

ISSN 0102-8839

SÃO PAULO EM

PERSPECTIVA

VOLUME 21 / Nº 1 / JANEIRO-JUNHO 2007

REVISTA DA FUNDAÇÃO SEADE

pesquisas sobre violência I

AS LIMITAÇÕES DA CONTABILIDADE OFICIAL DE CRIMES NO BRASIL

o papel das instituições de pesquisa e estatística

EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI

Resumo: O artigo objetiva examinar as limitações dos sistemas de produção de dados e informações oficiais em Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil, sugerindo-se que a participação dos institutos de pesquisa é fundamental para a construção de qualidade nas informações produzidas.

Palavras-chave: Segurança pública. Produção de informações. Institutos de pesquisa.

Abstract: This article reviews the limitations of the official information in Criminal Justice in Brazil and suggests that the research institutes have an important role in the accreditation of the information produced.

Key words: Criminal justice. Information production. Research institutes.

Um primeiro grande problema relativo à contabilidade de comportamentos ilegais na sociedade, percebidos por meio de estatísticas oficiais de criminalidade, produzidas a partir de registros administrativos, tais como Boletins de Ocorrência ou Declarações de Óbito, refere-se à abrangência das estatísticas oficiais e aos problemas de subnotificação. É evidente que, como refletem as informações que chegam ao conhecimento do Estado, as estatísticas oficiais em segurança pública implicam variados graus de subnotificação, em virtude das ocorrências ou fatos que não chegam ao conhecimento da polícia ou do Estado. Coelho (1978, p. 153) chamava a atenção para o fato de que “as estatísticas oficiais refletem a propensão diferenciada das diversas camadas sociais em registrar queixas relativas a certos crimes, ou em comunicar ocorrências criminosas”, o que levaria a problemas de subnotificação, seja devido a uma sensação de irrelevância ou ineficácia da medida – por exemplo, quando estas ocorrências referem-se a crimes não violentos (como furto de pequenos valores) –, seja em virtude da sensibilidade cultural ou simbólica associada a determinadas ocorrências, tais como aquelas relativas a crimes ocorridos no ambiente familiar ou que envolvam conhecidos, crimes de natureza sexual e outras modalidades criminosas deste tipo. Nesses casos, as estatísticas policiais são reconhecidamente falhas para a mensuração global do movimento criminal de uma dada sociedade e devem ser complementadas por outro tipo de dados, tais como pesquisas de vitimização.

Problema semelhante pode ser inferido quando se analisa a influência de fatores operacionais, políticos ou conjunturais no registro ou na possibilidade de registrar ocorrências determinadas, tais como a influência de cruzadas morais (COELHO, 1978; PAIXÃO, 1986) contra certos tipos de crimes ou contravenções (tal como acontece em campanhas contra o tráfico de drogas, a prostituição, o jogo do bicho ou a exploração de caça-níqueis), e na aplicação sistemática de práticas específicas de ação policial ou de fiscalização de posturas (*blitz* de trânsito, confisco de mercadorias de ambulantes, uso regular e disseminado de bafômetros).

Um outro grande problema referente às tendências criminais captadas por contagem de registros administrativos, tais como boletins ou registros de ocorrência, atestados de óbito, depoimentos ou registros de outra natureza, é o fato de que estas informações refletem, além da percepção dos atores que coletam ou processam tais dados, os percursos institucionais a eles associados, seja na coleta, agregação, consistência e processamento, seja na produção de estatísticas ou relatórios (COELHO, 1978, p. 153; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 40; PAIXÃO, 1986). A consequência disso é que estes registros tenderão a refletir os valores, atitudes e crenças destes atores e de suas instituições. Nas palavras de Biderman e Reiss (apud MOSHER; MIETHE; PHILLIPS, 2002, p. 171):

qualquer conjunto de estatísticas criminais, incluindo aquelas oriundas de pesquisas de survey, envolve o processamento institucional e avaliativo de denúncias ou depoimentos das pessoas. Conceitos, definições, modelos quantitativos e teorias devem, então, serem ajustados ao fato de que os dados não são um universo objetivamente observável de "atos criminais", mas, ao contrário, esses mesmos eventos definidos, capturados e processados segundo algum mecanismo institucional.

Concepções legais ou operativas do Direito, por exemplo, são excepcionalmente significativas neste caso, pois orientam a forma pela qual a "atividade criminosa" será lida ou processada institucionalmente, especialmente pelas organizações policiais. His-

toricamente no Brasil, por exemplo, já está bastante documentado, em pesquisa e na bibliografia, o uso generalizado e discricionário pela Polícia de tipificações e classificações sociais, adequadas *a posteriori* a provisões legais, disponibilizadas para a construção organizacional da ocorrência, queixa, anotação ou inquérito dentro de uma ordem institucional específica. Essa metodologia de trabalho operacional, "o inquérito de trás para frente", nas palavras de Paixão (1982, p. 75), representa economia de recursos logísticos e reforço de traços culturais, institucionais e simbólicos, uma vez que permite, legítima e reforça o exercício do conhecimento profissional do policial, por meio da valorização da informação "da rua", do tirocínio individual na habilidade investigatória. Assim,

comunicada uma ocorrência e existindo uma vítima, a investigação busca não tanto a apuração do crime, mas a identificação, na "clientela marginal" da organização, de possíveis autores do crime. Para isso não são necessárias categorias legais; antes, são usadas tipificações, isto é, teorias de senso comum policial que categorizam e avaliam objetos, indivíduos ou comportamentos, que articulam atos (modalidades de ação criminosa) a comportamentos e atitudes típicos de atores. Tipificações surgem tanto da experiência subjetiva do policial quanto de seu treinamento prático adquirido na carreira (PAIXÃO, 1982, p. 75).

Por um lado, essa cultura organizacional permitiria ao policial colocar-se como intermediário nas demandas dos cidadãos, não só como representante privilegiado do Estado, mas fundamentalmente também como especialista, pois seu reconhecimento público o credencia como interlocutor qualificado, muitas vezes de forma independente da classe social do demandante. Por outro lado, essa característica acaba implicando o uso individualizante do conhecimento profissional, evidente através da profusão de referências às unidades especializadas e ao reconhecimento organizacional de sua prevalência temática ou operacional. Os efeitos perversos seriam evidentes, traduzindo-se na ausência de coesão e integração organizacionais, com funestas consequências para o processamento universal das demandas da sociedade:

o paradoxo da discrição (ou a tensão entre burocracia e profissionalismo, estrutura formal e atividades práticas, controle e autonomia) aproxima a análise da organização policial [...] do contrário do paradigma convencional que vê, na implementação de um modelo racional, a lógica da atividade organizacional, definindo organizações (policiais) como sistemas debilmente integrados, onde elementos organizacionais são apenas frouxamente ligados uns aos outros e atividades e regras são frequentemente violadas (PAIXÃO, 1982, p. 67).

Da mesma forma, estas tipificações, tendo em vista que constituem referências fundamentais para a atuação do policial, poderiam produzir discriminações sistemáticas, calcadas em estereótipos sobre regularidades associadas a características socioeconômicas adscritas à natureza do infrator ou criminoso e, então, à penalização sistêmica de grupos sociais específicos que, de alguma forma, combinem com estes estereótipos (COELHO, 1978, p. 153-154).

Além disso, tal como observado por Lima (2004, p. 2), os fenômenos criminais tenderão a ser reinterpretados a partir de lógicas que privilegiam o rol de conhecimentos jurídicos e/ou policiais e o éthos representado por estas corporações profissionais, que acabariam por “retroalimentar práticas fragmentadas da ação do estado”, por meio da repulsão ou desqualificação automática de outras lógicas, ou conjunto de conhecimentos. Neste sentido, o segredo passaria a ser o instrumento ritualístico de reforço e proteção destas lógicas, através da negação à opinião pública do conhecimento dos mecanismos de funcionamento do sistema de justiça criminal (LIMA, 2004, p. 6; LIMA, 2006, p. 39-42), e a “opacidade” das informações seria a consequência da incapacidade de transformar a informação em subsídio para a construção e o funcionamento de políticas públicas. Assim, a questão central passaria a ser a necessidade de “traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional” (CEPIK apud LIMA, 2004, p. 11).

Essas dimensões podem reforçar o modelo excludente do espaço público brasileiro, por meio da sobreposição de diferentes “sistemas de verdade” na promoção e execução da Justiça (KANT DE LIMA, 2001, p. 114) que competem entre si, anulando-se:

de um lado, o modelo igualitário constitucional, que determina prerrogativas e salvaguardas legais ao processo penal, tal como a presunção da inocência; e, de outro, a aplicação hierarquizada destas prerrogativas, pelos atores do sistema de justiça criminal. Assim, a organização policial funcionaria como uma ligação entre “o sistema judicial elitista e hierarquizado e o sistema político igualitário” (KANT DE LIMA, 1995, p. 7-8), encurralada entre critérios excludentes na aplicação desigual da Lei:

ao aplicar desigualmente a Lei, a Polícia evita, por um lado, que os “criminosos em potencial” beneficiem-se dos dispositivos constitucionais igualitários. Por outro lado, quando as pessoas envolvidas pertencem às classes médias ou altas, a Polícia, ao aplicar a Lei e atuar de maneira compatível com os dispositivos constitucionais igualitários, restabelece a fê dos não-marginais nos princípios democráticos do sistema político brasileiro. De fato, as práticas policiais tornam possível o funcionamento do sistema político, a despeito de suas contradições legais internas (KANT DE LIMA, 1995, p. 8).

Assim, tal como afirma Michel Misse, (1995, p. 3), faz-se necessário o desvelamento das concepções culturais que alimentam e subsidiam estas práticas:

é preciso que se aprofundem os estudos a partir de algumas hipóteses que relacionem “cidadania regulada” e “criminalização”, tomando como eixo a idéia de que a seletividade do aparato policial e judicial não pode ser separada, como um “corpo estranho”, da sociedade e do estado no Brasil. A diferença, por exemplo, entre as demandas sociais de punibilidade, a processualística penal e as práticas efetivas dos agentes apontam para conteúdos contraditórios assimilados num mesmo sujeito (social e individual). [...] Como no Brasil, os próprios cidadãos percebem que não vivem numa sociedade culturalmente igualitária, eles próprios reforçam, numa hierarquização prática de suas escolhas racionais de punibilidade, a punição prioritária aos crimes que afrontam diretamente seus corpos e sua segurança-de-rotina, mais que quaisquer outros.

Essa digressão sobre a questão a partir da ótica das organizações policiais não exclui, evidentemente,

outros atores ou tipos de relatórios. Em um artigo sobre a atividade dos promotores de uma grande área metropolitana americana, Lisa Frohmann (1997, p. 531) afirma que, através da definição de características estereotipadas de determinada vizinhança a vítimas, advogados e jurados, os promotores de justiça americanos construíam diferentes grupos classificatórios, por meio de imagens estereotipadas de variáveis, como raça, classe social e sexo, e padrões normativos sobre as características morais destas pessoas e lugares, reproduzindo, assim, ideologias nas suas atividades legais.

De outra forma, David Johnson (1998, p. 247), comparando as estruturas, a cultura, o éthos e a organização do trabalho de promotores de países como o Japão com os promotores americanos, afirma que “a maneira japonesa de organizar o trabalho da promotoria permite aos promotores gerenciar de forma efetiva [...] a necessidade de individualização em cada caso e o imperativo genérico da igualdade perante a Lei”, aumentando o senso de “ordem” no sistema, questão que se coloca como dicotômica para os promotores e o sistema de justiça criminal americano. Durante pesquisa sobre o fluxo dos processos de homicídios no sistema de justiça criminal de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006) perceberam, em uma série de oportunidades, a assunção, por parte de juízes, promotores e policiais, de valores extralegais para a construção de uma decisão ou ação específica em um processo de homicídio, tal como no exemplo a seguir:

(Juiz, em sentença de pronúncia) O que se vê dos depoimentos é que a vítima, mulher homossexual, “sapatão”, conhecida como “Rodrigo”, era amasiada com fulana, que trabalhava para sustentá-la. [...] Fulano, ou “Tietá” esclarece, ainda, que no dia do fato estava comemorando seu noivado com uma pessoa por nome de “Moniqui”, Cleuza e Lorrain, também conhecido por “Rime”. Reunião de “bichas” e “lésbicas” comemorando um inusitado noivado.¹

Estas dimensões já haviam sido apontadas por Adorno (1991, p. 150-151), ao ressaltar a disjunção entre a produção de Justiça através da manipulação técnico-jurídica do crime, segundo os critérios ra-

cionais e eficientes do Código Penal e do Código de Processo Penal, e o processo de criação judiciária do Direito e da Justiça, em que fica evidente a dimensão *política* das práticas jurídicas, com a criação e promoção de “verdades” morais.

Estas características também se pronunciam em sistemas que transitam de um campo para outro, como no caso do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que contém dados de mortalidade e morbidade e, no que se refere às *causas externas*, associa efeitos de lesões físicas a definições legais ou processuais sobre um determinado fato ou evento (MINAYO, 1994). Esta característica leva, freqüentemente, a incorreções de categorização e/ou preenchimento ocasionadas, por exemplo, por menções à natureza das lesões provocadas na vítima, em vez de se referirem ao tipo de violência ou acidente que ocasionou a lesão específica (MELLO JORGE et al., 1997, p. 6), ou a indefinições de caráter legal e organizacional associadas à tramitação do evento pelo sistema de justiça criminal (ZALUAR, 1996; MESQUITA, 1998).

Numa outra dimensão do mesmo problema, questões relacionadas à metodologia de coleta, processamento ou interpretação de informações podem, também, inserir graves ruídos na composição de tendências de análise, como no caso das diferenças entre dados produzidos pelas polícias ou captados por *surveys* de vitimização. Assim,

as contradições entre as tendências estatísticas baseadas no UCR (Uniform Crime Reports) e no NCVS (National Crime Victimization Survey) são explicadas em grande parte pelas diferenças entre os métodos e sua cobertura de análise, pelas regras para se contar os incidentes criminais e até pelo critério populacional utilizado para se computar as taxas de criminalidade. Infelizmente, as limitações que cercam estas medidas da atividade criminosa torna difícil a construção de uma forte confiança tanto num como noutro indicador (MOSCHER; MIETHE; PHILLIPS, 2002, p. 174).

Isso é evidenciado por problemas de agregação, metodologia de análise estatística ou referência na análise dos dados, como mostra, por exemplo, o ar-

tigo de Huff-Corzine et al. (1986), que procura entender a prevalência de altas taxas de homicídio nos estados do sul dos Estados Unidos. Segundo os autores, o uso de metodologias estatísticas específicas traz novas evidências sobre os dados tradicionais de taxas de homicídios, ajudando a lançar mão sobre as hipóteses explicativas, em nível agregado, das taxas. Outro exemplo do impacto de metodologias estatísticas no resultado substantivo de análises em taxas macroestruturais de criminalidade é oferecido por Land et al. (1990) que, analisando a literatura que procura explicar as variações nas taxas estruturais de homicídio nos Estados Unidos, apontam que muitas das variações e inconsistências encontradas podem ser resultado de uso de metodologias ou artefatos de análise estatística específica.

No caso brasileiro, há ainda o uso diferenciado de metodologias entre as organizações policiais das Unidades da Federação e, mesmo dentro de um Estado, existem diferentes concepções legais sobre o que deve ser medido, em virtude do fato de que ainda não caminhamos na direção do amadurecimento de um instrumento de coleta único, tal como o UCR americano.² Assim, categorizações como homicídios dolosos e culposos são comuns nas estatísticas oficiais do Estado de São Paulo, mas totalmente ausentes naquelas referentes a Minas Gerais; da mesma forma que a categoria “auto de resistência” é utilizada para mensurar as pessoas mortas em confronto com a polícia no Rio de Janeiro, enquanto em Minas Gerais nem mesmo existe uma categoria oficial para este tipo de ocorrência no sistema de coleta de dados. Estas limitações ficam evidentes nas iniciativas mais recentes do Ministério da Justiça para construção de um Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (LIMA, 2004) e no *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (2007).

Logo, em virtude de todas estas imperfeições e de sua contaminação cultural, as estatísticas oficiais no Brasil poderiam ainda ser lidas como a evidenciação institucional do jogo de produção de verdades e hierarquias na justiça criminal e na sociedade brasileira:

ao contrário de – comparativamente numa situação ideal – (as fontes de dados) serem espúrias por serem

socialmente contaminadas, são valiosíssimas, exatamente por serem socialmente contaminadas. Elas estão inteiramente contaminadas pelo nosso objeto, e não apenas no que diz respeito aos dispositivos de controle, mas também no que diz respeito aos sujeitos típicos da nossa criminalidade mais perseguida, não da criminalidade ideal do Direito positivo, mas da criminalidade tal como se constitui e é constituída pela reação moral e pela sua negatividade pressuposta, que aquela repõe como principal objeto da demanda da ordem em nossa sociedade (MISSE, 1995, p. 22).

Grandes *surveys* de vitimização, tais como o *National Crime Victimization Survey* americano, representariam um grande avanço na capacidade de conhecimento da sociedade ocidental sobre o fenômeno da criminalidade. Segundo Cantor e Lynch (2000, p. 87-92), *surveys* de vitimização oferecem uma série de vantagens e possibilidades diante das estatísticas policiais tradicionais, pois

oferecem um grande aumento, em comparação com as estatísticas policiais tradicionais, na informação disponível sobre o volume da criminalidade, [...] informação mais detalhada sobre os eventos criminais propriamente ditos (informações sobre vítimas, ofensores, a natureza da ação criminosa e o contexto social no qual ela ocorreu), [...] informação baseada em eventos criminais específicos e não em agregados regionalizados por algum critério qualquer, [...] maior capacidade de estimar o volume e as mudanças e tendências da criminalidade, [...] novas formas de se classificar a atividade criminosa e de entender a sua dinâmica, [...] maior legitimidade aos dados criminais, em virtude do ganho em cientificidade e autonomia das agências policiais e, finalmente, uma maior capacidade aos consumidores das estatísticas e dados criminais de apreciar de forma adequada a complexidade do problema criminal e tratar os indicadores sociais através deles produzidos com a devida cautela.

Outro desenvolvimento que pode ser creditado aos avanços trazidos por pesquisas de vitimização refere-se aos desenvolvimentos teóricos na criminologia que se tornaram possíveis a partir da disponibilização de dados sistemáticos altamente desagregados

relativos a vítimas, contexto das ocorrências e suas conseqüências. Entre os principais desenvolvimentos, citam-se as vertentes teóricas da abordagem das atividades rotineiras, vitimização repetida e teorias sobre as conseqüências da vitimização, tais como informações empíricas sobre a ocorrência de danos de natureza psicológica, tais como a síndrome de *stress* pós-traumático. Outro campo de estudo que recebeu grande incentivo é aquele sobre os custos da criminalidade e sua etiologia econômica, além de estudos que enfatizam a resposta das vítimas aos eventos criminosos, tais como os que perscrutam a legitimidade da organização policial e do Estado para resolver as demandas produzidas pelos crimes.

Outra possibilidade de crítica às metodologias tradicionais de contabilidade criminal encontra-se nos estudos de fluxo do processamento de crimes no sistema de justiça criminal. São várias as vantagens para o estudo de fluxos no processamento dos crimes entre os atores do sistema de justiça criminal. Misse e Vargas (2006, p. 2) apontam que a reconstituição do fluxo e a identificação de tendências nas taxas de processamento permitem uma análise do processo de incriminação, da sua capacidade de esclarecer, processar e punir crimes e autores, e de produção de estatísticas criminais.

Assim, as principais vantagens de estudos longitudinais situar-se-iam na possibilidade de conhecer, do ponto de vista institucional, os tempos e a dinâmica do processo de incriminação, seus gargalos e problemas, resolutividade, eficácia e sua integração ou disjunção institucional e entender, do ponto de vista substantivo, o percurso de indivíduos dentro do sistema por meio de suas características criminológicas, socioeconômicas, de gênero, culturais ou étnicas e, então, refletir sobre os processos de enviesamento no processamento de crimes inseridos a partir de estereótipos ou perspectivas culturais e operacionais dos atores do sistema de justiça criminal.

Misse e Vargas (2007) trazem uma revisão da bibliografia brasileira disponível sobre a questão e apontam que, se são recentes, os trabalhos sobre o fluxo no Brasil vêm consolidando esta importante área de estudos, respondendo à demanda por efetividade nas políticas de justiça criminal da sociedade brasileira.

Neste sentido, as principais dificuldades para a realização de estudos dessa natureza no Brasil estariam associadas à inexistência de uma estrutura responsiva na inter-relação entre os diversos atores, seus sistemas de informação e os documentos que transitam de um para outro. Em alguns Estados brasileiros (casos típicos de Rio de Janeiro e São Paulo), foi possível a construção de fluxos longitudinais em virtude da existência, em arquivos, de documentos como o “Boletim Individual”, que acompanhava, obrigatoriamente, o processo em toda sua duração. Entretanto, mesmo nesses casos, o preenchimento assistemático causa graves problemas aos levantamentos longitudinais. Assim, a solução apresentada pelos pesquisadores brasileiros no enfrentamento deste problema teria partido de duas estratégias básicas:

Bases relativamente pequenas, de caráter localizado (geralmente referentes a um município ou comarca) construídas pela garimpagem do pesquisador, assentadas em informações produzidas pelos órgãos da justiça criminal, (ou, de outro lado, o uso de) grandes bases de dados pré-construídos pelas organizações, constituindo as estatísticas oficiais por elas disponibilizadas organizadas em diferentes perspectivas: abordagem longitudinal – do registro da ocorrência até a execução da sentença, [...] abordagem transversal – utilizando estatísticas obtidas nas diferentes organizações e [...] abordagem longitudinal retrospectiva, no qual os dados são levantados do final para o início do processo (MISSE; VARGAS, 2007, p. 7).

No percurso da identificação do fluxo nos processos de homicídio com sentença transitada em julgado em três comarcas de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006), procurando levantar o fluxo do final para o início, identificaram uma enorme dificuldade relacionada aos sistemas de gerenciamento de informação do Judiciário que não trazem dados substantivos sobre o crime cometido, a vítima e, mesmo, o autor, estando fundamentalmente voltados para o gerenciamento da produção institucional específica dos procedimentos operativos da própria organização. Na seleção dos processos para a amostra, foi impossível determinar quais processos eram de homicídio e quais eram de outros crimes violentos contra a pessoa. Os documentos le-

gais que perpassam os vários atores (para Minas Gerais, a “Guia de Execução”, que apresenta informações sobre todas as fases do processo) raramente estavam preenchidos ou mesmo apensados ao corpo dos processos, sendo inexistente na maioria dos casos, e, quando presentes, a informação por eles disponibilizada em muitas vezes discordava das próprias datas observadas no corpo do processo.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES

Em trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro em 1987, por encomenda do Ministério da Justiça, procurou-se delimitar as características ideais para um Sistema Nacional de Estatísticas Oficiais de Criminalidade. Naquela época a equipe técnica responsável pela iniciativa identificava que a ausência de um sistema nacional de indicadores criminais era extremamente danosa para a produção de conhecimento na área:

ora, como não dispomos de um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade, não podemos responder, empiricamente, às indagações mais simples e elementares acerca do impacto real (distinto do socialmente percebido) do crime na vida cotidiana das populações e, portanto, os modos mais eficientes de minimizá-los. Estamos nos referindo a questões como (por exemplo) se retratariam as percepções coletivas um aumento real de criminalidade e qual seriam as suas características; como se distribui a atividade criminosa; quais as probabilidades de vitimização de grupos específicos; qual o perfil de autores de crimes; qual o grau de certeza da punição e quais as condições de incapacitação de carreiras criminosas oferecidas pelos sistemas penitenciários (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 6).

O trabalho ressaltava a importância de sistemas de indicadores para promoção do conhecimento e gestão de políticas públicas, apontando, a partir da crítica das informações existentes tanto no Brasil e em Minas Gerais como nos sistemas estatísticos nacionais de outros países (como no caso do UCR americano), a necessidade e a conveniência de “uma concepção que privilegie o fluxo de pessoas e papéis (informa-

ções e registros) entre segmentos mais do que (informações sobre) a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 108). Assim dever-se-ia: privilegiar igualmente todos os segmentos organizacionais do sistema (das polícias ao sistema prisional, passando pelo Judiciário e Ministério Público); perceber a “cooperação” entre burocracias públicas de registro, apreensão, processamento e punição de atos criminosos; e atentar para a natureza do fenômeno criminoso e da resposta da autoridade pública a sua ocorrência (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 109). Nesse sentido, tal sistema deveria propiciar a quantificação das ocorrências criminosas, prisões, recursos e efetivos disponíveis às organizações do sistema; movimento jurisdicional e do judiciário; e informações detalhadas sobre os estabelecimentos prisionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 110-115). Por fim, o documento fazia referências à necessidade de se refletir sobre o arranjo organizacional a ser construído para o funcionamento e manutenção do sistema.

Tendo se passado mais de vinte anos da realização deste trabalho, pouco se avançou na construção de um sistema nacional de estatísticas e na elaboração de um arcabouço institucional que o sustente. A despeito da existência, hoje, de dois sistemas nacionais de dados dedicados (Infoseg – pessoas procuradas e com ficha policial; e Infopen – sistema nacional de informações penitenciárias), da presença de um marco regulatório nacional³ que orienta a construção de um sistema nacional de estatísticas no Ministério da Justiça, vinculado ao Susp – Sistema Único de Segurança Pública, da construção de instrumentos de coleta que procuram se adequar à diversidade de concepções e categorias de registro existentes no país e da vinculação da disponibilidade de liberação de recursos à obrigatoriedade de preenchimento e envio das informações, o resultado obtido até o momento, apesar do imenso avanço institucional que o esforço evidencia, é ainda bastante precário, tal como aponta Lima (2004; 2006). A maioria das informações disponíveis refere-se apenas aos anos de 2004 e 2005 e, mesmo assim, com uma série de deficiências na abrangência dos dados e em sua confiabilidade.

Publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007, p. 90-92), procurando sistematizar estas informações, evidencia, analisando as diferenças regionais extremamente significativas encontradas nas estatísticas, que

sem negar a existência, de fato, de diferenciais estaduais expressivos de violência extrema, é preciso reconhecer que a qualidade e a cobertura dos registros de mortalidade pelos Estados podem ser um componente importante para se explicar tal amplitude. [...] Somente com avaliações críticas sobre as fontes de dados, com a exploração de suas potencialidades e demonstração das limitações, é que se poderá alcançar o padrão que hoje gozam algumas estatísticas sociais e econômicas do país.

Assim, a análise conclui, primeiramente, que os dados existentes podem não ser suficientemente robustos para serem tomados como evidência empírica do que acontece. Por outro lado, mesmo diante desta problemática, as informações disponíveis apontam que variáveis de natureza socioeconômica e demográfica possuem associação com a questão da violência e também há evidências de que variáveis relacionadas ao funcionamento das organizações do sistema, especialmente para as polícias, têm força analítica e precisam ser mais bem estudadas e analisadas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007, p. 92), havendo, portanto, necessidade da consolidação de uma agenda nacional para monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública e das instituições policiais. O mesmo texto também aponta que

a heterogeneidade de classificações, a inexistência de um marco legal nacional sobre critérios de preenchimento e coordenação de dados, bem como a fragilidade de grande parte das análises disponíveis realça a urgência que o debate sobre a produção, uso e acesso às estatísticas públicas sobre criminalidade deve assumir na definição de uma agenda comum às várias esferas de poder e governo no Brasil. [...] (Assim dever-se-ia) explicitar a necessidade de se investir na construção de um efetivo sistema nacional de indicadores com regras compatíveis para todas as unidades da federação e com obrigatoriedade da

transparência e compartilhamento dos dados, sejam eles oriundos de registros policiais ou de pesquisas de vitimização (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007, p. 98).

Como exemplo das precariedades colocadas, apesar da heterogeneidade verificada em nível nacional, será analisada, neste artigo, a questão das estatísticas oficiais de criminalidade e de justiça criminal em Minas Gerais.

A despeito de o Estado não possuir uma legislação que obrigue as organizações policiais ou a Secretaria de Estado responsável a divulgar a contabilidade oficial de crimes,⁴ Minas Gerais inovou ao sistematizar e disponibilizar à população, ainda em 1997, as estatísticas policiais registradas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), por meio de convênio entre a Fundação João Pinheiro, a UFMG, a PMMG e a Fapemig – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. O trabalho produzido, aliado a desenvolvimentos internos às organizações policiais e ao sistema de justiça criminal em Minas Gerais reforçou a cultura, especialmente na PMMG, do planejamento operacional baseado em informações estatísticas, o que propiciou o desenvolvimento de uma série de estratégias operacionais e políticas públicas de segurança pública, tais como o georreferenciamento de ocorrências e o uso intensivo de análise de crime pela organização policial, além da criação do Igesp, ferramenta de gestão da segurança pública baseada no modelo do COMPSTAT, da Polícia de Nova York (CRUZ; BATITUCCI, 2006).

A partir de 2004 foi celebrado convênio entre a Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds e a Fundação João Pinheiro para a criação dos *Boletins e Anuários de Informações Criminais*, sistematização e divulgação das estatísticas policiais de Minas Gerais, através de publicações voltadas ao público leigo, produzidas em linguagem de fácil assimilação, mas sem abrir mão da consistência e da qualidade da informação disponibilizada.⁵ Também a partir de 2004 foi financiada uma pesquisa de vitimização na RMBH, realizada pela UFMG em 2006, mas que permanece, até o momento, não divulgada pelo governo do Estado. Além dessas iniciativas, ressalta-se a implantação

do Sids – Sistema Integrado de Defesa Social. Conforme apontam Cruz e Batucci (2006), o Sids foi estruturado a partir de dois centros: o Ciad – Centro Integrado de Atendimento e Despacho, responsável pelo atendimento ao cidadão através da integração, em um mesmo espaço físico, de todos os telefones de emergência (Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros e Disque-Denúncia) e da racionalização do atendimento à chamada ou demanda da comunidade, por meio do despacho unificado de viaturas policiais; e do Cinds – Centro de Informações em Defesa Social, cuja função é processar os dados de forma integrada, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

Com a implantação do Marco Referencial de Gestão Prisional pela Seds, procurou-se a construção de indicadores que tanto subsidiassem a política prisional como informassem ao cidadão os seus resultados.

Essas e outras ações exemplificam o esforço institucional extremamente favorável que Minas Gerais vivenciou nos últimos anos para a consolidação de instrumentos de controle social das políticas de segurança, por exemplo, através do amadurecimento qualitativo da contabilidade oficial de crimes. Entretanto, muitas limitações ainda permanecem evidentes.

Em primeiro lugar, a implantação de muitas das políticas voltadas à publicização de informações criminais e ao arcabouço institucional que as sustenta permanecem incipientes (o Cinds, por exemplo, ainda não foi totalmente implantado e não é capaz de cumprir, plenamente, as atividades que para as quais foi criado). Em segundo lugar, ainda há muita resistência cultural e institucional à construção de um sistema estadual de estatísticas criminais (as informações produzidas pela Polícia Civil carecem de confiabilidade, abrangência e sistematização e, portanto, não são divulgadas pelo governo do Estado, a não ser os dados sobre homicídios). Em terceiro lugar, as informações do Infopen estadual ainda carecem de abrangência e confiabilidade e sua divulgação não é sistemática. E, finalmente, não existem quaisquer informações sistematizadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público disponíveis, em bases regulares, à população e aos especialistas.

Portanto, em virtude dos enormes avanços percebidos nos últimos anos, a capacidade institucional do Estado de Minas Gerais na contabilização dos eventos de segurança pública e justiça criminal tem amadurecido, mas ainda necessita de um maior investimento tanto sistêmico como pontual.

Não há dúvida de que, ao lado das informações disponibilizadas pelo Estado de São Paulo (disponíveis no *site* da Secretaria de Segurança Pública e sistematizadas em banco de dados da Fundação Seade) e pelo Estado do Rio de Janeiro (disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública – ISP), aquelas disponibilizadas em Minas Gerais constituem o “núcleo duro” do que há de mais avançado no país, neste campo. É evidente, entretanto, que mesmo no que se refere a estes três exemplos e, principalmente na construção de um sistema nacional, temos ainda, muito que avançar. Como ressalta Adorno (1993, p. 8), o problema básico reside na

articulação entre democracia, burocracias públicas de controle social e as formas legais das quais resultam tanto a criminalização de classes de comportamento, quanto a garantia de liberdades civis e a limitação efetiva do arbítrio do poder político e de suas agências.

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E ESTATÍSTICA

As limitações até aqui apresentadas indicam a necessidade da institucionalização da participação de instituições de pesquisa na análise de dados e informações em segurança pública e justiça criminal no Brasil. Especialmente porque é só através da pesquisa sistemática que se poderá amadurecer institucionalmente o aparato de gestão de informações dos sistemas públicos de contabilidade oficial de crimes. A excepcional contribuição das pesquisas de vitimização para a evolução do conhecimento criminológico, tal como afirmam Cantor e Lynch (2000), é evidência disso.

No caso das estatísticas públicas ou oficiais, derivadas do entorno das atividades policiais, tal como percebidas pelos boletins de ocorrência, as infor-

mações podem ser interessantes para o dimensionamento espaço-temporal e incidência de determinado tipo de demanda, produzida através da denúncia de crimes ou atividades criminosas. Este tipo de informação permite mapeamento e georreferenciamento das ocorrências policiais (considerando-se, evidentemente, as questões apontadas anteriormente), o que poderá gerar impacto sensível no planejamento operacional das próprias organizações policiais. Este tipo de informação também oferece a possibilidade de acompanhamento no tempo, isto é, através da construção de médias ou tendências que permitam algum grau de previsibilidade sobre o comportamento das taxas, como, por exemplo, aquelas fruto da análise de Huff-Corzine et al. (1986) e Land et al. (1990). Evidentemente, como têm base local, estas estatísticas permitem, ainda, a confecção de estudos bastante específicos, situacionais (ruas, bairros ou regiões da cidade), o que permitirá razoável confiabilidade e alto grau de comparabilidade tanto em nível local (cidades) como regional, estadual ou mesmo federal, se os dados forem coletados da mesma forma. Além disso, algum grau de informação pode ser conseguido sobre a vítima de um determinado tipo de crime, apesar desta informação não ser valorizada pelas organizações policiais (PAIXÃO, 1982), uma vez que, na maioria dos casos, é esta mesma vítima, parente, conhecido ou vizinho que demanda o registro da ocorrência.

Registros administrativos policiais constituem importante fonte de informações, também, sobre as próprias organizações policiais que os produzem, dado que revelam uma série de questões institucionais e culturais, conforme já colocado anteriormente. Boletins de Ocorrência, entretanto, não são uma boa

fonte de informações sobre agentes, pois estão (pelo menos no Brasil) voltados para a ocorrência do crime e não para as características dos criminosos, que são coletadas muito mais a partir da percepção ou impressões da vítima ou “antecipadas” pelos policiais, tal como já colocado. Para estes, por outro lado, têm-se todas as possibilidades abertas por estatísticas produzidas pela justiça e pelos órgãos de organização ou gestão penitenciária.

Apesar dos sistemas do Judiciário brasileiro, via de regra, não terem sido construídos para análises criminológicas (LIMA, 2006), as bases de dados e os documentos da Justiça (especialmente o processo judicial) podem ser uma importante fonte de informações para vítimas, contexto das ocorrências de crimes e, especialmente, para criminosos. Infelizmente, não existem iniciativas sistemáticas para a realização de censos prisionais nacionais ou regionais e as informações do Departamento Penitenciário Nacional (Depen – MJ) são bastante assistemáticas (FIGUEIREDO, 2007) e trazem uma série de inconsistências.

Nesse sentido, uma segunda e importantíssima função, que pode também ser operacionalizada através das instituições de pesquisa no Brasil, refere-se à *certificação de qualidade* das informações produzidas pelas burocracias públicas, na direção de dotar os sistemas de gestão de informação em segurança pública e justiça criminal de robustez institucional e previsibilidade operacional. É somente através da despersonalização e do rompimento do insulamento institucional dos sistemas de produção de informações que caminharemos na direção da construção de um sistema nacional que nos permita acesso irrestrito e de qualidade às informações em segurança pública.

Notas

1. Processo n. 024-90-6907852.
2. Ver, a este respeito, Fundação João Pinheiro (1987) e Paixão (1986).
3. Disponível em: <www.mj.gov.br/senasp/mapa/meto.htm>.
4. O Estado de São Paulo possui legislação desta natureza, que obriga a Secretaria de Segurança Pública a divulgar o mo-

vimento da criminalidade trimestralmente no Diário Oficial, a Lei n. 9.155/1995.

5. Os Anuários e Boletins de Informações Criminais vêm sendo produzidos continuamente, desde 2004, com regularidade trimestral, cobrindo informações disponíveis desde 2002. Até o momento já foram publicados 12 números, disponíveis na página da Fundação João Pinheiro e da Seds.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, BIB, n. 35, 1993.
- _____. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 33, 1991.
- BATTUCCI, E.C.; CRUZ, M.V.G. da.; SILVA, B.I. da. *Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., *Artigo* apresentado no Seminário Temático 1, 24 a 28 de out. 2006. Caxambu, MG, 2006. Disponível em: <www.anpocs.org.br>.
- BLOCK, R. Measuring victimization: effects of methodology, sampling and fielding. In: FRATE, A.A.; ZVEKIC, U.; VAN DIJK, J.J.M. (Ed.). *Understanding Crime: experiences of crime control*. Roma, Unicri, 1993.
- CANTOR, D.; LYNCH, J.P. Self-report surveys as measures of crime and criminal victimization. In: DUFFEE, D. (Ed.). *Criminal Justice 2000*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, 2000. v. 4. p. 85-138.
- CHILTON, R.; JARVIS, J. Victims and offenders in two crime statistics programs. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 15, n. 2, 1999.
- COELHO, E.C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 139-161, 1978.
- CRUZ, M.V.G. da.; BATTUCCI, E.C. Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte – MG. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M.R.; BOTTINI, P.C. *Novas direções na governança da Justiça e Segurança Pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.
- FIGUEIREDO, A.M. de. *A atividade finalística da administração prisional e a gestão da informação*. (Monografia) – Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2007.
- FROHMANN, L. Convictability and Discordant Locales: reproducing race, class and gender ideologies in prosecutorial decision-making. *Law and Society Review*, v. 31, n. 3, p. 531-555, 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, 1987.
- HUFF-CORZINE, L.; CORZINE, J.; MOORE, D.C. Southern exposure: deciphering the south's influence on homicide rates. *Social Forces*, v. 64, n. 4, p. 906-924, June 1986.
- JOHNSON, D.T. The organization of prosecution and the possibility of Order. *Law and Society Review*, v. 32, n. 2, p. 247-308, 1998.
- KANT de LIMA, R. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L.G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J.A. (Org.). *O Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- _____. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LAND, K.C.; McCALL, P.L.; COHEN, L.E. Structural covariates of homicide rates: are there any invariances across time and social space? *American Journal of Sociology*, v. 95, n. 4, p. 922-963, January 1990.
- LIMA, R.S. de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2006.
- _____. *Conhecimento, segredo e opacidade: a disputa entre elos articuladores de ações estatais de pacificação social*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 28., Caxambu, MG, 2004.
- MELLO JORGE, M.H.P.; GAWRYSZEWSKI, V.P.; LATORRE, M.R.D. Análise dos dados de mortalidade. *Revista de Saúde Pública*, v. 31, ago. 1997. Suplemento.
- MESQUITA, M. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, mar./abr. 1998.
- MINAYO, M.C. de S. A violência social sob a perspectiva da Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, n. 1, 1994. Suplemento.
- MISSE, M. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. cap. 4. p. 53-88.
- _____. *Cidadania e criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial de crimes*. 1995. Mimeografado.
- MISSE, M.; VARGAS, J. *A produção decisória do Sistema de Justiça Criminal no Rio de Janeiro, ontem e hoje: um estudo preliminar*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. *Artigo* apresentado no ST07, 2007. Disponível em: <www.anpocs.org.br>.
- _____. *O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2006, Recife, PE. *Artigo* apresentado no GT30, 2006. Disponível em: <www.sbsociologia.com.br>.
- MOSHER, C.J.; MIETHE, T.D.; PHILLIPS, D.M. *The Mismeasurement of Crime*. Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.
- PAIXÃO, A.L. Crime, controle social e construção da democracia. In: O'DONNELL, G.; REIS, F.W. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice-Revista dos Tribunais, 1988.

_____. *Políticas públicas de controle do crime e estatísticas oficiais de criminalidade*. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE, VIOLÊNCIA E POLÍCIA. Recife, PE, Fundação Joaquim Nabuco, 1986.

_____. A organização policial numa área metropolitana. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 1, 1982.

VARGAS, J. Familiares ou desconhecidos: a relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do Sistema de Justiça Criminal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, jun. 1999.

ZALUAR, A. Qualidade dos dados: políticas públicas eficazes e democracia. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4., Rio de Janeiro, 1996. v. 3. (Textos para Discussão).

EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI

*Mestre em Sociologia, Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Estudos em
Segurança Pública da Fundação João Pinheiro.*
(eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br)

Artigo recebido em 29 de agosto de 2008.

Aprovado em 14 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

BATITUCCI, E.C. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

MUDANÇA DEMOGRÁFICA E A DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

JOÃO MANOEL PINHO DE MELLO
ALEXANDRE SCHNEIDER

Resumo: Neste artigo, estima-se a contribuição da mudança na estrutura etária para a alteração nas taxas de homicídio no Estado de São Paulo entre 1991 e 2005. Para isso, usam-se tanto as variações puras ao longo do tempo como as diferenças entre cidades na dinâmica demográfica e no número de homicídios.

Palavras-chave: Demografia. Homicídio.

Abstract: In this paper, we show that demographic changes play a large role in explaining the dynamics of homicide in the State of Sao Paulo between 1991 and 2005. We study the variation over time and the differences between cities in demographic changes and homicides.

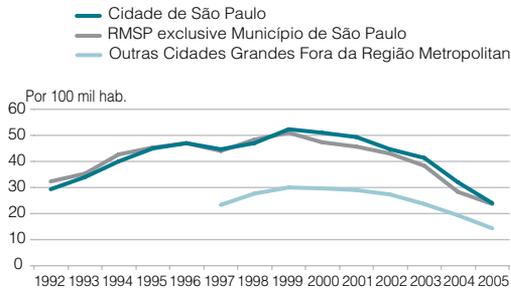
Key words: Demography. Homicide.

Depois de aumentar nos anos 1990, os homicídios no Estado de São Paulo caíram dramaticamente a partir do fim da década. Por exemplo: houve 24 homicídios por 100 mil habitantes em 2005 na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, uma redução de mais de 50% em relação ao pico de 52 homicídios por 100 mil atingido em 1999, e 20% menos que o nível do começo da década de 1990, conforme o Gráfico 1.

O Gráfico 1 resume a motivação deste artigo. Apesar da atenção do debate público ter se concentrado na RMSP em geral, e na cidade de São Paulo em particular, a dinâmica do homicídio é similar em todas as grandes cidades do Estado, conquanto existam diferenças de nível. Isso sugere uma explicação comum para a dinâmica do homicídio. A pergunta que se coloca é simples: será a demografia esse fator comum?

Gráfico 1

Homicídios, segundo Localidades Estado de São Paulo – 1992-2005



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública.
(1) Somente cidades com mais de 50.000 habitantes em 2000.

Como sempre, há outros suspeitos. Não surpreendentemente, o governo do Estado de São Paulo defende a contribuição das políticas públicas implementadas durante o período para a redução do número de homicídios. De fato, houve melhoras significativas na política de segurança pública no plano estadual. Entre elas, as mais notáveis são:

- a implementação do Infocrim, um sistema de microrrastreamento geográfico do crime (parecido com o COMPSTAT);
- Fotocrim, base de dados centralizada de criminosos contumazes;
- o esforço de desarmamento feito antes e depois da lei do desarmamento.

Várias iniciativas também ocorreram no plano municipal, como adoção de lei seca (restrições ao funcionamento de bares em certas horas da noite e madrugada), adoção do Disque-Denúncia e estabelecimento de guarda municipal e secretarias municipais de justiça ou segurança.¹

Apesar de ser concebível que essas políticas ajudaram a reduzir os homicídios, elas não podem responder pela dinâmica observada nos dados. A lei seca, por exemplo, pode ser excluída como candidato principal por duas razões. Primeiramente, a adoção não é ampla o suficiente. Além disso, a inversão da tendência nos homicídios ocorreu em 1999, portanto dois anos antes da primeira adoção de lei seca (Barueri, em 2001). Há evidência empírica sugerindo que a lei

seca foi um fator contribuinte, mas ela não pode isoladamente explicar a dinâmica.² Outro exemplo é o Infocrim. O sistema começou somente na cidade de São Paulo em 2000, estendendo-se lentamente pelo resto da RMSP. Mais importante, até 2005 ele não havia sido implementado em cidades fora da RMSP. Portanto, não pode racionalizar o Gráfico 1. Na seção “Discussão: Explicações Alternativas” exibe-se uma linha do tempo das políticas públicas implementadas, e argumenta-se que elas não explicam a dinâmica do homicídio, nem isoladamente, nem em conjunto.

A dinâmica demográfica tem um papel significativo para explicar a dinâmica dos homicídios, depois e antes de 2000. Há um notável co-movimento entre os homicídios e a proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade, o grupo etário mais propenso a cometer crimes.³ No período entre 1991 e 2000, quando os homicídios subiram 63,2%, a RMSP ganhou 216.000 jovens entre 15 e 24 anos de idade, um acréscimo de 15,3%, em relação ao crescimento de apenas 11,6% para a população total. Em compensação, no período entre 2000 e 2005, quando os homicídios decresceram significativamente, a RMSP *perdeu* 60.000 jovens, enquanto a população aumentou 6,6%.

Correlação não é causalidade. Primeiramente, esse co-movimento pode ser uma mera coincidência. Quando se analisam cidades específicas, o mesmo padrão de demografia e homicídios aparece, tornando ainda mais difícil diferenciar o efeito da mudança demográfica de outros possíveis fatores que tenham se alterado durante o período. Não obstante, felizmente há suficiente variação municípios na dinâmica demográfica para isolar outros fatores que foram comuns às cidades. Usando uma metodologia de dados de painel, encontra-se elasticidade grande entre a proporção de jovens entre 15 e 24 anos e os homicídios, mesmo depois de controlados para efeitos fixos de ano e de cidade. Os dados sugerem que um aumento (diminuição) da proporção de jovens entre 15 e 24 anos causa um aumento (diminuição) nos homicídios de 5%.

É difícil exagerar a importância desse resultado. Sempre que há inversão acentuada na dinâmica da criminalidade em um lugar, debate-se muito a respeito das causas desse movimento, porque entender o

que provoca a redução (ou o aumento) do crime pode ajudar em outros lugares. Nova Iorque é o exemplo mais famoso, com suas políticas de “tolerância zero” sendo exportadas para vários locais. O caso colombiano também é constantemente citado como um exemplo a ser seguido. Recentemente, o caso de São Paulo vem provocando intenso debate nos meios acadêmicos e sociais. Os resultados são positivos em um sentido e negativos em outro. Negativos porque sua interpretação imediata é de que as políticas públicas implementadas no período, apesar de inegavelmente importantes, não explicam de modo determinante a inversão da tendência nos homicídios no Estado. Portanto, elas não podem ser usadas como uma panacéia, que se aplicadas a outros lugares diminuiriam as taxas de homicídios rapidamente.

Em contrapartida, os resultados paulistas permitem bastante otimismo com relação aos homicídios no Estado. O pico de homicídios em 1999, foi a contraparte negativa do “bônus demográfico” ocorrido no Brasil, de forma geral, e em São Paulo, em particular.

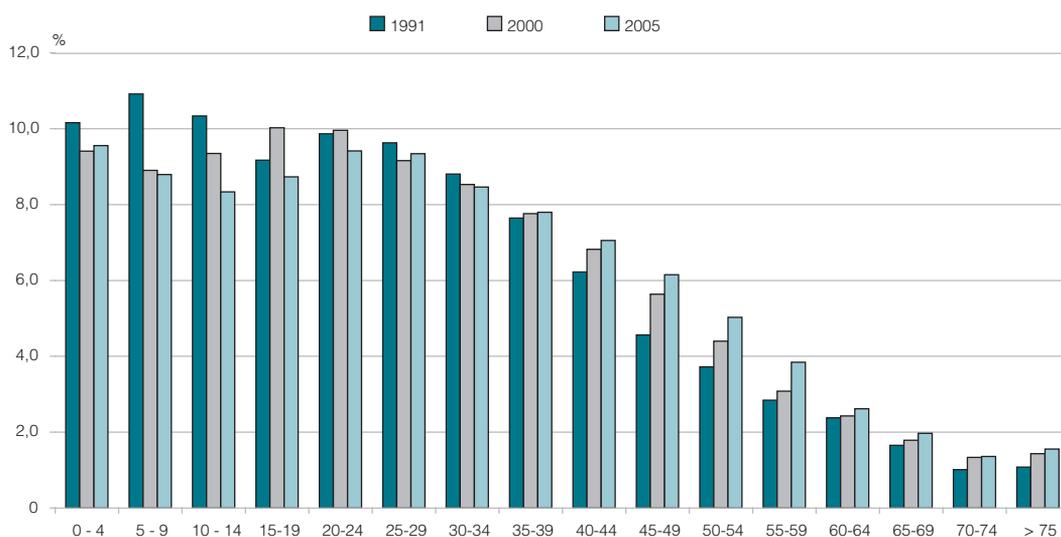
Há uma grande coorte movendo-se para o alto na pirâmide demográfica. Essa geração, nascida no meio da década de 1970, atingiu a “maturidade criminal” no fim dos anos 1990. Como a geração seguinte não é tão grande, há motivo para otimismo.

Essa mudança demográfica, contudo, só pode explicar a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo se os jovens, especialmente aqueles do sexo masculino, são os principais responsáveis pelos assassinatos. Para identificar a idade dos agressores, necessita-se de dados do sistema judicial, que são escassos. Há, no entanto, uma alternativa: dados hospitalares que identificam a idade das vítimas. O Gráfico 3 mostra a distribuição das vítimas de homicídio de acordo com a idade para o ano 2000.⁴

Assim, na próxima seção descrevem-se os dados utilizados e mostram-se algumas evidências preliminares. Com os dados de vítimas de homicídio, construíram-se taxas de homicídios por faixa etária e, a partir delas, implementou-se uma decomposição de Oxaca-Blinder. Esse exercício permitiu responder a seguinte pergunta contrafactual: mantendo-se as

Gráfico 2

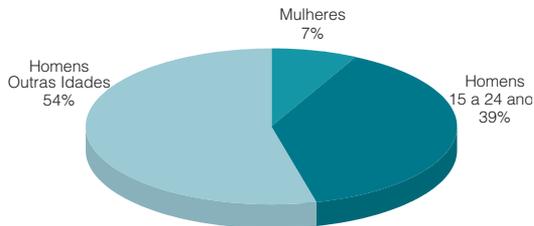
Distribuição da População Masculina, por Faixa Etária
Municípios com Mais de 50 mil Habitantes do Estado de São Paulo – 1991-2005



Fonte: Fundação Seade.

Gráfico 3

Distribuição das Vítimas de Homicídios, por Sexo e Idade
Estado de São Paulo – 2000



Fonte: Datasus.

taxas de homicídios por faixa etária constantes nos níveis de 1992, quanto da dinâmica dos homicídios pode ser explicado pela demografia? Constatou-se que apesar de a demografia não explicar os níveis de homicídio, ela responde por 70% da variação ao longo do tempo.

Na terceira seção do artigo, adiciona-se a variação entre cidades. Com técnicas de painel, comprova-se que a relação entre demografia e homicídios sobrevive à introdução de efeitos específicos de ano. Portanto, a relação não é produzida por algo não observável que é comum às cidades no Estado de São Paulo. Depois de controlar efeitos específicos de cidade e de ano, estimou-se uma forte relação causal entre demografia e homicídios: o aumento de 1% na proporção de jovens entre 15 e 24 anos causa o acréscimo de 3,27% nos homicídios. Assim, usando essa elasticidade estimada, verificou-se que a demografia explica não só as variações, mas também o nível dos homicídios.

Os resultados estão em linha com as evidências no plano individual vindas da literatura em criminologia. No entanto, eles contrastam com trabalhos recentes que não encontram sinais de impacto agregado da demografia nas taxas de criminalidade nos EUA (LEVITT, 1999). Podem-se reconciliar de certa forma os resultados se considerar que, além de estar na faixa etária mais propensa ao crime, o fato de o jovem frequentar ou não a escola pode fazer diferença. Nesse caso, os resultados apresentados aqui estão em linha com Donohue e Levitt (2001).⁵ Ou, talvez, as mudanças etárias contribuem para a criminalidade em luga-

res relativamente pobres, onde a renda é mal distribuída e o ambiente jurídico-legal, relativamente fraco, como é o caso do Estado de São Paulo, se comparado com a maioria dos Estados norte-americanos.

Compõe a quarta seção do artigo uma longa lista de explicações alternativas. A partir destas, constata-se que, enquanto os outros fatores podem ter contribuído para a redução dos homicídios na década de 2000, eles não conseguem racionalizar o acréscimo verificado nos anos 1990 tampouco a reversão em 1999.

DADOS E A DECOMPOSIÇÃO AO LONGO DO TEMPO

Quatro fontes de dados foram utilizadas. As taxas de homicídios por município são da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo – SSP-SP. Para a RMSP, há dados para o período 1991-2005 e, para as outras cidades no Estado, para o período 1997-2005.

Para construir as taxas de homicídios por faixa etária, empregaram-se os dados do Ministério da Saúde, mais especificamente do Datasus, uma base de dados hospitalar. Com essas informações hospitalares, há dificuldades para a atribuição geográfica do homicídio, ou seja, para assegurar que o assassinato ocorreu de fato na cidade, ou se simplesmente a vítima foi levada para um hospital do município. Por isso, sempre que possível, utilizaram-se os dados da Secretaria da Segurança Pública para as taxas de homicídio agregadas.

Os dados demográficos são dos Censos 1990 e 2000, e as projeções populacionais municipais por faixa etária são da Fundação Seade. Por fim, os dados escolares são da Secretaria de Estado da Educação, compilados pela Fundação Seade.

A Tabela 1 mostra algumas estatísticas descritivas para a RMSP e para outras cidades de mais de 100.000 habitantes no Estado de São Paulo. Três períodos são considerados: 1991-1995, 1996-2000 e 2001-2005. Mostramos as duas variáveis-chave: taxas de homicídio e porcentagem da população masculina na faixa etária de 15 a 24 anos. Para manter a consistência com a decomposição feita a seguir, os dados de homicídios da Tabela 1 são os do Datasus, e apenas homicídios de vítimas do sexo masculino são incluídos.⁶

Tabela 1

Taxas de Homicídios (1) e Proporção de Homens de 15 a 24 Anos
Região Metropolitana de São Paulo e Outros Municípios do Estado de São Paulo (2) – 1991-2005

Períodos	Municípios da RMSP		Outros Municípios do Estado	
	Taxas de Homicídio (1)	% de Homens de 15 a 24 Anos	Taxas de Homicídio (1)	% de Homens de 15 a 24 Anos
1991-1995	41,79	9,37	15,83	9,36
1996-2000	54,66	9,58	25,54	9,58
2001-2005	45,95	9,18	23,87	9,37

Fonte: Datasus; IBGE.

(1) Por 100 mil habitantes.

(2) Com mais de 100 mil habitantes em 2000.

A Tabela 1 já traz a mensagem do artigo de modo preliminar. As taxas de homicídio e a porcentagem de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos andam juntas ao longo do tempo. É bastante sugestivo que, nas cidades grandes fora da RMSP, onde a demografia anda mais lentamente, as taxas de homicídio também cresceram e decresceram de forma menos acentuada, como já sugerido no Gráfico 1.

Para avaliar quanto a demografia explica da mudança nos homicídios ao longo do tempo, realizou-se uma decomposição do tipo Oxaca-Blinder. Os dados do Datasus nos permitem criar uma *proxy* das taxas de homicídio por faixa etária.⁷

Seja H_{ta} a taxa de homicídio para a faixa etária a no ano t . As vítimas são divididas em nove faixas, e $t = 1991, 1992, \dots, 2004$.⁸ Seja P_{ta} a proporção de pessoas na faixa etária a no ano t . A taxa agregada de homicídio pode ser decomposta em:

$$H_t = \sum_a P_{ta} H_{ta}$$

Defina H_{ta} como a taxa de homicídio que vigora no ano τ se as taxas de homicídio por faixa etária fossem constantes no nível do ano t , mas a distribuição demográfica mudasse para aquela prevalente no ano τ . Em outras palavras:

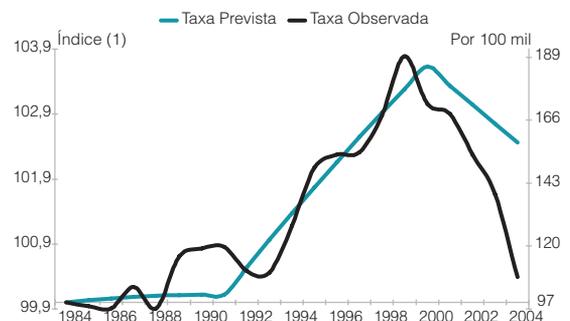
$$H_{ta_\tau} = \sum_a P_{\tau a} H_{ta}$$

H_{ta_τ} é usada como uma previsão de qual seria a taxa agregada de homicídio no ano τ se a demografia mudasse mas o nível dos homicídios por faixa etária ficasse constante. Os Gráficos 4 e 5 mostram as taxas de homicídio previstas por H_{ta_τ} e as observadas para os períodos 1984-2004 e 1991-2004.

A inspeção visual dos Gráficos 4 e 5 mostra dois fatos. Primeiro, há um notável co-movimento entre os homicídios previstos e os observados. Isso é verdade para ambos os períodos em análise. Segundo, os homicídios previstos não explicam o nível dos homicídios observados. Para isso será usada evidência no plano das cidades.

Gráfico 4

Taxas de Homicídios Previstas e Observadas
Municípios com Mais de 50 mil Habitantes
do Estado de São Paulo – 1984-2004

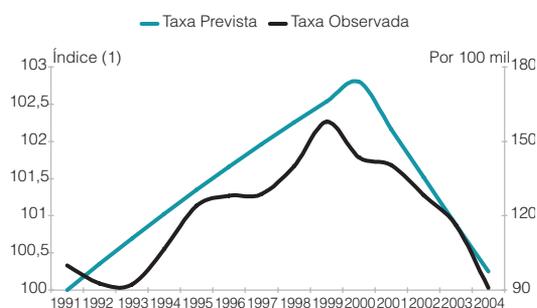


Fonte: Datasus; IBGE.

(1) Base: 1984 = 100.

Gráfico 5

Taxas de Homicídios Previstas e Observadas
Municípios com Mais de 50 mil Habitantes
do Estado de São Paulo – 1991-2004



Fonte: Datasus; IBGE.
(1) Base: 1991 = 100.

EVIDÊNCIA COM DADOS DE PAINEL

Demografia e homicídios não são determinados aleatoriamente: são, em última instância, escolhas dos agentes sociais. Conseqüentemente, a relação entre demografia e homicídios estimada na seção anterior pode estar contaminada pelos problemas usuais em econometria: causalidade reversa e omissão de determinantes comuns. Além disso, usando somente variação ao longo do tempo é impossível excluir a possibilidade de que a relação entre homicídios previstos e observados é produto de pura coincidência.

Causalidade reversa parece altamente improvável, ao menos como uma explicação de primeira ordem empiricamente. É verdade que os homicídios estão concentrados na faixa etária de 15 a 24 anos. No entanto, há poucos homicídios em relação ao tamanho da população para que se diminua significativamente a quantidade de jovens. Para ilustrar esse argumento, no pico de 1999 houve 2.418 homicídios na cidade de São Paulo cujas vítimas eram homens entre 15 e 24 anos. Apesar de ser muito alto em termos absolutos, esse número é pequeno em termos relativos, não representando mais do que 0,25% dos 969.241 jovens do sexo masculino que viviam na capital paulista naquele ano. Além disso, a presença de causalidade reversa enviesaria o resultado na direção de não se encontrar relação entre demografia e homicídios.⁹

A demografia tem dois pilares. Um é a combinação de fertilidade e mortalidade, que é causada por decisões tomadas muitos anos antes. O outro pilar é a migração, uma decisão de curto prazo. O crime também é uma decisão de curto prazo. Pelo canal fertilidade-mortalidade, há poucas chances de que demografia e homicídios tenham determinantes comuns. Os fluxos migratórios representam um desafio maior, conforme será discutido a seguir.

Nesta seção, estima-se a relação entre demografia e homicídios usando, além da variação ao longo do tempo, o modo como a demografia evoluiu diferentemente em cidades distintas. A presença de variação entre cidades permite avaliar a possibilidade de que uma “coincidência” tenha produzido o resultado da seção passada. Seja i uma cidade e t um ano, estimou o seguinte modelo:

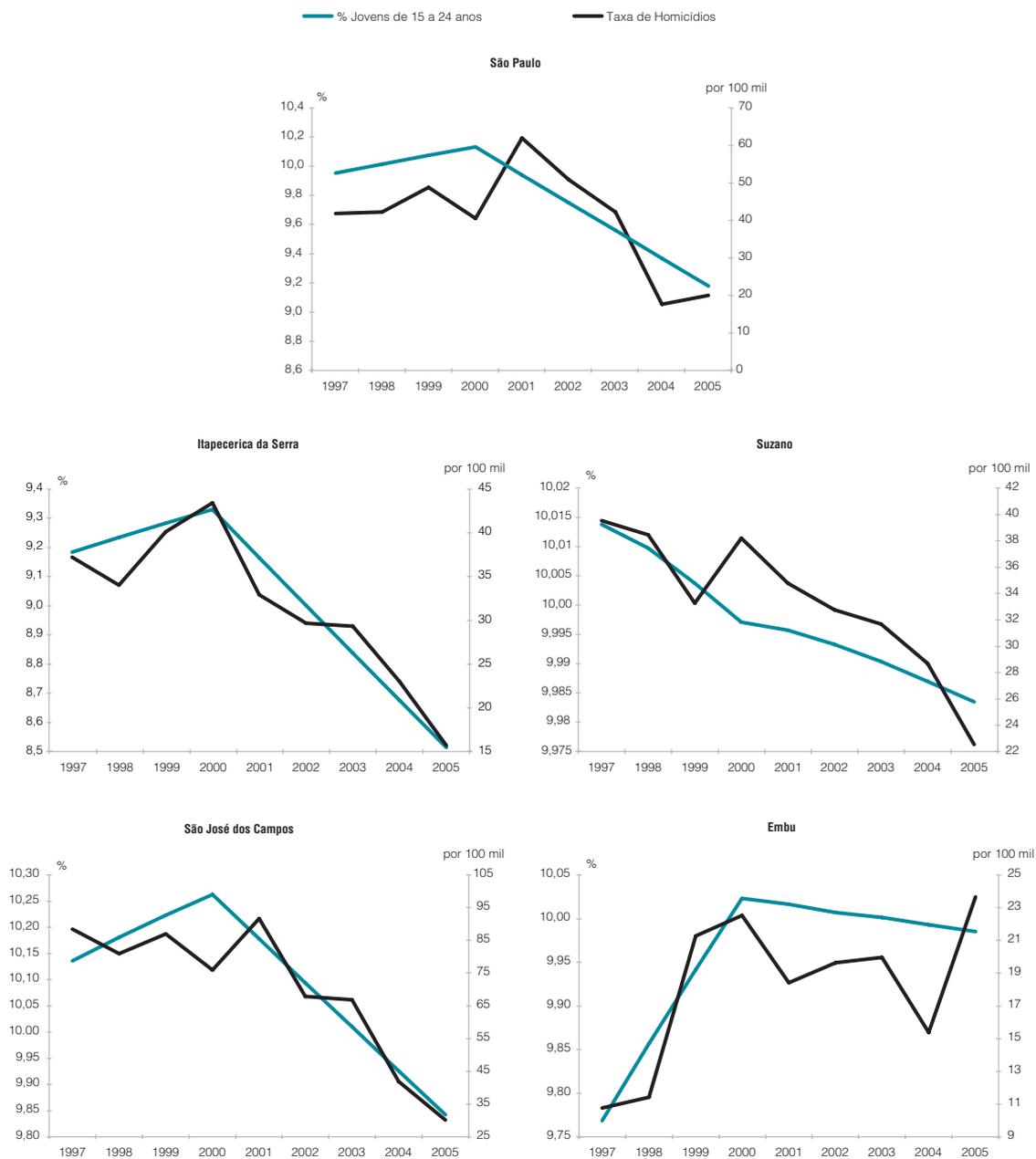
$$\log(\text{Homicídios})_{it} = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{Jovens1524})_{it} + \text{Controles}_{it} + \sum_{t=1}^T \tau_t \text{ANO}_t + \sum_{i=1}^I \nu_i \text{CIDADE}_i + \varepsilon_{it}$$

Homicídios são medidos por 100 mil habitantes. Jovens 15-24 é a porcentagem de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos. ANO_t são *dummies* de ano, e CIDADE_i são *dummies* de cidade. Os *Controles*, em algumas especificações, incluem o logaritmo neperiano da população e o logaritmo neperiano da taxa de evasão escolar. Esse dois controles são importantes para os propósitos deste artigo. Crescimento populacional pode ser causado por migração, o componente da demografia que é produto da escolha recente dos agentes sociais. Além disso, é mais fácil manter os jovens na escola se há poucos deles.

Com a estrutura de dados em painel, pode-se descartar toda variação que é puramente ao longo do tempo e toda variação que é puramente entre cidades. Dessa forma, considera-se apenas como a demografia e os homicídios variaram diferentemente em cidades distintas. Com isso, as histórias que racionalizam um resultado espúrio têm que ser mais elaboradas. Além disso, a inclusão das *dummies* de ano permite controlar toda a heterogeneidade não observada entre cidades e, com isso, identificar o efeito da demografia nos homicídios de modo mais convincente. O Gráfico 6

Gráfico 6

Proporção de Homens de 15 a 24 Anos e Taxas de Homicídios, segundo Municípios Seleccionados
Estado de São Paulo – 1997-2005



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública; IBGE.

ilustra o tipo de variação que é utilizada para estimar a equação anteriormente apresentada. Ele mostra a proporção de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos e as taxas de homicídio para cinco cidades grandes no Estado de São Paulo.¹⁰

São Paulo, São José dos Campos e Itapeverica da Serra seguem o padrão típico: a proporção de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos cresce até 2000, para depois diminuir; os homicídios seguem a mesma dinâmica. No entanto, é preciso notar que há diferenças na dinâmica do homicídio nas três cidades. Em São Paulo, os movimentos são mais suaves, tanto para a demografia como para os homicídios. Em Itapeverica da Serra e São José dos Campos, a proporção de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos cresce suavemente até 2000, depois decresce abruptamente; novamente, os homicídios seguem o mesmo padrão. Finalmente, em Suzano, a proporção de

jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos começa se reduzir já em 1997, assim como os homicídios. Em Embu, a proporção de homens na faixa etária em tela cresce rapidamente até 2000, depois se estabiliza; e os homicídios novamente seguem o mesmo padrão. Isso mostra que há suficiente variação na dinâmica do homicídio entre cidades para estimar o efeito da demografia sobre a taxa de homicídio, mesmo depois de controlar efeitos específicos de ano.

A Tabela 2 mostra várias versões da estimação da equação anteriormente apresentada usando apenas dados da RMSP. O período da amostra é 1991-2005.

A coluna (A) apresenta o modelo mais simples, sem *dummies* de ano ou cidade, e sem nenhum controle incluído. O coeficiente de interesse, aquele associado à variável Log(% 15-24 anos), diz que um aumento de 1% na porcentagem de jovens entre 15 e 24 anos está associado a um aumento de 3,92% nos

Tabela 2

Regressões de Homicídios (Variável dependente: Log da Taxa de Homicídio por 100 mil habitantes)
Região Metropolitana de São Paulo – 1991-2005

Variáveis	Regressão por MQO				Regressão com Efeitos-Fixo				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Log(% 15-24 anos)	3,92 (1) (0,43)		4,95 (1) (0,59)		2,02 (1) (0,63)		1,71 (2) (0,70)		
Log(% 15-24 anos) _{t-1}		4,18 (1) (0,46)		5,48 (1) (0,75)		2,65 (1) (0,77)		2,37 (1) (0,83)	
Média Log(% 15-24 anos) (3)									2,27 (1) (0,82)
Log(População)							0,19 (0,28)	0,18 (0,31)	0,14 (0,32)
Log(Taxa de Evasão) (4)							0,04 (0,06)	0,03 (0,06)	0,04 (0,06)
<i>Dummies</i> de Ano?	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
# Obs.	515	482			515	482	514	481	481
R ²	12%	13%	70%	70%	76%	77%	76%	77%	77%

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública; Secretaria de Estado da Educação; IBGE.

(1) Significante no nível 1%.

(2) Significante no nível 5%.

(3) Regressão por MQO.

(4) Taxa de evasão, média móvel da segunda e terceira defasagens.

Nota: Os desvios-padrão são robustos a testes de heterocedasticidade.

homicídios. Para entender o significado prático desses números, nos períodos 1996-2000 e 2001-2005 havia, em média, 9,58% e 9,18% de jovens do sexo masculino, respectivamente, na RMSP. Isso representa uma redução de 4,2% na porcentagem de jovens entre 15 e 24 anos. Portanto, o coeficiente implica que a demografia responde por 16,37% da redução dos homicídios entre os dois períodos.¹¹ A redução entre os dois períodos foi de 16%, ou seja, o modelo prevê bastante bem a diferença de homicídios nesse caso. Como não se sabe se o que mais importa é a demografia ano presente ou anterior, regrediu-se também na variável Log(% 15-24 anos) defasada em um ano – coluna (B). Os resultados são um pouco mais fortes.

Quando se controla para efeitos fixos de cidade, o efeito da demografia é ainda mais forte (4,95% e 5,48% nas colunas (C) e (D), respectivamente). Como esperado, a inclusão de efeitos específicos de ano mitiga o efeito da demografia. O mesmo ocorre

quando se incluem os controles. No entanto, ainda se rejeita a hipótese nula de que a demografia não afeta homicídios em níveis razoáveis de significância estatística (5% e 10%). A menor estimativa aparece quando se incluem os dois controles, população e taxa de evasão, além dos efeitos fixos de cidade e específicos de ano. Avaliando o efeito da demografia usando a menor estimativa, a mudança demográfica entre a segunda metade dos anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000 causou uma redução de 7,14% nos homicídios, ou seja, a demografia responde pela metade da redução dos homicídios entre esses dois períodos.¹²

A Tabela 3 apresenta os resultados quando se incluem as outras cidades com mais de 100 mil habitantes fora da RMSP. Infelizmente, nesse caso a amostra fica restrita ao período 1997-2005, por falta de dados.

Duas mensagens importantes emergem da Tabela 3. Primeiro, quando a amostra está restrita ao período

Tabela 3

Regressões de Homicídios (Variável dependente: Log da Taxa de Homicídio por 100 mil habitantes)
Municípios do Estado de São Paulo com Mais de 100 mil Habitantes (1) – 1991-2005

Variáveis	MQO Simples		Efeitos-Fixo de Cidade Incluídos		
	A	B	C	D	E
Log(% 15-24 anos)	6,06 (2) (0,50)	6,32 (2) (0,58)	4,67 (2) (1,01)	6,37 (2) (1,07)	
Média Log(% 15-24 anos) (3)					7,70 (2) (1,22)
Log(População)				-2,09 (2) (0,59)	-2,97 (2) (0,70)
Log(Taxa de Evasão)				0,06 (0,06)	0,09 (0,06)
Dummies de Ano?	Não	Não	Sim	Sim	Sim
# Obs.	585	585	585	585	520
R ²	17%	85%	86%	87%	87%

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública; IBGE.

(1) Excluída a RMSP.

(2) Significante no nível 1%.

(3) MQO Simples.

Nota: Os desvios-padrão são robustos a testes de heterocedasticidade.

1997-2005, os resultados são mais fortes do que antes. Segundo, a inclusão de outras cidades não altera significativamente as estimativas.

Interpretam-se os resultados da seguinte forma. Primeiro, a relação entre demografia e homicídios é ampla, não estando restrita à RMSP, como o Gráfico 6 já sugeria. Segundo, com uma amostra mais curta é menos provável que a demografia capture alguma heterogeneidade não observada que varie ao longo do tempo. Portanto, isso reforça a confiança de que se capturou um efeito causal da demografia nos homicídios.

DISCUSSÃO: EXPLICAÇÕES ALTERNATIVAS

Outros fatores que contribuíram para a redução dos homicídios em São Paulo a partir do final da década de 1990 – começo dos anos 2000. Como seria de se esperar, o crescimento acentuado dos homicídios nos anos 1990 provocou uma reação de políticas públicas

na área de segurança pública, tanto no plano estadual como municipal e mesmo federal. O Quadro 1 traz as principais políticas implantadas desde meados da década de 1990 até 2007.

Muito provavelmente todas essas políticas têm mérito como intervenções públicas na área de segurança. O Infocrim certamente ajuda as autoridades a melhorarem o policiamento. O maior controle de armas de fogo, na medida em que diminui a letalidade da arma usada, certamente ajuda a evitar muitos homicídios.

No entanto, a simples inspeção do Quadro 1 mostra que nenhuma dessas medidas isoladamente, nem todas juntas, consegue explicar toda a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo. A razão é simples: as datas de adoção dessas políticas não batem com a inversão da tendência dos homicídios em 1999. Todas as intervenções ocorrem depois que a tendência já havia se revertido. Considerando a intervenção mais antiga, o Infocrim. Apesar de ter sido

Quadro 1

Intervenções de Política Pública Brasil – 1962-2007

Política	Nível de Governo	Ano
Criação do Infocrim, sistema georeferenciado de acompanhamento do crime	RMSP	1999
Ordem executiva ligando o número de policiais a informações de crime advindas do Infocrim	RMSP	2007
Criação do Disque-Denúncia, linha telefônica anônima para denunciar crimes	Estadual	2000
Criação do Fotocrim, um banco de fotos de criminosos procurados e presos	Estadual	1999
Implementação efetiva do Fotocrim	Estadual	2002
Elaboração do Plano de Combate aos Homicídios, com ênfase na captura de homicidas costumazes	Estadual	2001
Adoção de Lei Seca nos bares	(1) RMSP	(2) 2001-2004
Criação de Secretarias de Segurança Municipais e Guardas Municipais	(3) RMSP	(4) 1962-2003
Lei do Desarmamento	Federal	2003
Operação Saturação, centralizada e permanente em áreas de tráfico de drogas	Estadual	2006

Fonte: Kanh; Zanetic (2005); Biderman; de Mello; Schneider (2006).

(1) Adoção ocorreu em 16 das 39 cidades na RMSP.

(2) Período médio de adoção é julho de 2002.

(3) 26 das 39 cidades na RMSP têm Guarda Municipal.

(4) Sete Guardas Municipais foram criadas depois de 1998.

primeiramente adotado na cidade de São Paulo em 1999, ele se tornou completamente operacional apenas em 2001. Além disso, ainda demorou mais tempo para ser adotado, paulatinamente, nas outras cidades da RMSP. Somente depois de 2004, ou seja, cinco anos após a reversão da tendência, o sistema começou a ser implementado nas cidades grandes fora da RMSP. Portanto, o Infocrim não pode responder pela dinâmica dos homicídios. As leis secas nos bares também são apontadas como fatores contribuintes, e certamente o são. Biderman, de Mello e Schneider (2006) estimam que a lei seca causou redução de 10% nos homicídios nos municípios onde foi adotada. No entanto, a magnitude da queda é muito baixa, e a abrangência da adoção muito limitada, para explicar a dinâmica dos homicídios.

A política relevante mais recente é a restrição às armas de fogo. Como a Lei do Desarmamento é de 2003, por construção não pode explicar a inversão nos homicídios. Uma pergunta ainda aberta se refere ao esforço estadual em reprimir o porte ilegal de armas.

O fato de a demografia responder por boa parte da variação nos homicídios no Estado de São Paulo não descarta a possibilidade de que outros fatores possam também ter contribuído para o declínio desse tipo de crime a partir do final da década de 1990. Além das políticas públicas citadas, a melhoria da distribuição de renda e o aumento na matrícula escolar no Ensino Médio são dois fatores que provavelmente contribuíram para a referida diminuição. No entanto, permanece como verdade que os dados sugerem fortemente que a demografia é o fator de primeira ordem.

CONCLUSÃO

Neste artigo, documentou-se a contribuição das mudanças demográficas para explicar a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo. As estimativas mais conservadoras mostram que as alterações na estrutura etária respondem por aproximadamente 50% da variação nos homicídios.

Esses resultados são importantes no contexto da literatura de criminologia. Enquanto há, no plano individual, ampla evidência de que os jovens entre 15-24 são os mais propensos a cometer crimes, a evidência agregada é ambígua. Levitt (1999), por exemplo, acha evidência de que a estrutura etária tem papel secundário para explicar a evolução das taxas de criminalidade agregadas nos EUA. Este artigo pode reconciliar esses dois resultados aparentemente contraditórios. A demografia afeta a criminalidade, mesmo que mecanicamente. Sua importância agregada dependerá de uma conjunção de fatores, como a qualidade da segurança pública, a habilidade do sistema judiciário em fazer valerem as regras, as oportunidades escolares e laborais dos jovens, o nível e a distribuição da renda, etc. É possível que no Estado de São Paulo, diferentemente dos EUA, o ambiente seja propício para que uma mudança demográfica da magnitude do bônus demográfico tenha efeito.

No que se refere às políticas públicas, o resultado aqui apresentado é igualmente importante. Apesar de ser difícil afetar a estrutura demográfica, ao menos no curto prazo, reações de política exageradas podem ser evitadas caso se tenha em conta que a demografia tem papel significativo na determinação das taxas de homicídio.

Notas

Alexandre Schneider gostaria de enfatizar que opiniões expressas aqui são suas e não posições oficiais da Prefeitura da Cidade de São Paulo. Esse artigo é uma versão resumida do artigo "Age Structure Explaining a Large Shift in Homicides: The Case of the State of São Paulo", apresentado no seminário do Licip-NBER "Crime, Institutions and Policies," na Universidad Torcuato Di Tella, em Buenos Aires, em novembro de 2007.

1. Kahn e Zanetic (2005) é uma excelente resenha a respeito das contribuições municipais para a diminuição do crime violento na RMSP.

2. Comparando a dinâmica do homicídio entre cidades que adotaram e não adotaram a lei seca, Biderman, de Mello e Schneider (2006) estimam que a iniciativa diminua aproximadamente 10% dos homicídios.

3. Individualmente, essa é uma das relações empiricamente mais robustas de todas as ciências sociais. As primeiras evidências datam de Goring (1913). Uma lista bastante incom-

pleta de trabalhos mais recentes inclui Wilson e Herrnstein (1985), Blumstein (1995) e Cook e Laub (1998).

4. Idealmente observar-se-ia a idade do agressor. É necessário, portanto, supor que as vítimas e os agressores têm perfis demográficos similares, o que parece razoável.

5. Em um artigo muito famoso, Donohue e Levitt (2001) investigam o papel da legalização do aborto para explicar a reversão nas taxas de criminalidade nos EUA em 1990. A interpretação (bastante controversa) desse resultado é que a legalização do aborto reduz a oferta de indivíduos propensos a cometer crimes.

6. Aproximadamente 93% das vítimas de homicídio são homens, o que torna distinção irrelevante na prática.

7. Levitt (1999) usa dados do sistema prisional, uma medida mais adequada, que infelizmente não está disponível para o Estado de São Paulo.

8. As faixas são 0-4, 5-14, 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65-74 e acima de 75 anos.

9. Se os homicídios diminuíssem o número de jovens significativamente, e considerando que os jovens de fato cometem mais homicídios, então os homicídios reduziram o estoque de agressores, diminuindo a si mesmos. Por isso, o viés no sentido de não encontrar uma relação entre homicídios e demografia.

10. Mostram-se os resultados de apenas cinco cidades por concisão. O mesmo padrão aparece em outras localidades.

11. Essa é uma extrapolação na interpretação local com coeficiente de uma regressão log-em-log.

12. Na versão publicada em inglês deste artigo há uma bateria de testes de robustez, aqui omitidos mas disponíveis, caso requeridos.

Referências Bibliográficas

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The Review of Economic Studies*, London, v. 58, n. 2, p. 277-297, Apr. 1991.

BIDERMAN, C.; DE MELLO, J.; SCHNEIDER, A. *Dry Law and Homicides: Evidence from the São Paulo Metropolitan Area*. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2006. (Texto para discussão, n. 518).

BLUMSTEIN, A. Prisons. In: WILSON, J.Q.; PETERSILIA, J. (Ed.). *Crime*. San Francisco: ICS Press, 1995. p. 387-420.

COOK, P.; LAUB, J. The Unprecedented Epidemic in Youth Violence. In: TONRY, M.; MOORE, M.H. (Ed.). *Crime and Justice: a Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press, 1998. p. 1-37.

DONOHUE, J.; LEVITT, S. The Impact of Legalized Abortion on Crime. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 116, n. 2, p. 379-420, May 2001.

GORING, C. *The English Convict*. Montclair: Patterson Smith, 1913.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. In: SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA. *Estudos Criminológicos*. São Paulo, jul. 2005. v. 4.

LEVITT, S. The limited role of changing age structure in explaining aggregate crime rates. *Criminology*, v. 37, n. 3, p. 581-589, 1999.

WILSON, J.; HERRNSTEIN, R. *Crime and Human Nature*. New York: Simon & Schuster, 1985.

JOÃO MANOEL PINHO DE MELLO

Ph.D em Economia pela Stanford University. Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.
(jmpm@econ.puc-rio.br)

ALEXANDRE SCHNEIDER

Secretário de Educação do Município de São Paulo.

Artigo recebido em 16 de outubro de 2008.

Aprovado em 30 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

MELLO, J.M.P. de.; SCHNEIDER, A. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 19-30, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>.

MORTES POR CAUSAS VIOLENTAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

a influência das agressões

ANTONIO BENEDITO MARANGONE CAMARGO

Resumo: Apresentam-se considerações sobre a situação e a evolução recente da mortalidade por agressões no Estado de São Paulo e suas regiões. Analisam-se algumas de suas principais características e os níveis observados para seus indicadores.

Palavras-chave: Mortalidade. Causa de Morte. Homicídios.

Abstract: There are considerations on the situation and the recent development in mortality from homicide for the State of Sao Paulo and its regions. There are some of the main characteristics and the levels observed for the indicators.

Key words: Mortality. Cause of Death. Homicides.

As Nações Unidas estimam que em 2002 cerca de 5,1 milhões de pessoas morreram no mundo devido a algum tipo de violência, resultando, em média, em 14 mil mortes por dia. As causas externas ou violentas, constituídas por agressões, suicídios, guerras e diversos tipos de acidentes, como os de transportes, quedas, queimaduras, envenenamentos, entre outros, representaram 9% do total de 57 milhões de óbitos ocorridos em 2002. Isso significa que para cada 100 mil habitantes, cerca de 80 morreram em 2002 devido a tais causas para o conjunto da população mundial, chegando a constituir, em alguns países, a segunda causa de morte mais importante. Os seus percentuais e a distribuição segundo os tipos de causas mostram-se muito heterogêneos nos países ou regiões, pois se nas áreas mais desenvolvidas do mundo predominam os diversos tipos de acidentes e os suicídios, nas menos desenvolvidas, os acidentes de veículos e as agressões são mais importantes. Os suicídios têm grande relevância em algumas nações, especialmente da Europa e também no Japão, sendo alvo de políticas públicas que visam sua diminuição. Já em relação às mortes por agressões, estima-se que chegaram a 569 mil em 2002, cerca de 1% do total dos falecimentos no mundo, resultando em taxa de 9 óbitos por 100 mil habitantes. A África Subsaariana, a América Latina e o Caribe são consideradas as áreas de maiores taxas de mortalidade por tais causas, sendo que dos 15 países com maiores coeficientes, 13 situam-se nas duas últimas áreas (WIKIPÉDIA, 2008).

No Brasil, os coeficientes de mortalidade por causas externas têm sido um pouco menores que a média mundial, diferenciando-se, porém, pela maior participação das agressões e menor dos suicídios. Embora detenha apenas 3% da população mundial, o país tem contribuído, nos últimos anos, com cerca de 10% das mortes por agressões, o que mostra a gravidade da situação nacional. Estima-se que, desde 1980, cerca de um milhão de pessoas foram assassinadas no país, atingindo especialmente a faixa jovem da população masculina.

As informações disponíveis mostram que esse cenário tornou-se mais preocupante a partir dos anos 1980, quando o número de mortes, que era de cerca de 20 mil, elevou-se rapidamente. Em alguns anos do início deste século, ultrapassou-se a marca de 50 mil mortes, representando cerca de 40% do total de óbitos por causas externas no país.

Nos últimos três anos, no entanto, percebe-se certa reversão dessa tendência no Brasil, principalmente devido à redução dessas mortes no Estado de São Paulo, onde tal fato vem ocorrendo desde 2000. Não há consenso quanto à contribuição de cada fator na modificação desse panorama, mas não existem dúvidas quanto à queda do seu número em praticamente todo o Estado. Esta tendência pode ser comprovada não apenas pelas informações do Sistema de Mortalidade, como também pelas estatísticas relacionadas a Segurança Pública. Algumas análises recentes que utilizam estas informações individualmente ou de forma conjunta também confirmam tais alterações.

Alguns desses aspectos serão ressaltados neste artigo, mostrando a evolução da mortalidade por agressões no Estado de São Paulo, com destaque tanto para o período em que se registraram aumentos, como para aquele em que houve a reversão desta tendência.

FONTES DOS DADOS

A primeira fonte de dados aqui utilizada corresponde ao Sistema de Mortalidade, tendo a Declaração de Óbito – DO como seu documento-base. Impressa em três vias e padronizada pelo Ministério da Saúde para todo o país, desde a sua criação em 1975, a DO

contém atualmente 60 variáveis entre as consideradas demográficas e relacionadas à saúde, divididas em nove blocos. A parte relativa às causas de morte segue padrões internacionais de preenchimento e de processamento, recomendados pela Organização Mundial de Saúde e estabelecidos na Classificação Internacional de Doenças. No caso dos óbitos provocados por alguma violência, cabe ao Instituto Médico Legal – IML realizar os devidos exames e preencher a Declaração de Óbito, incluindo as causas de morte e o tipo de violência. O processamento de tais informações permite traçar diagnósticos detalhados das características da mortalidade, segundo as causas, incluindo as externas, bem como analisar a tendência dos seus níveis no decorrer do tempo e a distribuição geográfica. Essas informações referentes ao conjunto do país estão disponíveis por meio do Sistema de Informações do Ministério da Saúde. Há dados a partir de 1977 e, de 1979 a 2005, os números também podem ser conhecidos no sítio do Datasus (www.datasus.gov.br). Para o Estado de São Paulo, há informações desde o final do século XIX até 2006, as quais encontram-se arquivadas na Fundação Seade e estão disponibilizadas de várias formas (publicações, tabelas, microfichas, Sistemas de Informação).

Já a segunda fonte de informações estudada refere-se aos dados provenientes dos Boletins de Ocorrência, preenchidos por funcionários da Secretaria da Segurança Pública sempre que há algum fato relacionado à violência.

Nesse caso, os totais que equivalem aos óbitos por agressões do Registro Civil são os casos classificados, de acordo com o Código Penal Brasileiro, como “homicídios dolosos e roubos seguidos de morte (latrocínios)”, ressaltando-se que em uma mesma ocorrência policial podem estar envolvidas mais de uma vítima. As informações disponíveis referem-se ao volume de ocorrências registradas, não priorizando assim as características dos autores e das vítimas dos crimes e sim o local da ocorrência do fato criminal e o autor do fato (FUNDAÇÃO SEADE, 2005).

Já no caso da Declaração de Óbito, privilegiam-se os aspectos da saúde, ou seja, os critérios epidemiológicos da Classificação Internacional de Doenças, e a prioridade é o conhecimento das vítimas, espe-

cialmente quanto ao local de residência e o seu perfil sociodemográfico.

Para os cálculos dos indicadores para o país, utilizaram-se os números de população elaborados pelo IBGE, também disponíveis no sítio do Datasus, enquanto os correspondentes ao Estado de São Paulo encontram-se no sítio da Fundação Seade (www.seade.gov.br).

METODOLOGIA

As informações apresentadas referem-se geralmente a proporções e taxas de mortalidade, destacando-se ainda algumas provenientes das Tábuas de Vida, como a esperança de vida ao nascer.

Em relação às taxas, esclarece-se que correspondem ao relacionamento dos óbitos com sua correspondente população, expresso da seguinte forma:

$$\frac{\text{Óbitos da classe } i \text{ da população } i * 100.000}{\text{População } i}$$

Já as proporções representam o número de casos em relação ao total de eventos.

As informações das Tábuas de Vida equivalem ao modelo denominado abreviado, em que se relacionam os óbitos com uma população estimada em determinado momento. Ressalte-se que os indicadores provenientes do Sistema de Mortalidade aqui utilizados estão classificados segundo o local de residência, enquanto os dos Boletins de Ocorrência aparecem segundo o local de ocorrência.

Destaque-se, ainda, que a atual classificação de causas de morte utiliza a denominação “Agressões” em substituição aos “Homicídios” da classificação anterior. Assim, sempre que se tratar dos dados do Registro Civil, aparecerá a denominação Agressões, mesmo que a série englobe período maior de informações.

TENDÊNCIA DA MORTALIDADE NO BRASIL

As informações referentes às mortes por causas externas, no Brasil, mostram nos últimos anos dois fatos muito importantes: o aumento dos seus níveis no decorrer do tempo e a participação crescente das

agressões em seus totais. Em relação ao primeiro aspecto, ressalta-se que, até a metade dos anos 1980, as taxas de mortalidade por causas externas ficaram abaixo de 65 óbitos por 100 mil habitantes, mas ao final desse período aproximaram-se de 70 por 100 mil e, nos anos seguintes o superaram esse patamar.

Mello Jorge et al. (1997) destacam que essas causas aumentavam no país pelo menos desde 1977, quando representavam 8,7% dos óbitos, e chegaram a 12,0% em 1989, com 40% de aumento no total de óbitos nesse período.

Nos anos seguintes, esses coeficientes cresceram ainda mais, alcançando o maior valor em 2002, com 72,5 óbitos por 100 mil habitantes, sendo também este o momento em que mais se aproximou do nível mencionado anteriormente para o mundo. Após esse ano, registraram-se pequenas reduções nos coeficientes, chegando em 2005 a cerca de 70 óbitos por 100 mil habitantes.

Quanto ao incremento das taxas de mortalidade por agressões, este não resultou apenas em maior participação no total dos óbitos por causas externas, mas também foi o principal responsável pelo aumento destes óbitos. As agressões, que representavam 17% desse total, em 1980, chegaram a 29% em 1989, equiparando-se às mortes provocadas por acidentes de transporte.

Mínayo e Souza (1993) e Souza (1994) apontam que os acréscimos registrados nos anos 1980 são consequência da consolidação do crime organizado em torno do tráfico de drogas, da consolidação dos grupos de extermínio e do aumento da população que vive e trabalha nas ruas, sobretudo a infanto-juvenil.

O aumento das mortes por agressões no país e em suas principais capitais nos anos 1980 é destacado por Souza (1994), que as consideram “os grandes vilões e principais responsáveis pelo maior impacto da violência na mortalidade da população brasileira”.

Esse panorama agravou-se ainda mais com o passar dos anos e, em 2003, as mortes por agressões responderam por cerca de 40% das causas externas, reduzindo-se levemente nos anos seguintes, chegando a 37% em 2005. Em termos absolutos, contabilizaram-se quase 14 mil óbitos por agressões em

1980, que passaram a 32 mil em 1990, a 51 mil em 2003 e depois diminuindo para 47,6 mil em 2005.

Com o crescimento dessas taxas de mortalidade, o Brasil incluiu-se entre as áreas mais críticas do mundo, ocupando o primeiro lugar em números absolutos. Entre os países de maior população, o Brasil encontra-se em anos recentes entre os cinco de maiores índices de mortalidade, suplantado apenas por Iraque, Venezuela, África do Sul e Colômbia, sendo que neste último ocorrem reduções significativas desde 2000 (WIKIPÉDIA, 2008). Os índices registrados recentemente no México equivalem aos do Brasil, de modo que a população mexicana tem protestado pelos recentes e significativos aumentos.

Entre os países de menor população destacam-se também, pelos altos coeficientes: El Salvador, Honduras, Jamaica, Guatemala, Belize e Trinidad e Tobago. Assim, considerando-se uma relação mais abrangente de países, o Brasil ocuparia em torno da décima posição no mundo quanto aos coeficientes de mortalidade.

Segundo Waiselfisz (2007), “As taxas de homicídio de 2004 [do Brasil] são até 40 vezes superiores às taxas da Inglaterra, França, Alemanha, Áustria, Japão e Egito”.

O resultado do país é o reflexo do que ocorre em suas áreas, tornando a segurança um dos temas de maior preocupação da população de algumas regiões.

Os Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentaram os maiores coeficientes do país entre 1980 e 2006, fato que também ocorreu com São Paulo em vários anos desse período. Em alguns anos os coeficientes aproximaram-se de 60 óbitos por 100 mil habitantes, para Pernambuco e Rio de Janeiro. Em sentido oposto, Santa Catarina, Piauí, Rio Grande do Norte e Maranhão exibiam coeficientes abaixo de 10 óbitos por 100 mil habitantes na maior parte do período analisado, somente ultrapassando esse patamar depois de 2001.

Nos últimos anos, Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo mantêm-se como os Estados de maior mortalidade, seguindo-se Alagoas, Rondônia, Amapá e Mato Grosso, com coeficientes de 30 a 40 óbitos por 100 mil habitantes, e o Paraná, que se aproximou desse valor em 2005. Em compensação São Paulo,

que em muitos anos apareceu entre a quarta e a sexta posições entre as Unidades da Federação, deixou o grupo de maiores coeficientes e passou para posições intermediárias.

O mapa da violência no país (2007), elaborado com informações de 2002 a 2004, aponta que, dos dez municípios brasileiros com as maiores taxas de mortalidade por agressões, quatro situavam-se em Mato Grosso, sendo que nestes e em mais quatro municípios de outros Estados ultrapassava-se a marca de 100 óbitos por 100 mil habitantes.

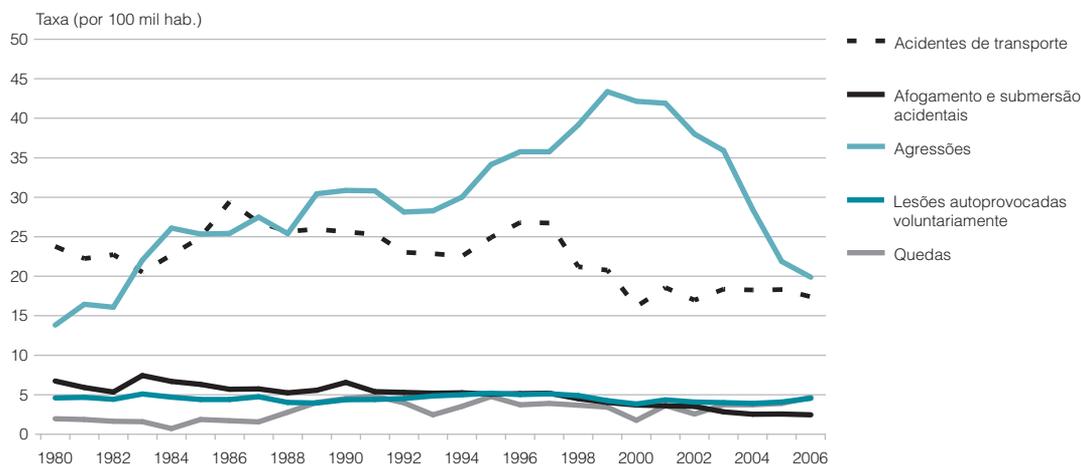
EVOLUÇÃO DA MORTALIDADE EM SÃO PAULO

A observação da evolução da mortalidade por causas externas segundo os principais tipos permite constatar quais itens contribuíram para as principais alterações registradas nas últimas três décadas no Estado. A exemplo do que ocorreu no conjunto do Brasil, as mortes por acidentes de transporte inicialmente eram as principais, representando, em 1980, cerca de 36% dos óbitos desse grupo em 1980 e mais de duas vezes o correspondente às agressões. No entanto, já em 1987/88 essas causas se equivalem e, daí em diante, até 2000, as agressões representarão parcelas cada vez maiores, chegando a superar as mortes por acidentes de transportes em até 24 pontos percentuais. No período de 1999 a 2001, as agressões representaram 46% dos óbitos por causas externas, os maiores patamares já observados no Estado. Com a reversão nos anos seguintes, as diferenças entre as duas causas diminuem, chegando a 14 pontos, em 2004, e a apenas 4, em 2006.

Em termos de coeficientes, observa-se que os referentes aos acidentes de transporte, situavam-se entre 20 e 25 óbitos por 100 mil habitantes no período de 1980 a 1999, com um pico em 1986, quando chegou a 29 por 100 mil. De 2000 em diante os índices ficaram abaixo de 20, atingindo 17,4 por 100 mil em 2006 (Gráfico 1).

Analisando a evolução da mortalidade por causas externas no Município de São Paulo, Mello Jorge (1981, 1982) constata que a mortalidade por agressões já vinha aumentando pelo menos desde 1960

Gráfico 1

Taxas de Mortalidade, segundo Principais Causas Externas
Estado de São Paulo – 1980-2006

Fonte: Fundação Seade.

e, em 1980, o total de óbitos tornara-se oito vezes maior que o observado 20 anos antes.

No Estado de São Paulo, essa taxa de mortalidade era de 13 óbitos por 100 mil habitantes em 1980, saltou para 22 por 100 mil em 1983 e, até 1988, permaneceu em torno de 25 por 100 mil. Entre 1989 e 1991 registram-se perto de 30 óbitos por 100 mil habitantes, mas nos primeiros anos da década de 1990 esses números diminuíram para cerca de 26 óbitos por 100 mil habitantes. A partir de 1994, no entanto, os coeficientes voltaram a aumentar consideravelmente e, em 1998, chegaram a cerca de 39 por 100 mil, para no ano seguinte atingirem o nível mais crítico já observado para o Estado: 43,4 óbitos por 100 mil habitantes. Nos dois anos seguintes – 2000 e 2001 – as mortes por agressões ainda permaneceram em patamares elevados, em torno dos 42 óbitos por 100 mil habitantes, mas depois passaram a diminuir acentuadamente. Em 2004 e 2006, chegaram a respectivamente 28,5 e 19,9 óbitos por 100 mil habitantes, sendo este último intermediário entre os coeficientes observados em 1982 e 1983 no Estado. O número de mortes por agressões, que foi de 15.719 em 1999,

passou para 7.997 em 2006, portanto com diminuição de praticamente 50%.

As informações resultantes dos Boletins de Ocorrência confirmam a tendência de redução do número de homicídios no Estado (Gráfico 2), ainda que não compreendam os mesmos totais apresentados pelas informações do Registro Civil, pelos fatos já relacionados anteriormente.

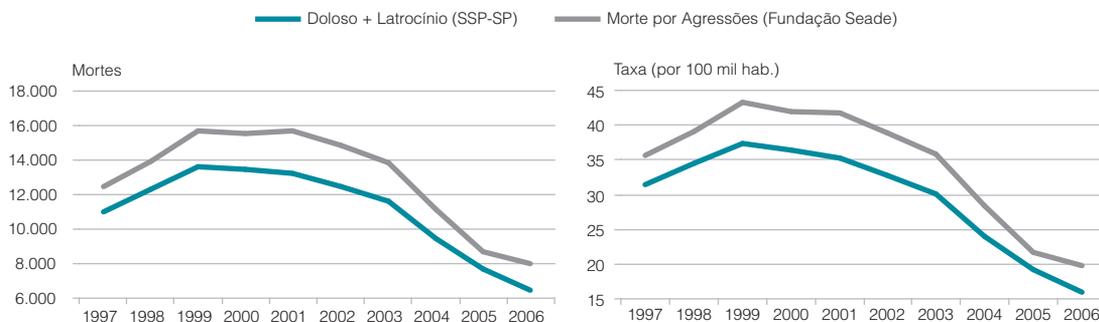
Segundo os dados da Secretaria da Segurança Pública, o total de mortes passou de 13.599, em 1999, para 6.486, em 2006, representando pouco mais de 80% dos totais observados para o Sistema de Mortalidade, porém com redução semelhante, de 47% entre esses anos.

A redução da taxa de mortalidade observada entre 1999 e 2006 foi ainda mais expressiva do que a registrada para o total de óbitos, alcançando 54% e 57%, respectivamente, segundo os dados do Registro Civil e da Secretaria da Segurança.

Esses resultados foram analisados detalhadamente pela Fundação Seade (2005), destacando as principais características de cada fonte, as divergências existentes nos totais do Estado e de suas regiões e municí-

Gráfico 2

Mortes e Taxas de Mortalidade por Agressões, Homicídios Dolosos e Latrocínios
Estado de São Paulo – 1997-2006



Fonte: Secretaria da Segurança Pública; Fundação Seade.

pios. Ressaltam-se também as vantagens e as dificuldades de utilizar fontes complementares em análises equivalentes.

Os resultados apresentados por ambas as fontes para o Estado de São Paulo confirmam a acentuada redução da mortalidade por agressões no Estado, colocando-o entre os mais exitosos nesse quesito, nos últimos anos, ao lado de Nova Iorque e da Colômbia e praticamente sem paralelo no país, inclusive influenciando no comportamento dos níveis nacionais recentes.

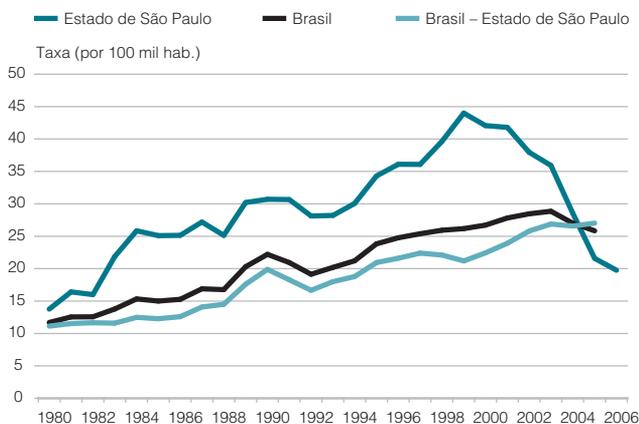
Isso porque, além de São Paulo, somente Roraima e Rio de Janeiro apresentaram diminuição mais expressiva dos coeficientes de mortalidade nos últimos anos. Em Roraima isso ocorreu a partir de 1999 e, no Rio de Janeiro, a partir de 2002, com decréscimo de 20% até 2005. Entre as demais Unidades da Federação, algumas apresentaram pouca variação e outras tiveram aumento, como Maranhão e Bahia, onde os índices triplicaram, enquanto no Piauí e no Pará ocorreram aumentos de cerca de 150% de 1999 a 2005.

Ainda que os índices de São Paulo tenham diminuído desde 2000, no país isso ocorreu somente após 2003, o que mostra

que a tendência de aumento permanecia em outras áreas. Isso se evidencia quando se excluem os totais do Estado de São Paulo dos correspondentes ao país, para o qual se verifica que a tendência de crescimento das taxas de mortalidade por agressões manteve-se até 2004, com pequena diminuição, em 2005, cerca de 2,6% em relação ao ano anterior.

Gráfico 3

Taxas de Mortalidade por Agressões
Brasil e Estado de São Paulo – 1980-2006



Fonte: Ministério da Saúde; Fundação Seade.

A importância de São Paulo nesses coeficientes fica ainda mais clara quando se observa que até 1999 cerca de 37% das mortes por agressões do país ocorriam no Estado, proporção que passou a 18% em 2005. Na classificação por taxa de mortalidade, o Estado geralmente ocupava entre a 4ª e a 6ª posições entre as Unidades da Federação no período de 1980 a 2002 e, em 2004, passou para 10ª posição e para 16ª, em 2005. Neste último ano, o coeficiente ficou pela primeira vez abaixo da média nacional.

As informações de períodos mais recentes divulgadas pela Secretaria da Segurança Pública mostram que se mantém a tendência de redução do número de homicídios no Estado, de modo que este certamente contará com índices próximos dos mais baixos do país.

CARACTERÍSTICAS DAS MORTES POR AGRESSÕES

Entre as várias características da mortalidade por agressões, duas já foram destacadas anteriormente pela diferenciação das de outras causas: concentração na população masculina e ocorrência mais intensa entre os jovens.

ÓBITOS POR AGRESSÕES, SEGUNDO SEXO

Uma das características mais marcantes da mortalidade por agressões em todas as áreas do mundo é a maior representação do sexo masculino. Entre as 569 mil mortes estimadas para o mundo em 2002, 445 mil corresponderam aos homens, ou seja, 80% do total. No Brasil esse percentual é ainda maior, observando-se que em 2005 os óbitos masculinos representaram cerca de 92% do total, chegando a 94% em alguns Estados, como Sergipe, Alagoas, Maranhão, Pernambuco e Pará. Isso resulta em razões de óbitos por sexo de até 15 vezes nesses Estados, muito superiores às observadas em outros países. Analisando a mortalidade por estas causas para o Estado de São Paulo no período de 1980 a 1999, Maia (1999) constatou que além de as

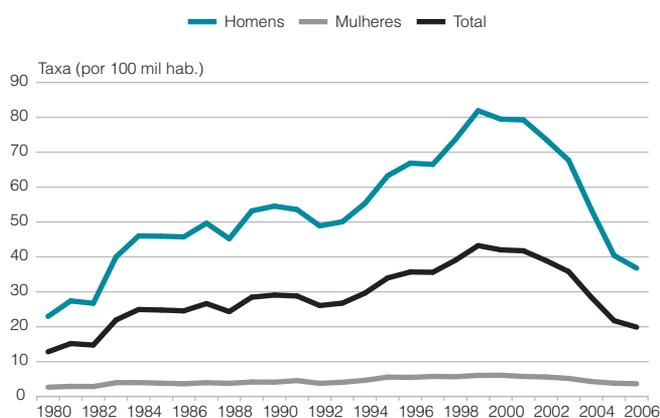
taxas serem muito elevadas, a razão de sexo também ultrapassa a maior parte dos exemplos apresentados. Relacionando informações para alguns países, para o período de 1991 a 1997, verificou que somente a Colômbia (1991) e o México (1992), com razões de respectivamente 13,3 e 9,2, aproximam-se do Estado de São Paulo e do Brasil. Na Alemanha, Dinamarca, Hungria, França e Japão, as razões oscilam entre 1,4 e 2, ao passo que nos Estados Unidos, é de 3,8.

Em relação às taxas de mortalidade do Estado de São Paulo, verifica-se que os aumentos ocorridos desde 1980 até o final dos 1990 afetaram ambas as populações, porém de forma mais intensa a masculina. No início dos anos 1980, as taxas de mortalidade da população masculina eram cerca de 8 vezes maiores do que as femininas, mas na maior parte dos anos do período de 1985 a 1997 ficou em torno de 12 vezes aproximando-se de 13 vezes nos anos seguintes. A partir de 2003, porém, essa razão diminuiu e chegou a 10 em 2006, nível ainda elevado, mas menor que os anteriores, e suficiente para mostrar que ultimamente as taxas de mortalidade diminuíram de forma mais acentuada entre os homens.

De 1980 a 1999, a taxa de mortalidade masculina passou de 23,0 para 82,0 óbitos por 100 mil habitan-

Gráfico 4

Taxas de Mortalidade por Agressões, segundo Sexo
Estado de São Paulo – 1980-2006



Fonte: Fundação Seade.

tes, ou seja, mais que triplicou, enquanto entre as mulheres aumentou pouco mais que duas vezes ao passar de 2,7 para 6,0 óbitos por 100 mil habitantes. Entre 1999 e 2001, anos em que as taxas de mortalidade por agressões alcançaram seus maiores coeficientes, essas causas representaram 10,0% dos óbitos masculinos no Estado, diminuindo em 2006 para 5,2%.

Os coeficientes de mortalidade observados em 2006, de, 36,8 e 3,7 óbitos por 100 mil habitantes, para os homens e as mulheres, respectivamente, ficaram abaixo do registrado em 1983, atingindo os menores níveis desses 23 anos (Gráfico 4).

MORTALIDADE POR IDADE E SEXO

As variações ocorridas nas taxas de mortalidade por agressões geralmente refletem-se de forma mais intensa entre os jovens do sexo masculino, principalmente na faixa de 15 a 34 anos. Em São Paulo isso também ocorreu: as taxas de mortalidade da população de 15 a 24 anos aumentou quatro vezes entre 1980 e 2000, ao passar de 41,2 para 167,4 óbitos por 100 mil habitantes. Nos grupos etários sequenciais, as maiores taxas foram observadas em 1999, diferentemente do grupo anterior, ressaltando que na faixa de 25 a 34 anos, o coeficiente chegou a 150,1 por 100 mil habitantes, 3,7 vezes mais elevado que o registrado em 1980 (40,4). Nos demais grupos também ocorreram aumentos significativos, mas a razão entre os maiores e menores valores no período analisado diminuiu com o aumento da idade. Enquanto na faixa de 35 a 44 anos essa razão foi de 2,4, na população de 65 anos e mais alcançou 1,3.

Analisando a evolução da mortalidade no Estado de São Paulo para o período de 1940 a 1991 e destacando especificamente a evolução dos coeficientes de mortalidade masculina, Ferreira e Castiñeiras (1996, p. 9), afirmam que “as probabilidades de morte $q(x)$ superaram os níveis observados 40 anos atrás” e ainda que

[...] Trata-se de um retrocesso muito intenso nos níveis de mortalidade, que distorce o padrão de mortalidade masculina, diferenciando-o fortemente do padrão da mortalidade feminina, que mantém aproximadamente a mesma estrutura das décadas anteriores.

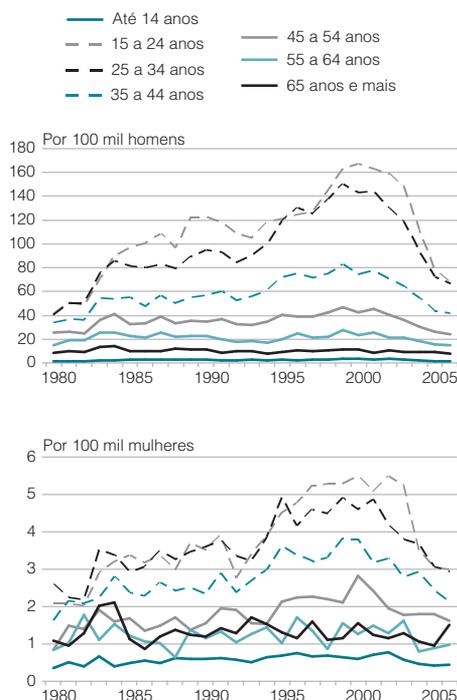
Os mesmos autores acrescentam que embora tal fato também se repetisse em outros países, o que chamava a atenção eram a “velocidade do aumento e a elevada intensidade dos índices registrados”.

Entre 1999 e 2003, aumentaram as mortes por agressões no Estado e estas foram responsáveis por 55% a 59% de todos os óbitos ocorridos na população masculina de 15 a 24 anos e por quase a metade na de 25 a 29 anos.

Como se destacou anteriormente, esse panorama pessimista reverteu-se posteriormente, resultando mais uma vez em variações importantes em todos os grupos etários, principalmente entre os jovens. Entre 1999 e 2006, houve diminuição de 60% nos coeficien-

Gráfico 5

Taxas de Mortalidade por Agressões, por Sexo, segundo Faixa Etária
Estado de São Paulo – 1980-2006



Fonte: Fundação Seade.

Nota: Foram utilizadas escalas diferentes para melhor visualização dos dados.

tes de mortalidade por agressões entre os homens de 15 e 24 anos e de 56%, para os de 25 a 34 anos, enquanto entre os de 65 anos e mais, o decréscimo foi de somente 31%. Assim, os níveis de mortalidade de 2006 atingiram níveis equivalentes aos de 1983, para a maior parte das faixas etárias; para as pessoas de 55 anos e mais, assemelharam-se aos de 1980. Em 2006, as agressões foram responsáveis por cerca de 39% das mortes na população masculina de 15 a 24 anos e de 35% na de 25 a 29 anos, percentuais bem inferiores aos registrados entre 1999 e 2003.

Entre as mulheres, a faixa jovem também foi a mais afetada pelo aumento da mortalidade, porém, sempre em níveis muito inferiores aos dos homens. As maiores taxas de mortalidade correspondem ao período de 1997 a 2003, quando oscilaram entre 5,1 e 5,5 óbitos por 100 mil habitantes na faixa de 15 a 24 anos. A exemplo do que se observou para os homens, a redução dos últimos anos também se deu de forma mais importante para as jovens, alcançando cerca de 40% a 45% na população de 15 a 44 anos, na comparação com 1999/2000.

A evolução da mortalidade por agressões, segundo grupos etários, para as populações masculina e feminina é mostrada no Gráfico 5.

MORTES POR ARMA DE FOGO

Além das características citadas, outra muito marcante relacionada aos óbitos por agressões no Brasil e que se estende a muitos países da América Latina é a grande ocorrência de mortes por armas de fogo. Estima-se que 40% delas ocorram na América Latina. Souza (1994) mostra o aumento proporcional desse tipo de óbito e o agravamento da situação nas capitais brasileiras na década de 1980. Analisando um período mais recente, também para as capitais brasileiras e o país, Peres e Santos (2005) constataram que “grande parte do crescimento da mortalidade por homicídios evidenciado na década de 1990 pode ser explicada pelo aumento nos homicídios por armas de fogo”. E ainda que, em 2000, em seis capitais brasileiras, incluindo São Paulo, o percentual de mortes por agressões com armas de fogo superavam 80%. Ainda nesse ano, os coeficientes de mortalidade da popula-

ção masculina ultrapassavam 50 óbitos por 100 mil habitantes em Recife e Cuiabá.

No caso do Estado de São Paulo, da mesma forma que no período de aumento de mortes por agressões, a redução desses eventos, a partir de 1999, tem sido associada principalmente à diminuição da mortalidade por armas de fogo. Esta taxa diminuiu mais de 56% no Estado desde 2001, ao passar de 28,2 para 12,4 óbitos por 100 mil habitantes. Somente entre 2003 e 2004, a retração foi de 22% e, de 2004 a 2006, chegou a 36%. Com isso, os óbitos por agressões com armas de fogo, que representavam quase 70% do total em 2004, diminuíram para pouco mais de 62%, em 2006.

Deve-se ressaltar que

Nesse período, começaram a ser desenhadas e implementadas políticas de restrição e controle da obtenção e da posse dessas armas, que resultaram no Estatuto do Desarmamento, o que pode ser uma das explicações para tais constatações (FUNDAÇÃO SEADE, 2005).

A SITUAÇÃO REGIONAL E MUNICIPAL

A maior ocorrência de mortes por agressões geralmente é associada às áreas de maior população, às de crescimento populacional intenso e desordenado e ainda às de ocupação recente. Assim, a maior parte das análises relacionadas a esse tema prioriza essas áreas, especialmente as capitais e áreas metropolitanas, onde geralmente confirmam-se panoramas mais graves e onde há mais informações para analisar.

Para o Estado de São Paulo, ressaltou-se anteriormente a disponibilidade das informações do Registro Civil e também dos Boletins de Ocorrência, tanto para o Estado como para municípios e regiões administrativas. No caso da primeira fonte, incluem-se também os 96 distritos da capital, desde 1995.

O panorama apresentado a seguir tem por base as informações do Registro Civil, pois além de os totais geralmente serem maiores, permitem maior caracterização das vítimas, como foi destacado anteriormente.

As informações mostram situação muito heterogênea para São Paulo quando se consideram suas 15

regiões administrativas e, principalmente, os seus 645 municípios, tanto em termos de níveis como na tendência no decorrer do tempo.

Em relação às regiões, observa-se que no início dos anos 1980 as maiores taxas de mortalidade por agressões correspondiam à Área Metropolitana de São Paulo, com cerca de 18 óbitos por 100 mil habitantes, seguida pelas regiões da Baixada Santista e São José dos Campos, com cerca de 13 por 100 mil, e Araçatuba com 10 óbitos por 100 mil habitantes. Ao final dessa década, o índice da Área Metropolitana passou a 44 por 100 mil, ou seja, mais que duplicou. Seguem áreas em seu entorno, como a Baixada Santista, com 26 por 100 mil, e as de São José dos Campos, Sorocaba, Campinas e ainda a de Registro, com taxas de 14 a 17 por 100 mil. Apareciam a seguir as regiões de Ribeirão Preto e a Central, com taxas entre 10 e 12 por 100 mil. Nas regiões do oeste do Estado e também em Barretos e Franca, as taxas não ultrapassavam 10 óbitos por 100 mil habitantes, sendo que na última ficou em torno de 5 por 100 mil.

No final da década de 1990 e no início da seguinte várias regiões apresentaram as maiores taxas de mortalidade por agressões já observadas, algumas em níveis altíssimos. Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, chegou a 65 óbitos por 100 mil habitantes, em 1999, ocorrendo fato similar na Baixada Santista, com 55 óbitos por 100 mil habitantes. Nas regiões de Ribeirão Preto e de Campinas, aproximavam-se de 30 óbitos por 100 mil, enquanto na de São José dos Campos, o coeficiente chegou a 37 óbitos por 100 mil habitantes em 2001. Na região de Sorocaba, o máximo correspondeu a 2003, com taxa de 21 óbitos por 100 mil habitantes, semelhante ao observado na de Registro, em 1999. Com exceção da região de Araçatuba, cuja taxa, em alguns anos, aproximou-se de 20 óbitos por 100 mil habitantes, as regiões do oeste e norte do Estado, na maior parte do período, mantiveram taxas inferiores a 10 óbitos por 100 mil habitantes embora tivessem aumentado em algumas delas.

A reversão desses índices, especialmente a partir do início deste milênio, reduziu acentuadamente a mortalidade na maior parte das regiões, especialmente entre as que apresentavam os maiores números.

Assim, nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista e também na região de Ribeirão Preto, houve reduções de 65% a 70% entre 1999 e 2006, enquanto nas regiões de Campinas, São José dos Campos e ainda Bauru, que não aparecia entre as maiores anteriormente, os decréscimos giraram em torno de 50%. Nas regiões de Sorocaba, Central e Marília os percentuais situaram-se entre 34% e 40%, enquanto nas que tradicionalmente apresentam menores índices, como São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Barretos, os coeficientes oscilaram sem tendência definida, mantendo-se porém em níveis inferiores aos das demais regiões. A região de Franca é uma exceção nesse panorama, pois embora os coeficientes apresentem certa estabilidade nos últimos anos, passaram a um patamar mais elevado, situando-se entre 10 e 12 óbitos por 100 mil habitantes.

Assim, em 2006, a exemplo do início do período analisado, a Região Metropolitana de São Paulo manteve-se com os maiores índices, porém, em nível muito inferior ao anterior, chegando a 22 óbitos por 100 mil habitantes. Nas regiões de São José dos Campos e da Baixada Santista, que aparecem a seguir, os coeficientes aproximaram-se de 20 óbitos por 100 mil. As demais regiões do entorno da Área Metropolitana – Sorocaba e Campinas – e ainda outras duas mais distantes – Araçatuba e Registro – apresentaram taxas de 14 a 17 por 100 mil. Já as demais regiões do oeste e também as de Ribeirão Preto, Barretos e Central exibiram menor mortalidade, com índices inferiores a 10 óbitos por 100 mil habitantes, sendo que em Bauru alcançou 6 por 100 mil (Gráfico 6).

Em relação aos municípios, as diferenças tornam-se maiores que as observadas para as regiões, destacando-se aqui um panorama para dois momentos distintos e relativamente recentes: 1999, quando, em geral, registraram-se os índices mais elevados, e 2006, quando já haviam ocorrido intensas modificações. O Mapa 1 aponta as áreas mais críticas e mais favoráveis do Estado.

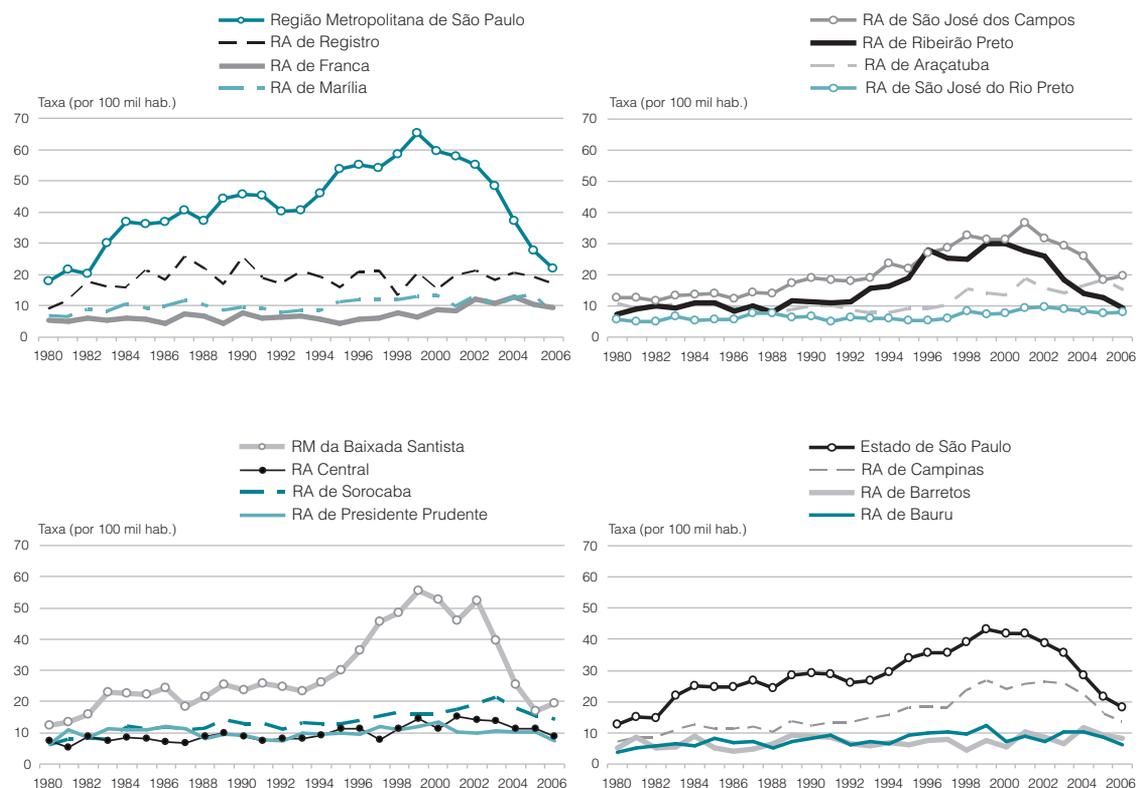
Em 1999, em vários municípios do Estado os índices ultrapassaram 100 óbitos por 100 mil habitantes, sendo que entre os de maior porte destacaram-se Diadema, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Barueri e Itapevi, ressaltando que no primeiro a taxa

atingiu 140 óbitos por 100 mil habitantes. Em outros 53 municípios as taxas superaram 40 óbitos por 100 mil, grande parte deles localizadas na Região Metropolitana de São Paulo. Entre os 15 municípios com os maiores índices do Estado, 14 correspondiam a esta região, sendo a relação completada pelo Guarujá, situado na Baixada Santista. Esta região engloba vários municípios então incluídos entre os de maiores coeficientes de mortalidade por agressões, fato que também ocorria na região de Campinas e de São José dos Campos, mas em menor número e em patamares mais baixos que os da Grande São Paulo.

Já em 2006, somente nove municípios apresentaram taxas de mortalidade por agressões superiores a 40 óbitos por 100 mil habitantes, sendo Caraguatuba, Itapevi e Ibiúna os de maior porte. Outros 69 municípios exibiam de 25 a 40 óbitos por 100 mil no Estado, muitos deles de população reduzida e por isso com grande variação nos índices entre um ano e outro. Entre as localidades maiores, obtiveram índices elevados algumas da Área Metropolitana de São Paulo, como Jandira, Itaquaquecetuba e Guarulhos, e também de outras regiões, tais como São Sebastião, Ibiúna, Ubatuba, Monte Mor e Campos do Jordão.

Gráfico 6

Taxas de Mortalidade por Agressões Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e Regiões Administrativas – 1980-2006



Fonte: Fundação Seade.

Esses mapas mostram as grandes alterações ocorridas em 2006, pois embora as maiores taxas de mortalidade ainda se concentrem em torno da capital, encontram-se em patamar bem inferior ao de 1999, situando-se, na maior parte dos casos, entre 20 e 40 óbitos por 100 mil habitantes, enquanto anteriormente superavam este último valor.

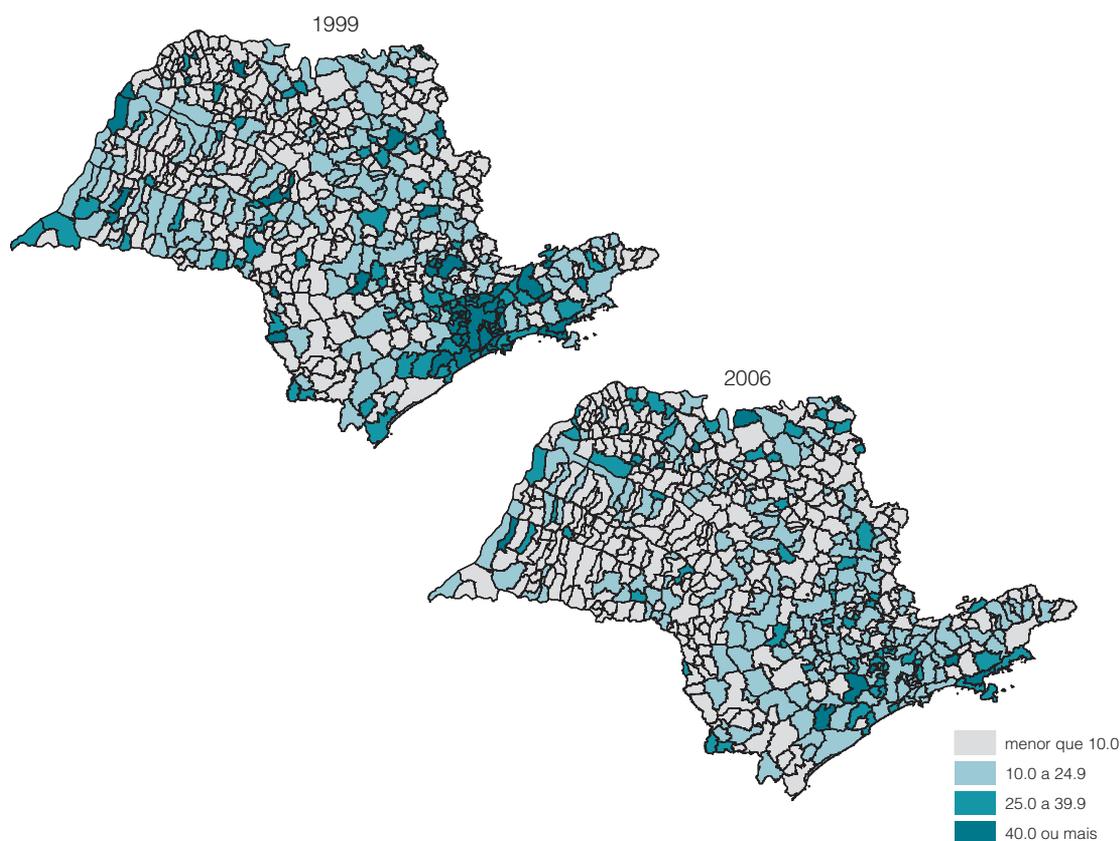
Nota-se ainda um certo “clareamento” no mapa do Estado de 2006, abrangendo especialmente sua porção oeste, que, com exceção de pequenas manchas, apresenta taxas de mortalidade por agressões abaixo de 10 óbitos por 100 mil habitantes.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS

As alterações ocorridas na mortalidade por causas externas e especialmente pelas agressões tiveram grande impacto nos indicadores de mortalidade do Estado de São Paulo, como se observou por meio das taxas por sexo e por idade e também em suas diversas regiões. As taxas de mortalidade registradas ao final dos anos 1990, na faixa de 15 a 34 anos, assemelham-se às observadas entre 1940 e 1950, quando os índices de mortalidade estavam altos, antecedendo as quedas que seriam registradas posteriormente.

Mapa 1

Taxas de Mortalidade por Agressões (1)
1999-2006



Fonte: Fundação Seade.
(1) Por 100 mil habitantes.

Os aumentos registrados a partir da década de 1980 afetaram inclusive a evolução da esperança de vida ao nascer para a Capital, principalmente para a população masculina. A comparação dos resultados de 1990/92 com os de 1980/81 mostram que a esperança de vida da população masculina aumentou apenas 1,5 ano no Estado, enquanto a média de 1999/2000 ficou praticamente inalterada, embora nesse período as taxas de mortalidade infantil, na infância e também nas idades adultas tivessem diminuído consideravelmente. Isso significa que os aumentos das taxas de mortalidade entre os jovens praticamente anulou os ganhos das demais faixas etárias no último período; de modo complementar, aumentou a diferença em relação à população feminina, na qual o impacto dos óbitos por agressões foi bem menor.

Utilizando as Tábuas de Vida e metodologias desenvolvidas por Chiang (1970), Camargo (2002) avaliou o impacto de tais causas sobre a esperança de vida ao nascer para o Estado de São Paulo e suas regiões. Considerando uma situação hipotética em que não ocorressem óbitos por agressões, a esperança de vida dos homens aumentaria em 0,5 ano em 1980, 1,2 ano, em 1990 e 1,8 ano em 1999. Neste último ano, o ganho chegaria a 2,7 anos na Região Metropolitana de São Paulo e a 2,3 na Baixada Santista, enquanto nas regiões de Barretos, Franca e São José do Rio Preto o acréscimo seria de apenas 0,3 ano, mostrando a grande heterogeneidade existente no Estado, mesmo em períodos de alta mortalidade. Para 2006, o ganho seria de cerca de um ano na esperança de vida ao nascer, o que mostra que a redução do número de mortes por agressões nos últimos anos contribuiu isoladamente para o aumento de um ano nesse indicador da população masculina, desde 1999. Em princípio, isso parece pouco significativo, mas torna-se muito importante dado o patamar já alcançado por tal indicador no Estado.

Para as mulheres, os resultados apresentados anteriormente mostram que o impacto das agressões sobre os indicadores de mortalidade é bem menor e a eliminação completa dessa causa contribuiria com menos de 0,2 ano de aumento na sua esperança de vida ao nascer, que se situava em torno de 77 anos em 2006.

Quanto aos fatores que mais contribuíram para a evolução positiva dos últimos anos, não há unanimidade entre os especialistas, relacionando-se vários deles como importantes nesse processo. Entre os mais destacados estão: a política de desarmamento, melhoria no nível educacional dos jovens, redução do contingente demográfico dessa faixa etária nos últimos anos, melhorias no sistema de segurança e aprimoramento das tecnologias utilizadas, melhorias econômicas, entre outras.

Em relação às mudanças demográficas, constata-se que entre os jovens somente para o grupo populacional de 15 a 19 anos há diminuição em números absolutos e relativos no Estado a partir de 1999. No de 20 a 24 anos há aumento absoluto, mas diminuição dos seus percentuais no total da população, enquanto nos grupos de 25 a 29 anos e de 30 a 34 anos, computam-se acréscimos. Assim, em tese essas mudanças teriam contribuído de forma menos significativa para a redução dos níveis de mortalidade por agressões.

Já em relação a melhorias do nível educacional, a situação parece diferente, conforme foi ressaltado por ocasião do lançamento do primeiro *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública* em 2007. “De todas as variáveis socioeconômicas testadas, a frequência à escola foi a que mostrou maior correlação com as taxas de homicídios”, diz Renato Sérgio de Lima, coordenador científico do Fórum. Destaca ainda que

a escolaridade tem mais peso sobre o índice de assassinatos que outros indicadores, incluindo o gasto per capita com segurança pública e a desigualdade social. Embora em termos estatísticos essa correlação seja baixa, a educação exerce um papel importante na prevenção de homicídios.

Sergei Soares, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, destaca em seu estudo *Educação: um Escudo contra o Homicídio?* que a probabilidade de um homem com idade situada entre 18 e 24 anos e até três anos de estudo ser assassinado era em torno de 250 para cada 100 mil, dez vezes maior do que aqueles que têm o Ensino Médio completo. Além disso, os jovens pouco escolarizados são também os que mais cometem esse tipo de crime, razão pela qual “a

educação funciona como uma espécie de antídoto”, além do fato de que “Quem permanece na escola também tende a resolver conflitos interpessoais de forma pacífica”.

A melhoria do nível educacional, especialmente dos jovens, contribuiria assim decisivamente para a redução da mortalidade por homicídios, como se destaca em estudo relacionado ao Índice de Vulnerabilidade Juvenil – IVJ (FUNDAÇÃO SEADE, 2007): “o aumento da frequência foi o maior responsável pelo declínio do IVJ no município, respondendo pelo recuo de 8 pontos”. E ainda ressalta a pesquisa que o percentual de jovens de 15 a 17 anos que não freqüentava a escola era de 16,5%, em 2000, e diminuiu para 12,5%, enquanto os que não freqüentavam o ensino médio passou de 45,2% para 32,1%.

Em recente seminário realizado para discutir a redução dos homicídios em São Paulo, especialistas destacaram, além dos fatos já citados, uma série de outros especialmente relacionados a segurança, que teriam contribuído favoravelmente para a reversão dos índices de mortalidade de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2008). Entre estes, quatro foram apontados como muito importantes: inteligência policial, encarceramento efetivo, política séria de desarmamento e inclusão social como fator de segurança.

Alguns exemplos dessas ações foram detalhados, tais como: gestão das políticas de segurança pública, particularmente as reformas gerenciais focalizadas e

o planejamento estratégico adotado nos últimos dez anos pela Secretaria da Segurança Pública (ampliação do DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das duas polícias territoriais e o policiamento comunitário), aprimoramento técnico da atividade policial e da gestão da justiça e das instituições de segurança pública (planejamento e avaliação de políticas, modernização e ampliação dos sistemas de comunicação e do uso de novas tecnologias, gestão da informação – Infocrim, Sistema de Metas de Atuação Policial, práticas e procedimentos de ação com referências aos pressupostos de garantia de direitos, políticas locais de prevenção, formação e valorização profissionais, ampliação dos meios de controle interno e externo).

Ressalta-se ainda o aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública, que passaram de 6,6%, em 1999, para quase 10,0% do total das despesas governamentais, em 2006, no Estado de São Paulo.

A ampliação ou manutenção desses investimentos e as melhorias econômicas, educacionais e sociais certamente manterão os índices de mortalidade em declínio. As reduções observadas a partir de 1999 resultaram em ganhos de cerca de 27 mil vidas, das quais 25 mil foram do sexo masculino, reduzindo os impactos nos diferentes setores da sociedade paulista.

Referências Bibliográficas

CAMARGO, A.B.M. *Mortalidade por causas externas no Estado de São Paulo e suas regiões*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo, fev. 2002.

CHIANG, C.L. Competing risks and conditional probability. *Biometrics*, v. 26, n. 14, p. 767-776, 1970.

FERREIRA, C.E.C.; CASTIÑEIRAS, L.L. O aumento da violência entre jovens adultos e as transformações no padrão

da mortalidade paulista. *Brasil. Como vai?* Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, ago./out. 1996.

FUNDAÇÃO SEADE. *Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes*. In: SEMINÁRIO, 21 ago. 2008, São Paulo, Escola de Direito de São Paulo – FGV, 2008. Mimeografado.

_____. *Evolução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil 2000/2005*. São Paulo, maio 2007. Disponível em: <www.seade.gov.br>.

- _____. Mortes por atos violentos em São Paulo: a importância de informações complementares. *SP Demográfico*, São Paulo, ano 6, n. 3, nov. 2005.
- MAIA, P.B. Vinte anos de homicídios no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 13, n. 4, p. 121-129, out./dez. 1999.
- MELLO JORGE, M.H.P. Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo, Brasil. IV – A situação em 1980. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 19-41, fev. 1982.
- _____. Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo, Brasil. III – Mortes intencionais. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 165-193, abr. 1981.
- MELLO JORGE, M.H.P.; GAWRYSZEWSKI, V.P.; LATORRE, R.O. Análise dos dados de mortalidade. *Brasil. Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 5-25, ago. 1997. Suplemento.
- MINAYO, M.C.; SOUZA, E.R. Violência para todos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 65-78, jan./mar. 1993.
- PERES, M.F.T.; SANTOS, P.C. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 58-66, jan. 2005.
- SOUZA, E.R. Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública no país na década de 80. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 45-60, jan. 1994. Supl. 1.
- WASELFSZ, J.J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, 2007.
- WIKIPÉDIA. *List of countries by homicide rate*. 2008. Disponível em: <<http://wikipedia.com.br>>.

ANTONIO BENEDITO MARANGONE CAMARGO

Demógrafo, Doutor pela Faculdade de Saúde Pública – USP, Analista da Fundação Seade.
(acamargo@seade.gov.br)

Artigo recebido em 23 de setembro de 2008.

Aprovado em 22 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

CAMARGO, A.B.M. Mortes por causas violentas no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 31-45, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

MORTES NO TRÂNSITO URBANO EM SÃO PAULO

relação entre residência das vítimas e local de ocorrência dos acidentes

PAULO BORLINA MAIA
TIRZA AIDAR

Resumo: No artigo apresenta-se análise dos acidentes com vítimas fatais, segundo local de ocorrência dos eventos e de residência das vítimas, através de pareamento de informações oficiais procedentes das Declarações de Óbito e dos Boletins de Ocorrência no Município de São Paulo.

Palavras-chave: Mortalidade. Pareamento. Análise espacial.

Abstract: We present spatial analysis of accidents involving fatal victims based on the location of the accidents and victims' residence, by linking official information from Death Records and Police Records in Sao Paulo.

Key words: Mortality. Linkage. Spatial analysis.

Os estudos demográficos e epidemiológicos sobre morbidade e mortalidade por causas externas têm como principal característica a referência geográfica baseada, em geral, no local de residência da vítima. Tal enfoque se justifica por vários motivos. Em primeiro lugar, destaca-se a maior disponibilidade e qualidade das informações sobre o endereço de residência, fato nem sempre observado para a identificação do local de ocorrência do acidente ou agressão. Em segundo lugar, mesmo que a análise tenha recorte municipal, não são diretas a formulação e interpretação de indicadores como taxas específicas de mortalidade por local de ocorrência, por exemplo, dada a dificuldade de se delimitar o denominador, isto é, a população exposta ao risco. Por último, talvez o mais relevante, ressalta-se que a localização e a caracterização do espaço de residência da vítima viabilizam a identificação de fatores socioeconômicos e demográficos, importantes para a avaliação de desigualdades e fatores associados ao risco de se morrer devido às causas violentas, sejam elas acidentais, ocasionais ou intencionais.

Além dos estudos sobre o processo vida, saúde, doença e morte, tal abordagem tem sido fundamental para pesquisas e para o desenho de políticas voltadas à saúde materno-infantil e às doenças infecto-parasitárias (muitas delas de veiculação hídrica), dada sua estreita relação com a infra-estrutura urbana e o meio ambiente observado no local da residência.

Entretanto, quando se trata dos agravos referentes aos acidentes de transportes, a identificação do local de ocorrência dos eventos passa a ser também muito relevante, tanto para o entendimento do fenômeno como para a gestão e desenho de medidas preventivas localizadas.

Reconhecendo a relevância da dimensão espacial para tratamento do tema, este trabalho apresenta os resultados e potencialidades da vinculação de duas fontes de dados: as Declarações de Óbito processadas pela Fundação Seade e os Boletins de Ocorrência da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Em seguida, procedeu-se à análise exploratória sobre possíveis associações entre os padrões espaciais do local de residência das vítimas e o de ocorrência dos acidentes, caracterizado segundo os tipos de veículos envolvidos.

Nesta análise preliminar sobre o procedimento de vinculação e descrição do banco gerado, os resultados revelam a grande potencialidade para análises aprofundadas sobre os padrões dos acidentes, considerando a relação entre os espaços de residência e de vivência (mobilidade) da população envolvida.

MATERIAIS E MÉTODOS

FONTES DE DADOS: DECLARAÇÃO DE ÓBITO E BOLETIM DE OCORRÊNCIA

Os registros dos óbitos referentes à população residente no Estado de São Paulo são coletados, codificados, sistematizados e disponibilizados pela Fundação Seade. Para este trabalho foram utilizadas as informações de todas as Declarações de Óbito – DOs de óbitos ocorridos entre 2003 e 2005, agrupados segundo os grandes capítulos de causas básicas da CID-10. Os tipos de acidentes foram identificados de acordo com o detalhamento das causas básicas do Capítulo XX, classificadas com códigos entre V00 e V99. A análise espacial foi efetuada para três grupos de acidentes: os atropelamentos, aqueles cujas vítimas foram os condutores de motocicletas e os demais acidentes de transportes.

Os Boletins de Ocorrência – BO referentes aos acidentes de trânsito foram extraídos do Infocrim, sistema de captação das informações dos boletins

de ocorrência do Município de São Paulo, *on-line*, e armazenados em um computador da Prodesp.¹

Os registros são processados e georreferenciados automaticamente, segundo o local de ocorrência do evento, e supre um novo sistema completamente informatizado, permitindo exploração detalhada de qualquer área da cidade e do local exato onde ocorreu o evento (LIMA, 2005).

VINCULAÇÃO DAS BASES DE DADOS

Conhecidas também como *linkage*, concatenação ou pareamento, as técnicas para vinculação de bancos de dados, consistem na vinculação de dois ou mais bancos de dados independentes, com variáveis comuns entre si, aos quais permitam identificar os indivíduos que fazem parte destes bancos.

A vinculação dos bancos dos Boletins de Ocorrência e das Declarações de Óbito foi feita por meio de rotina de trabalho desenvolvida pela equipe técnica da Fundação Seade. Tal rotina, iniciada há quatro anos, tem sido aprimorada a cada novo projeto, e já foi utilizada na vinculação do banco de óbitos com fontes de informação de outras instituições, tais como: os dados do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – Ipesp; as Notificações Compulsórias de Aids do Centro de Referência de Treinamento; o SIM e Sinasc da Secretaria de Saúde e as informações sobre acidentes de trabalho da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

Antes da vinculação, foi usado sistema automático de padronização de algumas variáveis fundamentais para garantir eficiência do método, tais como: “Nome da Vítima”, “Nome do Pai da Vítima”, “Nome da Mãe da Vítima” e “Data de Nascimento”.

Em seguida, aplicou-se procedimento computacional que vinculou os bancos segundo dois critérios: de igualdade, quando todos os caracteres das variáveis são exatamente iguais, e de similaridade, quando somente uma parte dos caracteres é equivalente. A experiência acumulada pela Fundação Seade na vinculação de bancos de dados indica que quando o “Nome da Vítima”, o “Nome da Mãe da Vítima” e a “Data de Nascimento” da vítima são exatamente iguais, prati-

camente não há ocorrência de homônimos. Portanto, nesta situação, considera-se que a vítima registrada na DO e no BO é a mesma. Quando atendidos somente os demais critérios, os casos foram exibidos em uma tela com as variáveis de identificação, permitindo avaliação pontual para confirmação da coincidência, ou não, dos registros entre os dois bancos de dados. Por exemplo, para um caso com grau de similaridade de 80%, em que o nome (fictício) da vítima era igual a “Aline Correa” no BO e “Aline Correia” na DO, sem nome da mãe na DO, mas com nome do pai e data de nascimento idênticos nos dois bancos de dados, consideraram-se fortes as evidências de que os dois registros se referiam à mesma pessoa. Quando as dúvidas persistiam, a comparação manual passava a considerar variáveis adicionais, como causa de morte e endereço de residência, por exemplo.

O procedimento foi aplicado utilizando 95.951 BOs, relativos a todos os acidentes, fatais e não-fatais, ocorridos na capital paulista no período de 2003 a 2005, e o banco das DOs contendo todos os óbitos registrados, com falecido residente no Estado de São Paulo ou com a ocorrência nessa Unidade Federativa, independentemente da causa de morte. Tal procedimento partiu de duas considerações: identificar por meio dos BOs os registros com causas maldefinidas (códigos S00 a T98 na CID-10) ou óbitos por causas externas mal definidas (códigos Y10 a Y34 na CID-10) e verificar a evasão destas mortes, ou seja, a ocorrência de mortes de residentes do município em outras localidades do Estado.

ANÁLISE ESPACIAL

Foram utilizadas quatro bases cartográficas: base de logradouros da Fundação Seade; base cartográfica de ruas com endereçamento dos óbitos de acidentes de trânsito das DOs (Fundação Seade); base cartográfica de ruas com endereçamento das ocorrências dos acidentes de trânsito dos BOs (Secretaria de Segurança Pública de São Paulo); base cartográfica das áreas dos distritos do Município de São Paulo (Fundação Seade).

As análises dependentes do georreferenciamento foram elaboradas com os dados de 2003 e 2004, dado

que as coordenadas geográficas dos óbitos da Fundação Seade para 2005 ainda não estavam disponíveis à época de elaboração deste trabalho.

Para a identificação de padrões de concentração espacial dos pontos, neste caso, os óbitos por acidentes de transportes, segundo o local de ocorrência do acidente e de residência da vítima, foi aplicada a técnica de *Kernel*. O método, não paramétrico, faz a estimativa alisada da intensidade local dos eventos sobre a área estudada, resultando numa “superfície de risco” para sua ocorrência (BAILEY apud SANTOS et al., 2001).

Sua função é dada por:

$$\lambda_{\tau}(s) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{\tau^2} k\left(\frac{(S - S_i)}{\tau}\right)$$

Onde $k()$ é a função ponderada; τ é a largura da banda (*bandwidth*), fator de alisamento; S é o centro da área; S_i é o local do ponto; n é o número de pontos (óbitos); $\lambda_{\tau}(s)$ é o valor estimado (BAILEY apud SANTOS et al., 2001).

A determinação da banda (raio) depende dos objetivos da análise e das características dos eventos. Quando o raio é muito grande, a suavização resulta em padrão homogêneo por toda a superfície considerada e, quando muito pequeno, não há suavização de fato. A determinação da “banda” foi feita por método iterativo, até que o resultado gerasse um mapa considerado adequado para a identificação clara de áreas de concentração dos acidentes. A banda considerada nas análises finais foi de 1,3 km.

Além de auxiliar na análise sobre as relações dos diversos tipos de acidentes com os espaços urbanos, o uso deste instrumento também evita a identificação da residência dos falecidos (ou de outro evento), aspecto ético que deve ser considerado em estudos que alcançam tal detalhamento. Os *softwares* utilizados para a elaboração dos mapas e dos cálculos de estatística espacial foram Maptitude (versão 4.2) e Terra View (versão 3.1.3).

RESULTADOS

VINCULAÇÃO DOS BANCOS DE DADOS

Do total de 95.951 casos de acidentes de trânsito, com e sem vítimas fatais, registrados em BOs de 2003 a 2005, 3.810 foram vinculados com as DOs. Os casos vinculados apresentam congruência, com exceção dos de 2005, com número inferior de sucesso na identificação pela vinculação. Isso se deve, possivelmente, à indisponibilidade, até o momento, do banco de 2006, que pode conter registros de óbitos relativos a acidentes ocorridos no ano anterior. As falhas na vinculação podem se dever a óbitos ocorridos em outros Estados, não constantes do banco das DOs, ou ao não-preenchimento das variáveis de vinculação, como “Nome da Vítima”, “Data de Nascimento”, “Nome da Mãe” e “Nome do Pai”. (Tabela 1).

Nem todos os registros vinculados são óbitos decorrentes de acidente de transporte. Foram encontrados Boletins de Ocorrência de acidente que se relacionavam a falecimentos por outra causa. A Tabela 2 mostra o número de registros vinculados segundo as causas de morte classificadas na CID-10. Dos 3.810 casos, a maioria (3.239 ou cerca de 85%) está concentrada no Capítulo XX, composto pelas causas externas de mortalidade. As demais causas de morte representam 15%, sendo as causas de morte maldefinidas responsáveis por menos de 1% dos casos.

Entre os óbitos por causas externas vinculados ao banco de dados dos BOs referentes a acidente de trânsito, 85,9% são vítimas de acidentes de veículo a motor, 7,7% de agressões e 3,6% de outros tipos de acidente, basicamente constituídos de quedas, queimaduras, afogamentos, entre outros, e 2,7% correspondem a vítimas de causas externas maldefinidas, ou seja, o legista responsável pelo preenchimento da declaração de óbito não soube identificar a natureza da causa da morte, se agressão, acidente de trânsito, suicídio ou qualquer outro tipo de acidente (Tabela 3).

Como foi mencionado anteriormente, o vínculo com o banco contendo todas as causas de morte, objetivou corrigir casos de classificação maldefinida. Assim, os 32 casos encontrados no Capítulo XIX da CID e os 89 referentes às causas externas maldefinidas foram isolados e estão sendo investigados para saber se correspondem, de fato, a vítimas de acidentes de trânsito.

Um aspecto importante na vinculação dos bancos é que os Boletins de Ocorrência fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública referem-se somente aos acidentes registrados no Município de São Paulo – MSP. Portanto, as informações vinculadas não cobrem os óbitos devidos a acidentes ocorridos fora da cidade, mesmo aqueles com vítimas que residiam na capital.

Tabela 1

Registros dos Boletins de Ocorrência e das Declarações de Óbito por Acidentes de Transportes
Estado e Município de São Paulo – 2003-2005

Anos	Boletim de Ocorrência		Declaração de Óbito por Acidentes de Transporte Residente no Município	Declaração de Óbitos no Estado de São Paulo	Casos Vinculados (1)
	Fatais	Total			
Total	3.092	95.951	4.141	720.163	3.810
2003	1.187	29.803	1.376	239.321	1.198
2004	1.133	32.782	1.329	242.981	1.315
2005	772	33.366	1.436	237.861	1.297

Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública. Tabulações próprias.

(1) Inclui Declarações de Óbitos por outras causas de morte. A informação sobre município e local de ocorrência do acidente é proveniente apenas do Boletim de Ocorrência.

Tabela 2

Distribuição dos Registros Vinculados entre Declarações de Óbito e Boletins de Ocorrência, segundo Causas de Morte
Município de São Paulo – 2003-2005

Causas de Morte	N ^{os} Abs.	%
Total de Registros Vinculados	3.810	100,0
Capítulo I – Algumas doenças infecciosas e parasitárias (A00-B99)	46	1,2
Capítulo II – Neoplasias [tumores] (C00-D48)	89	2,3
Capítulo III – Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários (D50-D89)	1	0,0
Capítulo IV – Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas (E00-E90)	20	0,5
Capítulo V – Transtornos mentais e comportamentais (F00-F99)	11	0,3
Capítulo VI – Doenças do sistema nervoso (G00-G99)	13	0,3
Capítulo VII – Doenças do olho e anexos (H00-H59)	-	0,0
Capítulo VIII – Doenças do ouvido e da apófise mastóide (H60-H95)	1	0,0
Capítulo IX – Doenças do aparelho circulatório (I00-I99)	209	5,5
Capítulo X – Doenças do aparelho respiratório (J00-J99)	91	2,4
Capítulo XI – Doenças do aparelho digestivo (K00-K93)	42	1,1
Capítulo XII – Doenças da pele e do tecido subcutâneo (L00-L99)	-	0,0
Capítulo XIII – Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo (M00-M99)	2	0,1
Capítulo XIV – Doenças do aparelho geniturinário (N00-N99)	13	0,3
Capítulo XV – Gravidez, parto e puerpério (O00-O99)	-	0,0
Capítulo XVI – Algumas afecções originadas no período perinatal (P00-P96)	1	0,0
Capítulo XVII – Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas (Q00-Q99)	-	0,0
Capítulo XVIII – Maldefinidas (R00-R99)	32	0,8
Capítulo XIX – Lesões, envenenamento e algumas outras conseqüências de causas externas (S00-T98)	-	0,0
Capítulo XX – Causas externas de morbidade e de mortalidade (V01-Y98)	3.239	85,0

Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Tabela 3

Distribuição dos Registros Vinculados entre Declarações de Óbito e Boletins de Ocorrência, segundo Tipos de Causas Externas
Município de São Paulo – 2003-2005

Causas Externas	N ^{os} Abs.	%
Total	3.239	100,0
Acidentes de veículo a motor (V00-V99)	2.781	85,9
Outros acidentes (quedas, afogamentos, queimaduras, etc.)	118	3,6
Agressões (X85-Y09)	251	7,7
Eventos cuja intenção é indeterminada (Y10-Y34)	89	2,7

Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Assim, de 2003 a 2005, foram registradas nas bases de dados das Declarações de Óbito 4.141 mortes por acidente de transporte entre os residentes do Município de São Paulo e 2.781 eventos (67,2%) foram vinculados com os BOs. É provável que grande parte das DOs não vinculadas seja relativa às vítimas de acidentes de transporte que ocorreram em outras cidades do Estado e país, principalmente nos municípios próximos à capital. A Tabela 4 mostra os registros que foram vinculados segundo a área de residência da vítima.

Dos 2.781 eventos que foram vinculados, 83% correspondem a vítimas residentes na capital paulista e 13% a residentes em outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo, com maior número de acidentes em Guarulhos, Osasco, Diadema, Taboão da Serra, Embu e São Bernardo do Campo, os quais somam pouco mais de 8% das mortes. Os eventos de residentes em outros Estados representam menos de 0,5%.

Embora essas informações não esclareçam questões sobre os acidentes que aconteceram fora do MSP, elas indicam que a maioria das mortes dos paulistanos ocorre em localidades próximas, em áreas conurbadas ou em municípios com maior integração e fluxo populacional com a capital. Com a base de dados da Fundação Seade, é possível ter uma idéia da evasão desses óbitos, uma vez que dela consta o município

Tabela 4

Distribuição dos Registros Vinculados entre Declarações de Óbito e Boletins de Ocorrência, segundo Município de Residência da Declaração de Óbito
Município de São Paulo – 2003-2005

Município de Residência da Declaração do Óbito	N ^{os} Abs.	%
Total de Registros Vinculados	2.781	100,0
Região Metropolitana de São Paulo exclusive Capital	376	13,5
Município de São Paulo	2.309	83,0
Outros Municípios do Estado de São Paulo	59	2,1
Municípios de outros estados do Brasil	9	0,3
Estado sem especificação	28	1,0

Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

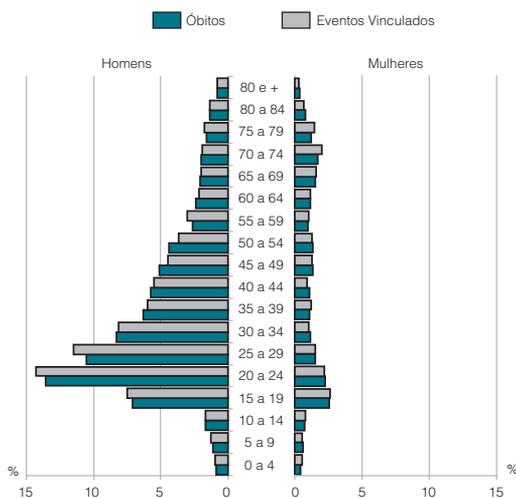
de residência da vítima e o de ocorrência do óbito, que não necessariamente é o mesmo do acidente. Cerca de 16% das vítimas de acidente de trânsito que residiam no Município de São Paulo faleceram em outros municípios do Estado. Desse modo, se fosse possível obter os BOs destes municípios e vinculá-los às DOs, a identificação de eventos poderia atingir proporções consideráveis. Entre os óbitos que ocorreram fora da capital, metade foi em municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

A seguir, apresentam-se informações que permitem avaliar a cobertura de eventos vinculados e o seu padrão, segundo atributos demográficos, tais como sexo e idade das vítimas e tipos de causas de morte, além de informações existentes em ambas as fontes referentes às características das vítimas.

Observa-se pelo Gráfico 1 que a distribuição das DOs e dos eventos que foram vinculados tem um padrão bastante parecido, indicando inexistência de seletividade, por sexo e idade, na vinculação entre as duas fontes de informação. Assim, não houve grandes

Gráfico 1

Distribuição dos Óbitos das Declarações de Óbito de Residentes no Município e Eventos Vinculados aos Boletins de Ocorrência, por Sexo e Faixas Etárias
Município de São Paulo – 2003-2005



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

diferenças nas proporções segundo sexo, cerca de 67,3% e 67,7% dos registros masculinos e femininos, respectivamente, foram vinculados. Quanto à idade, as proporções oscilaram ente 60% e 80% na maioria dos grupos, com exceção das mulheres entre 30 a 34, 40 a 44 e 60 a 64 anos, cujas vinculações apresentam menor índice de sucesso, abaixo de 60%. Fica evidente, também, a supremacia do número de mortes dos homens em relação às mulheres, e principalmente dos homens jovens.

Na Tabela 5, apresenta-se a proporção de DOs vinculadas, segundo o tipo de acidente de veículo a motor. A grande variação conforme o tipo de causa pode ser reflexo do controle precário, pelas instituições municipais, dos registros dos eventos ocorridos em outra cidade. Alguns tipos de acidentes, tais como os que envolvem pedestres e ocupantes de ônibus e caminhonetes, tiveram proporção de vinculação superior aos demais, superando 76%. Correspondem a eventos ocorridos dentro do perímetro urbano na

localidade de residência das vítimas, cuja mobilidade seria menor. Embora o número de eventos destas duas causas de morte seja pequeno e sujeito a maior variação aleatória, análise mais detalhada dos casos mostra que o padrão tem certa regularidade para os três anos observados.

O mesmo fenômeno ocorreu para as outras causas de morte que apresentaram proporções menores de casos vinculados, o que, provavelmente, é consequência de fluxos de maior percurso, tal como os acidentes envolvendo ocupantes de veículo de transporte pesado. De qualquer forma, quando o volume de eventos é muito pequeno, as interpretações sobre as tendências e padrões devem ser bastante cuidadosas.

O segundo tipo de acidente mais freqüente é “Outros Acidentes de Transportes Terrestres”, códigos V80 a V89, com concentração na causa básica V89, “Acidentes de um veículo a motor ou não-motorizado, tipo(s) de veículo(s) não especificado(s)”.

Tabela 5

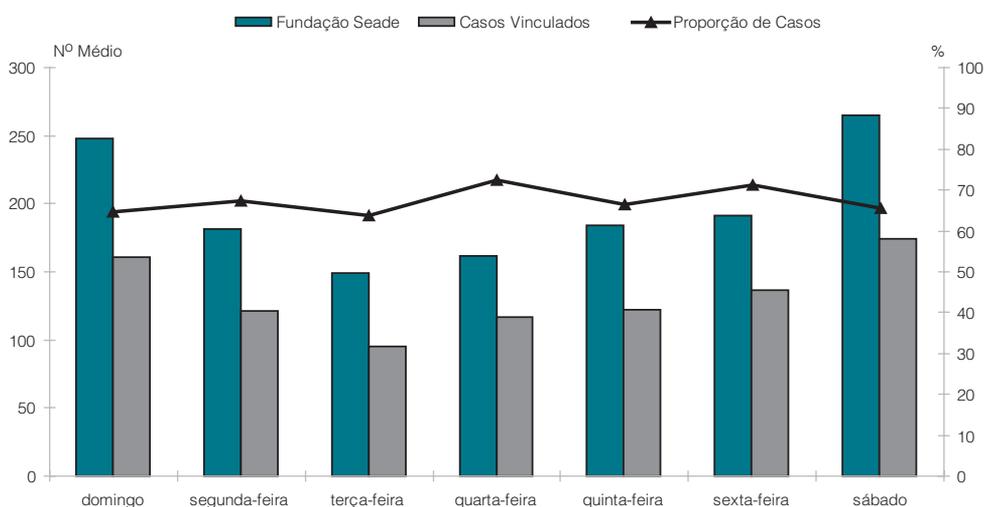
Óbitos das Declarações de Óbito de Residentes no Município e Eventos Vinculados aos Boletins de Ocorrência, segundo Tipo de Acidentes de Transporte
Município de São Paulo – 2003-2005

Tipo de Acidentes de Transporte	Códigos	Óbitos (A)	Eventos Vinculados (B)	B / A (%)
Total	V01 – V99	4.141	2.781	67,2
Pedestre traumatizado em um acidente de transporte	V01 – V09	1.696	1.282	75,6
Ciclista traumatizado em um acidente de transporte	V10 – V19	70	30	42,9
Motociclista traumatizado em um acidente de transporte	V20 – V29	363	250	68,9
Ocupante de triciclo traumatizado em um acidente de transporte	V30 – V39	-	-	0,0
Ocupante de um automóvel traumatizado em um acidente de transporte	V40 – V49	287	134	46,7
Ocupante de uma caminhonete traumatizado em um acidente de transporte	V50 – V59	11	10	90,9
Ocupante de um veículo de transporte pesado traumatizado em um acidente de transporte	V60 – V69	14	6	42,9
Ocupante de um ônibus traumatizado em um acidente de transporte	V70 – V79	10	8	80,0
Outros acidentes de transporte terrestres	V80 – V89	1.679	1.061	63,2
Acidente de transporte por água	V90 – V94	1	-	0,0
Acidente de transporte aéreo e espacial	V95 – V97	10	-	0,0
Outros acidentes de transporte e os não especificados	V98 – V99	-	-	0,0

Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Gráfico 2

Número Médio de Óbitos das Declarações de Óbito de Residentes no Município e Proporção de Casos Vinculados aos Boletins de Ocorrência, por Dia da Semana da Ocorrência
Município de São Paulo – 2003-2005



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Ou seja, mortes de ocupantes de veículos com característica indeterminada. Neste grupo foi registrada vinculação de 63% dos casos, proporção próxima à média de todos os acidentes.

Tanto os óbitos de residentes como os eventos vinculados apresentam padrão bastante similar quando avaliados segundo dia da semana, com maior ocorrência de acidentes nos sábados e domingos. Quanto à proporção de eventos vinculados, há distribuição também bastante homogênea, com cerca de 60% a 70% de vinculação.

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS ACIDENTES OCORRIDOS ENTRE 2003 E 2004²

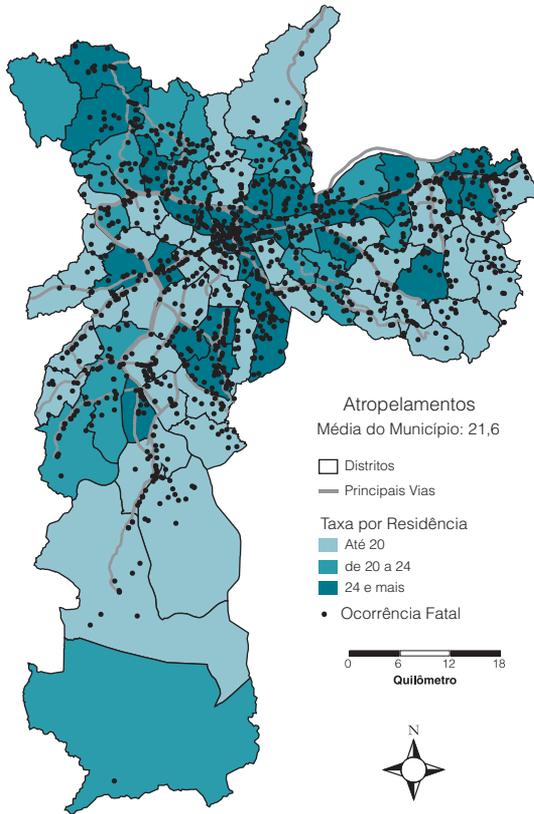
No Mapa 1, existem três representações combinadas: as taxas de mortalidade por atropelamento, representadas pelo mapa de polígonos dos distritos do Município de São Paulo; as ocorrências policiais fatais de atropelamento, representadas pelos pontos, e as vias da cidade com maior concentração de acidentes de trânsito, representadas pelas linhas cinzas.³ É possível observar que os distritos que

apresentam as maiores taxas de mortalidade segundo o local de residência da vítima são, em grande medida, aqueles que exibem elevada concentração de óbitos, segundo local de ocorrência, nas vias principais. Na zona leste da cidade, a Avenida São Miguel tem a maior concentração de pontos. Na zona oeste, destacam-se as Avenidas Rebouças e Prof. Francisco Morato e, na zona sul, a Avenida Jabaquara. O centro da cidade de São Paulo, além de ser a região com os maiores índices de mortalidade por atropelamento segundo local de residência, também possui grande concentração de ocorrências desse tipo de acidente.

Os Mapas 2 e 3 ilustram melhor as áreas nas quais há alta concentração de vítimas de atropelamento, segundo sua residência (Mapa 3) e ocorrência dos eventos (Mapa 2). As áreas mais escuras são aquelas para onde convergem os maiores valores de densidade de mortes por atropelamento, os quais se reduzem conforme clareia o mapa, até as áreas mais claras, onde praticamente não se registraram acidentes ou mortes por atropelamento.

Mapa 1

Taxas de Mortalidade (1) por Atropelamentos, segundo Residência e Ocorrências Fatais Município de São Paulo – 2003/2004



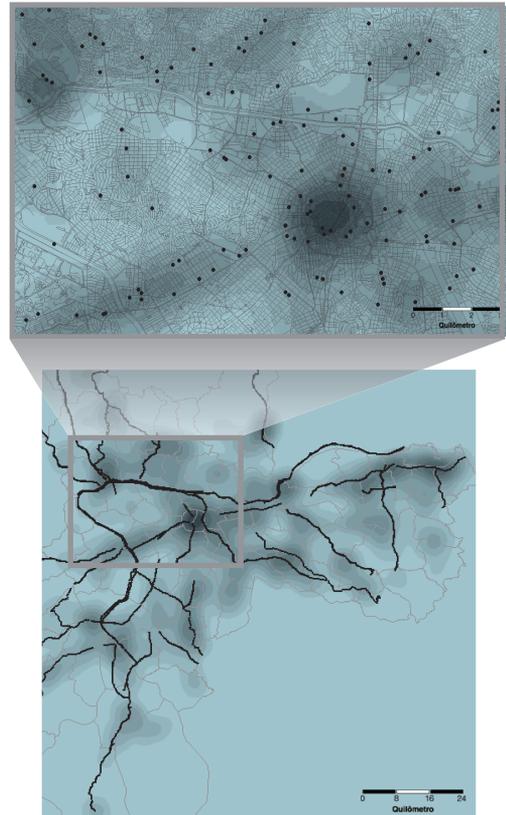
Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública. (1) Por 100 mil habitantes.

Há diferenças importantes entre as concentrações de pontos nos dois mapas. Contudo, algumas áreas, e principalmente a região central do Município de São Paulo, tal como os distritos da Sé, República, Santa Cecília e Bom Retiro, apresentam elevada densidade de mortes, tanto pelo local de ocorrência do acidente como pelo local de residência da vítima. Este padrão também pode ser observado em outras áreas, como na zona leste, no limite dos distritos de Itaim Paulista, Vila Corumim e Jardim Helena.

Com relação aos demais acidentes que envolvem veículos a motor, verifica-se que as áreas com maio-

Mapa 2

Densidade de Kernel dos Atropelamentos, segundo Local de Ocorrência Município de São Paulo – 2003/2004

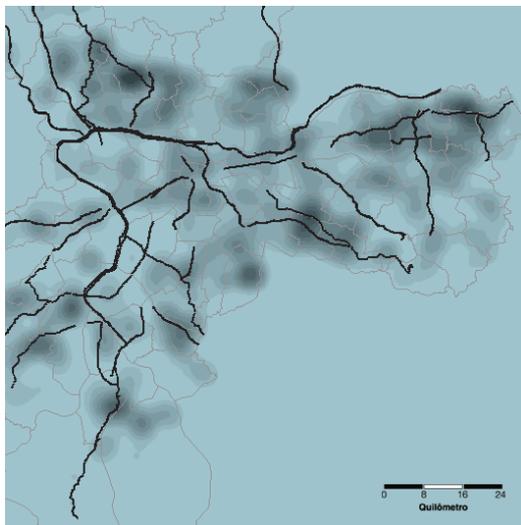


Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

res taxas de mortalidade por local de residência estão localizadas nos distritos da região sul, na zona norte e na região central da cidade, onde a concentração de óbitos segundo o local de ocorrência também é alta nas avenidas mais importantes (Mapa 4). O mapa de Kernel segundo a ocorrência do evento permite verificar que as densidades estão mais concentradas nas principais vias da cidade (Mapa 5). Vale ressaltar que a densidade de Kernel dos acidentes de veículo a motor é menor que a dos atropelamentos. Tal fato pode decorrer da menor letalidade daqueles acidentes quando ocorrem no sistema viário municipal e da sua

Mapa 3

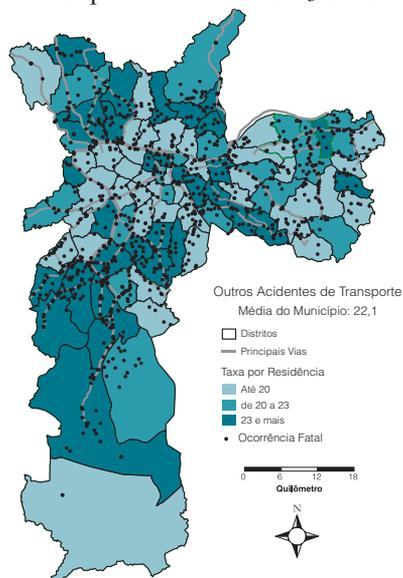
Densidade de Kernel dos Atropelamentos,
segundo Local de Residência
Município de São Paulo – 2003/2004



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Mapa 4

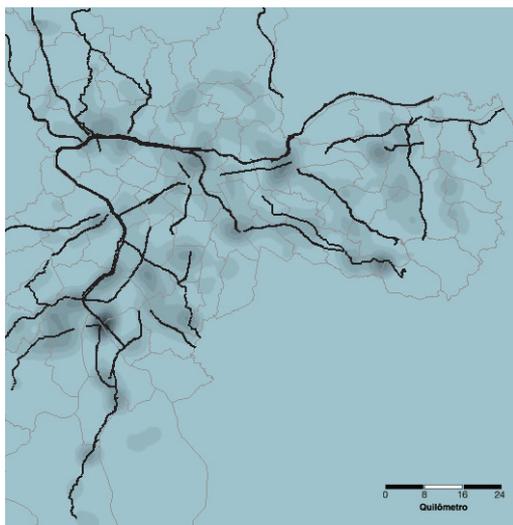
Taxas de Mortalidade (1) dos Demais Acidentes,
segundo Residência e Ocorrências Fatais
Município de São Paulo – 2003/2004



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública. (1) Por 100 mil habitantes.

Mapa 5

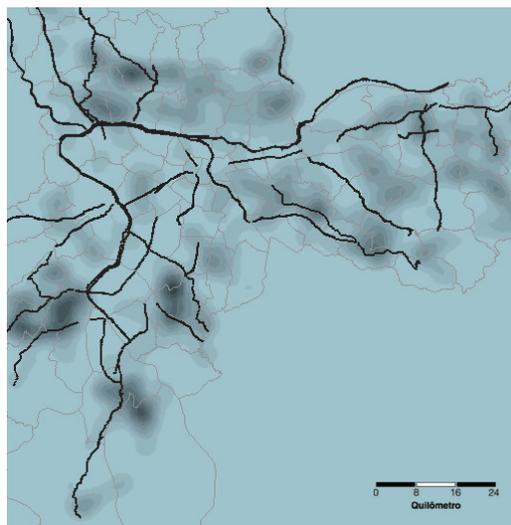
Densidade de Kernel dos Demais Acidentes,
segundo Local de Ocorrência
Município de São Paulo – 2003/2004



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Mapa 6

Densidade de Kernel dos Demais Acidentes,
segundo Local de Residência
Município de São Paulo – 2003/2004



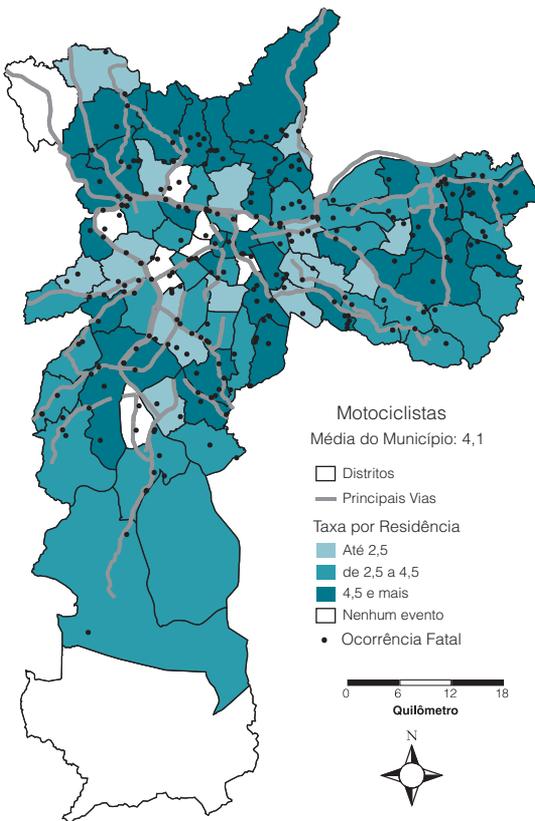
Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

maior evasão para as rodovias, outros municípios ou Estados.

Quanto aos acidentes de motocicleta, o Mapa 7 mostra que as maiores taxas de mortalidade segundo o local de residência encontram-se também nas áreas periféricas do Município de São Paulo e na área central. Já não se identifica padrão espacial evidente quanto ao local de ocorrência, também por conta do número reduzido desses eventos. Os mapas de densidade mostram manchas mais dispersas, mas também

Mapa 7

Taxas de Mortalidade (1) de Motociclistas, segundo Residência e Ocorrências Fatais Município de São Paulo – 2003/2004

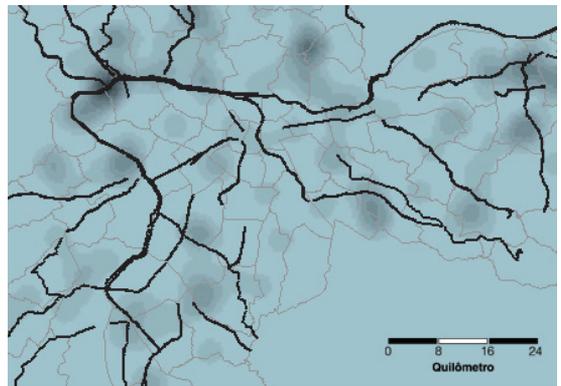


Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública. (1) Por 100 mil habitantes.

com concentração de residência das vítimas nas áreas periféricas da cidade e no centro, ao passo que para o local de ocorrência dos eventos, as densidades são maiores nas regiões em que estão localizadas as grandes avenidas, principalmente perto da saída das Rodovias Anhangüera e Bandeirantes.

Mapa 8

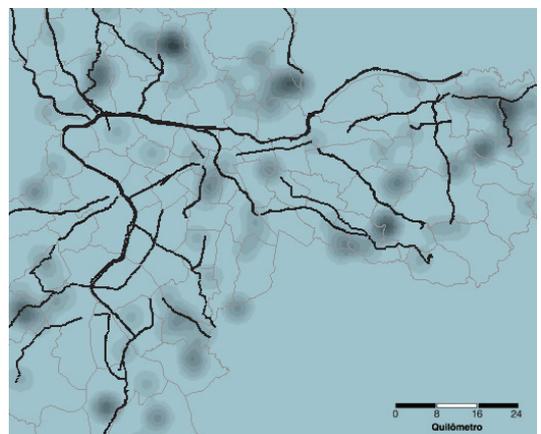
Densidade de Kernel de Motociclistas, segundo Local de Ocorrência Município de São Paulo – 2003/2004



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Mapa 9

Densidade de Kernel de Motociclistas, segundo Local de Residência Município de São Paulo – 2003/2004



Fonte: Fundação Seade; Secretaria de Estado da Segurança Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As técnicas para vinculação de bancos de dados permitem complementar, recuperar ou verificar informações existentes em sistemas de informações, possibilitando análises mais aprofundadas (ORTIZ, 1999) e com custo operacional relativamente baixo (ALMEIDA; MELLO JORGE, 1996).

No caso dos estudos de mortalidade, esta técnica tem sido bastante utilizada para recuperar e complementar informações sobre as características dos nascidos vivos que deram origem aos óbitos de menores de um ano (ALMEIDA, 1994; ALMEIDA; MELLO JORGE, 1998; ORTIZ, 1999, 2006), como também em pesquisas sobre acidentes de trabalho e Aids (WALDVOGEL, 1999; TEIXEIRA; WALDVOGEL, 2006; MORAIS et al., 2006).

Os resultados obtidos revelam a enorme potencialidade da vinculação e georreferenciamento dos dois bancos de dados referentes aos acidentes de trânsito. A localização pontual dos eventos é fundamental para possibilitar a avaliação de seu padrão espacial sem a necessidade de unidade de agregação predeterminada. A análise espacial mostra-se essencial para a identificação de áreas que oferecem maior risco, ou onde residem grupos populacionais mais expostos e vulneráveis a tais riscos, que necessitam de atenção diferenciada. Assim, desenvolver análises baseadas na distribuição espacial dos eventos pode trazer contribuição importante à gestão do Sistema de Saúde e de Segurança (SANTOS et al., 2001).

A disponibilização de bancos de dados com a informação do endereço e a estruturação de Sistemas de Informações Georreferenciadas – SIG em diversos municípios brasileiros tem possibilitado o uso crescente da análise de padrões espaciais de morbimortalidade para diferenciar áreas dentro dos municípios (SANTOS et al., 2001). Lima (2005) destaca iniciativa importante adotada pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública, como a criação do Centro de Controle de Qualidade de Boletim de Ocorrência, em agosto de 2000. A criação do Centro teve como objetivo incentivar a melhora na qualidade

das informações geradas pelo sistema por meio de treinamento para usuários e de inspeção diária, de forma automática.

A vinculação dos bancos, além de instrumento importante nos estudos de mortalidade, possibilita também a melhoria e complementação das duas fontes de informação. No caso das Declarações de Óbito, ela pode diminuir a proporção de eventos classificados como “causas externas de natureza não especificada”. A ampliação do Infocrim para outros municípios do Estado de São Paulo pode melhorar sobremaneira estes registros, já que é no interior do Estado onde eles são mais problemáticos. No caso dos Boletins de Ocorrência, com o processo de vinculação é possível identificar o tipo de acidente (de motocicleta, atropelamento ou outro veículo), além de eliminar os casos de registros duplicados e agregar os casos fatais que não haviam sido computados.

Quanto às análises preliminares, são verificadas diferenças importantes com relação à ocorrência do evento e a residência das vítimas, dos três grupos de acidentes considerados. Constatou-se que os padrões de concentração espacial são distintos, a depender do tipo de acidente, sendo a técnica de Kernel um instrumento importante para esta avaliação, como revela o detalhe ampliado do Mapa 2.

Análises mais detalhadas e aprofundadas dos dados estão sendo realizadas, tais como o cálculo das distâncias euclidianas entre pontos de ocorrência e pontos de residência, bem como medidas de correlação espacial entre pontos de origem e pontos de destino, como proposta de Assunção e Lopes (2006). As análises poderão esclarecer algumas questões presentes na bibliografia sobre acidentes de trânsito, tais como as hipóteses de que crianças, jovens e idosos tem mais chance de sofrer acidente nas proximidades de suas residências ou de estabelecimentos de ensino.

Finalmente, a constante atualização das informações e a identificação de locais que oferecem maior risco e de grupos socioespaciais com maior vulnerabilidade diante dos riscos do trânsito urbano poderão constituir importante instrumento empírico para subsidiar pesquisas e o planejamento urbano.

Notas

1. Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (<http://www.prodesp.sp.gov.br>).
2. A análise deste item será restrita a 2003 e 2004, pois ainda não estão disponíveis as informações georreferenciadas das

Declarações de Óbito da Fundação Seade até o momento deste estudo.

3. As principais vias foram selecionadas de acordo com o relatório de acidentes de trânsito fatais do Município de São Paulo de 2005, da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET, 2007).

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M.F. *Mortalidade neonatal em Santo André*. Tese (Doutorado) – Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 1994.

ALMEIDA, M.F.; MELLO JORGE, M.H.P. Pequenos para idade gestacional: fator de risco para mortalidade neonatal. *Rev. Saúde Pública*, v. 32, p. 217-24, 1998.

_____. O uso da técnica de “Linkage” de sistemas de informação em estudos de coorte sobre mortalidade neonatal. *Rev. Saúde Pública*. v. 30, n. 2, p. 141-147, 1996. [on-line]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89101996000200005&script=sci_arttext>.

ASSUNÇÃO, R.M.; LOPES, D.L. Medidas de correlação entre padrões pontuais de origem-destino. In: BRAZILIAN SYMPOSIUM ON GEOINFORMATICS, 8., Campos do Jordão, Brazil, Nov. 19-22, 2006, INPE, p. 315-320.

CET – COMPANHIA DE ENGENHARIA E TRÁFEGO. *Acidentes de trânsito fatais no Município de São Paulo – 2005*. São Paulo, 2007.

LIMA, R.S. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2005.

MAIA, P.B. *Mortalidade por acidentes de transportes no Município de São Paulo: uma análise intra-urbana*. Projeto de Tese apresentado à Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Núcleo de Estudos de População, para exame de qualificação no programa de Doutorado em Demografia, Campinas, 2007.

MORAIS, L.C.C. et al. Vinculando bancos para recuperação histórica dos casos de Aids no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E

USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006 ago 21-25; Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde*. 10ª revisão. 7. ed. São Paulo: Centro Colaborador da OMS para a Classificação de Doenças em Português/Edusp, 1999. v. 1.

ORTIZ, L.P. Utilização da técnica de concatenação de base de dados para o estudo de mortalidade neonatal. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006 ago 21-25; Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

_____. *Características da mortalidade neonatal no Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo, 1999.

SANTOS, L.; RAIÁ JUNIOR, A.A. Análise exploratória de dados geográficos: a utilização da *exploratory spatial data analysis* – ESDA para identificação de acidentes de trânsito no município de São Carlos (SP). *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 18, n. 35, p. 97-107, 2006.

SANTOS, S.M.; BARCELLOS, C.; CARVALHO, M.S. Detecção de aglomerados espaciais de óbitos por causas violentas em Porto Alegre, 1996. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, Fiocruz, v. 17, n. 5, p. 1.141-1.151, 2001.

TEIXEIRA, M.L.P.; WALDVOGEL, B.C. Vinculação de Base-Fonte para análise de casos fatais de acidentes de trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006 ago 21-25; Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

WALDVOGEL, B.C. *Acidentes do trabalho: os casos fatais – A questão da identificação e da mensuração*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo, 1999.

PAULO BORLINA MAIA

Mestre em Epidemiologia pela Unifesp e Analista da Fundação Seade.

(pmaia@seade.gov.br)

TIRZA AIDAR

Doutora em Demografia, Professora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População da Unicamp.

(tirza@nepo.unicamp.br)

Artigo recebido em 23 de setembro de 2008.

Aprovado em 27 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

MAIA, P.B.; AIDAR, T. Mortes no trânsito urbano: relação entre residência das vítimas e local de ocorrência dos acidentes. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 46-59, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO E GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

LEANDRO PIQUET CARNEIRO

Resumo: Esse artigo analisa como as pesquisas de vitimização podem contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia das intervenções públicas, com vistas à redução do crime. Em particular, avalia de que forma esses levantamentos podem complementar os demais sistemas de informações sobre a segurança pública e discute os aspectos metodológicos, que têm efeito sobre as estimativas do número de vítimas e das taxas de recurso à polícia

Palavras-chave: Pesquisas de vitimização. Aspectos metodológicos de pesquisas de vitimização. Segurança pública. Controle do crime.

Abstract: This paper analyses how victimization surveys could contribute to maximize the efficiency and efficacy of crime control policies and evaluates the complementarity between victimization surveys and other criminal information produced and used by the criminal justice system. The paper also discusses methodological issues related to victimization survey that could impact the estimates of the number of victims and the wiliness to report crime to the police.

Key words: Victimization surveys. Methodological issues on victimization surveys. Public Security. Crime control.

A cidade colombiana de Cali iniciou a década de 1990 como uma das mais violentas do mundo. Entre 1983 e 1994, a taxa de homicídios passou de 23 para 124 por 100 mil habitantes, um aumento de 540% em 11 anos. Para que se tenha uma base de comparação, no Brasil, apenas o Rio de Janeiro acompanhava esse processo de escalada da taxa de homicídios, que passou de 31,8 para 64,9, entre 1984 e 1994 um crescimento de 104%, e as cidades de Olinda e Recife só alcançaram esse nível de violência (com taxas superiores a 60 mortes por 100 mil habitantes) no final dos anos 1990.

Mas alguma coisa mudou em Cali a partir de 1994, quando as taxas de homicídio começaram a cair sistematicamente: 112 em 1995, 102 em 1996 e 86,1 em 1997. Em uma cidade com quase dois milhões de habitantes, essa redução significou mais de 750 vidas poupadas em média por ano. Embora ainda existam muitas dúvidas sobre os fatores que teriam causado as quedas nas taxas de homicídio observadas em diferentes cidades latino-americanas na década de 1990 e na atual, as mudanças em Cali podem ser em parte atribuídas ao novo modelo

de uso de informações para o planejamento das atividades de segurança pública, que foi implementado a partir de 1993¹ (CONCHA-EASTMAN et al., 2002).

O modelo desenvolvido em Cali era claramente inspirado nos sistemas de vigilância epidemiológica, já bastante consolidados na área de saúde pública. Uma agência especialmente criada para a tarefa de monitorar a violência, Desepaz (sigla para *Desarrollo, Seguridad y Paz*), revisava e padronizava as estatísticas provenientes de diferentes instituições públicas. Informações sobre as vítimas, os agressores, as circunstâncias e as características dos locais onde ocorriam os atos de violência eram checadas e consolidadas em planilhas e mapas.

No início da década de 1990 ainda não eram tão comuns os *softwares* de GIS e, no lançamento do programa, foi necessário recorrer a um mapa com alfinetes coloridos para ilustrar o que se pretendia fazer: combinar informações, identificar fatores de risco e os pontos prioritários para as intervenções.

Nem todos entenderam a idéia. A partir do momento em que foram publicadas as primeiras estatísticas, houve uma avalanche de críticas por parte da imprensa e do público, que eram alimentadas, justamente, pela disponibilidade de informações mais precisas e detalhadas sobre o crime na cidade.²

A experiência de Cali mostra que a primeira dificuldade a ser vencida no momento em que se decide organizar um sistema de informações criminais transparente e eficiente é o fato de que o público e a imprensa passam a ter um poder de controle e monitoramento que irá gerar novas pressões sobre o administrador público. No entanto, o aumento do poder de *accountability* do sistema de administração de justiça, potencializado por novos sistemas de produção de informação, pode produzir um aumento significativo tanto da eficiência quanto da eficácia das intervenções públicas na área segurança.

Esse artigo dedica-se a analisar como as pesquisas de vitimização, em particular, podem contribuir para esse resultado – o aumento da eficiência e eficácia das intervenções na área de segurança – e avalia como essas pesquisas podem complementar os demais sistemas de informações que existem na área da segu-

rança pública, entendidos aqui como o conjunto das atividades desempenhadas pelas polícias civil e militar no nível estadual.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CRIMINAIS

O QUE É E PARA QUE SERVE

Experiências bem-sucedidas de redução do crime ocorridas na última década demonstraram como o uso adequado de informações é fundamental para o planejamento e a implementação de medidas eficazes na área da segurança pública. O que o sistema de administração da segurança pública sabe, ou pode vir a saber sobre o crime e a violência, vem principalmente de informações prestadas pelas vítimas – magnitude, natureza e extensão do crime e dos atos de desordem – e são essenciais às políticas de controle do crime.

Os crimes mais graves e que causam forte sensação de insegurança – como homicídio, agressão, estupro e roubo – são exatamente os que dificilmente podem ser resolvidos sem informações do público.

A principal justificativa para a necessidade de se organizar um sistema de informações criminais decorre do fato de que a mensuração dos esforços desenvolvidos pelo sistema de administração da justiça para controlar o crime depende da existência de dados confiáveis, com os quais se poderá avaliar as ações do sistema. Uma das principais inovações surgidas na década de 1990 foi o desenvolvimento de métodos de gerenciamento por resultados aplicados ao sistema de administração da segurança pública, como o COMPSTAT de Nova York.

Bayley (2006) propõe o seguinte teste para avaliar o grau de amadurecimento dos modelos de administração por resultado no sistema de administração da justiça (com um foco particular no trabalho de polícia):

- As polícias são capazes de demonstrar que sua estratégia central de combate ao crime produz resultados?
- As intervenções de controle do crime empreendidas foram avaliadas e comparadas a outras intervenções?
- Há alguma forma de controle experimental nas avaliações das intervenções³?

- Os administradores do sistema encontram-se rotineiramente engajados na discussão sobre planos de ação e alternativas disponíveis para o controle e a prevenção do crime?
- Há algum tipo de evidência que é utilizada com o fim de alocar os recursos disponíveis?
- As polícias são capazes de demonstrar que têm informações confiáveis sobre suas atividades e dos resultados de suas ações?

Se não for possível responder a essas perguntas de forma afirmativa, há poucas chances de que o sistema venha a desenvolver ações efetivas de controle do crime (BAYLEY, 2006, p. 79). No caso do policiamento em particular, as ações sem um foco definido em situações, locais e mesmo grupos de pessoas tendem a ser pouco efetivas. Um sistema de informações confiáveis amplia também a capacidade da polícia de intervir nos fatores subjacentes ao crime e ao medo do crime, ou seja, as intervenções de natureza preventiva tornam-se, potencialmente, mais eficazes (ROUNTREE; LAND, 1996; RODRIGUES, 2006; VILLARREAL; SILVA, 2006).

Há duas questões importantes que ainda precisam ser discutidas para que se tenha uma idéia mais completa sobre as implicações envolvidas no desenvolvimento de um sistema de informações criminais: que tipo de risco pode existir na divulgação de informações como o número e o tipo de crimes distribuídos no espaço e no tempo? A simples publicação de informações e dados sobre o crime é sinônimo de uma política bem-sucedida de transparência, com efeito sobre a capacidade de *accountability* e a eficiência do sistema?

Há riscos que precisam ser considerados. O primeiro, e mais proeminente, é o de que venham a surgir novas linhas de conflitos entre as polícias e entre a administração eleita (o Executivo estadual) e as polícias. Quanto mais informações disponíveis, maior o controle das atividades “na ponta” do sistema e maior a *accountability* do sistema como um todo, o que efetivamente pode gerar novos pontos de atrito.

Em segundo lugar, a divulgação de informações sobre a incidência de crimes em certas áreas, ou sobre as características de vítimas e agressores, pode contribuir para a construção de estigmas sociais que

potencialmente têm efeito negativo sobre o desempenho econômico e social de áreas, grupos ou indivíduos. Por exemplo, o preço de aluguéis e de imóveis em um bairro pode ser alterado após a divulgação de informações de que há, nessa área, vários *hotspots* de roubos de carro, ou empresas podem deixar de contratar residentes de um certo bairro devido à sua reputação, etc.

A resposta à segunda pergunta precisa ser dividida em três partes: primeiro, é importante considerar a capacidade dos usuários de compreender as informações fornecidas pelo sistema; segundo, deve-se investigar até que ponto as políticas de divulgação de informações são sustentáveis no longo prazo; e, por fim, é preciso levar em conta de que forma as necessidades e os interesses dos usuários das informações são atendidos (FUNG; GRAHAM, WEIL, 2007).

Informações sobre a incidência de crimes podem ser mal-entendidas devido a problemas cognitivos associados à percepção de eventos raros ou à dificuldade com a interpretação de dados e informações quantitativas (SUDMAN; BRADBURN; SCHWARZ, 1996). É bastante estudada a forma como as pessoas reagem ao risco e há um certo consenso nas pesquisas sobre o tema de que existe uma tendência a se sobrestimarem os riscos associados a eventos como o homicídio e outros crimes graves como o estupro e a agressão (KAHNEMAN, 2003).

As unidades de mensuração adotadas nas estatísticas criminais nem sempre permitem ao usuário final entender as implicações práticas das taxas de crime. Algumas dessas são divulgadas na forma de taxas por 100 mil habitantes, o que geralmente acontece com crimes registrados pela polícia, enquanto outras são apresentadas na forma de porcentuais – o que geralmente acontece no caso das pesquisas de vitimização. Por exemplo, uma taxa de homicídios de 29 por 100 mil habitantes é mil vezes menor do que uma taxa de vitimização por roubo de 29% em 12 meses, mas ambas indicam níveis altos de criminalidade.

Diferenças no período de referência (12 meses, últimos cinco anos, último trimestre, etc.), ou no denominador da taxa (quando são calculadas taxas específicas para grupos etários, proprietários de veículo, etc.) também produzem confusões.

A segunda parte da resposta envolve considerar a sustentabilidade do sistema de informações criminais. Ao longo da sua evolução, o sistema deve ser capaz de alargar o escopo das informações produzidas, ampliar sua confiabilidade junto ao público externo e interno, bem como aumentar o número de usuários desses dados.

O último aspecto a ser considerado é a forma como as necessidades e os interesses dos usuários das informações serão atendidos por esse novo sistema. Quanto melhor a qualidade das informações disponibilizadas e mais disseminadas forem, ocorrerá, no curto prazo pelo menos, questionamentos crescentes por parte da imprensa, novas demandas do público e, muito provavelmente, uma forte competição entre as instituições públicas (as polícias, o Judiciário e a administração do sistema penitenciário), que terão que lidar com uma avalanche de críticas e demandas.

Ainda não está claro se esses vetores produzirão um movimento na direção desejada. No Brasil, as experiências são recentes e até hoje não se dispõe de um sistema unificado de produção de estatísticas policiais (como o *Uniform Crime Report* norte-americano, cuja origem remonta a 1927), ou de pesquisas de vitimização regulares.⁴ No entanto, há vários exemplos de iniciativas nos governos estaduais que têm por objetivo melhorar a qualidade dos dados dos registros de ocorrências criminais e que procuram integrar as pesquisas de vitimização ao processo de tomada de decisão na área de segurança.

Pesquisas de vitimização podem vir a desempenhar papel significativo em processos decisórios que envolvem alocação de recursos, planejamento operacional e de intervenções, entre outros, uma vez que oferecem uma resposta metodologicamente sustentável para o problema das subestimativas do número de crimes que afetam as estatísticas oficiais derivadas dos boletins de ocorrência – o conhecido problema da “cifra obscura” das estatísticas policiais.⁵ A informação disponibilizada pelas pesquisas de vitimização é obtida diretamente junto à vítima, o que permite aprofundar de forma significativa o conhecimento sobre a prevalência e as formas de controle do crime.

Que informação será usada, quem a utilizará e em que processo decisório específico será empregada

são, portanto, as perguntas-chave para o desenho de um sistema de informações criminais.

Para desenhar e organizar um sistema de informações que seja útil ao planejamento das atividades de segurança pública, não há, obviamente, a necessidade de se fazer uma escolha entre fontes alternativas que devem ser utilizadas no processo de tomada de decisão. A questão é, mais propriamente, como combinar fontes diferentes de informação com o objetivo de atingir as seguintes metas básicas:

- identificar a real magnitude do problema criminal na sociedade;
- medir a evolução longitudinal do crime;
- descrever como o crime se distribui no espaço e entre grupos demográficos;
- avaliar os esforços das polícias na prevenção e controle do crime.

Em resumo, pretende-se que o sistema seja capaz de produzir um quadro mais abrangente sobre o fenômeno criminal do que o atualmente disponível na maioria das polícias e secretarias de segurança no Brasil. Uma característica altamente desejável é a participação de agências diferentes no processo de produção, organização e divulgação das informações provenientes de diferentes áreas do governo que precisam ser organizadas segundo as prioridades dos usuários que estão diretamente envolvidos no processo de tomada de decisões na segurança pública.

Há um problema de incentivos aos agentes que atuam no sistema que precisa ser bem entendido. O principal estímulo para a organização de um sistema de informações com essas características não vem dos operadores do sistema – os quadros que desempenham funções intermediárias no sistema de administração da justiça como policiais e outros técnicos –, mas sim dos gestores da política de segurança, daqueles que respondem diretamente ao público por suas ações no Executivo. Foi essa a origem das inovações mais importantes surgidas na segurança pública desde a década de 1990 – e em outras áreas da administração pública uma década antes (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Veja-se, por exemplo, a introdução do modelo de gestão por desempenho na área da segurança pública que tornou os operadores na ponta do sistema

mais passíveis de controle (*accountable*) pelo gestor da política. O COMPSTAT de Nova York, o CitiStat de Baltimore e suas centenas de cópias em todo o mundo são ferramentas gerenciais que permitiram quebrar o modelo tradicional de gestão da segurança pública, baseado na idéia de que o controle das atividades de policiamento na ponta pode ser exercido exclusivamente por meio da implementação (e fiscalização) de procedimentos operacionais padronizados (SILVERMAN, 2006). As principais inovações gerenciais observadas na segurança pública dependeram, fundamentalmente, da eliminação de barreiras à circulação de informações intra e entre agências.

De que forma as pesquisas de vitimização podem contribuir para essa revolução gerencial na área de segurança pública? O primeiro movimento envolve investigar a complementaridade que existe entre as informações oriundas do sistema que produz as estatísticas de ocorrências policiais e o “sistema” responsável pelas pesquisas de vitimização. A palavra sistema serve aqui para designar os métodos e os agentes envolvidos na produção das pesquisas de vitimização.

Pretende-se, aqui, desenvolver o argumento de que é preciso conhecer a forma como cada um desses sistemas é organizado socialmente – seus métodos, protocolos e técnicas de coleta e organização de dados –, uma vez que isso afeta diretamente suas respectivas capacidades de descrever o crime. Por exemplo, as mudanças no *National Crime Victimization Survey* – NCVS consolidadas em 1992 (LYNCH; ADDINGTON, 2007) alteraram as estimativas sobre a prevalência de vários crimes nos EUA.

Entre as modificações que tiveram maior efeito nas estimativas, destacam-se a inclusão de novas modalidades de crime no questionário, como agressões sexuais e atos de vandalismo, e o controle do ritmo da entrevista (que ficaram mais longas), de forma a se evitar a perda de informações em função da decisão prematura do entrevistado de que não havia sido vítima de nenhum tipo de crime no período considerado (falha de meta-memória).

Isto significa que se deve analisar detalhadamente a forma como as metodologias, os instrumentos de pesquisa e os procedimentos operacionais, entre ou-

tros fatores, afetam as informações que esses sistemas produzem. Muito embora o foco desse artigo esteja voltado para as pesquisas de vitimização, é preciso reconhecer que ambos os sistemas de mensuração do crime permitem que seja feita uma escolha sobre a utilidade das informações a serem produzidas, devidamente ponderada pelo custo e o erro conhecido que será necessário para se produzir essa informação. A idéia que orienta a presente análise é, mais uma vez, a de que esses sistemas são complementares e que as pesquisas de vitimização podem ser diretamente utilizadas no sistema de administração da segurança pública, como um importante instrumento para a mensuração do crime, a alocação de recursos e a avaliação de intervenções.

Antes de demonstrar como esses objetivos podem ser atingidos, é preciso investigar em maior profundidade quais os aspectos metodológicos das pesquisas de vitimização que mais afetam as estimativas do número de crimes que essas produzem.

DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO DAS PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO

A primeira tentativa de se medir a incidência de crimes com base em entrevistas domiciliares foi feita nos Estados Unidos, na década de 1960. O *National Crime Survey*, posteriormente batizado de *National Crime Victimization Survey*, foi proposto em 1965 por uma comissão presidencial – Lyndon Johnson – como um instrumento que permitiria examinar as causas e as características do crime nos EUA.

O novo instrumento de mensuração do crime permitiria, segundo seus proponentes na época, um ganho considerável de acuidade com relação às estatísticas policiais, além de possibilitar que o foco do sistema fosse dirigido para a vítima e suas necessidades. Quarenta anos depois, as pesquisas de vitimização disseminaram-se mundialmente e consagraram-se como um instrumento importante de investigação criminológica e como ferramenta para o desenho de políticas. Inglaterra, França e Holanda, entre outros países europeus, desenvolveram pesquisas nacionais de vitimização e o *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (Unicri) realiza, desde o final da

década de 1980, o *International Crime Victims Survey* e mais recentemente o *European Crime and Safety Survey*.

As pesquisas hoje disponíveis, embora sejam muito diversas em seus aspectos metodológicos, convergem quanto à capacidade de investigar pontos sensíveis do sistema de segurança pública (GOTTFREDSON, 1986):

- oferecem informações complementares para o estudo do crime e das circunstâncias em que esses ocorrem;
- oferecem um parâmetro externo para se avaliar o recurso à polícia, o quanto as vítimas estão dispostas a acionar a polícia e quais as características das vítimas e os fatores que determinam o recurso à polícia;
- permitem estimar o custo do crime com maior precisão, bem como a compensação às vítimas que eventualmente se fazem necessárias;
- permitem avaliar o envolvimento das vítimas nos episódios que resultaram na vitimização;
- permitem medir a confiança na polícia.

Embora hoje pareçam triviais esses objetivos e a idéia de que é possível – e metodologicamente válido – recuperar informações sobre os crimes com base em entrevistas domiciliares realizadas com uma amostra aleatória de domicílios, esse processo de coleta de informações significou, na época em que foi proposto, uma grande inovação para a área de justiça criminal. As informações produzidas permitiram igualmente uma renovação no campo da criminologia, e novas hipóteses sobre o ato criminal passaram a ser sistematicamente testadas, principalmente sobre aspectos ainda pouco conhecidos desse, como o envolvimento das vítimas e a importância de fatores situacionais e contextuais para o crime (FELSON; MESSNER; HOSKIN, 1999; FELSON et al., 2002; DADAY et al., 2005).

Como o uso de pesquisas de vitimização no âmbito do sistema de segurança pública é ainda incipiente no Brasil, será feita, a seguir, uma representação estilizada do processo de recuperação de informações com a utilização desse tipo de pesquisa. O ponto de partida é a delimitação do fenômeno que se espera mensurar: os crimes e os atos violentos sofridos pelas vítimas. É evidente que a recuperação desses eventos

pela pesquisa de vitimização está sujeita a uma série de filtros, sendo os principais: o contexto físico e social em que ocorreu a vitimização; a relação com o agressor; a participação da vítima no ato que resultou na vitimização; e a natureza da vitimização.

O contexto físico e social tem, evidentemente, um efeito direto tanto sobre a vitimização, quanto sobre a recuperação das informações durante o processo de entrevista (DADAY et al., 2005; GOUDRIAAN; LYNCH; NIEUWBEERTA, 2004; LAURITSEN, 2001). Embora a separação entre esses elementos não seja simples de ser estabelecida – uma vez que os mesmos fatores que influenciam a ocorrência de um ato criminal também interferem na recuperação das informações de vitimização –, o foco nesta análise estará voltado para os fatores que afetam a produção da informação e não os determinantes do ato criminal em si. Por exemplo, uma pessoa que mora em um bairro pobre e violento é uma vítima mais provável de um crime do que outra que reside em um bairro rico e não violento, assim como também é um entrevistado menos propenso a informar sobre o crime do qual foi vítima (por medo de represálias principalmente) do que o morador da área privilegiada. No sentido específico que interessa considerar nesse momento, o contexto em que ocorreu a vitimização afeta dois fenômenos que a pesquisa pretende mensurar: o comportamento da vítima após o fato e o processo de recuperação da informação durante a entrevista. Vejamos alguns exemplos.

Vítimas que estão expostas a situações recorrentes de risco (pela profissão, pela presença de uma família desorganizada, devido ao local de moradia, etc.) podem apresentar um quadro de múltipla vitimização, o que tem o potencial de afetar diretamente as estimativas de crimes produzida pela pesquisa. Primeiro, porque é difícil lembrar e relatar – devido a fatores como o custo psicológico associado a eventos traumáticos, tempo da entrevista e a forma como o questionário é construído – detalhes precisos sobre diferentes eventos de vitimização sofridos no período de referência.

Assim como há locais que são *hotspots* de crime, há pessoas e famílias muito mais vulneráveis do que outras que sofrem vitimização em série de maneira rotinizada, o que tem sido caracterizado como *múl-*

tipla vitimização na literatura especializada. Há ainda poucas pesquisas sobre esse tipo de vitimização, mas compreender esse fenômeno é certamente importante para o desenho da pesquisa de vitimização (TSELONI; PEASE, 2003). Esse tipo de vitimização diz respeito mais propriamente a uma condição a que está exposta a vítima do que à ocorrência de um fato discreto – um ato criminal sem conexão direta com outros eventos criminais ou violentos, o que geralmente é suposto no desenho das pesquisas de vitimização (PLANTY, 2007).

A presença da múltipla vitimização afeta as estimativas do número de crimes, uma vez que as pesquisas, geralmente, limitam-se a recuperar informações como se os fenômenos mensurados (os crimes e os atos de violência) fossem eventos discretos. No entanto, a vitimização relatada na entrevista (um ato de agressão, por exemplo) pode estar articulada a uma seqüência de episódios de menor gravidade aparente (como ameaças ou agressões verbais sofridas anteriormente), ocorridos ao longo de um processo (DAEMS, 2005).

A inclusão da vitimização em série pode mudar substancialmente não apenas o nível de vitimização, mas também a sua caracterização. Por exemplo, quando os dados da NCVS de 2003 foram tabelados, levando-se em conta a vitimização múltipla, os hispânicos, que apareciam como o segundo grupo étnico com a menor taxa de vitimização (29 por 100 mil habitantes, sendo que a menor taxa era apresentada por brancos, 27 por 100 mil), passaram para o primeiro lugar (77 por 100 mil habitantes). Outra evidência: homens e mulheres apresentam a mesma taxa após se considerarem os episódios de vitimização em série. Entre as mulheres, a taxa passou de 32 para 45 por 100 mil habitantes e, entre os homens, ficou inalterada em 45 por 100 mil (PLANTY, 2007).

As conseqüências desse tipo de estimativa para as políticas de prevenção são evidentes: simplesmente seriam definidos focos errados de intervenção sem o cômputo da múltipla vitimização (ver o item com as recomendações para uma discussão sobre as implicações desse problema para a pesquisa de vitimização).

O segundo fator a ser considerado é a relação entre a vítima e o agressor, a qual influencia diretamente

tanto a probabilidade de que a vitimização seja levada ao conhecimento da polícia (ou a outras instituições de atendimento às vítimas) quanto a recuperação da informação sobre a agressão durante o processo de entrevista. O acionamento da polícia é menos provável no caso de crimes praticados por familiares e pessoas conhecidas (crimes domésticos e na vizinhança), do que naqueles cometidos por desconhecidos fora da residência.

A participação da vítima no processo de vitimização (o grau de culpabilidade da vítima), o terceiro fator, é sempre um tema difícil de ser abordado, devido à carga moral de se considerar a vítima um elemento ativo no processo que resulta em sua própria vitimização. É importante tratar o tema com muito cuidado, principalmente no processo de divulgação de estatísticas de vitimização, evitando-se o reforço de estereótipos ou a idéia de que a autoridade pública pretende, ao levantar a questão, eximir-se de suas responsabilidades pela segurança pública. A dor emocional das vítimas, provocada pela perda ou pela agressão sofrida, obviamente não deixa de existir mesmo que algumas vítimas tenham, deliberadamente ou por negligência, se colocado em situações de risco. Não obstante a dificuldade de ser abordado no âmbito do debate público, este tema está presente nos estudos sobre a vitimização desde o momento que apareceram os primeiros resultados do *National Crime Survey*, na década de 1970 (HINDELANG, 1976).

A vítima pode apresentar diferentes condutas como: expor-se voluntária e consciente a situações de risco (comprar drogas em uma área de alta violência, solicitar serviços de prostituição); falhar na prevenção ao crime; envolver-se de forma ativa na produção de uma situação de risco (gritar ofensas contra um desconhecido); envolver-se na prática de um crime contra alguém que reage em decorrência do ato sofrido (uma reação armada e bem-sucedida contra uma invasão de domicílio que resulta na morte do invasor); cooperar na realização do crime (um cliente furtado por uma prostituta); e encorajar ativa e conscientemente a realização de um crime (organizar e planejar um conflito entre torcidas organizadas ou grupos políticos).⁶ O que interessa aqui é reconhecer que, quanto maior a responsabilidade da vítima

no episódio de vitimização, menor a probabilidade de que esse evento seja levado ao conhecimento da polícia, ou mesmo relatado na entrevista (FELSON; MESSNER; HOSKIN, 1999).

O quarto fator a ser considerado é a natureza do crime que resultou na vitimização. Entre as várias distinções possíveis para a classificação de um ato criminal, interessa saber, principalmente, se a violência sofrida foi economicamente motivada ou não. A pesquisa de vitimização do Paraná e evidências de levantamentos anteriores realizados no Brasil indicam que, assim como nos países desenvolvidos, os crimes mais freqüentes são os economicamente motivados, os quais são relatados à polícia em proporção maior do que os não-economicamente motivados, sendo possível inferir que crimes deste tipo são também menos passíveis de serem relatados durante a entrevista, um ponto que será discutido mais adiante.

Há uma interação entre a natureza do crime e sua gravidade que precisa ser considerada nessa discussão. O valor do bem roubado ou furtado⁷ ou a gravidade da lesão sofrida é um fator que tem conseqüências diretas sobre o acionamento da polícia e a propensão para relatar a vitimização durante a entrevista. Perdas de pequeno valor ou lesões leves tendem a ser esquecidas e não relatadas à polícia. A gravidade do fato tem efeito também sobre a maneira como o entrevistado emoldura cognitivamente o tempo. Dois processos principais podem ocorrer: eventos graves ocorridos muito tempo atrás podem ser relatados como recentes, devido à magnitude do trauma sofrido (efeito telescópio); e eventos pouco importantes tendem a ser excluídos pelo entrevistado, que pode decidir prematuramente no processo de entrevista que não há nenhum episódio de vitimização a ser relatado (falha de meta memória).⁸ O controle do ritmo da entrevista – mediante a formulação e o ordenamento adequados das perguntas – pode fazer com que esse problema seja minorado.⁹

A identificação das atitudes pós-vitimização é também um aspecto importante das pesquisas (CONAWAY; LOHR, 1994). A mensuração do recurso à mediação institucional (entre elas a polícia) pelas vítimas oferece um parâmetro externo para se avaliarem as estatísticas policiais – ponto que será discutido em item a seguir.

A pesquisa de vitimização é, portanto, afetada por processos cognitivos específicos, que são moldados por diversos fatores sociais: a forma como a sociedade organiza a relação entre grupos étnicos; o fato de a vitimização ter ocorrido ou não em áreas que concentram grupos em desvantagem social; a participação da vítima (e do agressor) em grupos como *gangs*, entre outros fatores próprios das relações e do contexto social no qual a vítima se encontra, que podem ter um efeito direto sobre o recurso à mediação institucional demandada após a vitimização e, indiretamente, sobre a forma como a informação é recuperada na entrevista (SUDMAN; BRADBURN; SCWARZ, 1996; DAVIS; HENDERSON, 2003; BAUMER, 2002).

As características do instrumento e dos métodos adotados na pesquisa de vitimização (ordenamento das questões, qualidade da entrevista, construção das perguntas, etc.) têm, evidentemente, um efeito direto sobre as informações que são recuperadas. As análises das mudanças metodológicas adotadas no NCVS indicam que esses elementos têm grande impacto sobre as estimativas do número de crimes (RENNISON; RAND, 2007).

As pesquisas de vitimização são, portanto, assim como as estatísticas criminais produzidas pelas polícias, passíveis de uma série de erros de mensuração que não podem ser negligenciados no processo de análise dos dados. A próxima seção dedica-se a avaliar como essas duas fontes oferecem estimativas para o número de crimes que podem ser comparadas com vistas a se obter uma fotografia mais completa do fenômeno criminal.

ESTIMATIVAS DO NÚMERO DE CRIMES COM BASE EM PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO

Os dados utilizados nessa seção foram extraídos das seguintes fontes principais: pesquisas de vitimização realizadas pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, órgão de pesquisa ligado à UFMG, em 2006, nas cidades de Curitiba (3.560 entrevistas domiciliares) e Foz do Iguaçu (700 entrevistas); estatísticas de ocorrências policiais fornecidas pela Coordenação de Análise e Planejamento – Cape, da Secretaria de Segurança Pública do Paraná; pesquisa

de vitimização de São Paulo, realizada pelo Instituto Futuro Brasil, em 2003; e estatísticas de ocorrências policiais divulgadas pela CAP da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. A amostra da pesquisa de vitimização das cidades paranaenses foi estratificada segundo o nível de criminalidade do setor e apenas moradores com 16 anos ou mais de idade foram selecionados para a entrevista.¹⁰ Na pesquisa de São Paulo, não houve estratificação segundo o nível de criminalidade do setor e o corte de idade era de 15 anos.

Neste artigo, apresentam-se dados muito simples sobre a experiência da população com diversas formas de violência (agressão, roubo, furto, roubo), que, juntamente com as taxas de recurso à polícia, são necessários para se obter uma estimativa do número de crimes, que será comparada com as estatísticas de ocorrências policiais.

Além das taxas de vitimização, precisa-se também, evidentemente, das taxas de recurso à polícia para se estimar o número de crimes cometidos. Avalia-se que esses resultados básicos permitem uma visualização adequada do potencial das pesquisas de vitimização como instrumento de mensuração do crime e das conseqüências que esse tipo de pesquisa pode ter

para a formulação de políticas públicas nas áreas de segurança.

Os principais resultados da pesquisa de vitimização aparecem na Tabela 1. O tempo de referência para a vitimização segue o padrão internacional de 12 meses e as taxas de vitimização são calculados por mil habitantes para facilitar a comparação com os registros de ocorrência. Além das cidades paranaenses de Curitiba e Foz do Iguaçu, incluem-se também os resultados da pesquisa de vitimização de São Paulo realizada em 2003, pelo Instituto Futuro Brasil.

Curitiba, Foz e São Paulo apresentam um padrão muito semelhante de vitimização, em termos de relação entre as taxas e o nível de incidência do problema. Como esperado, em primeiro lugar no *ranking* de vitimização, aparecem os crimes economicamente motivados, com taxas que são significativamente maiores do que para os crimes contra a pessoa (entre 1,5 e 4,5 vezes). A única discrepância significativa entre as cidades paranaenses e São Paulo acontece no caso de roubo com invasão de domicílio. Na pesquisa de São Paulo, o questionário permitia desagregar as ocorrências no domicílio e identificar aquelas em que houve contato da vítima com os agressores (o que

Tabela 1

Taxas de Vitimização e Percentual de Vítimas que Recorreram à Polícia, segundo Tipo de Crime
Municípios de Curitiba (1), Foz do Iguaçu (1) e São Paulo (2) – 2003-2006

Tipo de Crime	Taxa de Vitimização nos últimos 12 meses (por 1.000 hab.)			Vítimas que Recorreram à Polícia (%)		
	Curitiba	Foz do Iguaçu	São Paulo	Curitiba (3)	Foz do Iguaçu (3)	São Paulo (4)
Furto	128,0	88,0	133,2	32,0	26,7	28,1
Furto de veículo	62,0	28,0	47,4			
Roubo de veículo	-	-	21,5			91,7
Roubo	85,0	49,0	78,0	41,9	63,0	47,7
Roubo com invasão de domicílio	114,0	115,0	13,0			21,2
Agressão sexual	7,0	6,0	-	12,5	0,0	-
Agressão física (exclusive sexual)	29,0	4,0	8,4	20,6	7,7	10,8

Fonte: Crisp (2006). Pesquisa de vitimização de Curitiba e Foz do Iguaçu; Instituto Futuro Brasil (2003). Pesquisa de vitimização de São Paulo.

(1) Dados de 2006.

(2) Dados de 2003.

(3) Vítimas que contataram a polícia.

(4) Vítimas que registraram ocorrência.

caracteriza um caso de roubo). A pesquisa em Curitiba e Foz indagava apenas sobre invasão de domicílio, o que pode incluir tanto os casos de furto quanto de roubo. Este é um exemplo adequado do problema discutido anteriormente sobre o efeito do desenho do instrumento nas estimativas do crime produzidas por uma pesquisa de vitimização.

Pesquisas de vitimização são particularmente úteis para se estimar a demanda (atual e potencial) sobre as instituições de segurança e justiça (HOWARD, 1975). É possível construir uma estimativa do número de crimes, a qual permitirá dimensionar a demanda não atendida pelo sistema. As taxas de recurso à polícia são muito próximas em São Paulo e Curitiba¹¹ e, em média, apenas um em cada quatro crimes são registrados, excluindo-se os casos de roubo e furto de automóveis, como pode ser visto nas três últimas colunas da Tabela 1.

As taxas de recurso à polícia permitem estimar, ainda, o número esperado de ocorrências policiais. Essa estimativa pode ser comparada com o número conhecido de ocorrências, o que permite avaliar até que ponto as duas fontes apresentam resultados convergentes (o significado e as implicações do conceito de convergência entre as fontes será tratado na seção a seguir). Esta é também uma forma interessante de *validar* os resultados da pesquisa de vitimização. As estimativas apresentadas por Young (2003), com os resultados da pesquisa de vitimização de São Paulo, indicam um número esperado de Boletins de Ocorrência em 2001 de aproximadamente 299 mil. O número de ocorrências policiais naquele ano foi 294 mil – uma razão de 1,017 entre o estimado e o observado.

Em contraste com esses resultados, as pesquisas de vitimização de Curitiba e Foz do Iguaçu mostram uma clara discrepância entre as fontes, como indicam os resultados reunidos na Tabela 2. Antes de serem comentadas as diferenças entre o número observado e estimado de Boletins de Ocorrência – BOs, detalham-se os procedimentos adotados nas estimativas que aparecem na Tabela 2:

- os percentuais de vitimização e as taxas de recurso à polícia foram computados a partir da pesquisa de vitimização (CRISP 2006a, b).

- as taxas de vitimização foram aplicadas à população com mais de 15 anos (idade mínima para se responder à pesquisa) em 2006, estimada pelo IBGE e pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.
- as estimativas do número de crimes são o produto da proporção de vitimizados em cada tipo de crime pela população com 15 anos ou mais e as estimativas do número de registros são o produto das taxas de notificação para cada tipo de crime pelo número de crimes estimado.
- o número de registros observados corresponde à média dos anos de 2004 e 2005, segundo dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública.¹²

As diferenças computadas nas duas últimas colunas da Tabela 2 indicam que o número de ocorrências registradas deveria ser, em média, quatro vezes o valor observado. Isso significa uma diferença de 85 mil boletins de ocorrência por ano, considerando-se apenas os crimes de roubo, furto e agressão física.

Parte da diferença entre o número estimado de BOs e o informado pela Secretaria de Segurança pode ser atribuída ao fato de que a estimativa de ocorrências apresentada tem por base o percentual de pessoas que contataram a polícia e não propriamente o número de vítimas que efetivamente registraram a ocorrência (dados não disponíveis). No entanto, a simulação com a taxa de recurso à polícia obtida na pesquisa de vitimização de São Paulo, em que o percentual de vítimas que declararam ter registrado a ocorrência foi diretamente computado, permite estimar um número que é ainda 2,6 vezes o número de BOs registrados pela polícia nas cidades de Curitiba e Foz do Iguaçu. Isso significa que, mesmo com taxas de registro mais baixas do que as que foram efetivamente observadas, ainda “faltariam” 79 mil BOs nas três modalidades de crime consideradas. A primeira hipótese a ser investigada é, portanto, a de que existe algum erro no cômputo dos boletins de ocorrência.

Alternativamente, o número de boletins de ocorrência informado pelas polícias pode ser tomado como o parâmetro verdadeiro e, portanto, seríamos levados a investigar porque as pesquisas de vitimização nas duas cidades não conseguiram estimar corretamente esse número. Aspectos como a construção

do questionário, a presença de erros amostrais e não amostrais no levantamento, entre outros aspectos discutidos no item dedicado aos problemas metodológicos das pesquisas de vitimização, poderiam estar na origem do problema.

No entanto, com apenas uma pesquisa de vitimização – um ponto no tempo – não é possível responder às perguntas mais importantes sobre as causas dessas discrepâncias entre as fontes. Os resultados acumulados em 40 anos do NCVS nos EUA podem ser úteis para a elaboração de algumas hipóteses sobre o problema da convergência entre as estatísticas policiais e as pesquisas de vitimização.

Estados Unidos e Grã-Bretanha são os dois únicos países em que há séries longitudinais de mais de uma década de pesquisas de vitimização. A primeira constatação é que a convergência, entendida como estimativas idênticas nas duas fontes, nunca ocorreu.¹³ Além disso, as pesquisas de vitimização mostram continuamente taxas mais altas de crime do que as que são estimadas com base nas ocorrências registradas. A explicação para essas diferenças é objeto de literatura específica, que procura investigar as diferenças me-

todológicas entre os dois subsistemas de informação (LYNCH; ADDINGTON, 2007).

No futuro, com a repetição das pesquisas de vitimização, será possível calcular a correlação entre as estimativas produzidas pelos dois subsistemas de informação e chegar a conclusões sobre problemas que ficariam muitas vezes invisíveis se houvesse apenas uma fonte.

A primeira e mais simples consequência prática dessa falta de convergência é que a alocação dos recursos de segurança pública pode ocorrer de forma ineficiente porque não é possível estimar sequer o número de crimes ou de vítimas, os horários, as circunstâncias e outras características dos crimes que são fundamentais para o dimensionamento do sistema de segurança pública. Ainda que não seja possível oferecer respostas conclusivas sobre as causas da divergência observada entre as fontes, parece útil sugerir, nesse ponto, uma agenda de trabalho que envolva tanto os produtores quanto os usuários das informações criminais, podendo contribuir para minorar as fontes de ruído que afetam a comparação entre essas duas fontes.

Tabela 2

Estimativa de Crimes e de Boletins de Ocorrência, por Tipo de Informação da Pesquisa de Vitimização, segundo Tipo de Crime
Municípios de Curitiba (1), Foz do Iguaçu (1) e São Paulo (2) – 2003-2006

Tipo de Crime	Estimativa de Crimes		Estimativa de Registros (A) (1)		Registros Observados (B) (2)		Diferença B – A (3)	
	Curitiba	Foz do Iguaçu	Curitiba	Foz do Iguaçu	Curitiba	Foz do Iguaçu	Curitiba	Foz do Iguaçu
Furto	171.976	18.280	55.032	4.881	16.490	1.231	-38.542	-3.650
Furto de veículo	83.301	5.816	(4)	(4)	2.153	258	(4)	(4)
Roubo de veículo	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
Roubo	114.203	10.178	47.851	6.412	13.473	803	-34.379	-5.610
Roubo com invasão de domicílio	153.166	23.888	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
Agressão sexual	9.405	1.246	1.176	0	86	8	-1.090	8
Agressão física (exclusivo sexual)	38.963	831	8.026	64	5.271	240	-2.755	176

Fonte: Crisp (2006). Pesquisa de vitimização de Curitiba e Foz do Iguaçu; Secretaria de Segurança do Paraná. Estatísticas Policiais.

(1) Vítimas que contataram a polícia.

(2) Média de ocorrências de 2004 e 2005.

(3) Os valores negativos indicam um número maior de registros estimados do que o número efetivamente observado.

(4) Dado não disponível.

RECOMENDAÇÕES

Ao longo desse artigo, procurou-se demonstrar a importância do uso de informações no planejamento e na avaliação das ações públicas na área da segurança. Em particular, buscou-se investigar como as pesquisas de vitimização podem complementar as estatísticas policiais para que esses objetivos sejam alcançados.

Outra idéia bastante enfatizada foi a necessidade de se construir um sistema de informações criminais que procure atender às demandas dos operadores do sistema de segurança pública que utilizarão essas informações para alocar recursos, planejar e avaliar intervenções.

O enfoque sistêmico desenvolvido por vários governos estaduais, com vistas à melhoria da qualidade das informações produzidas na área de segurança pública tem produzido resultado cada vez mais concreto no Brasil. É evidente que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que as informações produzidas pelas polícias e pelas secretarias de segurança venham a usufruir uma boa reputação junto ao público e também para que essas informações possam vir a ser utilizadas de forma sistemática no processo de tomada de decisões internas.

As recomendações apresentadas a seguir procuram sistematizar algumas linhas de ação que podem contribuir para que o sistema de segurança pública aumente sua confiabilidade externa e para que ocorra também um aprimoramento no uso de informações entre os operadores desse sistema. São diretrizes destinadas, portanto, aos produtores de informações criminais e aos usuários especializados dessas.

Estatísticas de ocorrências policiais e da pesquisa de vitimização devem informar sobre a especificidade dos atos criminais e violentos

- Quanto mais específico for a indicação da natureza do crime, mais clara será a compreensão dos motivos subjacentes ao ato criminal e mais eficaz poderá ser a medida de controle proposta. Categorias muito abrangentes criam confusões no processo de interpretação e no desenho de intervenções.

No início da década, por exemplo, o número de roubos e furtos a transeuntes começou a aumentar muito na cidade de São Paulo. Uma análise qualitativa dos BOs indicou que o principal responsável pelo aumento observado eram os furtos e roubos de celular, que passaram a ser computados separadamente.

- Nos casos de agressão é importante apresentar não apenas o total de casos registrados, mas as ocorrências desagregadas por grupos de idade e gênero das vítimas. Isto ajuda a identificar os grupos mais vulneráveis e evita que o público desenvolva uma sensação de insegurança generalizada, na medida em que se torna possível entender como se distribui o risco.
- Considerar a situação em que ocorreu o crime e apresentar resultados desagregados segundo crimes ocorridos no domicílio, na escola, no trabalho e nas atividades de lazer. As possibilidades de intervenção são muito diferentes nessas quatro situações.
- Apresentar uma distinção entre crimes ocorridos em locais públicos, privados e semiprivados (*shoppings* e condomínios, por exemplo). A polícia não é diretamente responsável pela prevenção dos crimes ocorridos em locais privados e semiprivados.
- Distinguir entre crimes e atos de violência que envolvem parentes e amigos e outros que foram praticados por estranhos.

A regularidade e a continuidade do plano tabular das estatísticas são fundamentais para a consolidação da credibilidade do sistema de informações criminais

- Uma vez definido o plano tabular básico para as estatísticas policiais e para a pesquisa de vitimização, é preciso desenvolver um compromisso com a manutenção desse formato. Conceitos e categorias utilizados na tabulação dos dados devem ser mantidos constantes ao longo do tempo.
- As mudanças e aperfeiçoamentos devem ser feitos levando-se em conta o fato de que é preciso manter a divulgação das estatísticas no formato original, ao mesmo tempo em que são acrescentadas novas informações.

No caso específico das estatísticas de ocorrências policiais há alguns problemas conhecidos que afetam diretamente as estimativas do número de crimes que são produzidas por esse sistema

- Como são contados os eventos interligados que, no entanto, são separados no tempo e no espaço? Nos EUA o *Uniform Crime Report* adota a regra da separação tempo-espaço: eventos interligados, porém separados no tempo e no espaço devem ser contados separadamente. Por exemplo, um roubo de carro às 8:00 da manhã pode estar relacionado a um assalto a banco às 15:30 no mesmo dia, mas os dois eventos devem ser contados como crimes diferentes.
- Se os eventos não são separados no tempo e no espaço, há alguma regra de hierarquia que possa ser aplicada para que apenas o crime mais grave seja computado na estatística? O UCR aplica a seguinte regra de hierarquia: homicídio > estupro > roubo > agressão > invasão de domicílio > furto > furto de veículo.
- Há alguma regra para classificar eventos de vitimização coletiva? O UCR aplica a “regra do hotel” para eventos com várias vítimas relacionadas a um mesmo evento, como, por exemplo, um roubo/furto em um hotel ou em um coletivo. Se mais de uma vítima registra uma ocorrência relativa ao mesmo episódio, esse deve ser computado como um único caso de roubo ou furto. Esta regra permite que não seja contado várias vezes o mesmo evento.

Algumas medidas podem aumentar a convergência entre a pesquisa de vitimização e as estatísticas policiais

- É importante desenvolver um protocolo metodológico padrão para a contagem das ocorrências criminais que leve em conta os seguintes princípios básicos:
 - i. nos casos de roubo e furto de veículo e roubo e furto de transeunte, apresentar resultados separados por Estado de residência da vítima, de forma a discriminar crimes sofridos por residentes daqueles sofridos por não-residentes. Esse procedimento permite melhorar a comparação das estatísticas policiais com as pesquisas de vitimização que consideram apenas a vitimização de residentes;

- ii. tabelar separadamente os crimes de roubo e furto contra estabelecimentos comerciais dos roubos e furtos contra domicílios e pessoas. A comparação com a pesquisa de vitimização fica prejudicada quando crimes contra estabelecimentos comerciais (não mensurados pela pesquisa de vitimização) são computados e tabulados juntamente com aqueles perpetrados contra domicílios e pessoas. O uso das informações sobre roubo e furto em estabelecimentos comerciais é muito importante também para o planejamento das ações preventivas e de controle na segurança pública, devido à sua concentração espacial e o seu *modus operandi* característico.
- Para que a pesquisa de vitimização produza resultados mais diretamente comparáveis com as estatísticas policiais é preciso:
 - i. aumentar o tamanho da amostra e definir o conjunto do Estado como população-alvo (não apenas cidades específicas);
 - ii. tornar a pesquisa de vitimização regular, de base anual ou bianual.

Para fomentar o uso das pesquisas de vitimização no desenho e na avaliação de intervenções é preciso:

- desenhar subamostras para avaliar intervenções específicas ou para monitorar a evolução do crime nas cidades mais violentas. Se for mantida a pesquisa em Curitiba e Foz do Iguaçu, é preciso aumentar a amostra significativamente. Há muitos poucos casos para análise em modalidades importantes de crimes, o que pode levar a erros significativos nas estimativas;
- incluir a vitimização em série (ou múltipla vitimização) segundo o modelo do *British Victimization Survey – BVS*;
- incluir questões sobre a propriedade de veículos (para que seja possível calcular as taxas de vitimização de roubo ou furto de veículos com base no número de proprietários) e definir um padrão temporal de 12 meses para mensurar a incidência de vitimização (atualmente o questionário altera entre 12 meses, seis meses).

Notas

Os dados da pesquisa de vitimização produzidos pelo Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, da Universidade de Minas Gerais, foram cedidos pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança do Paraná. Sou grato ao major Marco Antonio Wosny, da Cape-SSP, e à Normélia do Rocio de Souza, do Iparides, pelo envio de dados e informações. Clifford Young colaborou diretamente na organização do artigo.

1. Apenas para que se tenha uma idéia do caráter inovador da iniciativa empreendida em Cali, R. Giuliani ainda não havia sido eleito prefeito de Nova York e ainda não estava disponível a idéia – popularizada na década seguinte – da COMPSTAT Revolution.

2. Comunicação do ex-prefeito Rodrigo Guerrero no seminário *Confronting Crime in Latin America: Crafting a Policy Agenda*, Kennedy School of Government, Cambridge, julho de 2007.

3. Por exemplo, atribuição aleatória de efetivos em áreas específicas, seleção aleatória de áreas para teste de intervenções alternativas (policiamento comunitário x policiamento agressivo), etc.

4. A única pesquisa deste tipo, com cobertura nacional, foi realizada pelo IBGE, em 1988, como suplemento da PNAD.

5. As críticas ao uso de estatísticas do sistema judicial e policial, nos estudos sobre o crime, têm uma longa tradição na sociologia. De forma simplificada, o argumento concentra-se no fato de que o sistema de estatísticas policiais e judiciárias expressa muito mais a lógica operacional dos sistemas que a produziram e os valores dos seus operadores do que propriamente os movimentos da criminalidade. Ver, por exemplo, Cicourel (1968), Becker (1966, 1967).

6. Outra questão importante que não será tratada aqui diz respeito ao papel da vítima na resistência ao ato criminal. Ver a esse respeito Tark e Kleck (2004).

7. No valor do bem foram incluídos o valor dos prêmios de seguro e o custo de multas e sanções legais no caso de não se relatar o crime à polícia (como no caso de roubos e furtos de veículos).

8. Para a discussão metodológica a respeito dos problemas de *recall* e *telescoping*, ver, Hindelang (1976).

9. A pesquisa de vitimização realizada pelo Instituto Futuro Brasil, no Município de São Paulo, oferece um tratamento adequado desse problema (<http://www.ifb.com.br>).

10. Uma descrição completa da metodologia pode ser encontrada nos relatórios da pesquisa de vitimização nas cidades de Curitiba e Foz do Iguaçu, Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (2006a, b).

11. O tamanho pequeno da amostra pode ter afetado diretamente a estimativa da taxa de recurso à polícia, no caso de Foz do Iguaçu, em alguns tipos de crime como roubo e agressão sexual. As pesquisas de vitimização em cidades específicas nos EUA foram descontinuadas, após quatro anos de experiência, em 1975. O levantamento que integrava o NCVS contava com uma amostra de 12 mil entrevistas por cidade (oito) (NATIONAL CRIMINAL JUSTICE INFORMATION AND STATISTICS SERVICE, 1976).

12. A média foi utilizada como base para a estimativa, uma vez que há uma redução não esperada em todas as modalidades de crime na cidade de Foz do Iguaçu, entre 2004 e 2005, a qual contrasta com a estabilidade observada em Curitiba.

13. Entre meados dos anos de 1970 e o início da década atual, no entanto, a razão entre o número de agressões medidos pelo NCVS e pelo UCR diminuiu de 6 para 1,6. A razão entre roubos de domicílio nas duas fontes passou de 7,3 para 2,3. Essa tendência ocorreu em praticamente todos os crimes mais importantes ao longo dos 30 anos considerados.

Referências Bibliográficas

AVAKAME, E.F.; FYFE, J.J.; MCCOY, C. Did you call the police? What did they do? An Empirical Assessment of Black's Theory of Mobilization of Law. *Justice Quarterly*, v. 16, n. 4, p. 765-792, 1999.

BARLOW, H.D. *Introduction: Public policy and the explanation of crime*. In: _____. (Ed.). *Crime and public policy: Putting theory to work*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1995.

BAUMER, E.P. Neighborhood disadvantage and police notification by victims of violence. *Criminology*, v. 40, n. 3, p. 579-616, 2002.

BAUMER, E.P.; FELSON, R.B.; MESSNER, S.F. Changes in police notification for rape. 1973-2000. *Criminology*, v. 41, n. 3, p. 841-872, 2002.

BAUMER, E.P. et al. Neighborhood disadvantage and the nature of violence. *Criminology*, v. 41, n. 1, p. 39-72, 2002.

BAYLEY, D. *Changing the Guard: developing democratic police abroad*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BEATO, C.F.; PEIXOTO, B.T.; ANDRADE, M.V. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004.

BECKER, H.S. The other side: perspectives on deviance. London: Collier MacMillan, 1967.

_____. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. London: Collier MacMillan, 1966.

CARNEIRO, F.G.; LOUREIRO, P.R.A.; SACHSIDA, A. Crime and social interactions: a developing country case study. *Journal of Socio-Economics*, v. 34, n. 3, p. 311-318, 2005.

- CATALANO, S. The measurement of crime: victim reporting and police recording. New York: LFB Scholarly Publishing, 2006.
- CENTRO DE ESTUDOS DA CRIMINALIDADE. Pesquisa de vitimização na Cidade de Foz do Iguaçu. 2006a. 227 p.
- _____. Pesquisa de vitimização na Cidade de Curitiba. 2006b. 232 p.
- CICOUREL, A.K. Police practices and official records. In: TURNER, R. Ethnomedology. London: Penguin Books, 1968.
- CONAWAY, M.R.; LOHR, S.L. A longitudinal analysis of factors associated with reporting violent crimes to the police. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 10, n. 1, p. 23-39, 1994.
- CONCHA-EASTMAN, A., et al. Epidemiology of homicides in Cali, Colombia, 1993–1998: six years of a population-based model. *Pan-American Journal of Public Health*, v. 12, n. 4, p. 230-239, Oct. 2002.
- DADAY, J.K. et al. Individual, neighborhood, and situational factors associated with violent victimization and offending. *Criminal Justice Studies: A Critical Journal of Crime, Law and Society*, v. 18, n. 3, p. 215-235, 2005.
- DAEMS, T. Repeat victimization and the study of social control. *International Journal of the Sociology of Law*, v. 33, n. 2, p. 85-100, 2005.
- DAVIS, R.C.; HENDERSON, N.J. Willingness to report crimes: the role of ethnic group membership and community efficacy. *Crime & Delinquency*, v. 49, n. 4, p. 564-580, 2003.
- DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- FELSON, R.B. et al. Reasons for Reporting and Not Reporting Domestic Violence to the Police. *Criminology* 40 (3):617-647, 2002.
- FELSON, R.B.; MESSNER, S.F.; HOSKIN, A. The victim-offender relationship and calling the police in assaults. *Criminology*, v. 37, n. 4, p. 931-947, 1999.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GOTTFREDSON, M.R. Substantive contributions of victimization surveys. In: TONEY, M.; MORRIS, N. (Ed.). *Crime and Justice*. Chicago, University of Chicago Press, 1986. v. 7. p. 251-287
- GOUDRIAAN, H.; LYNCH, J.P.; NIEUWBEERTA, P. Reporting to the police in Western Nations: a theoretical analysis of the effects of social context. *Justice Quarterly*, v. 21, n. 4, p. 933-969, 2004.
- HINDELANG, M.J. *Criminal Victimization in Eight American Cities: a descriptive analysis of common theft and assault*. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1976.
- HINDELANG, M.J.; GOTTFREDSON, M.R.; GAROFALO, J. *Victims of Personal Crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co, 1978.
- HOWARD, M.K. Police reports and victimization survey results: an empirical study. *Criminology*, v. 12, n. 4, p. 433-446, 1975.
- KAHNEMAN, D. A perspective on judgment and choice: Mapping bounded rationality. *American Psychologist*, v. 58, n. 9, p. 697-720, 2003.
- LAURITSEN, J.L. The Social Ecology of Violent Victimization: Individual and Contextual Effects in the NCVS. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 17, n. 1, p. 3-32, 2001.
- LYNCH, J.P.; ADDINGTON, L.A. Understanding crime statistics: Revisiting the divergence of the NCVS and UCR. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- NATIONAL CRIMINAL JUSTICE INFORMATION AND STATISTICS SERVICE. *Criminal Victimization Surveys in Eight American Cities: A Comparison of 1971/72 and 1974/75 Findings - National Crime Surveys in Atlanta, Baltimore, Cleveland, Dallas, Denver, Newark, Portland, St. Louis*. Washington, DC: U.S. Dept. of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Criminal Justice Information and Statistics Service, 1976.
- PLANTY, M. Series victimization and divergence. In: LYNCH, J.P.; ADDINGTON, L.A. (Ed.). Understanding crime statistics: revisiting the divergence of the NCVS and UCR. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 156-182.
- RENNISON, C.M.; RAND, M. Introduction to the National Crime Victimization Survey. In: LYNCH, J.P.; ADDINGTON, L.A. (Ed.). Understanding crime statistics: revisiting the divergence of the NCVS and UCR. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 17-54.
- RODRIGUES, C.D. Civil democracy, perceived risk and insecurity in Brazil: an extension of the systemic social control model. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 605, n. 1, p. 242-263, 2006.
- ROUNTREE, P.W.; LAND, K.C. Perceived Risk versus Fear of Crime: empirical evidence of conceptually distinct reactions in survey data. *Social Forces* v. 74, n. 4, p. 1.353-1.376, 1996.
- SILVERMAN, E.B. Compstat's Innovation. In: WEISBURD, D.; BRAGA, A. (Ed.). *Police Innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 267-283.
- SUDMAN, S.; BRADBURN, N.M.; SCHWARZ, N. *Thinking about Answers: The Application of Cognitive Processes to Survey Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.

TARK, J.; KLECK, G. Resisting crime: the effects of victim action on the outcomes of crimes. *Criminology*, v. 42, n. 4, p.861-910, 2004.

TSELONI, A.; PEASE, K. Repeat personal victimization: “Boosts” or “Flags”?. *British Journal of Criminology*, v. 43, n. 1, p. 196-212, 2003.

VAN WILSEM, J. et al. Socioeconomic dynamics of neighborhoods and the risk of crime victimization: a multilevel study of improving, declining, and stable areas in the Netherlands. *Social Problems*, v. 53, n. 2, p. 226-247, 2006.

VILLARREAL, A.; SILVA, B.F.A. Social cohesion, criminal victimization and perceived risk of crime in Brazilian neighborhoods. *Social Forces*, v. 84, n. 3, p. 1.725-1.753, 2006.

LEANDRO PIQUET CARNEIRO

Visiting Fellow, Taubman Center, Kennedy School of Government, Harvard University. Professor do Departamento de Ciência Política e Pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutor em Ciência Política pelo Inperj.
(Leandro_Piquet@ksg.harvard.edu)

Artigo recebido em 19 de março de 2008.

Aprovado em 3 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

CARNEIRO, L.P. Pesquisas de vitimização e gestão da segurança pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 60-75, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

LIMITES E DESAFIOS DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho

MARCELO OTTONI DURANTE
BRUNO ZAVATARO

Resumo: Na área de segurança pública no Brasil, o uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar os resultados das ações públicas ainda está em seus passos iniciais. A principal causa desta situação é a falta de obrigação legal e moral dos gestores públicos de prestar contas dos resultados alcançados pelas suas ações. Outros fatores também contribuem: os dilemas quanto à definição da missão das instituições da área e, por essa razão, quanto ao que deve ser avaliado, além do estado incipiente da cultura de avaliação de resultados no ambiente da gestão pública brasileira.

Palavras-chave: Gestão pública. Segurança pública. Avaliação de resultados.

Abstract: In field of public security in Brazil, the use of performance indicators systems in order to bring into effect the monitoring of executed actions is still in its initial steps. The main cause for this situation is the lack of a legal and moral obligation from the public professionals to do the accountability of the results reached by his actions. Other factors are also very important: the doubts concerning the definition of each institution's mission, and consequently, the definition of what must be evaluated, as well as the incipient level of results evaluation practicing in the Brazilian Public Administration and related areas.

Key words: Public management. Public security. Evaluation of results.

Apresenta-se, a seguir, um pequeno histórico da evolução da gestão pública, buscando criar subsídios para caracterizar o processo atual de gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Essa análise histórica tem início com a caracterização do patrimonialismo e termina com a análise dos limites e obstáculos para a implementação plena do gerencialismo pautado segundo os princípios da governança responsável. Vale ressaltar que convivem atualmente no Brasil princípios característicos dos vários modelos que surgiram neste processo de evolução – patrimonialismo, burocracia, gerencialismo puro, *consumerism* e governança responsável. Os novos modelos de gestão pública não substituíram os antigos, e princípios, que em tese seriam antagônicos, conseguem conviver e sobreviver sem muita dificuldade.

A gestão pública do Estado oligárquico e *patrimonial* no Brasil era profundamente marcada pelo fato de os critérios de tomada de decisão e escolha não serem racional-legais e pelo fortalecimento contínuo de um complexo sistema de agregados e clientes em torno dos gestores públicos, sustentados pelo Estado, confundindo o patrimônio público com o estatal. Nesse contexto, a democracia era uma grande farsa, pois a distância educacional e social entre a elite política e o restante da população era imensa, a principal função do Estado patrimonial era garantir emprego e sobrevivência dos funcionários públicos por meio de prebendas e sinecuras,

os critérios de tomada de decisão dos gestores públicos eram pessoais e não existia preocupação com os resultados que deveriam ser alcançados pela administração pública.

Visando racionalizar a administração pública, estabelecer limites e responsabilidades de cada profissional, atribuir caráter de continuidade à administração pública e erradicar os princípios patrimoniais de poder, a *gestão burocrática* foi estruturada a partir da aplicação dos seguintes princípios no âmbito da estrutura das organizações públicas (BRESSER, 2001a):

- promoção de uma mudança cultural, reforçando a separação das esferas pública e privada, principalmente no tocante ao patrimônio;
- estabelecimento de rotinas formalizadas que controlam a atuação dos funcionários públicos segundo regras definidas *a priori*;
- valorização da impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários no sentido da separação entre o ocupante e o cargo, estabelecendo que o burocrata deve reagir não como pessoa, mas como ocupante do cargo;
- valorização da seleção meritocrática dos funcionários e da profissionalização da carreira administrativa;
- institucionalização do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa e a eficácia como princípio norteador da racionalidade;
- rígida divisão entre a ordem política e burocratas e o estabelecimento de uma hierarquia funcional vertical no interior do órgão público.

As principais debilidades do processo de burocratização resultaram de um conjunto amplo de problemas que surgiram da sua aplicação prática como princípio estruturador da gestão pública. Entre essas debilidades, destacam-se:

- a separação entre política e administração abriu espaço para nichos de poder no interior das burocracias, ocupado por aqueles que controlam as regras e os processos de produção;
- o fortalecimento do formalismo, presente por meio da criação de sistemas de controle rígido dos processos, fez com que os burocratas passassem a conceber a obediência às regras como principal objetivo, desvalorizando a necessidade de atender

às demandas da população e fortalecendo o caráter inercial da administração pública;

- por meio do insulamento burocrático, o Estado voltou-se para si mesmo e deixou de lado sua razão de existir (servir a população), criando uma situação que obstaculizou a transparência e a prestação de contas dos resultados alcançados.

A reforma burocrática brasileira, iniciada em 1936, teve vida curta, pois a industrialização logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços e, assim, a reforma burocrática foi atropelada pela reforma gerencial, trazida pelo fenômeno da globalização e da democratização dos regimes de governo. Em 1963, quando João Goulart era presidente, surgiram os primeiros estudos visando tornar a administração pública mais eficiente. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo que na democracia assumia a forma de clientelismo. Em contrapartida, a elite burocrática precisava ser não apenas profissional, mas também liberada das amarras do formalismo burocrático.

A reforma gerencial teve como principal fator desencadeador uma crise do Estado resultante de quatro fatores socioeconômicos (ABRÚCIO, 1997): crise econômica mundial associada às crises do petróleo (1973 e 1979); grave crise fiscal do Estado, resultante do avanço dessa crise econômica; revolta dos contribuintes que começaram a questionar a razão do aumento dos impostos, já que não percebiam nenhuma melhora na prestação dos serviços públicos; perda do controle do Estado sobre os fluxos de capital financeiro e comercial no âmbito da globalização, que, somada ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de poder dos Estados para ditar políticas macroeconômicas. Essa crise trouxe impactos para a gestão pública nas dimensões econômica, social e administrativa. Em termos econômicos, entra em crise o estado keynesiano, caracterizado pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Em termos sociais, entra em crise o estado do Bem-Estar Social, que tinha como objetivo principal a produção de políticas públicas na área social para garantir o su-

primento das necessidades básicas da população. Por fim, em termos administrativos, entra em crise o modelo burocrático, que ressaltava a importância da impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental. Com muito a fazer e poucos recursos para atender a todas as demandas, os Estados vêem-se em uma crise de governabilidade e governança.

Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial foi implantado no setor público. A implementação do *gerencialismo puro*, primeira aplicação prática do modelo gerencial, envolveu principalmente a adoção de instrumentos de racionalização orçamentária e de avaliação de desempenho organizacional. Por trás da aplicação desse tipo de gerencialismo estava implícito um projeto de reforma do Estado, caracterizado pela retração da máquina governamental ao menor número possível de atividades. Em contraposição aos princípios da burocracia tradicional, o gerencialismo puro propunha a definição clara dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo; o aumento da consciência a respeito do valor dos recursos, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia; e a valorização dos gerentes em virtude da sua habilidade e criatividade para encontrar novas soluções.

A subestimação do conteúdo político da administração pública constitui a maior crítica que pode ser feita ao modelo gerencial puro. A gestão pública era vista como uma tecnologia politicamente neutra destinada a modificar o funcionamento e a cultura do setor público e chegava-se a propor que não existia diferença conceitual entre a administração pública e a privada. O amadurecimento do gerencialismo puro teve como consequência o início da valorização da efetividade,¹ entendida como o grau em que a ação pública teve o impacto ou o resultado proposto sobre o problema abordado. Esta avaliação atribui destaque especial ao caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a efetividade das ações e políticas dos órgãos públicos.

Nos anos 1980, tanto no setor público quanto no privado, a valorização da qualidade no ambiente

da gestão teve como principal resultado o direcionamento da produção para os anseios e a satisfação dos consumidores. Nesse contexto, o gerencialismo, caracterizado por *consumerism*, deixou de trazer apenas a idéia de redução do papel do Estado e passou a valorizar a descentralização, avaliação e fiscalização dos serviços públicos pelos cidadãos. Outra importante mudança trazida pelo *consumerism* envolveu a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Na primeira, prevalecia o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, a melhor ação a ser executada. Na lógica da estratégia, consideram-se também as relações com os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que identifiquem a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos planejamentos estabelecidos.

A principal crítica ao modelo *consumerism* foi a negligência quanto à diferença existente entre o consumidor de serviços públicos e o de bens de mercado. Nesse sentido, cabe ressaltar, por exemplo, que existem determinados serviços públicos cujo caráter é compulsório, isto é, não existe a possibilidade de escolha pelo cliente: os serviços hospitalares e policiais (POLLITTI, 1990). O cidadão deve ser visto como um ator mais amplo que o consumidor, pois a cidadania implica direitos e deveres e não apenas a liberdade de escolher serviços públicos e está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema da equidade, pois aqueles que se organizarem melhor podem se tornar clientes preferenciais, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que outros. Desse argumento, verifica-se que entre a avaliação dos consumidores e os atos dos funcionários públicos são necessárias normas e regras para garantir o atendimento do interesse público e não apenas de alguns consumidores.

No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. No *consumerism*, a descentralização era saudável na medida em que aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores,

pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes são oferecidos. O modelo *Public Service Oriented* – PSO defende as virtudes políticas da descentralização propondo que o governo local torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e comunidades. O modelo PSO busca resgatar a participação política por meio do conceito de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal. Segundo Abrúcio, a esfera pública deve ser vista como um local de aprendizagem social, onde os cidadãos aprendem com o debate público e, desse modo, a esfera pública viabiliza a criação de um ambiente de cooperação entre as pessoas e entre as organizações.

O modelo PSO privilegia visão de que o problema da gestão pública não está nas pessoas e sim no sistema e, como consequência, pressupõe que é a reforma das instituições e dos incentivos que tornará a burocracia mais apta a responder por novas demandas. A melhor maneira de aperfeiçoar um serviço público é chamar a comunidade para participar da sua gestão, seja fiscalizando seja trabalhando voluntariamente na prestação dos serviços. Nesse contexto, a modernização do setor público envolve necessariamente a *accountability* e a relação entre cidadãos e governo deve ser vista como parceria e não como dependência. A população passa, então, a ser tratada como cliente, que deseja a melhor qualidade possível dos equipamentos sociais, e cidadão, que quer e tem como dever participar das decisões da comunidade. Por esta razão, a descentralização da autoridade passa a ser objetivo fundamental para garantir a promoção da *accountability*.

Sumariamente, as principais tendências trazidas pelo modelo de gestão gerencialista foram:

- incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não-governamentais – ONGs;
- ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto o poder de decisão com relação às políticas públicas estiver do cidadão, melhor será a qualidade da prestação do serviço e maior será o grau de *accountability*;
- estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar as políticas de médio e longo prazos;
- flexibilização da administração de pessoal no setor público, por meio da valorização da negociação coletiva, introdução de ganhos de produtividade e introdução de novos critérios de promoção;
- priorização da profissionalização da burocracia pública;
- valorização das políticas de motivação, enfatizando a necessidade de desenvolver, estimular e formar moralmente os servidores públicos;
- desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários para atuarem como administradores (capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros), produtores (capacidade de aumentar a produtividade e qualidade do que é realizado), inovadores (capacidade de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões) e mediadores (capacidade de congregar seu grupo e atuar em conjunto na busca de objetivos comuns).

Um balanço sobre os resultados alcançados pelo processo de reforma da gestão pública no Brasil revela uma dupla realidade: ocorreram avanços e inovações, mas os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado. Os problemas da administração pública brasileira foram respondidos, nestes últimos 20 anos, por três alterações importantes:

- a democratização do Estado, com reforço dos princípios da legalidade e publicidade, favorecida pelo fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque para o espaço conferido ao Ministério Público e à Polícia Federal;
- a descentralização abriu oportunidades para o fortalecimento da participação cidadã e para o surgimento de inovações no âmbito da gestão pública, baseadas nas realidades e potencialidade locais;
- a adoção da seleção meritocrática como princípio universal entre os órgãos da administração pública

e a criação da Escola Nacional de Administração Pública, num esforço para melhorar a capacitação da alta burocracia.

Atualmente, cabe reconhecer a existência de pelo menos cinco movimentos principais na evolução da gestão pública no Brasil:

- o movimento centrado na questão fiscal, cujo ápice foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conseguiu trazer enormes ganhos de economicidade ao Estado, mas não teve tanto sucesso no que se refere à efetividade. A agenda da efetividade exige ações de gestão pública, que ficaram em segundo plano entre os economistas do governo;
- os governos estaduais e municipais introduziram diversas novidades no âmbito da gestão pública, envolvendo a maior participação social, ações mais ágeis e a expansão dos centros de atendimento integrado;
- várias inovações ocorreram também no âmbito da gestão de políticas públicas na área social, principalmente nos setores da saúde, educação e recursos hídricos: mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais;
- fortaleceu-se da idéia de planejamento, especialmente o PPA, no sentido da valorização de uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Nesse contexto, alguns Estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o Plano Plurianual;
- por fim, cabe ressaltar o papel importantíssimo ocupado pelo programa de governo eletrônico no âmbito da reforma gerencial, cujos resultados são excelentes em termos de organização da informação, redução de custos e aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. Entre as dimensões do projeto de governo eletrônico, a que teve menos avanços até então foi a que lida com a interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.

Destacam-se, ainda, três dilemas do modelo gerencialista que merecem atenção especial nas reformas da administração pública:

- a relação entre a lógica fiscal e a lógica gerencial pode ser conflitante, visto que existe um *trade off* entre a autonomia gerencial, exercida por mecanismos contratuais, e o controle fiscal rígido que inibe a administração por objetivos;
- apesar de possibilitar a melhora da democratização e da eficiência do sistema, a descentralização pode agravar as diferenças regionais, produzindo uma segregação entre regiões pobres e ricas, prejudicando a equidade dos serviços públicos;
- a separação entre formulação de políticas públicas e sua implementação pode prejudicar a *accountability*, pois fica mais difícil identificar o responsável pela prestação global dos serviços públicos.

AVANÇOS NA GESTÃO DAS AÇÕES E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Partindo dessa breve análise da redefinição da gestão pública e dos pressupostos diretamente ligados a essa nova reengenharia estrutural, importa agora ressaltar que as organizações policiais não passaram à margem da pressão em prol de maiores eficácia, eficiência e efetividade de suas ações. Tal como no âmbito do serviço público em geral, cada vez mais permeia o cenário policial nacional e internacional a adoção de um sistema de gestão visando ao aumento da sua produtividade, com pressões para racionalizar o gasto público e evitar o desperdício, focando, pelo menos no nível discursivo, na qualidade do serviço. As reformas pelas quais estão passando as organizações policiais, desde a década de 1980, em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Canadá e França, expandindo-se posteriormente para América Latina e África, trazem consigo a promessa de uma redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais.

Em termos gerais, destacam-se a seguir algumas evidências empíricas desse avanço da gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Cabe ressaltar que tais práticas e ferramentas não foram implementadas de forma sistêmica e generalizada em todos os órgãos de segurança pública. Na realidade, na maioria das vezes, são ações isoladas que passam por sérios problemas de continuidade na medida em

que enfrentam contextos de mudança de gerência política dos órgãos de segurança pública.

- a difusão da estratégia de identificação de *hot spots*, zonas quentes de criminalidade, para pautar o processo de distribuição dos recursos humanos e materiais dos órgãos de segurança pública;
- a colocação de câmeras de vídeo para monitorar incidentes e violências no ambiente urbano, ampliando o espaço de atuação da polícia sem aumentar a necessidade de recursos humanos;
- a difusão do aluguel de viaturas pelos órgãos policiais como forma de economizar recursos financeiros e agilizar o processo de manutenção dos veículos;
- a difusão nacional da criação de conselhos estaduais ou municipais de segurança pública para viabilizar a maior participação da população na proposição de demandas e execução das ações policiais;
- a disponibilização de formas de registro de ocorrências por meio da Internet, facilitando o acesso da população a certos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública;
- a difusão dos princípios do policiamento comunitário entre os profissionais de segurança pública, principalmente no âmbito das polícias militares;
- o desenho de políticas e ações de segurança pública baseadas na composição de redes multisetoriais para execução das ações, envolvendo as áreas de saúde, educação, trabalho, lazer, entre outros órgãos públicos;
- a valorização de planejamentos estratégicos para orientar a atuação dos profissionais de segurança pública na execução de suas ações;
- o uso de sistemas informatizados para registro de ocorrências, atendimentos de demanda, despacho de viaturas, administração de recursos humanos e materiais, administração financeira, entre outros usos;
- o fortalecimento dos municípios como atores-chave no desenvolvimento de ações de prevenção da violência e criminalidade;
- a criação de setores de estatística e análise de dados criminais no âmbito dos órgãos estaduais de segurança pública;

- o uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar continuamente as ações e resultados alcançados pelos órgãos policiais.

Mesmo que o desenvolvimento dessas práticas e ferramentas de gestão não resulte necessariamente da aplicação consciente dos princípios do gerencialismo por parte dos seus gestores e mesmo que sua difusão esteja baseada principalmente na imitação, muitas vezes sem entendimento pleno da razão da sua existência e do seu uso, o fato é que esse avanço reflete em grande parte a aplicação do modelo de gestão pública gerencialista.

O conceito de eficiência, relacionado à potencialização do uso dos recursos financeiros, materiais ou humanos, tem forte representação em várias dessas ferramentas ou práticas, destacando-se, por exemplo, o aluguel de viaturas, a distribuição de recursos pautada pela identificação de zonas quentes de criminalidade, a colocação de câmeras de vigilância, a informatização dos sistemas de gestão administrativa e a criação de sistemas de registro via Internet. A verificação com o “consumidor” da qualidade do serviço prestado também esteve presente, por exemplo, no desenvolvimento de sistemas de consulta à população sobre a qualidade do atendimento recebido e na criação dos conselhos comunitários de segurança pública.

No entanto, ao avaliar a aplicabilidade dessas ferramentas e práticas, identifica-se um grande obstáculo para a efetivação plena do gerencialismo. Tendo como parâmetro de análise as condições para garantia da efetividade abordadas pelo modelo de gestão orientada por resultados, alguns importantes avanços são necessários. A última etapa de evolução da gestão pública, centrada no estabelecimento de um ambiente de governança responsiva, ainda não foi efetivamente implementada na área de segurança pública, cujos órgãos ainda não colocam a sociedade como ator-chave na gestão das ações e políticas. A sociedade atuaria com os profissionais de segurança pública na identificação dos problemas a serem abordados, execução das ações e políticas e fiscalização dos resultados alcançados. Dessas constatações, conclui-se que a promessa da redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais ainda não foi cumprida.

Como analogia à conclusão sobre os limites e resultados alcançados pela gestão dos órgãos de segurança pública no Brasil pode-se citar, por exemplo, um hospital que, diante do elevado número de mortes de pacientes, tivesse as paredes pintadas, máquinas novas compradas, mais médicos contratados e sistemas de gestão de recursos humanos e materiais modernizados. No entanto, as causas de morte dos pacientes jamais seriam investigadas e não se interviria no problema, pois o objetivo do hospital era crescer e criar condições melhores de trabalho para seus profissionais, mesmo que isso não tivesse impacto comprovado sobre a mortalidade dos pacientes. Ou seja, o resultado alcançado pelo hospital, consubstanciado na morte ou sobrevivência dos pacientes, constituiria algo secundário e inerente a sua rotina de trabalho e não algo que deveria ser continuamente monitorado, avaliado, controlado e aperfeiçoado. No âmbito da segurança pública, tem-se duas situações: quase a totalidade das ocorrências registradas nas polícias civis não leva à abertura de inquérito e, entre as polícias militares, costuma ser mais importante atender aqueles que já foram vítimas do que empreender esforços preventivos para reduzir o número de vítimas no futuro.

Dois problemas merecem abordagem especial. A falta de legitimidade da polícia diante da sociedade impede que a maior parte dos eventos criminais ocorridos chegue à polícia (ILANUD, 2002).² Dado o grave problema do sub-registro das ocorrências, as estatísticas oficiais representam mal a situação da segurança pública e não constituem uma base de conhecimento técnico válida para a elaboração de diagnósticos. Os conselhos comunitários de segurança pública representariam formas alternativas para resolver essa falta de legitimidade, promovendo ambientes de discussão entre representantes das polícias e a sociedade. No entanto, com algumas raríssimas exceções, o funcionamento dos conselhos tem sido marcado, por um lado, pelo grau de participação diferenciado dos distintos grupos sociais, inclusive com situações em que comerciantes dominam os conselhos e por meio deles promovem a privatização dos recursos públicos, e, por outro lado, pela falta de condições estruturais no âmbito dos órgãos de segurança pública para efe-

tivamente colocar em prática as sugestões, críticas, demandas e contribuições trazidas pela sociedade. Como resultado, os órgãos de segurança pública estabelecem seu foco de atuação de forma inconsistente em termos técnicos e de forma autônoma em termos políticos.

Quanto à necessidade de atuação articulada entre órgãos de segurança pública, sociedade e outros órgãos governamentais para se alcançarem resultados efetivos, que, apesar de essa visão já estar bastante difundida, ainda faltam condições políticas efetivas para a sua real execução. Nenhum dos atores, nem mesmo a polícia, pode receber a responsabilidade exclusiva de resolver o problema da segurança pública, pois nenhum deles possui efetivo controle sobre todas as suas causas. No entanto, em um contexto em que inexistem avaliações de resultados, ou seja, em que é impossível responsabilizar cada um dos atores pelos resultados de suas ações ou pela falta de sua atuação, o comportamento predominante, na busca por recursos públicos e poder político, continua sendo argumentar que a atuação dos demais nada resolveria e que só a ação do reivindicante efetivamente resolveria o problema da segurança pública. Nesse contexto, os órgãos da segurança pública, uma vez que não podem se esquivar de sua responsabilidade, ainda justificam a incapacidade de alcançar resultados afirmando que já fazem tudo o que podem, porém os outros atores não cumpririam seu papel.

Quanto à atuação da sociedade como ator fiscalizador das ações dos profissionais de segurança pública e, conseqüentemente, dos resultados alcançados, predomina a não-responsabilização dos gestores públicos pelos impactos de suas decisões. Diante dos bilhões de reais gastos anualmente na área e dos milhares de policiais que morrem na execução de suas atividades profissionais, resultados pífios têm sido obtidos. A inexistência de obrigação de prestação de contas leva, inclusive, a uma retroalimentação da situação relativa à falta de boas bases de dados para elaboração de diagnósticos técnicos. Nesse contexto, questiona-se: é de interesse do gestor público, responsável pela área de segurança pública no Estado, município ou União, criar um sistema de informações que mostre a ausência de resultados de suas ações?

O comportamento de alguns deles tem evidenciado, inclusive, que é mais interessante ter na precariedade do sistema de informações uma justificativa para os resultados ruins noticiados do que efetivamente investir na melhora do sistema de informações e perder essa desculpa.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RESULTADOS ALCANÇADOS: O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

A avaliação de resultados é inimiga da rotina e da indiferença. Esta argumentação aborda dois aspectos do processo de evolução da gestão pública: o questionamento dos resultados da supervalorização da gestão focada no processo, característica do modelo burocrático, e a indiferença quanto aos impactos efetivos das ações públicas, marcante nos dois primeiros períodos do gerencialismo. Neste último aspecto, cabe o questionamento: de que vale realizar com eficiência algo que não traz impacto efetivo sobre o problema da segurança pública?

Nesta última seção do artigo, aborda-se o processo de construção de indicadores de desempenho e sua importância para que se avance efetivamente na redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais. Quando se pensa na formulação de um coerente sistema de avaliação de desempenho policial e de gestão pública policial, algumas questões devem permear a cabeça de pesquisadores e gerentes policiais, sob pena de comprometer o próprio modelo que se quer introduzir e de incentivar resultados contrários ao que se objetiva *a priori*. Com efeito, algumas questões centrais devem estar presentes: o que se quer avaliar? Como avaliar? Quais os benefícios que isso trará? Quem irá avaliar?

Atualmente, pode-se inferir que as organizações modernas, sobretudo com o advento da informatização, já possuem condições de avaliar objetivamente suas ações, desde que, é claro, tenham de antemão uma boa metodologia de coleta e de análise de dados. Entretanto, restam inúmeras dúvidas a respeito do que se quer avaliar em termos das ações e da gestão das organizações policiais, posto que sua missão e seu produto final são objeto de controvérsias, tanto por

pesquisadores quanto por policiais que se debruçam sobre o estudo do tema. Dependendo de uma ou outra posição, ter-se-ão sistemas diferentes de avaliação e, pior, capazes de levar a efeitos contraproducentes.³ Por esse motivo, um sistema de avaliação policial deve ser construído tendo por base os inúmeros fatores que permeiam as instituições policiais, os limites da avaliação e os riscos inerentes à formulação de indicadores impróprios e mal construídos. Além disso, deve ser conduzido pela discussão entre inúmeros atores, buscando a adesão da necessidade premente de um modelo de gestão eficiente, efetivo e eficaz, inclusive contando com a participação e com a contribuição dos mais diversos níveis hierárquicos das instituições policiais, ou seja, o sistema não deve ser imposto de cima para baixo.⁴

A definição do que se quer avaliar está relacionada diretamente ao estabelecimento da missão institucional da polícia e, neste aspecto, não há consenso sobre qual seja a verdadeira missão das polícias. Páginas e mais páginas estão sendo preenchidas a esse respeito, sem que, no entanto, a discussão aproxime-se de seu termo.⁵ Há duas grandes linhas referentes aos debates acerca da missão das polícias. A primeira caracteriza o trabalho policial a partir do seu aspecto coercitivo, como instituição encarregada de aplicar a lei, e que pode utilizar, dentro de certos limites, a força física e o constrangimento, caso sejam necessários para o cumprimento de seu dever. Outro aspecto dessa mesma face intelectual diz respeito à crença de que a missão fundamental da polícia é a luta contra o crime (*fighting crime*).⁶ Para a segunda linha de pensamento, o trabalho policial, marcado principalmente por um grande poder discricionário, ultrapassa os aspectos meramente repressivos, abarcando inúmeras atividades que os policiais desenvolvem em campo e de caráter muitas vezes preventivo e assistencialista, as quais não podem ser descartadas ou negligenciadas quando da análise da função multifacetada das polícias nas sociedades modernas.⁷

Diante do exposto, qual é a missão da polícia? Se o que se objetiva é avaliar a organização, buscando-se indicadores pertinentes, não se pode resumir a análise a algo que seria a essência do serviço policial, mas deve-se construir um sistema coerente de avaliação

que abranja as diversas atividades desenvolvidas pelas instituições policiais, de modo a aperfeiçoar a gama de trabalhos que rotineiramente desempenha, possibilitando assim o monitoramento e a reavaliação das suas ações. Diretamente ligada à questão da missão da polícia, encontra-se a delicada questão dos meios para o cumprimento de seus objetivos. Claro que em um Estado Democrático de Direito, a polícia – e todo o serviço público – deve se basear no princípio da legalidade e no respeito aos direitos humanos consagrados constitucionalmente. Desse modo, não se pode, por exemplo, preconizar o desrespeito às leis em nome do combate à criminalidade. A missão da polícia deve, a todo momento, estar revestida da licitude e da proporcionalidade dos meios e fins, exigindo, com isso, que uma das dimensões de avaliação das organizações abarque indicadores de uso da força e de letalidade das polícias. Como se trata de um sistema fechado, mas não imutável, que busca o equilíbrio entre ações e recursos, o apelo à força física e à brutalidade não pode ser desconsiderado quando da construção de indicadores de desempenho policial. Melhor desempenho, assim sendo, ocorrerá naquela organização que adequa os meios e os fins em busca da sua missão institucional.

Não apenas a missão da polícia se revela controversa e sem consenso por parte de pesquisadores e de policiais, mas também a discussão em torno dos objetivos de suas ações. Qual é, nesse sentido, o resultado das ações das polícias? Reduzir crime, esclarecer crimes, promover segurança pública, promover assistência, promover satisfação das vítimas de crimes? (HOME OFFICE, 2007). E o que é satisfação? É possível exigir isso da polícia? No mais, o tempo de resposta às chamadas solicitadas pode ser considerado medida de satisfação do público ou é apenas o processo da ação e não o produto? Qual seria o impacto das estratégias de resolução de problemas e de policiamento comunitário, em contraposição às estratégias tradicionais? E quais seriam os indicadores para cada estratégia? Como se pode ver, dúvidas e mais dúvidas restam no que concerne ao trabalho das polícias. Por essa razão, a literatura é uníssona ao adotar o termo “impacto” das ações, pois embora seus objetivos e resultados possam estar definidos, somen-

te um sistema de avaliação pertinente pode mensurar o impacto das ações empreendidas.

Ao se estabelecerem critérios de avaliação de desempenho policial em face de índices de crime, esclarecimento de crimes, medo do crime e sensação de segurança, deve-se ter o cuidado de saber quais são os limites das ações policiais, a fim de não gerar expectativas irrealizáveis e de custo político extremamente alto. Estes cuidados foram muito bem analisados por Bayley (1996) e Skogan (1999) em trabalhos distintos. Com efeito, Bayley parte dos pressupostos listados a seguir que incidem diretamente no desempenho policial.

Primeiro, o crime é algo que ultrapassa o controle das polícias, não sendo determinado pelo que estas fazem ou pelo número de policiais disponíveis, mas por outros fatores de maior importância (sociais, econômicos, etc.). Isso gera um impacto decisivo na questão da responsabilização, pois as organizações policiais seriam responsabilizadas por algo que independe de suas ações, por melhores que sejam. Em segundo lugar, as medidas de vitimização são incapazes de avaliar o desempenho policial, pois não dependem diretamente do que a polícia faz e, pelas mesmas razões, as medidas de medo do crime também são ineficazes neste sentido.

Mais do que se ater a indicadores tradicionais, que são de fácil obtenção, o que se busca com um modelo apropriado é a avaliação do desempenho e a busca por estratégias capazes de oferecer melhor serviço policial. Resta, assim, a curiosidade de analisar quais as melhores estratégias de policiamento em termos de incidência criminal e medo do crime. Evidências sugerem que o policiamento voltado para a comunidade, o policiamento de resolução de problemas e a participação política de grupos comunitários nos assuntos atinentes à segurança pública podem contribuir para a melhoria do serviço prestado pelas polícias e, neste caso, indicadores de encontros com a polícia, qualidade do serviço prestado, atitude da mídia em relação à polícia, entre outros, devem permear o espectro de um modelo de avaliação.

Outra dificuldade diz respeito ao que se entende por satisfação com o trabalho policial. A satisfação é, ela própria, o produto que se espera do trabalho da polícia ou, ao contrário, o que se espera é a resolução

da situação e do problema colocado? Enfim, é o resultado ou o meio? O interesse na medição da satisfação com o trabalho exercido é significativo, pois denota a boa ou má imagem que a instituição vai ter por aqueles que buscam o seu serviço. No campo policial, tal aspecto é ainda um grande desafio, principalmente em relação a determinadas parcelas sociais, razão pela qual deve ser percebido como um indicador de resultado, embora não o único.

Outra ordem de dificuldades diz respeito à construção de indicadores pertinentes de avaliação. Assim, se o que se quer é avaliar atividade ao invés do resultado ou este ao invés daquela, diferentes medidas serão adotadas em uma ou outra dimensão. O mais adequado é conjugar indicadores de processo e indicadores de produto ou, apropriando-se da terminologia da ciência política, *inputs* e *outputs*. Como assinala Cano (s.d., p. 8) em um excelente texto sobre o assunto e de leitura extremamente recomendada:

cualquier evaluación de impacto de una institución debe contemplar, prioritariamente, los resultados finales obtenidos, y no simplemente los esfuerzos desarrollados para conseguirlos; de qué serviría tener más agentes patrullando en la calle si, al final, esto no consigue disminuir la inseguridad reinante. Así, las actividades-medio deberían ser consideradas sólo en la medida en que consiguiesen sus objetivos. Vistas las cosas de esta forma, ¿no sería más simple medir los resultados y olvidarse de los medios?

Outro ponto importante a ser destacado é não deixar que o sistema de indicadores de desempenho ganhe a reputação de um processo extremamente burocratizante e de cunho meramente punitivo. Como já foi ressaltado, espera-se que um modelo de avaliação policial sirva como incentivo à mudança cultural no âmbito das organizações policiais, principalmente nos quesitos atinentes à prestação de contas, à *accountability*, à transparência, à gestão e aos resultados das ações públicas. Deve-se construir um sistema que obtenha legitimidade por parte de todos os níveis policiais, principalmente as lideranças, e que seja visto não de punição, mas como um instrumento de promoção dos bons policiais. Nesse contexto, faz-se necessário construir indicadores que tentem abranger toda a gama

de atividades das polícias, bem como as estratégias por ela utilizadas e colocadas em prática, que possam apresentar resultados esperados. Muito embora os indicadores tradicionais, vistos isoladamente, sejam inadequados a uma coerente avaliação policial, não podem ser descartados, tampouco podem ser os únicos. Assim, surge o problema de construir indicadores para outras estratégias policiais, tais como o policiamento orientado para a comunidade, a assistência social e o policiamento de resolução de problemas, que, em suma, apresentam mais um caráter preventivo do que repressivo.

Com relação aos instrumentos⁸ comumente utilizados para efetivação das avaliações de desempenho policial, o aconselhável, para que o sistema se mostre confiável, é conjugar tantos instrumentos quanto forem necessários para qualificar as avaliações efetivadas. Apresentam-se, a seguir, algumas características dos instrumentos utilizados em avaliações de desempenho.

- *Dados administrativos*: produzidos pelas próprias organizações policiais: tais dados podem aferir medidas como taxas de crimes registrados, taxas de esclarecimento e elucidação de crimes, taxas de morte, ferimentos e danos em vias públicas, aumento e diminuição de denúncias contra policiais, aumento e diminuição da violência e letalidade policial, uso apropriado de recursos públicos nas operações e atividades da polícia, entre outros.
- *Pesquisas de vitimização*: das quais é possível extrair um conjunto de indicadores de avaliação, tais como taxas de vitimização, registros de mudança dos níveis de medo do crime e sensação de segurança pessoal, registros de mudança nas estratégias de autodefesa por parte dos indivíduos, aumento ou diminuição da utilização de parques ou espaços públicos, satisfação e grau de confiança com o serviço da polícia, taxas de subnotificação de violência e corrupção policial, entre outros.⁹
- *Dados econômicos*: tendo em vista que a vitimização reflete em muito a qualidade de vida e o desenvolvimento social e econômico de determinadas áreas, é possível extrair dos dados econômicos uma aproximação em termos das respostas ao problema da violência por parte das organizações policiais. Assim, entre alguns exemplos, os dados

de valorização e desvalorização de imóveis em determinadas regiões e dados de aceleração e desaceleração de economias locais.

- *Surveys focais*: a grande vantagem de *surveys* focais reside no seu menor custo em relação às pesquisas de vitimização. Como exemplos de *surveys* focais, citam-se entrevistas com funcionários hospitalares, representantes de ONGs e de associações comerciais, representantes comunitários, entre outros.
- *Sistemas de despachos de ocorrências policiais*: embora façam parte dos dados administrativos, devem ser considerados à parte pela sua importância como fonte de indicadores de avaliação. Por meio das informações advindas das demandas do número 190, é perfeitamente cabível buscar fontes como o tempo de atendimento, natureza das solicitações, o que as pessoas esperam da polícia, entre outros indicadores.

Buscando trazer subsídios práticos para a discussão, descreve-se, a seguir, um sistema de indicadores de desempenho denominado Controle Científico da Polícia, utilizado pela Polícia Militar de Minas Gerais nos últimos cinco anos. Constitui um bom exemplo do progresso na gestão dos órgãos de segurança pública no Brasil (Quadro 1).

No entanto, como foi destacado anteriormente, seus parâmetros de avaliação ainda carecem de uma efetiva abertura para discussão com a sociedade a fim de definir o papel e a missão da polícia.

Por meio dessa metodologia, o desempenho das Unidades Operacionais da Polícia Militar do comando da capital de Minas Gerais é avaliado em sete dimensões: pessoal, inteligência/informações, planejamento das operações, apoio logístico, comunicação organizacional, estatística/geoprocessamento e estratégias/pesquisas. Cabe salientar que é um processo de avaliação que prioriza a criação de resultados coletivos, ou seja, o bom ou o mau comportamento de um profissional da unidade operacional traz resultados para todos os demais da mesma unidade, levando cada profissional a monitorar não apenas o seu comportamento, mas também o dos membros da sua equipe de trabalho.

Detalham-se, a seguir, os fatores que são avaliados na construção de cada um dos 16 indicadores. Esse

Quadro 1

Controle Científico da Polícia Militar de Minas Gerais

Dimensão	Indicadores
Pessoal	1. Absenteísmo
Inteligência/Informações	2. Policiamento velado
	3. Emprego do policiamento a pé em áreas comerciais
	4. Atendimento comunitário
Planejamento das operações	5. Relacionamento comunitário
	6. Proerd
	7. Eficiência das patrulhas de prevenção ativa
Apoio logístico	8. Emprego de viaturas
	9. Indisponibilidade de viaturas
Comunicação organizacional	10. Opinião pública (jornalismo comparado)
Estatística e geoprocessamento	11. Desempenho operacional da Companhia com Responsabilidade Territorial
	12. Desempenho operacional da Companhia Tático Móvel
	13. Capacidade técnica
	14. Capacidade tática
Estratégias e pesquisas	15. Qualidade do atendimento
	16. Indicador da eficiência em controle científico da polícia

processo envolve, continuamente, tanto a sistematização de dados administrativos das unidades operacionais quanto a coleta de informações na mídia e com a população que procurou a polícia (clientes do serviço prestado).

- *Indicador de absenteísmo*: mensuração da indisponibilidade de pessoal lotado em unidades operacionais por meio de informações coletadas nas seções de apoio à saúde localizadas nessas unidades.
- *Indicador do emprego do policiamento velado*: mensuração da eficiência do emprego de policiais militares em trajes civis para auxílio a operações policiais militares.
- *Indicador de eficiência do policiamento a pé em áreas comerciais*: mensuração do emprego de policiamento

a pé e a solução de problemas em áreas comerciais, em relação aos crimes contra o transeunte e contra o patrimônio.

- *Indicador do atendimento comunitário*: mensuração do tempo de resposta ao clamor público, tempo do acionamento à chegada ao local da ocorrência; o quantitativo de pedidos de presença da polícia; e o quantitativo de ocorrências não atendidas no tempo ideal.
- *Indicador de relacionamento comunitário*: combinação do comparecimento do policiamento a reuniões comunitárias e solução de problemas de segurança pública a partir dessas reuniões.
- *Indicador de aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Proerd*: combinação da quantidade de alunos atendidos pelo programa no período analisado, em relação à quantidade de alunos existentes em cada espaço de responsabilidade territorial de Companhia da PM.
- *Indicador de eficiência das patrulhas de prevenção ativa*: mensuração do efeito da atuação das patrulhas de prevenção ativa sobre “zonas quentes de criminalidade”, comparando a situação antes de seu emprego com a posterior.
- *Indicador de emprego de viaturas*: mensuração da relação entre os percentuais de lançamento desses recursos logísticos no serviço operacional e os percentuais dos índices de criminalidade, em sua concentração por turno de serviço.
- *Indicador de indisponibilidade de viaturas*: mensuração da relação entre a indisponibilidade na unidade operacional considerada e a indisponibilidade geral da região.
- *Indicador de opinião pública*: monitoramento diário da imagem na mídia da PMMG, em espaços de responsabilidade territorial específicos.
- *Indicador de desempenho operacional de Cia. PM*: índices de criminalidade de cada espaço de responsabilidade territorial das Cias. PM (subunidades).
- *Indicador de desempenho operacional de companhia de tático móvel*: acompanhamento, a partir de banco de dados sobre prisões, apreensões de armas e drogas, repressão imediata, flagrantes da Polícia Civil, cumprimento de mandados judiciais e operações desenvolvidas.

- *Indicador de capacidade técnica*: mensuração de amostra dos policiais militares das unidades operacionais com base nas doutrinas de atuação profissional, preferencialmente as que estão normatizadas (exemplo: Patrulhas de Prevenção Ativa, Manual Básico de Policiamento Ostensivo, Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública).
- *Indicador de capacidade tática*: mensuração em laboratórios da habilidade de grupos de policiais militares de realizar uma ação policial específica, por exemplo, colocar em prática a teoria sobre abordagem para prevenir ou coibir seqüestros-relâmpago.
- *Indicador de qualidade do atendimento*: mensuração da opinião de amostra significativa de cidadãos atendidos na condição de solicitantes, por policiais militares em serviço operacional, em relação a presteza no atendimento, segurança transmitida, educação demonstrada e qualidade da narrativa contida no registro da ocorrência.
- *Indicador de eficiência do sistema de gerenciamento dos indicadores/indicador da eficiência em controle científico da polícia*: mensuração dos resultados obtidos pelas respectivas unidades avaliadas, bem como monitoramento da alimentação adequada das planilhas alusivas a cada indicador.

CONCLUSÃO

Procurou-se, neste artigo, trazer algumas considerações importantes para a compreensão da evolução da gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Por um lado, verificou-se que a gestão vem se qualificando continuamente por meio de práticas e ferramentas que focalizam a eficiência e a eficácia, ou seja, as organizações policiais vêm gastando melhor e conseguindo executar aquilo a que se propõem. Por outro lado, os ganhos de efetividade continuam distantes, pois ainda não se promoveu uma verdadeira reforma no modo de fazer polícia que predominou nas últimas décadas no Brasil. Nesse contexto, a distinção entre avaliação e monitoramento ganha especial importância, uma vez que atualmente predomina um processo de gestão que privilegia o monitoramento do processo de trabalho e não a avaliação dos resultados alcançados. De forma sintética, monitora-

se o processo de trabalho para aperfeiçoá-lo, independentemente de avaliação efetiva dos resultados trazidos pelo trabalho realizado. Nesse âmbito, a falta de obrigação moral e legal dos gestores públicos responsáveis pela área de segurança pública de prestar contas dos resultados alcançados pelas suas ações é o principal motivo da sobrevivência do antigo modo de fazer segurança pública, pautado pelo “achismo”, pelo atendimento em caráter emergencial, pela desarticulação sistêmica entre os órgãos da área e pela valorização do policiamento ostensivo em detrimento do preventivo.

Salienta-se, por fim, a importância da criação e implementação de sistemas de indicadores de desempenho no sentido de constituir um instrumento de mudança cultural, tanto dos profissionais de segurança pública quanto das próprias organizações policiais. À medida que esses sistemas são criados e implementados com a participação dos profissionais de segurança pública, de outros órgãos governamentais e também da sociedade civil, passam a ser um espaço efetivo da esfera pública, preconizada pelo modelo gerencialista PSO como o pilar da construção da governança responsiva. Por um lado, a construção da missão e do papel dos órgãos de segurança pública a partir de discussão coletiva reforçará as responsabilidades de todos na solução desse problema. Por outro lado, a fiscalização dos comportamentos e o monitoramento dos resultados alcançados no âmbito de parceria entre os profissionais de segurança pública e a sociedade facilitarão o aperfeiçoamento do processo de gestão, no sentido de identificar e reconhecer os acertos e erros e de aprender com eles.

Os sistemas de indicadores de desempenho não são visualizados como sistemas fechados em si, ao contrário, representam iniciativas cujas funções, englobam, entre outras, a de levar às organizações policiais a necessidade da inovação constante das suas ações e estratégias e a imperiosa necessidade de se instaurar a transparência pública, a *accountability* e a cultura dos resultados, em oposição à cultura dos meios existente até o momento nessas instituições. Procurou-se, ao mesmo tempo, ressaltar a importância da implementação de um espaço democrático de debates a respeito da criação de um sistema de avaliação policial que conte com a participação de diversos atores sociais e que obtenha a imprescindível legitimidade por parte dos governos e da sociedade, condição sem a qual não passará de mais um discurso frio e desprovido de capacidade integrativa.

Mas não basta apenas exigir tal iniciativa das polícias se elas não estiverem enquadradas num amplo e extenso programa nacional de avaliação de desempenho do sistema de segurança pública e justiça criminal. É exatamente isso o que se espera nos próximos anos. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vem empreendendo esforços para a criação de um sistema nacional de indicadores de desempenho, centrado nos princípios e valores que pautaram a criação do Sistema Único de Segurança Pública. Cabe ressaltar que, independentemente da dimensão de desempenho escolhida, o que se buscará sempre é a justiça, o respeito aos direitos humanos, ao Estado Democrático de Direito e à cidadania aos diversos grupos sociais.

Notas

1. Pode-se estabelecer o que se entende por eficiência, eficácia e efetividade. Efetividade diz respeito à “adequação entre os efeitos esperados e efetivos de um programa e os fins e objetivos operacionais de uma política”, ao passo que eficácia e a eficiência dizem respeito “ao processo de produção de bens ou de serviços e aos recursos utilizados para este fim, sem que a natureza dos resultados alcançados seja um fator determinante”. Como se percebe, a partir do que se espera, é possível avaliar tanto os processos levados a efeito por uma organização (adequação entre custo/benefício, aperfeiçoamento de proces-

so, etc.) quanto o impacto, em si, de suas ações. Neste último, o que se leva em conta é o objetivo transformacional esperado pela implementação de determinada política.

2. Pesquisa de vitimização realizada nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória e Pernambuco evidenciou, por exemplo, que de cada 100 vítimas de estupro, apenas 8 registram sua vitimização na polícia. Problemas piores de sub-registro ocorrem na situação de violência doméstica, no uso de drogas, entre outros crimes. Verifica-se, dessa forma, a baixa legitimidade dos órgãos de segurança pública diante da sociedade (ILANUD, 2002).

3. É o que se dá, por exemplo, com avaliação policial pautada em indicadores tradicionais, como taxas de prisão, que, neste caso, poderiam muito bem levar a uma política repressiva de pequenos delitos apenas para produzir relatórios estatísticos de desempenho policial.

4. Um exemplo da criação de um ambiente democrático, composto pelo diálogo entre gerentes policiais, pesquisadores, jornalistas, entre outros, para a discussão das implicações, críticas e sugestões da avaliação policial se deu nos EUA entre 1995 e 1996 em alguns encontros patrocinados pelo *National Institute of Justice*. Estiveram presentes William J. Bratton, George Kelling, Wesley Skogan, Ralph B. Taylor, Mark Moore, entre outros nomes de não menos importância. Esses encontros resultaram na publicação de um grosso relatório de pesquisa intitulado *Measuring What Matters*. NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE/ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, em julho de 1999, servindo atualmente como referência nos debates acerca da avaliação de desempenho policial, justamente por este aspecto multifacetado que ele apresenta e pelo teor e seriedade de suas discussões.

5. Ver a esse respeito os trabalhos de Rosenbaun, Reiner e Johnston, contidos em Brodeur (1998); Brodeur (2003); Hoover (1992, 1996); Reiner (2004); Leishman, Cope e Starie (1996); Loveday (1996); Bayley (1996, 2002); Goldstein (2003); Ericson (1982); Bittner (1990); Sparrow, Moore e Kennedy (1990); Monjardet (1996); Chan (1997); Bruce e Neild (2005); Loubet del Bayle (2006); Moore (2002); Leggett (2003), entre muitos outros.

6. Em termos de políticas de segurança pública, a década de 1990 foi representativa desse tipo de concepção. Assim, no

âmbito dos países anglo-saxônicos, podemos citar o exemplo das políticas de tolerância zero, cujo caso mais emblemático é Nova Iorque, muito embora alguns entendam que mais do que a repressão de pequenos delitos, trata-se de um modelo de resolução de problemas. Ver, nesse sentido, Kelling e Sousa (2001). Outro exemplo, durante esse período, é o caso da Inglaterra que, no âmbito da reforma da polícia, publicou uma série de documentos visando estabelecer o papel da polícia e para onde os esforços deveriam ser dispensados. Como exemplo, elencam-se *The Operational Policing Review*, de 1990, *White Paper, Review of Police Core and Ancillary Tasks*, entre outros. Ver: Reiner (2004, p. 165 e seguintes); Leishman, Cope e Starie (1996).

7. Pesquisas empíricas sobre a atividade da polícia têm demonstrado que, além de prender e perseguir criminosos (policiamento ostensivo e investigativo), a polícia ainda: previne um certo número de atos delituosos; ajuda os indivíduos em perigo físico; protege as garantias constitucionais; regula a circulação de pessoas e de veículos; ajuda aqueles que não podem mais cuidar de si mesmos; resolve os conflitos; identifica os problemas; assegura um sentimento de segurança; promove e preserva a ordem pública; assegura os serviços de urgência.

8. Aqui, instrumentos compreendem fontes disponíveis, dimensões e objetivos definidos e método de coleta e de análise das informações produzidas, ou seja, o meio pelo qual se chega à avaliação de desempenho das organizações policiais.

9. Uma boa discussão, versando sobre indicadores e instrumentos de avaliação, encontra-se em Moore (2002).

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, L.F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 2007. (Edição Especial Comemorativa).

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, v. 10, 1997.

BAYLEY, D.H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: USP, 2002.

_____. Measuring Overall Effectiveness or, Police-Force show and tell. In: HOOVER, L.T. *Quantifying Quality in Policing*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1996.

BITTNER, E. *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BRESSER, L.C.P. Reforma da Nova Gestão Pública: agora na agenda da América Latina, no Entando. *Journal of Political Studies*, 2001a.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001b.

BRODEUR, J.-P. *Les Visages de la Police: pratiques et perceptions*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

_____. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.

BRUCE, D.; NEILD, R. *The Police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005.

CANO, I. *La Policía y su evaluación: propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, s.d. Disponível em: <www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>. Acesso em: 12 jul. 2007.

CHAN, J.B. *Changing Police Culture: policing in a multicultural society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- DILULIO JR., J.J.; ALPERT, G.P.; MOORE, M.M. *Performance Measures for the Criminal Justice System*. Discussion papers from the BJS-Princeton Project. U.S. Department of Justice. Washington, DC, out. 1993. Disponível em: <www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pmcjs.pdf>. Acesso em 6 maio 2007.
- DUPONT, B. Évaluer ce que fait la police: l'exemple australien. *Criminologie*, v. 36, n. 1, 2003.
- ERICSON, R.V. *Reproducing Order: a study of police patrol work*. Toronto: University of Toronto Press, 1982.
- FERRET, J. Évaluer la police dite de proximité: certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises. *Évaluer la Police?: la mesure de la performance et ses enjeux: acteurs, savoirs et instruments*, Saint-Denis, n. 53, troisième trimestre 2003.
- FOGLESONG, T. et al. *Measuring Progress Toward Safety and Justice*. a global guide to the design of performance indicators across the justice system. New York: Vera Institute of Justice, nov. 2003. Disponível em: <www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf>. Acesso em 2 jun. 2007.
- GOLDSTEIN, H. *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: USP, 2003.
- HOME OFFICE. *Guidance on Statutory Performance Indicators for Policing 2006/07*. London: Police and Crime Standards Directorate, fev. 2007. Version 4. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 21 mar. 2007.
- _____. *2006/07 SPI Good Practice Guide*. London: maio 2006. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 22 mar. 2007.
- _____. *Managing Police Performance: a practical guide to performance management*. London: set. 2004. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 21 mar. 2007.
- HOOVER, L.T. *Quantifying Quality in Policing*. Washington: Police Executive Research Forum, 1996.
- _____. Police mission: an era of debate. In: _____. (Ed.) *Police Management: issues and perspectives*. Washington: Police Executive Research Forum, 1992.
- ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinquent. *Pesquisa Nacional de Vitimização 2002*. São Paulo, FIA/USP/GSI, 2002.
- JOBERT, B.; THÉRET, B. France: la consécration républicaine du néolibéralisme. In: JOBERT, B. (Dir.). *Le Tournant Néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- JOHNSTON, L. Late Modernity, Governance, and Policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- KELLING, G.L.; SOUSA JR, W.H. Do Police Matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms. *Civic Report*, New York, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, n. 22, Dez. 2001.
- LAWTON, A.; ROSE, A. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Pitman, 1991.
- LEGGETT, T. *What do the Police do?* Performance measurement and the SAPS. Johannesburg: Institute for Security Studies, paper 66, fev. 2003. Disponível em: <www.iss.co.za/pubs/Papers/66/Paper66.html>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- LEISHMAN, F.; COPE, S.; STARIE, P. Reinventing and restructuring: Towards a 'New Policing Order'. In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S.P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S. P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- LOUBET DEL BAYLE, J.-L. *Police et Politique: une approche sociologique*. Paris: L'Harmattan, 2006.
- LOVEDAY, B. Crime at Core? In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S.P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- MONJARDET, D. *Ce Que Fait la Police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte, 1996.
- MOORE, M. *Recognizing Value in Policing: The challenge of measuring police performance*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 2002.
- POLLITT, C. *Managerialism and The Public Services – the anglo-american experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- REINER, R. Desmistificando a polícia: pesquisa social e prática policial. In: _____. *A política da polícia*. São Paulo: Ford Foundation/NEV/Edusp, 2004.
- _____. Process or Product?: problems of assessing individual police performance. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- ROSENBAUM, D.P. The Changing Role of the Police: assessing the current transition to community policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- SKOGAN, W. Measuring What Matters: Crime, Disorder, and Fear. In: LANGWORTHY, R.H. *Measuring What Matters: Proceedings from the Policing Research Institute Meetings*. Washington, DC: National Institute of Justice, 1999.
- SOUZA, R.V.; REIS, G.P. *O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia*. Belo Horizonte, Fundação Guimarães Rosa, 2005. Documento eletrônico.

Disponível em: <www.fgr.org.br/artigos/20062650580841286945809691ArtigoControlePolicia.doc>.

SPARROW, M.K.; MOORE, M.H.; KENNEDY, D.M. *Beyond 911: a new era for policing*. New York: BasicBooks, 1990.

TILLEY, N. Thinking about Crime Prevention: performance indicators. Home Office Police Research Group. *Crime Detection & Prevention Series*, paper 57, 1995. Disponível em: <www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcdps57.pdf>. Acesso em: 7 set. 2007.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados*. Brasília: Enap/Revan, 2001.

WARIN, P. Les services publics: modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale. In: WARIN, P. (Dir.). *Quelle modernisation des services publics: les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte, 1997.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

MARCELO OTTONI DURANTE

Sociólogo, Doutor em Ciências Humanas pela UFMG. Coordenador Geral de Pesquisa e Análise da Informação na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Gestor do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

BRUNO ZAVATARO

Especialista em Sociologia Política pela UFPR, Bacharel em Direito e em Ciências Sociais pela UFPR. Investigador da Polícia Civil do Paraná.

Artigo recebido em 1 de outubro de 2008.

Aprovado em 22 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

DURANTE, M.O.; ZAVATARO, B. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

OBSTÁCULOS ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA

TULIO KAHN

Resumo: Este artigo foi escrito para uma série de palestras ministradas em Washington D.C. para técnicos do BID em 2007. Tem como objetivo contextualizar o significado de atuar na prevenção à criminalidade e na esfera da segurança pública na América Latina, dada a trajetória recente de regimes autoritários no continente, o modelo de desenvolvimento econômico e urbano adotado na região e os traços culturais específicos dessas populações.

O texto é um alerta para todos os organismos que iniciam trabalho na área sobre algumas peculiaridades do que é fazer polícia na região e sobre os cuidados necessários ao tentar adotar modelos de conduta e instituições criados em outras regiões.

Palavras-chave: Polícia. América Latina. Segurança pública.

Abstract: This article was written for a series of lectures given in Washington DC for BID experts in 2007. It aimed at contextualizing the meaning of working in the prevention of criminality and in the public safety field in Latin America, taking into account our recent trajectory of authoritarian regime, the economic and urban development model adopted in the region and specific cultural features of our population.

The text is an alert for all the organizations which start a work in the field on some peculiarities about policing in the region and the necessary cautions in trying to adopt procedure models and institutions created in other regions.

Key words: Police. Latin America. Public safety.

Quem quer que trabalhe com a questão da segurança pública e das polícias na América Latina deve levar em conta a especificidade da história recente da região, que a torna distinta de outros contextos.

Diversos países latino-americanos passam ainda por um processo de redemocratização relativamente recente, depois de décadas de vigência de regimes autoritários, que percebiam a questão da segurança pública freqüentemente mais como uma questão de segurança do Estado do que como segurança cidadã.

Sabe-se que as Forças Armadas não realizaram sozinhas o esforço repressivo, mas freqüentemente envolveram as forças policiais na coerção dos opositores políticos durante o período autoritário, o que deixou seqüelas importantes tanto na polícia quanto na população.

Quadro 1

Duração do Regime Autoritário,
segundo Países Selecionados

País	Início	Fim	Duração (anos)
Paraguai	1954	1989	35
Panamá	1968	1990	22
Venezuela	1948	1959	11
Brasil	1964	1985	21
Honduras	1972	1982	10
Chile	1973	1990	17
Uruguai	1976	1985	9
Peru	1963	1980	17
Argentina	1976	1983	7
Guatemala	1970	1986	16
Colômbia	1953	1958	5
Equador	1968	1979	11
Bolívia	1980	1982	2

Fonte: *Statistical Abstract of Latin America*, v. 31, Part 1, p. 274.

Entre as seqüelas mais relevantes podem-se citar, rapidamente:

- desconfiança da população na polícia e vice-versa;
- níveis elevados de violação dos direitos humanos, como tortura e execuções extrajudiciais;
- corrupção, como conseqüência de décadas de funcionamento autônomo, sem necessidade de prestar contas à sociedade;
- resquícios das “doutrinas de segurança nacional”, segundo as quais a população é uma inimiga interna, que deixaram marcas na cultura policial.

A desconfiança mútua entre a população e as polícias não é certamente um facilitador para a implementação de filosofias como a “polícia comunitária” ou outras estratégias de segurança pública que prespõem a colaboração ativa e a integração entre polícia e sociedade, como os Conselhos Comunitários de Segurança ou o Disque-Denúncia, para lembrar apenas alguns.

Como herança do período autoritário, sobrevivem guerrilheiros de ideologia esquerdista e paramilitares direitistas digladiando-se pelo controle de territórios e de governos em alguns países, impondo limites à soberania estatal e não raramente com envolvimento em atividades ilícitas, como seqüestro e tráfico de drogas.

Em contrapartida, é curioso observar que o período democrático posterior, associado a crise econômica e crescimento da criminalidade, fez parecer a muitos que os regimes autoritários do passado eram mais eficientes do que os democráticos para manter a ordem e controlar o crime.

Além do passado autoritário e da instabilidade política, deve-se ter em mente também a questão do modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos. O processo de crescimento, que tomou séculos nos países desenvolvidos, aqui se fez de modo muito mais rápido: em questão de décadas houve urbanização e industrialização intensas, movimentos populacionais em massa, surgimento e periferização de grandes centros urbanos, etc., com tudo o que esses processos implicam em termos de desarranjos sociais, pois em boa parte das vezes o desenvolvimento se deu de modo desorganizado.

Esse processo de desenvolvimento acelerado e desorganizado produz fatores de risco associados à criminalidade, como desenraizamento social, precarização das condições de vida e de trabalho, perda de capital social e de controle sobre o comportamento dos membros do grupo, impactos na estrutura da família e outras mazelas.

Além de acelerado, o referido processo de desenvolvimento deu-se também de forma bastante desigual, ao mesmo tempo concentrando recursos econômicos nas mãos de uma elite industrial e comercial e produzindo uma grande massa de desfavorecidos. Modernizaram-se os valores da sociedade, com menor influência da religião e outros freios morais, e os padrões de consumo, por vezes bastante restrito, voltado para o mercado. Assim, as sociedades convivem hoje tanto com os crimes cibernéticos quanto com os crimes *poverty driven*, como os homicídios cometidos por questões de honra. Há simultaneamente problemas criminais típicos de países desenvolvidos e os característicos de países pobres.

Existem, ainda, os problemas de ordem conjuntural, como os ciclos econômicos, com consequências diretas e indiretas para as políticas de segurança pública: nos momentos de expansão, crescem as oportunidades para o cometimento de crimes contra o patrimônio; nos momentos de recessão, prevalecem elevadas taxas de desemprego e cortes orçamentários em diversos setores, sob o argumento econômico da necessidade do controle inflacionário ou pagamento de dívida externa.

Curiosamente, esse mesmo processo de desenvolvimento acelerado e concentrador gerou nível de criminalidade sem paralelo, que acabou por se converter ele mesmo num obstáculo ao desenvolvimento econômico da região: por causa da criminalidade elevada, empresas deixam de se instalar em cidades latino-americanas, o turismo é reduzido, os custos com a segurança privada crescem, o consumo diminui.

Ainda sobre o aspecto econômico, saliente-se que a população pobre de alguns países latino-americanos enveredou para o cultivo de maconha e coca, ou ainda para a produção e venda de produtos falsificados ou pirateados. Essas atividades alcançam tamanha magnitude em determinados países a ponto de a economia nacional ser afetada, caso as atividades sejam interrompidas.

O nazismo e o fascismo não alteraram radicalmente a estrutura e o modo de funcionamento das polícias durante sua vigência na Alemanha e Itália; o mesmo ocorreu na América Latina, com as idas e vindas autoritárias. Pode-se dizer que, mesmo após o período de redemocratização da região, os modelos de polícia ainda são basicamente os mesmos pensados para a realidade europeia do século XIX.

Houve, é claro, mudança de ênfase e reorientação em favor de uma postura mais comunitária e cidadã e dos controles democráticos da atuação policial. Mas o modo como a polícia se organiza e o que faz no seu dia a dia continuam iguais e parte dessa permanência se explica pelo fato de que as organizações policiais, em todo o mundo, são bastante corporativistas e autônomas, portadoras de um éthos particular e arreadas às influências externas. Não apenas as organizações policiais são resistentes às mudanças como, na verdade, com exceção da filosofia comunitária, do

policimento orientado a problemas, e do uso intensivo de novas tecnologias, não houve mudança radical no modo de se fazer polícia em nenhum lugar do mundo.

Em compensação – ao menos no Brasil esse processo é facilmente distinguido –, o aumento da criminalidade fez com que a população cobrasse medidas para sua solução em todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, produzindo um enorme desencontro sobre quem tem responsabilidade pelo quê. As competências exclusivas ou concorrentes dos diversos níveis federativos e suas polícias – Polícia Federal, Polícia Civil estadual, Polícia Militar estadual, Guarda Municipal – não foram resolvidas na Constituição e ainda causam conflitos de competência. É digno de nota o crescimento do envolvimento do governo federal e dos governos municipais na esfera da segurança pública na última década, tema que tradicionalmente era relegado aos governos estaduais.

Segurança pública infelizmente ainda é compreendida nas nações latino-americanas como um problema de repressão policial e raramente se vê o envolvimento de outros órgãos governamentais agindo preventivamente para minimizar o problema. São ainda raros, em todos os níveis de governo, os projetos de segurança pública que tenham uma perspectiva epidemiológica ou um enfoque preventivo. Quando se pensa em melhorar a segurança no discurso político, pensa-se em aumentar os efetivos policiais e o número de viaturas.

Outro ponto que é necessário levar em conta na adoção de teorias e políticas de segurança pública é que ambas foram pensadas para um determinado contexto, muitas vezes bastante diferente do encontrado na área em questão. Por exemplo, a teoria das janelas quebradas (*broken windows*) originalmente voltava-se a uma vizinhança que no passado era funcional e entrou num processo de desagregação e deterioração que trouxe consigo a contravenção e a criminalidade. A polícia e os outros órgãos públicos, neste caso, podem ajudar a recuperar a vizinhança e torná-la novamente funcional. Mas o que a polícia pode fazer numa favela? Trata-se de uma área ainda por construir e com pouca coisa para ser revitaliza-

da. A teoria das janelas quebradas funcionaria num contexto como esse? Ou que tal a adoção do policiamento comunitário em áreas dominadas por traficantes fortemente armados e que atiram granadas na polícia? As pesquisas de vitimização européias estão preocupadas com “furto de bicicletas”, enquanto no Brasil é possível captar até mesmo violência policial por meio desses levantamentos, dada a incidência do fenômeno. Programas de vigilância de bairro e vários outros pressupõem muitas vezes uma sociedade civil organizada, num nível que raramente se encontra entre os cidadãos brasileiros.

No meio político o debate é ainda menos elaborado: a direita quase sempre equaciona o problema da segurança com mais polícia e viaturas, com restrições aos direitos individuais e com leis repressivas. A esquerda, por sua vez, não desenvolveu um pensamento específico sobre a questão da segurança, visto que a revolução socialista resolveria automaticamente todos os problemas ao nível da “superestrutura”. Segurança pública era um tema monopolizado pela direita, mas durante o processo de democratização diversos governos de esquerda assumiram o poder, sem ter qualquer idéia nova de como lidar com a questão. Sem mencionar o fato de que muitos líderes de esquerda foram perseguidos pela polícia no passado e têm horror de pensar que agora eles chefiam as polícias...

E por falar em idéias preconcebidas e práticas fora do lugar, é preciso mencionar a tolerância das sociedades latino-americanas e a quase aceitação cultural de práticas violentas para resolução de conflitos – como tortura, violência doméstica, assassinatos em defesa da honra, a cultura do “macho” –, além da compra de produtos “piratas”, o suborno e a corrupção policial, jogos ilegais e contravenções em geral.

Finalmente, chama a atenção o fato de que os elevados níveis de criminalidade manifestados nas sociedades latino-americanas fazem com que a população cobre da polícia medidas violentas e repressivas, criando uma tensão entre a necessidade de preservar os direitos individuais e a necessidade de mostrar eficiência no combate à criminalidade. Diante do crescimento desta, a elite busca saídas privadas e particulares para a segurança pública, relegando a polícia pública para um segundo plano. Assiste-se a um processo de privatização da segurança paralelo ao que ocorreu no passado com relação à educação e à saúde: quem tem recursos recorre ao mercado privado e quem não tem é forçado a se valer dos precários serviços prestados pelo governo. Por sua vez, a insuficiência do Estado na prestação dos serviços de segurança leva a população a desenvolver mecanismos não democráticos de autoproteção, como os linchamentos, milícias, grupos paramilitares e esquadrões da morte, tão comuns na América Latina.

TULIO KAHN

Sociólogo, Doutor em Ciência Política pela USP, Coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

(tkahn@sp.gov.br)

Artigo recebido em 30 de setembro de 2008.

Aprovado em 30 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

KAHN, T. Obstáculos às políticas de segurança na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 92-95, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.