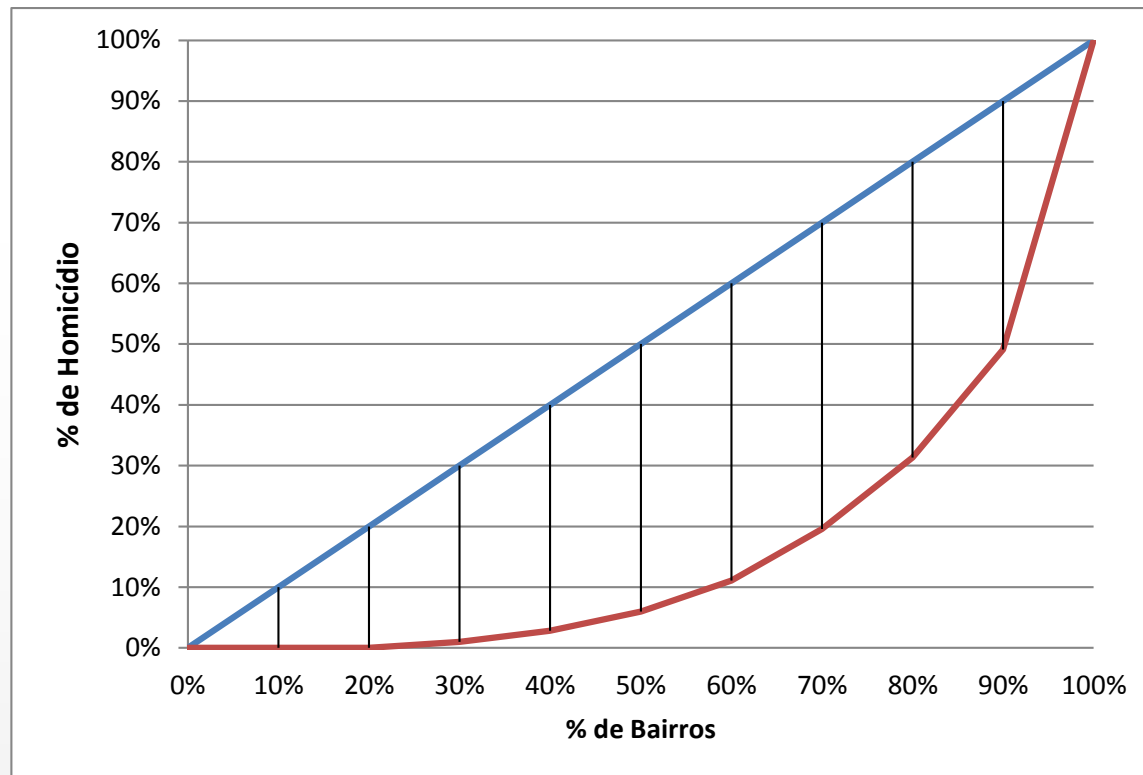
#	Programa	Benefício/Custo (em US\$)
Correctional Interventions for Adult Offenders		
1	Offender Re-entry Community Safety Program (dangerously mentally ill offenders)	1.75
2	Electronic monitoring (radio frequency or global positioning systems)	n/e
3	Therapeutic communities for offenders with co-occurring disorders	7.40
4	Drug Offender Sentencing Alternative (for drug offenders)	14.89
5	Correctional education (basic or post-secondary) in prison	19.62
6	Vocational education in prison	13.21
7	Risk Need & Responsivity supervision (for high and moderate risk offenders)	4.91
8	Outpatient/non-intensive drug treatment (incarceration)	31.34
9	Mental health courts	6.75
10	Inpatient/intensive outpatient drug treatment (incarceration)	14.82
11	Case management: swift & certain/graduated sanctions for substance abusing offenders	4.01
12	Drug Offender Sentencing Alternative (for property offenders)	7.49
13	Drug courts	3.38
14	Cognitive behavioral treatment (for high and moderate risk offenders)	24.72
15	Therapeutic communities for chemically dependent offenders (community)	4.67
16	Work release	11.19
17	Therapeutic communities for chemically dependent offenders (incarceration)	2.48
18	Employment training/job assistance in the community	43.26
19	Outpatient/non-intensive drug treatment (community)	10.85
20	Correctional industries in prison	4.74
21	Intensive supervision (surveillance & treatment)	1.57
22	Case mgmt for offenders with SA	1.79
23	Inpatient/intensive outpatient drug treatment (community)	3.96
24	Case management: not swift and certain for substance abusing offenders	0.84
25	Intensive supervision (surveillance only)	(0.59)
26	Domestic violence perpetrator treatment	(4.41)

...Continuação

#	Programa	Benefício/Custo (em US\$)
Prison		
27	For lower risk offenders, decrease prison average daily population by 250, by lowering length of stay by 3 months	4.34
28	For moderate risk offenders, decrease prison average daily population by 250, by lowering length of stay by 3 months	1.04
29	For high risk offenders, decrease prison average daily population by 250, by lowering length of stay by 3 months	(0.55)
	Police (results are per-officer)	
30	Deploy one additional police officer with hot spots strategies	7.00
31	Deploy one additional police officer with statewide average practices	6.50
Correctional Interventions for Juvenile Offenders		
32	Functional Family Therapy (youth in state institutions 2)	18.42
33	Aggression Replacement Training (youth in state institutions)	37.19
34	Functional Family Therapy (youth on probation)	11.28
35	Aggression Replacement Training (youth on probation)	22.94
36	M ultidimensional Treatment Foster Care	4.85
37	Family Integrated Transitions (youth on probation)	3.36
38	M ultisystemic Therapy	4.53
39	M ultidimensional Family Therapy (M DFT) for substance abusers	3.62
40	Family Integrated Transitions (youth in state institutions)	2.30
41	M ultisystemic Therapy for substance abusing juvenile offenders	2.95
42	Drug court	4.66
43	M ultisystemic Therapy for juvenile sex offenders	2.37
44	Functional Family Parole (with quality assurance)	3.30
45	Coordination of Services	16.01
46	Therapeutic communities for chemically dependent juvenile offenders	2.02
47	Victim offender mediation	7.25
48	Other chemical dependency treatment for juveniles (non-therapeutic communities)	1.30
49	Scared Straight	(195.61)
Prevention		
50	Nurse Family Partnership for low-income families	2.73
51	Early childhood education for low income 3- and 4-year olds	3.15

Por que focalizar?

- 81 municípios focalizados pelo PNRH concentravam 22.776 homicídios (48,6%), em 2014;
- Todos os incidentes aconteceram em 4.706 bairros.
- Todavia, alta concentração em poucos bairros. Ex: Rio:

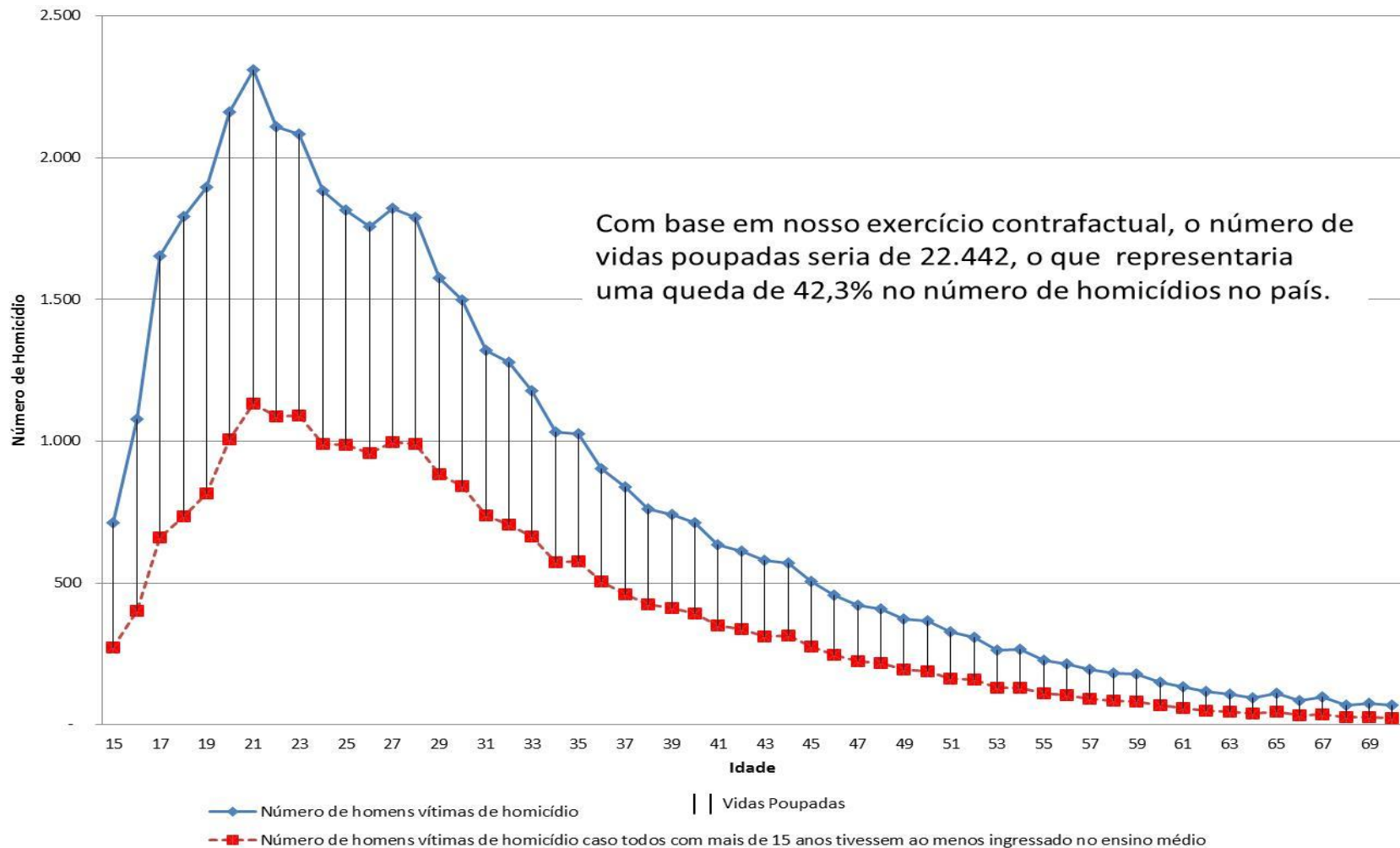


O efeito da educação sobre o crime

- Teoria interacional [Thorneberry, 1996],
- Padrões empíricos: Graham e Bowling (1995) e Flood-Page et al. (2000), Legge (2008) e Hunnicutt (2004).
- Chioda, De Mello e Soares (2012) => Bolsa-Família: A expansão do programa associado ao aumento da escolarização de adolescentes entre 16 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade, contribuiu para diminuir homicídios.
- Cerqueira e Moura (2014, 2015) => o efeito causal das oportunidades no mercado de trabalho e educacionais sobre a taxa de homicídios nos municípios brasileiros. Para cada 1% a mais de jovens entre 15 e 17 anos nas escolas, há uma diminuição de 2% na taxa de homicídio do município
- Cerqueira e Coelho (2015) => homens com até sete anos de estudo possuem 15,9 vezes mais chances de sofrer homicídio que aqueles com nível universitário.

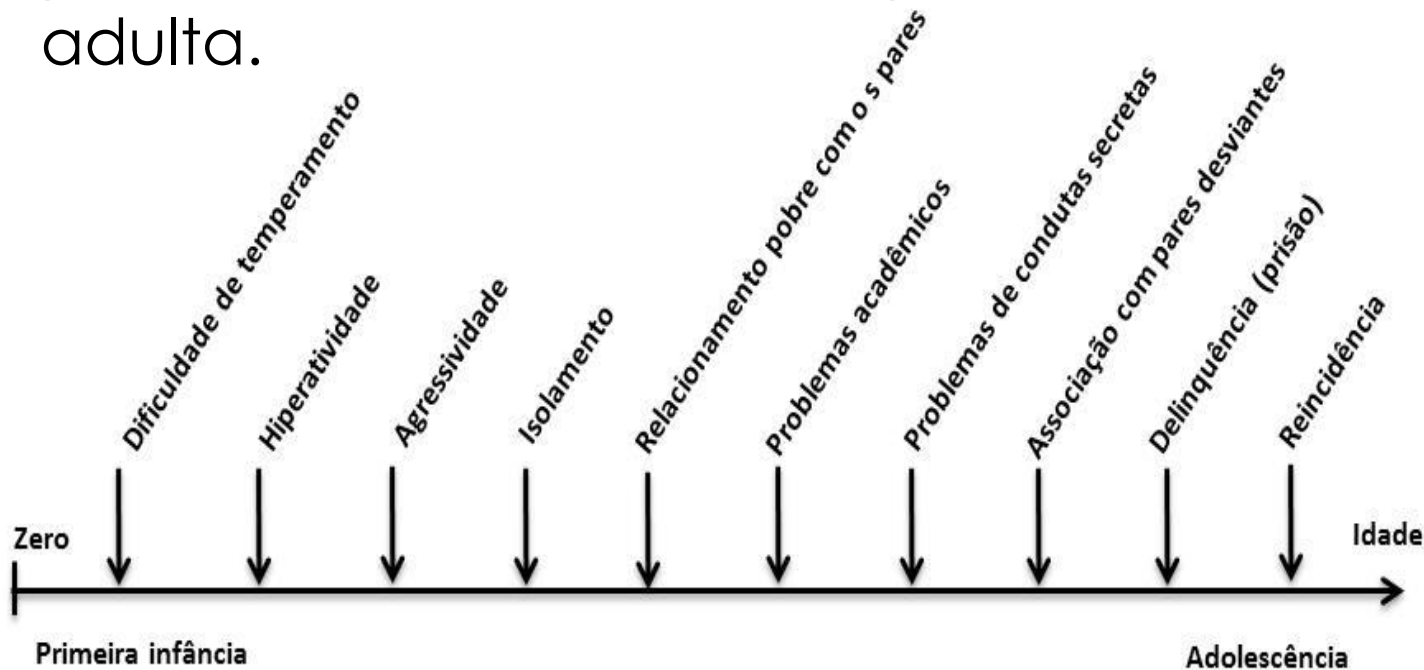
E se tivéssemos investido em nossas crianças e jovens?

Número Observado de Homicídios, por Idade, em 2010 e Número de Homicídios no Cenário Contrafactual (todo jovem na escola)



Trajatórias individuais e oferta e demanda por educação

- Diferentes dimensões de problemas comportamentais [Loeber, 1996], que se iniciam na primeira infância (zero a seis anos), mas que podem persistir ao longo do tempo, gerando um processo dinâmico com implicações até a idade adulta.

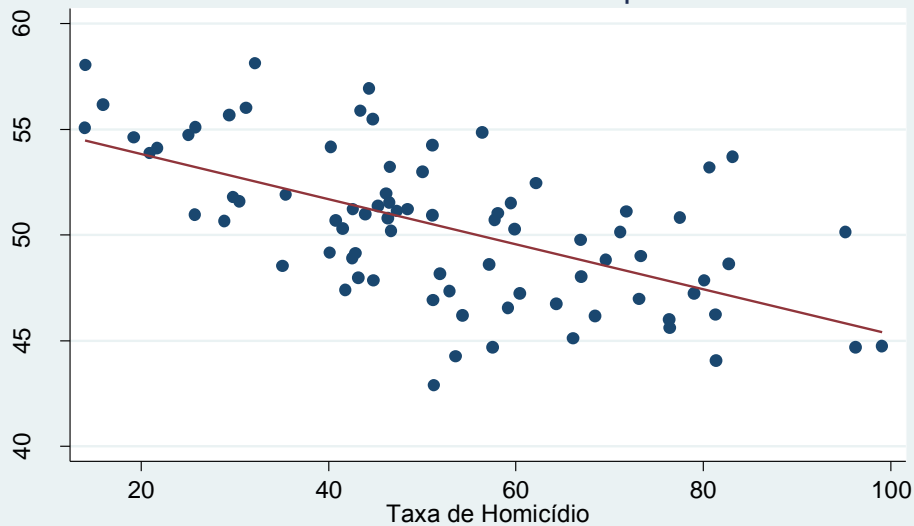


Olhando várias dimensões educacionais: correlação entre indicadores de educação e a taxa de homicídio nos municípios brasileiros

Variável correlacionada	Brasil	
	Correlação	P-valor
Regularidade do corpo docente	-0,089122	0
Nível Socioeconômico	-0,138577	0
Complexidade de Gestão Escola	0,094398	0
Percentual de Docentes com curso superior - Fundamental	-0,148136	0
Média de Alunos por Turma - Fundamental	0,274893	0
Média de Horas-Aula diária – Fundamental	-0,043138	0,001281
Taxa de Distorção Idade-Série – Fundamental	0,20762	0
Taxa de Reprovação – Fundamental	0,21774	0
Taxa de Abandono – Fundamental	0,218138	0
Indicador de Esforço Docente – Fundamental	-0,027796	0,038041
Percentual de Docentes com curso superior – Médio	-0,035319	0,008384
Média de Alunos por Turma – Médio	0,220317	0
Média de Horas-Aula diária – Médio	0,047423	0,000399
Taxa de Distorção Idade-Série - Médio	0,209858	0
Taxa de Reprovação – Médio	0,163244	0
Taxa de Abandono - Médio	0,174401	0
Indicador de Esforço Docente - Médio	0,055109	3,90E-05

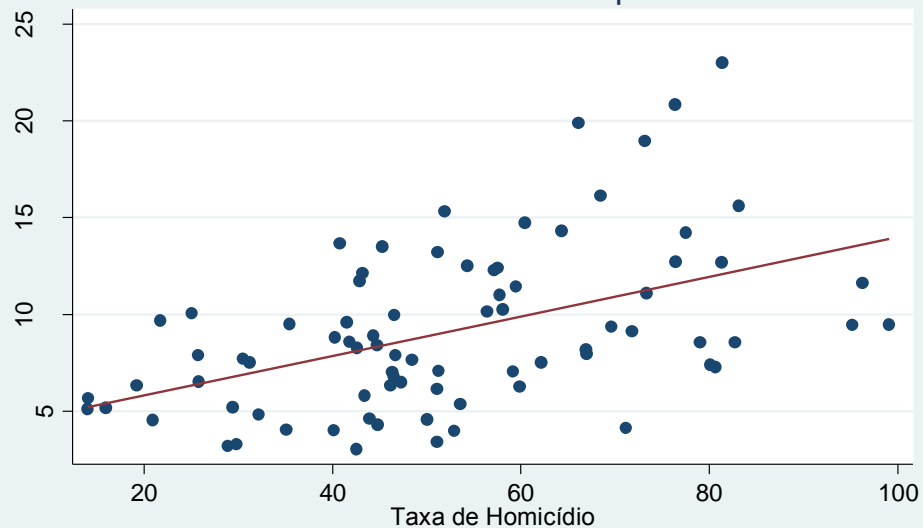
Fonte: A partir das informações do Censo Escolar 2014 do INEP/MEC e do MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração Diest/Ipea.

Índice Socioeconômico das Famílias dos Alunos e Taxa de Homicídio nos Municípios do PNRH



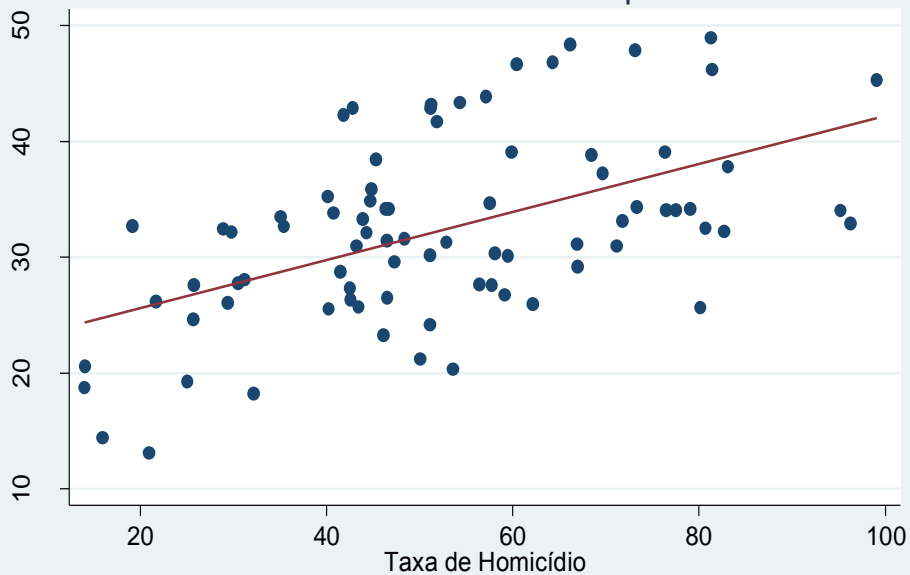
Fonte: MS/SVS/CGIC - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM, e INEP/MEC. Período 2014. Elaboração diest/lpea.

Taxa Média de Abandono Escolar no Ensino Médio e Taxa de Homicídio nos Municípios do PNRH



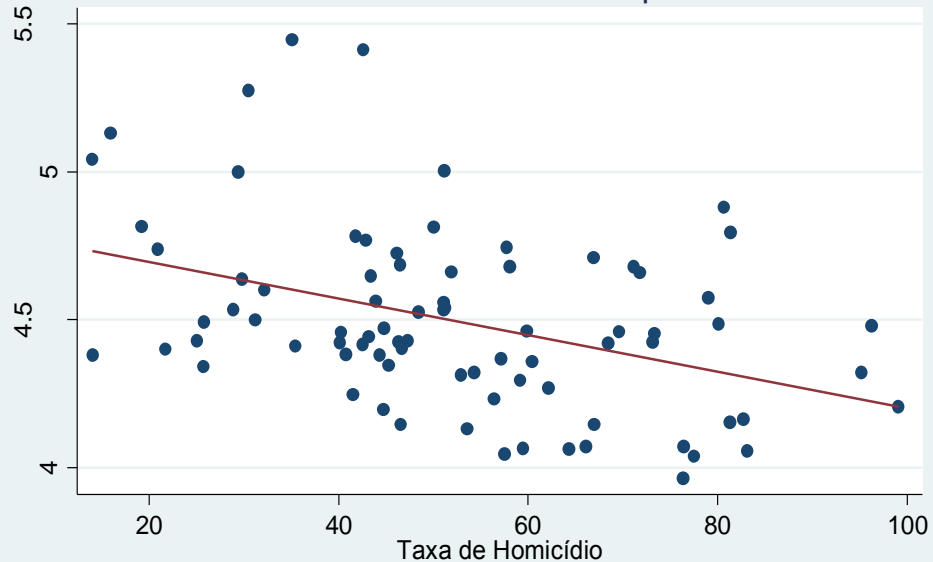
Fonte: MS/SVS/CGIC - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM, e INEP/MEC. Período 2014. Elaboração diest/lpea.

Taxa Média de Distorção Idade-Série no Ensino Médio e Taxa de Homicídio nos Municípios do PNRH



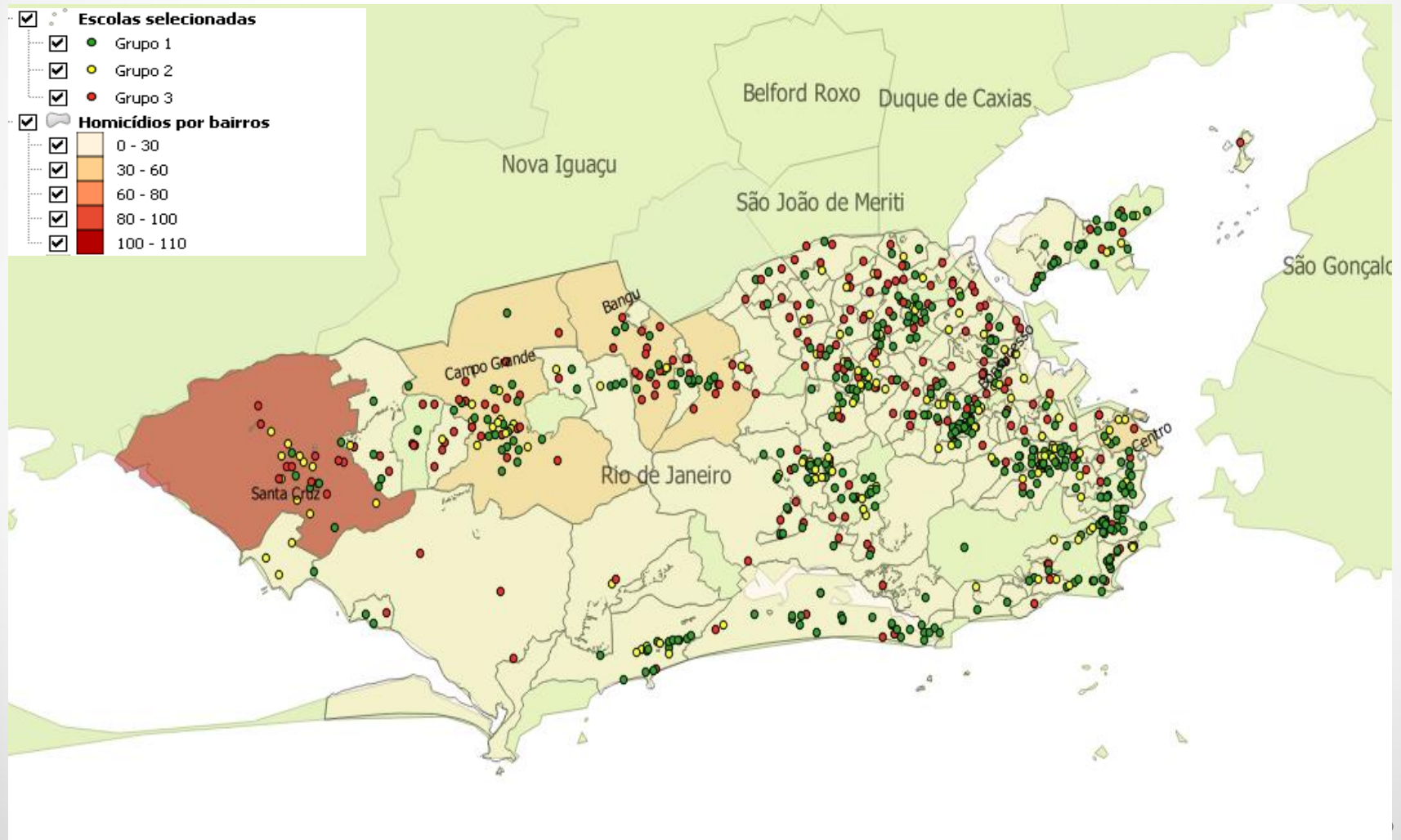
Fonte: MS/SVS/CGIC - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM, e INEP/MEC. Período 2014. Elaboração diest/lpea.

Média de Horas-Aula Diária no Ensino Fundamental e Taxa de Homicídio nos Municípios do PNRH

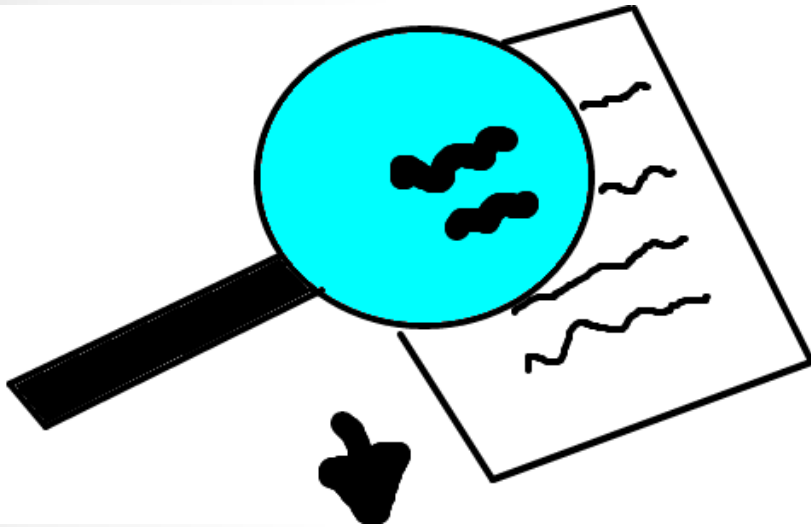


Fonte: MS/SVS/CGIC - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM, e INEP/MEC. Período 2014. Elaboração diest/lpea.

Taxa de abandono escolar no ensino médio e homicídio no Rio de Janeiro



Um exemplo comparando as condições educacionais nos 30 bairros mais e menos violentos na cidade do Rio de Janeiro



Taxa de Distorção Idade-Série - no Ensino Médio (melhor 0 - 100)	Taxa de Reprovação - no ensino Médio (melhor 0 - 100)	Taxa de Abandono - no ensino Médio (melhor 0 - 100)
---	--	--

Média dos 30 bairros mais violentos	36,2	16,3	7,5
Média dos 30 bairros mais pacíficos	6,3	1,7	2,0

Fonte Sinesp/Senasp/MJ e Inep/Mec. Elaboração Ipea/Diest. Trata-se de um cálculo meramente ilustrativo, onde contabilizamos os últimos 30 bairros da Tabela 8.

Conclusões

- O sistema de segurança pública hoje no Brasil está falido. Reproduz métodos arcaicos cujos resultados são desconhecidos;
- A mudança exige reformas constitucionais e reformas gerenciais, que dependem do comprometimento do governante;
- No bojo das reformas gerenciais, precisamos:
 - Medir e avaliar o resultado dos programas;
 - Introduzir um sistema de incentivos com valoração profissional, cobrança de resultados e controle/punição quanto aos desvios pessoais e institucionais;
 - Instituir programas para prevenir e mediar conflitos;
 - Promover programas focalizados territorialmente e nas crianças e jovens, cujos objetivos visam aumentar o capital humano e fortalecer os elos de concordância com os valores sociais;