



IJSN Instituto Jones dos Santos Neves **2010**

14

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Quadro de Hipóteses para
o Declínio dos Homicídios
em São Paulo**

QUADRO DE HIPÓTESES PARA O DECLÍNIO DOS HOMICÍDIOS EM SÃO PAULO

Deivison Souza Cruz
Sociólogo,
Mestre em Ciências Políticas
e pesquisador da Coordenação
de Estudos Sociais do IJSN

Instituto Jones dos Santos Neves
Quadro de hipóteses para o declínio dos homicídios
em São Paulo. Vitória, ES, 2010.

35p.: il. (Texto para discussão, 14)

1.Homicídios. 2.Criminalidade. 3.Jovens. 4.São Paulo
(Estado). I.CRUZ, Deivison Souza. II.Título. III. Série.

SUMÁRIO

Apresentação.....	4
1 - Introdução.....	5
2 - Determinantes Teóricos da Criminalidade	7
3 - Fatores Explicativos da Redução das Taxas de Homicídios em São Paulo	11
3.1 - Aumento das Taxas de Encarceramento	11
3.2 - Modernização das Polícias.....	15
3.3 - Políticas Sociais de Prevenção	20
3.4 - Redução da População Juvenil	24
4 - Conclusão.....	26
5 - Referências bibliográficas.....	28
6 - Anexo	30

APRESENTAÇÃO

O Estado de São Paulo vivenciou o aumento das taxas de homicídios ao longo das décadas de 1980 e 1990; na década de 2000 essa tendência se inverteu, levando a uma redução rápida dessas taxas. Considerando o ranking dos estados, São Paulo deixou de ser o quarto com maiores taxas de homicídio, em 2001, para ser o quarto dentre aqueles com menores taxas de homicídios, em 2007.

A explicação para tais mudanças pode ser procurada em fatores macro-sociais, tais como a rápida urbanização; o impacto do baixo crescimento econômico das décadas de 80 e 90 no mercado de trabalho; bem como o impacto dessas mudanças em fatores demográficos, principalmente o percentual da população juvenil. Entretanto, maior atenção deve ser colocada sobre a eficiência técnica do Estado no campo da segurança pública.

A continuidade de projetos ao longo de várias gestões dos governos estaduais, e a permeabilidade para com a sociedade civil e governos municipais ocorreram simultaneamente ao crescimento da importância das políticas de prevenção nas localidades com maiores taxas de homicídios e com maior proporção de indivíduos jovens.

Mesmo reconhecendo que não existe um fator único para a redução das taxas de homicídios, é notório que a combinação de modernização na gestão, investimento em treinamento policial e em tecnologia foram decisivos para explicar a redução nas taxas de homicídios. A implantação de políticas de prevenção, técnicas de policiamento e aprisionamento possuem vantagens e desvantagens, e é aqui apresentada a crítica a cada uma delas. Como conclusão, ressalta-se que o saldo dessa redução adveio da união de metas políticas claras e capacidade técnica para levá-las a termo.

A justificativa para tal análise pode ser situada sob três aspectos. O primeiro relaciona-se à contraposição ao ceticismo dos que advogam a pouca capacidade de intervenção do Estado no campo da segurança pública. Desse modo, refletir sobre os percalços da política de segurança do Estado de São Paulo pode ajudar a esclarecer pontos importantes sobre a situação vivenciada por outros Estados. O segundo fator trata, portanto, da possibilidade de aplicar ações no campo da segurança pública congêneres em outros estados da Federação.

Por último, a qualidade de vida urbana e segurança dos negócios estão inversamente relacionados às taxas de crimes. Seja no temor cotidiano – mas também por que situações de pânico coletivo chegaram a atingir, em alguns momentos, dimensões econômicas catastróficas no Estado de São Paulo e na metrópole paulista¹ – o indicador mais forte associado à redução das taxas de homicídios do Estado de São Paulo fora o da redução da sensação de insegurança que tais crimes propiciam na vida cotidiana e no clima de negócios. Talvez seja esta a principal contribuição da experiência paulista e a grande reflexão que cabem fazer os analistas de outros estados da federação.

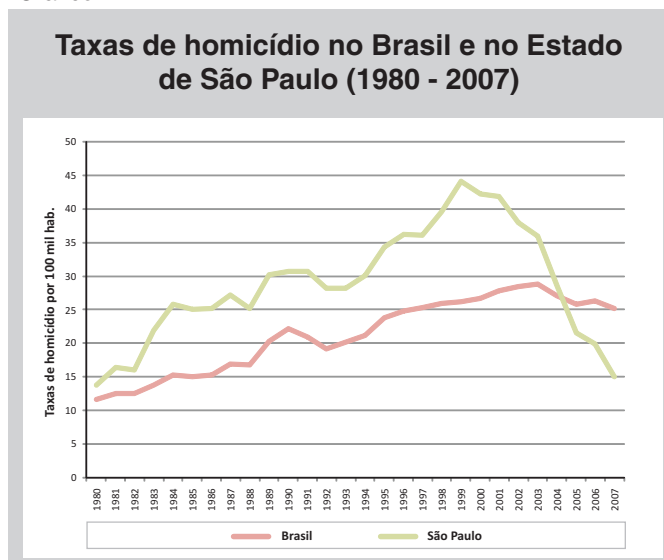
¹ O impacto dos crimes sobre a qualidade de vida e economia são incalculáveis, pois estima-se, em função do crime ou do temor do crime, o que é feito ou deixado de fazer, e o que envolve desde gastos individuais, saúde pública e no tratamento de traumas decorrentes da vitimização. Acrescente-se o deslocamento de investimentos para a segurança individual e privada, bem como o acréscimo de gastos do Estado na área de segurança pública. O exemplo mais claro dessas perdas incalculáveis, em termos de vidas humanas e pânico coletivo e seus impactos econômicos decorrente da criminalidade ocorreu em São Paulo em maio de 2006, em função das rebeliões comandadas pelo PCC (Primeiro Comando da Capital). Um exemplo, no caso do Espírito Santo, refere-se aos incêndios nos ônibus, ocorridos em 2003, e que tornaram necessária a atuação do Exército e da Força Nacional de Segurança, naquela ocasião.

1. INTRODUÇÃO

De 1980 até 2007 as taxas de homicídios no Brasil cresceram geometricamente 3% ao ano. Tal crescimento fez com que os homicídios passassem de 11,69 por 100 mil habitantes em 1980 para um teto de 28,86 por 100 mil em 2003; em 2007, porém, reduziram para 25,2 por 100 mil habitantes. Com isso, ao longo de pouco mais de duas décadas as taxas de homicídios mais que dobraram no Brasil.

Como se observa no Gráfico 1, a seguir, até 2003, o crescimento das taxas de homicídios pareceu sofrer poucas variações no Brasil, em geral, bem como nos Estados da Federação, que seguiram movimento parecido. Todavia, esse fenômeno não foi homogêneo. As taxas de homicídios do Estado de São Paulo mostraram-se, na década de 2000, um comportamento atípico comparadas às taxas dos demais estados brasileiros.

Gráfico 1



Fonte: Datasus

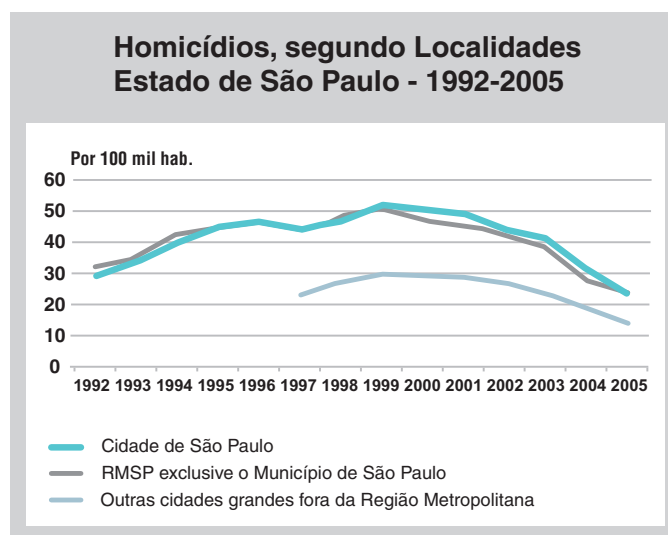
Em 1980, São Paulo apresentou 13,8 homicídios por 100 mil habitantes; em 1989, subiu para mais do dobro, ou 30,25 por 100 mil hab.; e passou a 44,14 homicídios por 100 mil hab. em 1999. Nas décadas de 1980 e 1990 manteve-se entre os 10 Estados com as maiores taxas de homicídios, chegando, em 2001, a 41,84 homicídios por 100 mil hab. A partir de então passou a ter forte redução nas taxas nos anos seguintes. Em 2007, caiu para 14,87 homicídios por 100 mil hab), tornando-se, com isso, um dos Estados mais “pacificados” do Brasil.

Embora o Estado apresentasse um comportamento análogo ao do restante do Brasil – tendo, inclusive, um crescimento superior ao do restante do Brasil na segunda metade da década de 1990 – essas taxas passaram a decrescer rapidamente a partir de 1999; tendência essa que se manteve até 2007. Essa mudança significou a maior e mais rápida redução das taxas de homicídios que se observou dentre todos os Estados da Federação. Em menos de uma década, deixou de ser o quarto com maiores taxas de homicídio, em 2001, para ser o quarto dentre aqueles com menores taxas de homicídios, em 2007.

A redução dos homicídios do Estado de São Paulo foi responsável, em grande medida, pelo próprio declínio das taxas nacionais de homicídios, por conta da velocidade e do peso desses no total de homicídios do Brasil. Entre 2003 e 2008, a taxa de homicídios por cem mil habitantes no Brasil declinou -6,5%. Subtraindo-se São Paulo do contexto nacional, a redução de homicídios em escala nacional teria se modificado para um crescimento de +4,2%. Dito de outra forma, a redução de crimes em São Paulo explicou quase 10,7 pontos percentuais da variação nacional.

Internamente ao Estado, tal redução ocorreu com maior ênfase nas cidades com mais de 50 mil habitantes; variação esta que pode ser descrita no gráfico a seguir:

Gráfico 2



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

O fenômeno da redução das taxas de homicídios do Estado de São Paulo suscita questões sobre os fatores que impactaram nesses resultados. A meta do presente texto é sintetizar os fatores apontados pela bibliografia como os que tiveram maior impacto na redução.

Para cumprir este objetivo o presente artigo divide-se em duas seções. Na primeira será apresentado um breve diagnóstico sobre as possíveis causas das altas taxas de homicídios e de crimes no Brasil, em especial os tópicos abordados com maior ênfase na bibliografia nacional e em algumas fontes analíticas com explicações presentes na teoria sociológica internacional. Não se trata de uma revisão densa da literatura, mas sim de apontamentos dos estudos acadêmicos recentes sobre os fatores que causariam altas taxas de homicídios no Brasil.

Na segunda parte serão tratados, em particular, os fatores explicativos relacionados à redução da criminalidade no Estado de São Paulo. Essa seção divide-se em quatro tópicos, relacionados respectivamente ao aumento das taxas de encarceramento, modernização das polícias, redução da população juvenil e políticas sociais de prevenção.

2. DETERMINANTES TEÓRICOS DA CRIMINALIDADE

As proposições para as políticas de contenção de crimes devem considerar os fatores que os engendram. Todavia, análises a respeito das taxas de crimes em São Paulo e, dentre estes, a redução dos homicídios, pouco se aprofundam sobre os determinantes da criminalidade. Embora haja um número crescente de pesquisas no Brasil sobre o tema, a falta de análises empiricamente fundamentadas é patente.

Buscando preencher essa lacuna bibliográfica, Minayo (2009) identifica, em recente revisão de bibliografia sobre o caso brasileiro nos últimos 25 anos, quatro características que se encontram associadas ao crescimento da criminalidade no Brasil:

- aumento das mortes por causas externas;
- diferenças entre os municípios brasileiros – com ênfase no crescimento dos homicídios no meio urbano, destacando a saliência das periferias e favelas como locus de maior incidência de homicídios;
- saliência de gênero (masculino), idade (jovens) e local de moradia (periferias dos grandes centros urbanos);
- armas de fogo como principal instrumento associado aos homicídios;

Não escaparia a Soares (2006) a observação a respeito do crescimento das taxas de homicídios como paralelo ao processo de democratização brasileira, o que teria revelado um cenário no qual instituições de governo - as polícias em especial - mantinham (mantêm) práticas atrasadas e ineficientes. Rolim (2007) reforça o diagnóstico pessimista e acrescenta que, comparado com os países de democracia avançada, o Brasil encontrar-se-ia em situação de atraso institucional contundente, sem instrumentos e práticas eficazes frente aos instrumentos científicos adotados nas políticas públicas desses países.

Outros fatores podem ser acrescentados. O crescimento urbano acelerado, no qual emerge o crescimento de favelas e subúrbios - nas décadas de 1980 e 1990, associados ao contexto de baixo crescimento econômico e colapso das políticas públicas implicaria no crescimento da insegurança econômica e social de milhões de famílias. Embora a Constituição de 1988 tenha reconhecido a importância das políticas sociais e dos direitos sociais, a velocidade e a qualidade com que as políticas de Estado foram implantadas ficaram aquém da crescente demanda social.

Em razão disso, áreas urbanas com maior incidência de homicídios têm sido diagnosticadas, ao menos em São Paulo (região metropolitana), como áreas de maior vulnerabilidade social

(CAMARGO, 2007; CAMARGO; DRUCK; MONTEIRO; FREITAS; CÂMARA, 2008; CARDIA; SCHIFFER, 2002; CARVALHO, 2004; DOURADO, 2006; LUZZO; CARVALHO, 2007; RESENDE, 2007; TORRES; MARQUES; FERREIRA; BITAR, 2003). Esta vulnerabilidade situa-se, em termos de renda per capita, no tamanho das famílias, em maior número de jovens por família, na baixa escolaridade tanto de adultos quanto de jovens, e em maiores taxas de desemprego, de gravidez na adolescência, em maior precariedade das vias públicas, casas, escolas e aparelhos comunitários em geral.

O que deve ser ressaltado é que os conceitos mais próximos das análises do contexto paulista referem-se ao que Blau & Blau (1982) avaliam como custos da desigualdade urbana. Seria esta desigualdade – avaliam – o fator determinante para uma maior incidência de crimes. Concordando com Blau & Blau (1982) e outros autores, Resende (2007), em recente revisão de bibliografia e análise das estatísticas de crimes, afirma que a desigualdade de renda no contexto urbano brasileiro vem a ser o fator com maior capacidade explicativa para a magnitude das taxas de diversos crimes, inclusive homicídio.

Todavia, uma interpretação superficial do peso da desigualdade na variação das taxas de crimes tende a induzir à confusão de atribuir o crime à pobreza, terminando por endossar uma suposta identificação da pobreza com a criminalidade. A confusão é que pobreza refere-se a um patamar absoluto de condições de existência dos indivíduos, independente das condições de existência dos demais indivíduos em certa localidade, seja ela no campo ou cidade; desigualdade, por sua vez, embora possa incluir pobreza, atém-se à diferenciação das condições de existência dentre os indivíduos em certa localidade.

Mas qual o nexos causal entre desigualdade no contexto urbano e diferenciação das taxas de crimes, homicídios? Originalmente, ao se referirem à desigualdade urbana, Blau & Blau (1982), atribuem a este fator o efeito gerador de alienação. Isso porque a pior condição social em termos de privação relativa gera tensão social, haja vista que essa desigualdade é sentida e percebida como ilegítima pelas pessoas que se encontram nas piores condições na escala social nos centros urbanos.

Ainda que registrem menor percentual de pobres, as cidades são internamente mais desiguais que o campo. Sendo a igualdade formal posta como central, a agressividade adviria de maior sofrimento cotidiano dessas pessoas que conviveriam em piores condições sociais dentro dessa desigualdade real. A fragilidade social comunitária, familiar e individual real e a privação relativa – resultante da desigualdade – terminam por envolver um maior grau de tensão individual, que é transferida para agressão física, inserção criminal e homicídio nas regiões metropolitanas.

Em se tratando especificamente de delinquência juvenil, é notória a ênfase da bibliografia à

fragilidade dos mecanismos de controle social e ao impacto dessa última na fragilização dos mecanismos de autocontrole dos indivíduos. Como isso ocorre? De acordo com a Teoria do Autocontrole (GOTTFREDSON; HIRSCHI, 1990), o crime é resultado do desenvolvimento deficitário dos mecanismos de autocontrole. Essas pessoas contariam com um traço comum, relacionado à socialização deficitária, que impactaria na criação, desde a primeira infância à juventude, desses mecanismos de auto-controle.

Sutherland e Cressey (1978), atendo-se igualmente ao desafio de explicar a delinquência juvenil, situam o problema em termos de aprendizado de técnicas do crime (associação diferencial). Sampson e associados (ROBERT; JOHN, 2003; SAMPSON; LAUB, 1990, 1992, 2005) apontam para questões do curso de vida de jovens. Em ambas as perspectivas, a existência de grupos de delinquentes e a maior interação entre jovens não delinquentes com esses torna-se central para explicar as taxas de crimes. Todavia, explica-se como a delinquência juvenil se mantém, não como é criada.

Conforme a Teoria das Atividades de Rotina (COHEN & FELSON, 1979), os autores acrescentam um complicador adicional à interpretação das taxas de crimes, tais como de roubos e furtos. Segundo os autores, as taxas de crimes variam em função da interação entre agressor e vítima no espaço e no tempo; das facilidades com que ações são levadas a termo por conta da ausência de meios de proteção; e do incremento no número de objetos a serem roubados em função do crescimento da riqueza social em geral.

Já para a Teoria Econômica do Crime (BECKER, 1968), a variação das taxas estaria relacionada aos ganhos das atividades criminais frente ao mercado de trabalho legal. Assim, uma maior propensão a crimes contra o patrimônio, foco dessa teoria, decorreriam da piora das atividades econômicas legais e dos cálculos individuais que os indivíduos fariam comparando os ganhos das atividades legais vis à vis as ilegais. Para alguns indivíduos, crimes econômicos passam a compensar na medida em que haja uma piora nas condições de vida no mercado de trabalho formal.

Como situar-se frente a tão vastas e instigantes perspectivas? O sensato é compreender que os processos sociais que envolvem a inserção criminal individual e altas taxas de crimes em certas localidades urbanas envolvem uma compreensão situacional. Ou seja, uma análise refinada destas causalidades levaria à compreensão de que as interpretações não seriam mutuamente excludentes. E seja com uma ou outra teoria – ou mesmo várias –, olhar a floresta sem perder de vista as árvores é o que surge como condição necessária para compreender as teorias da criminalidade; o mesmo se pode dizer ao se analisarem as comunidades e os indivíduos nela inseridos à luz das teorias.

O crime compensa a partir de certa estrutura de (falta de) oportunidades, em que os jovens são

empurrados para grupos de delinquentes juvenis ou neles são mantidos em função da baixa filiação familiar ou escolar; por serem estigmatizados (Teoria dos Rótulos), e pela ausência de referências e de estímulos positivos. Tal situação reforça os vínculos desses jovens com outros criminalmente inseridos pelo simples fato de que esse é o grupo no qual eles são aceitos e que torna possível criar sua “identidade”. A incapacidade das famílias, escolas e da política social em reforçar laços sociais e prover um clima tranquilo de socialização termina por manter essas mesmas famílias e indivíduos distantes do mercado de trabalho formal e da esfera de proteção do Estado.

Famílias visíveis nas estatísticas de precarização do trabalho ou analfabetismo funcional, por exemplo, terminam por criar jovens invisíveis nas políticas sociais, mas visíveis, mais tarde, nas estatísticas de crimes, tais como roubos, tráfico de drogas e, em especial, como vítimas de homicídios. Ao ultrapassar a barreira da lei, tal invisibilidade é quebrada. O que antes era invisível como potencial humano, por um possível vínculo com a escola, – ou mesmo como estatística de pobreza urbana – se torna ameaça social a partir da criminalidade. Mantendo um círculo vicioso, condições precárias de vida tornam a inserção criminal atraente, principalmente para os jovens. .

Capilaridade de redes criminais e tensão social teriam maior facilidade de capturar - para atividades ilícitas - os jovens com baixo empoderamento, maior privação relativa e sentimento de oportunidades bloqueado. Isso decorre de situações de maior fragilidade pessoal, familiar e comunitária nas localidades em que vivem esses jovens, fatores esses que a bibliografia identifica como baixa eficácia coletiva. Em contrapartida, embora seja sua meta formal ressocializar, o mecanismo de penalização, se não é capaz de repor os frágeis laços sociais dos jovens com redes sociais positivas, terminará por recompor e reforçar um novo ciclo de inserção criminal.

Em função da maior complexidade social e da maior desigualdade, todos esses fatores ocorrem mais intensamente nos grandes centros urbanos do que em cidades pequenas e médias, ou no campo em geral². Todavia, nada há de impressionante nisso. Surpreendente mesmo é que, em contextos de grande desigualdade social no meio urbano, grande parte dos jovens em áreas de maior vulnerabilidade não necessariamente se insere em crimes. Na realidade, basta que uma parcela pequena de jovens residentes nessas áreas esteja criminalmente inserida para que sejam altas as altas taxas de homicídios nessas localidades.

²Um comentário adicional é que o fenômeno recente de expansão da criminalidade para cidades pequenas e medias deve ser visto, em parte, como efeito do modo como as dinâmicas urbanas, impactando em termos de velocidade das transformações sociais, interpenetram-se no campo. A consequência é que as dinâmicas de crimes no campo tornam parecidas com as das cidades, até por que as diferenças entre os modos de vida diluem-se com as transformações culturais que aproximam esses espaços – campo e cidade.

3. FATORES EXPLICATIVOS DA REDUÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS EM SÃO PAULO

Quatro fatores explicativos disputam a primazia na explicação deste fenômeno. São fatores complementares e não excludentes que buscam aporte teórico e empírico para nortear ações de políticas públicas no enfrentamento da criminalidade. Destacam-se (I) o aumento das taxas de encarceramento, (II) o aumento do investimento nas polícias, (III) o investimento em políticas preventivas e as (IV) o decréscimo da população juvenil.

3.1 - AUMENTO DAS TAXAS DE ENCARCERAMENTO

Nessa seção será concentrada atenção a dois fatores. O primeiro deles relaciona-se aos fundamentos técnicos e teóricos do trabalho de Nadanovsky (2009), o qual atribui ao impacto do encarceramento a causa precípua da redução das taxas de homicídio em São Paulo. Chama-se a atenção, em seguida, ao micro-fundamento do impacto da ação policial e do encarceramento na redução de homicídios. Embora possam ser tomados como iguais, será mostrado como esses dois fatores distinguem-se, tendo em conta a redução das taxas de homicídios no Estado de São Paulo.

Embora no seu estudo o autor detecte uma correlação positiva entre essas variáveis, ele mesmo admite, do ponto de vista estatístico – o risco de uma correlação espúria uma vez que “correlação não é causalidade” . Faltou ao autor, portanto, definir mais claramente o micro-fundamento dessa causalidade. Assim, o problema da implicação do encarceramento na diminuição das taxas de homicídios não é apenas de determinação estatística.. Na verdade, o problema também é de ordem teórica, relacionada à conexão lógica entre as variáveis.

Dado que crimes diversos possuem dinâmicas diversas, o aumento do encarceramento pode não ter qualquer impacto na diminuição de alguns tipos de crimes, ainda mais na redução de homicídios. Um exemplo são os chamados crimes de roubo e tráfico de drogas e seu impacto nas dinâmicas de homicídio. O impacto dessas atividades criminosas sobre o número de homicídios decorre do modo com que criminosos exercem suas atividades; dos meios pelos quais resolvem seus conflitos; ou pelo efeito sinérgico dessas atividades ilegais sobre outros crimes.

Um primeiro problema encontra-se na produção das estatísticas de diferentes tipos de crimes.

Aumento de crimes contra roubo e tráfico pode expressar um aumento das notificações em função de maior confiança nas Polícias, ou mesmo um maior empenho das polícias em tomarem registro dessas, sem que necessariamente o crime em si tenha aumentado. Igualmente complexo, o aumento do tempo das penas e do número de apenados pode não impactar nas taxas de crimes se o encarceramento não for seletivo e eficaz.

Considerando esses fatores, não se trata simplesmente do impacto do encarceramento em geral sobre as taxas de homicídios, em particular. Na verdade, o encarceramento seria condição necessária, mas não suficiente, para a redução dos crimes de roubos, de tráfico de drogas, e de homicídios. Em resumo, é necessário um micro-fundamento que sustente tal relação. No caso, o micro-fundamento sob a ótica da ação policial apontado para o caso de São Paulo, relaciona-se ao aumento do aprisionamento de homicidas contumazes, no qual essas prisões impactam na diminuição da propensão desses homicidas virem perpetrar novos homicídios e na dissuasão sobre demais homicidas em virem a cometer novos crimes.

Em resumo, o aprisionamento de homicidas teria impacto mais decisivo na redução das taxas de homicídios que meramente o aumento da população prisional em geral. Segundo análises de atores que participaram do processo (FURUKAWA, 2008; KAHN, 2007), foi isso o que ocorreu no Estado de São Paulo. Essa relação causal não é dada, obviamente, pelas taxas macro, não podendo ser captada a conexão lógica somente interpondo resultados de testes estatísticos. Pesquisas que captem esse efeito devem se focar na priorização dos homicídios, no âmbito micro, no trabalho de investigação policial e na celeridade do judiciário em punir esse tipo de crime.

O teste das variáveis proposto por Nadanovsky (2009) deveria se relacionar ao efeito de curto prazo nas variáveis, e não ano a ano, pois não se sabe precisamente, pelo efeito da variação da pena, se a diminuição se deu de fato em função do aprisionamento ou da mudança de escolhas de criminosos. Se o autor deseja calcular o efeito da pena sobre a propensão de homicidas virem a cometer novos crimes, seria necessário ater-se ao efeito do aprisionamento de homicidas sobre a variação das taxas de homicídio no tempo longo, bem como o dissuasório sobre a propensão de novos homicídios no tempo curto.

Assim, o uso de teste de causalidade de Granger (1969) para uma coleção de apenas 10 pontos (cobrindo os anos 1996-2005) mostra-se metodologicamente inapropriada, não somente pelo número reduzido de unidades de análise, mas também pelo fato de que não

questão refere-se à dimensão econômica, dos custos do encarceramento frente a outras medidas de contenção criminal. São citadas, para tanto, duas avaliações de acadêmicos que se ativeram ao caso dos EUA:

A relação entre aprisionamento e crime é complexa. Os pesquisadores têm se esforçado para quantificar com precisão o quanto o grau de redução da criminalidade pode ser atribuído ao aumento das taxas de aprisionamento. Dentre os muitos desafios associados com o tema [...] podem ser descritos: a distinção entre diferentes estados e as tendências nacionais, diferentes medidas de criminalidade e da vitimização considerando diferentes períodos de análise. Além de encarceramento, os estudos identificaram uma série de fatores que podem afetar a criminalidade, isso inclui tendências econômicas, taxas de emprego, idade, demografia, taxas de abuso de drogas e variação geográfica [...] (KING et al., 2005, tradução nossa).

E afirma mais adiante que:

O aumento de encarceramento ignora abordagens mais eficazes e impõe um pesado ônus sobre os tribunais, sistema carcerário e a sociedade, proporcionando, ao contrário do que se esperaria, um impacto marginal sobre a criminalidade [...] (KING et al., 2005, tradução nossa).

Essas ponderações são profundamente desalentadoras, especialmente sob a consideração de serem originárias de um país com enorme população prisional, e com larga experiência nessa política; com experiências diversificadas no tratamento da criminalidade e da população prisional; e cuja riqueza em alguns governos subnacionais permite altas taxas de encarceramento.. Longe da certeza dos que advogam o encarceramento como solução terminativa para a redução de crimes, é necessário observar que a experiência brasileira tem sido pautada pelo encarceramento indiscriminado, e sem o acompanhamento de políticas necessárias à sua efetividade como ação punitiva e de ressocialização. O adágio popular que identifica as penitenciárias como “universidades do crime” considera sabiamente que, ao invés de ressocializar, a ineficiência do sistema prisional leva ao fortalecimento de organizações criminosas dentro e fora dos presídios.

A reforma do sistema prisional no Brasil não pode desconsiderar a reincidência criminal e as

consegue apreender bem o efeito do aprisionamento sobre a redução das taxas de homicídios. Ora, se a intenção é captar o efeito do encarceramento no tempo longo, ou seja, na propensão à reincidência de homicidas, deve-se lembrar, ademais, que as penas envolvendo homicídios são de 30 anos (pena máxima, segundo o Código Penal). Se sua intenção é captar o efeito de dissuasão sobre outros homicidas, então seria necessário mudar a unidade de análise para meses, e não anos.

Embora Nadanovsky capte o efeito de correlação e proponha a idéia de que existam fatores ecológicos, não lista que fatores seriam esses, o que termina por enfraquecer a idéia de causalidade teoricamente captada. Falta ao estudo informações que apontem para o conjunto de ações ecológicas – associadas ou não ao encarceramento – que foram executadas ao longo dos processos de intervenção. A discussão sobre tais medidas será feita nos tópicos seguintes.

Portanto, tomar o encarceramento como medida principal de redução de crimes, ou mesmo de redução das taxas de homicídios, sem levar em conta o nexos causal dessa medida, termina por incorrer em riscos diversos, principalmente o encarceramento indiscriminado e sem medidas alternativas ou que dêem suporte aos encarcerados. Atento a essa questão Furukawa (2008) lembra que a separação dos detentos em presídios distintos em função da facção criminosa, bem como a adoção do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) para os detentos de maior periculosidade, veio a ser um meio importante para a redução de homicídios dentro do sistema prisional. Cita, nesse sentido, que fora uma medida bem sucedida a criação de Centros de Referência para criminosos de baixa periculosidade, o que levou à redução de rebeliões. Inversamente, todavia, como efeito não esperado da política massiva de aprisionamento, ocorreu o crescimento da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) nos presídios paulistas.

Tais ações mostram que a política prisional paulista envolveu certa diversidade de experiências, o que chama a atenção para a necessidade de se agregar às medidas de encarceramento ações que propiciariam a ressocialização dos apenados, de modo a obstar a carreira criminal. Esta é a função do sistema de justiça. Até mesmo devido à saliência com que ex-detentos são vítimas de homicídios frente ao restante da população, a meta jurídica de reinserção social do transgressor da Lei, sobretudo dos que cometem crimes leves, deve ser levada à risca. A meta de reinserção social significa, sobretudo, a possibilidade do exercício por parte dos ex-detentos de atividades profissionais no mercado de trabalho legal, sem o qual o retorno a atividades criminais tenderia a ser maior.

Embora a questão da efetividade seja importante em si mesma para ser levada em conta, outra

práticas efetivadas no interior do sistema que levam a tanto. Na verdade, tomar o encarceramento como medida principal de redução de crimes tem sido, no Brasil, um meio pelo qual são desconsiderados os fatores que imputam a inserção criminal, e a baixa eficácia das políticas punitivas frente às políticas preventivas. Replicar acriticamente medidas de encarceramento de outros países sem considerar a sustentabilidade econômica e social, ou mesmo a meta de prover o Estado de mecanismos de ressocialização dos indivíduos que se encontrem sob sua guarda, tende a levar no mínimo a resultados tão incertos quanto os apontados para o caso dos Estados Unidos.

Isso não significa que a experiência de São Paulo nesse quesito seja improdutiva, mas tem custos financeiros e sociais aos quais os governos deveriam refletir a respeito. Esses custos não são iguais para todos os estados da Federação. Embora todos desejem a redução de crimes, notadamente homicídios, o encarceramento de homicidas tende a ser eficiente nesse quesito, mas não significa que a mesma medida possa ser aplicada a todos os crimes e criminosos, indiscriminadamente. Sobre os crimes leves, conforme o Código Penal, o encarceramento não pode ser visto como a única medida necessária à diminuição das taxas de crimes.

3.2 - MODERNIZAÇÃO DAS POLÍCIAS

A hipótese da modernização das polícias é seguramente importante e não deve ser desmerecida no processo de redução da criminalidade. Embora não descarte outras hipóteses, essa tese é defendida com maior ênfase por Kahn (2007) – assessor da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo – e, em menor escala, por Furukawa (2008) – Secretário de Administração Penitenciária no período 1999-2006. Segundo Kahn, a lista de inovações na gestão das polícias é extensa e atingiria aspectos importantes do trabalho policial. A este respeito cita as principais mudanças que teriam ocorrido, cumulativamente, ao longo da década:

- a criação do Infocrim, para georreferenciamento das ocorrências criminais (1999), expandido para toda a região metropolitana, Santos, Campinas e todos os municípios sede de departamento;
- a criação do Fotocrim, com o cadastro de mais de 300 mil criminosos procurados, cumprindo pena ou presos em flagrante (1999); o que permite informar a identificação fotográfica, modus operandi e região de atuação dos suspeitos de crimes e facções criminosas (2002);

- a adoção do método Giraldi de tiro defensivo, usado para controlar o uso excessivo da força (1999);
- a criação do Disque-Denúncia para receber informações sobre crimes e criminosos da população (2000);
- a criação da rede INTRAGOV, que implantou links para comunicação entre todas as companhias da PM no Estado bem como em unidades da Polícia Civil (2000);
- a criação da Delegacia Eletrônica para facilitar a notificação de crimes pela população, como furto de veículos, documentos e celulares (2000);
- a criação das Delegacias participativas, para melhorar o atendimento e a eficiência investigativa (2000);
- o Plano de Combate aos Homicídios do DHPP, com ênfase na captura de homicidas contumazes (2001); o Copom-on line para análise em tempo real dos chamados ao 190 (2001);
- as desativações das carceragens policiais na Capital, liberando policiais para o trabalho de investigação (2001 em diante);
- o programa Bem-me-quer para atendimento de mulheres vítimas de violência sexual (2001);
- a compatibilização territorial das áreas de atuação das polícias civil e militar;
- a elaboração dos POPs (Procedimentos Operacionais Padrão) para uniformizar o atendimento de diversos tipos de situações pela Polícia Militar;
- a contratação dos Soldados Temporários e da liberação do efetivo que fazia guarda nas muralhas dos presídios;
- integração dos cursos superiores de polícia para promoção aos cargos de delegado de 1º classe ou coronel;
- a criação do DIPOL e seu programa de escutas Guardiã (2003);
- o sistema Ômega de investigação, permitindo o cruzamento e visualização de relacionamentos entre criminosos, ocorrências, telefones, contas bancárias, etc. (2004);
- a versão 3.0 corporativa do SIOPM, para o despacho de viaturas, em funcionamento nas 55 maiores cidades do Estado e que permite o armazenamento de informações sobre pessoas, armas e veículos e gera estatísticas para o planejamento do policiamento ostensivo (2004);
- as Bases Comunitárias Móveis, complementando as antigas bases fixas e postos policiais;
- a reestruturação e criação dos novos comandos e departamentos policiais no interior, como os Deinters/ CPI 8 e 9 (2005);

- o programa de policiamento com motocicletas nos principais corredores ROCAM (2005), dando mobilidade e prevenindo crimes contra o patrimônio;
- o Observatório de Boas Práticas Policiais, coletando e disseminando experiências bem sucedidas de prevenção ao crime (2005);
- as operações Saturação conduzidas pelo Bpchoque em áreas controladas pelo tráfico (2006);
- as pesquisas de vitimização para estimar as taxas reais de criminalidade na RMSP (2006);
- o projeto Phênix de identificação de Suspeitos, inclusive pela voz (2006);
- a criação formal da Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, mais de 800 em todo o Estado, em funcionamento desde 1983 (2006);
- o Sistema de Mapeamento de Suspeitos, que usa o conceito de perfil geográfico para definir a provável área de residência de um suspeito (2007);
- a digitalização dos sistemas de comunicação, evitando que os criminosos ouçam a transmissão nos rádios policiais e permitindo a transmissão de dados, voz e imagens (2007).

À primeira vista, a interpretação acima parece apontar que os resultados adviessem de ações estrategicamente pensadas no âmbito da segurança pública. Em certa medida foi o que ocorreu. O crescimento da criminalidade na década de 1980 e 1990, o elevado contingente das corporações policiais, o peso econômico de São Paulo, a disponibilidade de quadros técnicos e gerenciais, bem como a busca de referências nas estratégias de policiamento de outras metrópoles do mundo significou a junção da profundidade do problema, mas também um firme posicionamento político e o uso da capacidade técnica à disposição do Estado.

Em grande parte, foram adotados modelos de policiamento inspirados na moderna polícia de Nova Iorque. Essa, na verdade, consiste a principal mudança, sem a qual, de pouco valeriam os investimentos na adequação e modernização tecnológica. O modelo Compstat significou, do ponto de vista da organização policial, a mudança da gestão burocrática para a gestão por resultados.

A compatibilização das áreas territoriais entre as Polícias Civil e Militar, bem como a responsabilização dessas corporações pelos indicadores de crimes, notadamente os homicídios e roubos, levou a modificação de procedimentos que permitissem não somente modernizar as corporações do ponto de vista da gestão, mas também mensurar a eficácia e a coordenação de trabalhos de policiamento ostensivo e investigativo entre as Polícias Civil e Militar.

Furukawa (2008) destaca a importância das mudanças organizacionais, mas também o quão difícil fora a implantação. O impacto dessas medidas mostra que soluções tecnológicas não geram milagres, nem podem ter sucesso caso não haja uma cultura institucional de gestão que as incorporem no trabalho cotidiano. O principal desafio, segundo avalia, consistiu em priorizar os fatores técnicos em detrimento de questões políticas e corporativistas. A modificação das normas, procedimentos e rotinas de trabalho impactou diretamente nas culturas organizacionais das corporações.

Desse modo, o sucesso da adoção de tecnologias dedicadas à redução de crimes deve-se não apenas à compra de tecnologia, mas sim ao processo paralelo de mudança de regras e da cultura institucional que acompanhou a mudança tecnológica. Isso permitiu priorizar tanto o policiamento ostensivo/preventivo, quanto o papel investigativo da Polícia Judiciária. No Estado de São Paulo essa associação entre tecnologia e mudança na cultura institucional se deu com a adoção de mecanismos de gestão por resultados, com o uso intensivo de pesquisas e com a definição da política por meio de critérios tecnicamente embasados.

Esse conjunto de medidas levou ao aumento do encarceramento e à implantação do Regime Disciplinar Diferenciado, dedicado a conter a atuação de organizações criminosas dentro dos presídios. Tais medidas não impediram a expansão da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) na primeira metade da década de 2000. A reação desorganizada e mesmo ilegal das polícias na crise do ano de 2005 mostrou-se como um sinal de pressões diversificadas nas polícias. A queda de Furukawa como Secretário de Administração Penitenciária e do secretário da Segurança, Saulo de Castro Abreu Filho em 2006 deveu-se, e muito, a tal confluência de situações (FURUKAWA, 2008).

Ao fazer um balanço da gestão e da situação da política de segurança, Furukawa lista uma série de questões em que sua gestão se concentrou e sobre as quais gestões posteriores e a sociedade deveriam refletir. Uma delas, como condição necessária ao aumento da efetividade, refere-se ao enfrentamento da corrupção interna às corporações policiais. Outra, refere-se ao fato de que o trabalho de investigação em geral estagna-se com o aprisionamento, quando na verdade os líderes de organizações criminosas persistem, de dentro das prisões, no comando de suas organizações ilegais.

Questões relacionadas ao pessoal da segurança pública, como treinamento e cultura institucional não direcionada a resultados, são igualmente apontadas como fator e, se não impeditivo, ao menos dificultador das mudanças gerenciais necessárias à modernização da segurança pública. Na sua gestão foram constatados desde o baixo número de policiais e

carcereiros até a ausência de investigadores, resistências corporativas e insulamento burocrático.

No que corresponde ao papel do judiciário (também com poucos profissionais), cite-se a falta de articulação que compreende o fluxo de entrada e saída dos indivíduos do sistema prisional. Segundo Furukawa, ao decidir sentenças de modo atomizado, o judiciário não teria um olhar sobre o conjunto dos problemas do sistema prisional.

Ao criar grandes unidades prisionais, distantes das famílias dos detentos e sem atividades específicas às demandas dos apenados, o sistema prisional adicionaria outros fatores que dificultam a ressocialização. A criação de presídios no interior levou a mudanças de famílias de apenados para perto das prisões, aumentando as tensões nessas cidades que passaram, posteriormente, a recusar a construção de presídios. O crescimento dos custos impactou no direcionamento de recursos de outras atividades para a manutenção da política prisional. Esse impacto financeiro fora tamanho que, citando o caso do presídio de segurança máxima de Presidente Bernardes, Furukawa tece a seguinte consideração:

[A criação de] Uma vaga no presídio [...] custou na época [em 2002] 45 mil reais. Uma única vaga. Um apartamento médio, de 50m², custava na época mais ou menos 55 mil reais. Ou seja, uma única vaga tem um custo altíssimo, que o país não suporta (FURUKAWA, 2008).

Apesar dos problemas evidentes, Furukawa conclui que o fortalecimento da inteligência policial, a criação de alguns centros de ressocialização para os detentos, a regionalização das ações no campo da segurança pública, a coordenação dos trabalhos das polícias civis e militares e o aumento da confiança institucional nas polícias (percebido pelo aumento do número de ligações ao disque denúncia), bem como o aumento do trabalho de prevenção, foram fatores importantes na sua gestão e que foram mantidos nas gestões subseqüentes.

Furukawa destaca que após a crise de 2006 o problema da segurança pública como política de Estado “saiu de cena”. Segundo ele, a ausência de debate qualificado sobre a questão diminuiria a accountability (interna e externa) do sistema prisional, das polícias e do sistema de justiça. A entrevista, publicada em março de 2008, mostra-se como um balanço das soluções, mas trata também das tensões que se acumularam no setor. Ao fim de 2008 (outubro), a greve da Polícia Civil por questões salariais e o posterior confronto entre esta e a Polícia Militar seriam um exemplo dessas tensões acumuladas.

3.3 POLÍTICAS SOCIAIS DE PREVENÇÃO

Atenção considerável foi dada, até o momento, à desigualdade e aos problemas sociais como fatores que explicam a criminalidade. Além do forte embasamento bibliográfico, um fator empírico que corroboraria nesse sentido é o fato de que localidades com maior vulnerabilidade social na capital e nas maiores cidades do Estado de São Paulo apresentam maior incidência de homicídios. A hipótese de que o aumento de medidas de prevenção e da efetividade das políticas sociais poderia impactar negativamente na criminalidade encontra forte apelo teórico. Todavia, isso não significa que mensurar o peso do investimento na política social para redução de homicídios em São Paulo seja simples.

Primeiramente, duas medidas preventivas são citadas como fatores que impactaram mais diretamente na redução de homicídios. Uma delas fora a adoção das medidas de restrição ao funcionamento de bares; outra se refere ao efeito da campanha de desarmamento. A associação entre localidade de homicídios e o fato das vítimas terem consumido álcool justificaria a primeira medida. O mecanismo causal, no caso da segunda, tem em conta o fato de que, em média, 90%, o instrumento utilizado foram armas de fogo.

Ao que se sabe, as medidas restritivas ao funcionamento de bares não tiveram implantação e efeito uniforme em todos os municípios. No caso de medidas restritivas a posse de arma de fogo, a percepção é de que o plebiscito sobre a restrição ao comércio de armas de fogo (2005) e campanhas de desarmamento, junto com o endurecimento da apreensão por parte das polícias tiveram o efeito de diminuir a quantidade de armas em circulação. Isso, por sua vez, diminuiria seu uso em situações de tensão, bem como furtos e roubos que levariam tais armas ao mercado ilegal e à mão de criminosos.

Apesar da importância evidente, permanece o problema de como mensurar o efeito dessas na redução das taxas de homicídios. Por um lado, a dificuldade consiste em isolar tais ações de outras ações preventivas ou repressivas para o controle da criminalidade; por outro, o problema está em definir o grau de uniformidade de implantação dessas medidas internamente ao Estado de São Paulo.

Complementarmente às duas medidas preventivas citadas, projetos de intervenção social, em especial aqueles sob o título do projeto Virada Social, tem sido considerados importantes na redução de crimes. Todavia, o projeto Virada Social só veio a ser implantado sistematicamente em regiões de alta vulnerabilidade social da metrópole paulista a partir de 2005, tempo insuficiente, portanto, para mensurar o efeito dessas ações na redução de crimes. Houve, em muitos casos, ações articuladas por Organizações Não Governamentais (ONG's), grupos

empresariais, movimentos sociais e religiosos e mesmo prefeituras, porém sem articulação com a política de segurança.

Ações sociais certamente levam a alguma melhoria das condições dos indivíduos nas localidades atendidas e, em tese, possuem algum impacto positivo na prevenção criminal. O seu impacto, porém, não é tão evidente, uma vez que tal efeito ainda não foi medido em sua magnitude. Seria necessário, para responder essa questão, a análise das séries históricas de crime de cada localidade, o que permitiria saber se de fato houve algum resultado de curto prazo por decorrência da implantação dessas políticas.

Desse modo, os projetos sociais, em especial o projeto Virada Social, articulado entre governo do Estado e prefeitura de São Paulo, podem ser compreendidos – sem perda de precisão – como importantes na manutenção da tendência declinante de homicídios. A razão disso é que, ao atuarem na estrutura social das localidades com maior número de homicídios, afetam principalmente os fatores que mantêm o baixo controle social comunitário, e a inserção criminal de crianças e jovens. A correção do déficit de políticas sociais significa a presença do Estado vis a vis o controle do território por grupos ilegais.

Implantado nas localidades em que o Índice de Vulnerabilidade Social é alto (níveis cinco ou seis, de acordo com os indicadores da Fundação Seade) o projeto Virada Social inicia com repressão - em que a operação Saturação, de 90 dias, dedica-se a captura de criminosos -, para, em seguida, serem iniciadas as ações sociais. A lista de ações envolve frentes de trabalho para reativar a economia local com: contratação de moradores das localidades selecionadas e criação de empregos provisórios para a gestão do programa. O objetivo é o fortalecimento dos laços comunitários, ao promover a criação de redes sociais e confiança institucional duradoura, dentre outros.

É perceptível a dificuldade de diferenciar o projeto de políticas de repressão das políticas econômicas ou políticas sociais focadas em territórios vulneráveis. Talvez o sucesso se dê precisamente por reunir todas elas, corrigindo assim o déficit de políticas de Estado para com as comunidades atendidas. Em termos teóricos, todavia, impõe-se mesmo a necessidade de definir o que seriam as políticas de prevenção.

Ações coercitivas tem em comum a efetividade da punição, a função de retirar criminosos das ruas, e a função de dissuasão por decorrência da diminuição da impunidade. Políticas “preventivas” atuam sobre o grau de empoderamento (SEN, 2000) comunitário, familiar e dos jovens, todos no plano micro, ou seja, no âmbito dos grupos sociais e dos indivíduos passíveis de serem cooptados pelo crime ou de serem vítimas diretas dele. Quaisquer que sejam seus

rótulos gerenciais – Fica Vivo, em Belo Horizonte, Virada Social, em São Paulo, ou congêneres - podem ser compreendidos nesse sentido.

É importante observar que os programas visam fazer com que não apenas as políticas sociais funcionem, mas também que se dê atenção especial a grupos de risco. Ressaltem-se os investimentos realizados prioritariamente nas escolas e em prol dos jovens que estão fora das escolas, com transferência de renda necessária para que terminem o ensino fundamental e o médio. Tal fator possui uma força importante, pois mira suas metas sobre aqueles que são mais vitimados pela criminalidade ou correm o risco de adentrarem nesta.

Em 2008 o investimento foi da ordem de R\$ 69 mi, e alcançou quase 95 mil jovens, compondo um custo de cerca de R\$ 700,00 por jovem/ano. Os efeitos esperados de longo prazo implicam colocar na economia uma mão-de-obra jovem mais consciente de seus direitos, mais participativa e com visão de futuro para fazerem as escolhas que considerem legítimas para as suas vidas. Embora não se tenham dados para serem comparados, é crível que tal custo, de longe, seja muito inferior ao de um presidiário/mês nas carceragens do Estado. Nesse sentido, as principais características desse modelo são (2008):

Quadro 1: Ações em Paraisópolis

Infra-Estrutura	Estratégias: Aumento e melhora da oferta de serviços			
<p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Construção de unidades habitacionais ■ Reformas e manutenção de espaços e iluminação públicos ■ Regularização de Coleta de Lixo ■ Melhoria da estrutura de transporte ■ Construção e reformas de equipamentos públicos: saúde (núcleo e UBSs), assistência social (CRAS e CREAS), educação (CEU e creche), cultura (Casa da Cultura), segurança (Batalhão) e cidadania (CIC) ■ Limpeza de córregos ■ Pavimentação de vias ■ Projeto Urbanístico – SEHAB ■ Melhoria da rede de abastecimento de água e da rede de esgoto ■ Abertura e melhoria de ruas e vielas 				
Inclusão	Estratégias: Qualificação do uso ou acesso a bens e serviços			
<p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliação de Programas de Transferência de Renda ■ Capacitação profissional ■ Ampliação dos serviços de saúde ■ Incentivo a espaços e atividades educativas, culturais e esportivas ■ Inclusão digital ■ Acesso a serviços de registros <p>Programas/atores:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ação Jovem ■ Renda Cidadã ■ CRAS ■ CREAS ■ Acessa Escola ■ Posto Poupatempo ■ Jornadas de Cidadania </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Esporte Social ■ PROERD ■ Aprendendo com Saúde ■ Biblioteca Itinerante ■ Jovem Cidadão ■ Ler e escrever ■ Mãe Paulistana </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ■ Jovens Construindo a Cidadania ■ Centro de Convivência da Família ■ Centro para Criança e Adolescente ■ Espaço vivencial de trânsito ■ Time do Emprego ■ Virada Esportiva ■ Circo-Escola </td> </tr> </table>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação Jovem ■ Renda Cidadã ■ CRAS ■ CREAS ■ Acessa Escola ■ Posto Poupatempo ■ Jornadas de Cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esporte Social ■ PROERD ■ Aprendendo com Saúde ■ Biblioteca Itinerante ■ Jovem Cidadão ■ Ler e escrever ■ Mãe Paulistana 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jovens Construindo a Cidadania ■ Centro de Convivência da Família ■ Centro para Criança e Adolescente ■ Espaço vivencial de trânsito ■ Time do Emprego ■ Virada Esportiva ■ Circo-Escola
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação Jovem ■ Renda Cidadã ■ CRAS ■ CREAS ■ Acessa Escola ■ Posto Poupatempo ■ Jornadas de Cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esporte Social ■ PROERD ■ Aprendendo com Saúde ■ Biblioteca Itinerante ■ Jovem Cidadão ■ Ler e escrever ■ Mãe Paulistana 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jovens Construindo a Cidadania ■ Centro de Convivência da Família ■ Centro para Criança e Adolescente ■ Espaço vivencial de trânsito ■ Time do Emprego ■ Virada Esportiva ■ Circo-Escola 		
Sustentabilidade	Estratégias: Estímulo à participação comunitária, geração de trabalho e renda, manutenção dos serviços públicos e ações pelo meio ambiente			
<p>Programas e ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Rua de Lazer ■ Clube escola ■ Parque Paraisópolis ■ Parque Linear ■ Centro Comunitário de Educação Ambiental ■ Uso Racional de Água (PURA) ■ Programa Córrego Limpo ■ Observatório de Políticas Públicas com ênfase no combate à violência ■ Cinema a céu aberto ■ SUTACO ■ Zelador de Praças ■ Aplicação de Ecâmetro ■ Criação do Conselho de Direitos Humanos na Subprefeitura de Campo Limpo ■ Treinamento em Direitos Humanos para os Agentes Comunitários do Programa de Saúde da Família ■ Entrega parcial das Unidades Habitacionais (SEHAB) ■ Desenvolvimento de ações voltadas a geração de renda desenvolvimento de cursos de capacitação através de parceiras com órgãos governamentais e não governamentais ■ Apoio as organizações locais para o desenvolvimento de projetos sociais/educacionais ■ Organização e Capacitação de Agentes Ambientais ■ Desenvolvimento de Campanha para redução do lixo e coleta seletiva ■ Ações voltadas ao pós urbanização e pós-ocupação 				

Fonte: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Governo estadual de São Paulo.

3.4 REDUÇÃO DA POPULAÇÃO JUVENIL

Defendida por Mello & Schneider (2007), a diminuição do percentual de jovens no conjunto da população de São Paulo emerge como um dos fatores que menos teria a ver com as ações dos governos no tempo presente, justamente por depender apenas das consequências decorrentes das transformações na estrutura etária,. Segundo os autores, o impacto desse fator seria tão grande que a variação de $\pm 1\%$ na população juvenil levaria a variação média de $\pm 5\%$ nos homicídios paulistas, compondo assim o fator de maior capacidade explicativa para a redução da taxa de homicídios (p. 20).

A influência da população juvenil na contribuição mais saliente para a criminalidade e para o contingente de homicídios é largamente conhecida na bibliografia criminológica internacional. Nesta perspectiva destacam-se enfoques diversos, em especial a teoria dos cursos de vida – *life course* –, atribuída originalmente a Sampson e outros (ROBERT, J.; JOHN, H., 2003; SAMPSON; LAUB, 1990, 1992, 2005).

O mecanismo causal é intuitivamente simples. Mantidas as demais variáveis constantes - e devido à preponderância da delinquência juvenil sobre o conjunto da criminalidade em geral - quanto maior o percentual de jovens no conjunto da população, maiores as taxas de crimes. Todavia, a questão que emerge daí é o que explicaria que localidades supostamente iguais em termos de percentual de jovens contem com diferentes taxas de crimes.

O primeiro problema se relaciona ao fato de que a própria inserção criminal é influenciada pela estrutura de oportunidades envolvendo o contexto de socialização. Nos subúrbios urbanos, mudanças estruturais tais como o efeito micro-sociológico de migrações populacionais e de transição demográfica e as consequências sociais das crises econômicas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, bem como a inefetividade ou ausência de políticas públicas, impactariam cumulativamente no tempo sobre a geração infantil e jovem, a qual, por sua vez, atingiria a vida adulta a partir de meados da década de 1990 e até a presente década.

Como resultado, o efeito da desigualdade urbana e o grau de precarização das condições de vida no passado teriam enfraquecido, no âmbito micro, o grau de segurança das famílias e comunidades, catalisando situações de tensão que diminuiriam a eficácia das famílias e das comunidades como *locus* seguros de socialização. Isto não ocorre da noite para o dia, mas culmina na facilitação do envolvimento criminal. O que acontece é a criação de um lento, e duradouro, efeito intertemporal correlacionado à formação de uma geração juvenil e seus impactos no presente. Assim, o efeito estrutural da diminuição do número de jovens deve levar em conta que a coorte etária nascida a partir de meados da década de 1970 e no início da década de 1980 carregaria maior propensão à vitimização nas décadas seguintes.

Assim, a causalidade não é apenas relacionada ao contingente demográfico. Não é apenas por haverem mais jovens que há maior propensão à elevação das taxas de homicídios, mas sim por que, tendo em conta essa coorte etária, ela tenha sofrido com maior intensidade os efeitos degradantes da socialização adversa a que foi submetida. Os jovens só podem aparecer como agressores – para os crimes em geral – e vítimas de homicídio – em particular – em função do fato de já o serem, em alguma medida, vitimados no curso de vida. A entrada em atividades criminais envolve um forte componente situacional que decorre do processo de socialização, ambiente comunitário, familiar, escolar e amigos, e não de uma escolha livre pautada em uma suposta racionalidade econômica universal.

Com isto, quando os jovens cometem crimes e são punidos com a intenção de ressocialização, o empoderamento individual, social (educacional, existência de redes de apoio e existência de referências positivas) e econômico (oportunidades reais de profissionalização e inserção no mercado de trabalho) vem a ser uma condição necessária para que esses indivíduos diminuam as chances de retornar ao crime, e que suas comunidades diminuam os fatores locais que levam a tal propensão. Trata-se de atuar diretamente sobre a propensão dos possíveis agressores, ainda jovens, se inserirem criminalmente ou de, uma vez inseridos, de aprofundarem sua inserção. A meta deve ser reverter a “tendência” com o empoderamento dos indivíduos, suas famílias e suas comunidades, ressignificando suas identidades e, por consequência, seus cursos de vida.

Isto chama a atenção para outro fator, relacionado à permanência das dinâmicas criminais em gerações subseqüentes. Não basta apenas a redução dos jovens na sociedade, é necessário que as condições de precarização que levaram ao aumento da inserção criminal por parte dos jovens em uma geração anterior sejam diminuídas na geração seguinte. Sem isto o crime diminui não apenas pela diminuição do percentual de jovens, mas também pela diminuição das condições precárias de vulnerabilidade e desigualdade urbana que levaram à inserção e à manutenção de inserção criminal de outros (mais) jovens em igual contexto de socialização.

A atenção especial aos jovens tem em conta que a inserção criminal se dá gradativamente em situações para as quais a estrutura de personalidade dos indivíduos durante a infância e adolescência não se encontra formada de modo a aduzir que a inserção criminal se trata de uma escolha racional, no sentido estrito do termo. Tanto a legislação penal quanto as políticas sociais reconhecem isto. Portanto, a preponderância da delinquência juvenil sobre a criminalidade em geral serve para reforçar a atuação prioritária das políticas sociais sobre os jovens e, de modo permanente, sobre os jovens do sexo masculino das áreas de maior vulnerabilidade social.

4. CONCLUSÃO

O presente texto discorreu sobre a redução das taxas de homicídios em São Paulo. Os resultados são alentadores, mas resta saber o peso dos fatores na redução dos crimes, questão esta a ser resolvida em estudos posteriores. O efeito combinado das intervenções, somado ao fator demográfico, certamente contribuiriam para a redução das taxas de homicídios.

Por hora é necessário compreender que análises uni-causais sobre criminalidade possuem, em geral, baixo poder explicativo. Tal fator termina por demandar tanto o esforço de agregação das explicações existentes quanto a execução de novas pesquisas. Um exemplo importante, não citado, relaciona-se ao impacto da expansão econômica pós 2003. Dados os limites do presente trabalho, esse aspecto não será aqui abordado.

Uma única ação ou projeto não é capaz de levar à redução das taxas de homicídios. O papel do Estado permanece central para que tal meta seja cumprida. Das medidas apontadas que teriam impactado na redução das taxas de homicídio, a diminuição da população juvenil é única que, embora seja um fator explicativo importante, não é controlável pelo Estado, não cabendo, nesse aspecto, qualquer mérito a este. Em todas as demais citadas, o papel do Estado é essencial.

Reforçando a centralidade do Estado mais do que a saliência de um ou outro fator específico de redução das taxas de homicídio, o que se deve concentrar a atenção é o fato de que muitas das intervenções contaram com certa continuidade ao longo de várias gestões. Essa continuidade das ações deve-se a prevalência de critérios técnicos que se cristalizaram ao longo de várias gestões de um mesmo campo político à frente do governo estadual e da capital paulista.

A ressalva é que não se trata necessariamente da continuidade de nomes ou de partidos, e sim da continuidade de projetos cientificamente fundamentados, projetos estes que articularam gestão, treinamento, regras institucionais e tecnologia. O fator continuidade de projetos é, antes, consequência de outro fator, da auto-reflexividade dos agentes à frente da administração pública e a da capacidade desses consolidarem o sentido de missão institucional e de criarem os mecanismos necessários para tanto.

O grande entrave na busca de soluções para o problema da criminalidade fora o enfrentamento ao insulamento do órgão de governo. A agenda da segurança pública demanda mais do que recursos financeiros, mas também a construção de uma cultura à altura da missão institucional, ou seja, inovadora, em busca de eficiência, e permeável às críticas.

No que remete às políticas sociais, duas críticas adicionais devem ser acrescentadas. A primeira é que critérios de efetividade devem ser aplicados tanto a políticas de prevenção quanto de repressão. Não abordado nos textos, esse tem sido um déficit na análise do efeito

das políticas sociais aplicadas no Estado de São Paulo. A ausência de estudos sobre o impacto das políticas sociais na redução de crimes é um fator que dificulta compreender o quanto tais ações tenham contribuído à redução das taxas de homicídios.

A outra é que as políticas de prevenção do Projeto Virada Social iniciaram-se apenas em 2005, aproximadamente seis anos após o início da redução do número de homicídios (1999). Este descompasso não deveria ocorrer, pois parece implicar um aumento de custos e entraves burocráticos e políticos a serem ainda superados. O preparo para medidas de efeito conjunto, acompanhado de uma política de indicadores, vem a ser, com isto, uma meta a ser alcançada por experiências de outros governos que visam a diminuir sua criminalidade.

A diminuição do número de crimes compõe uma via de mão dupla. O encarceramento deve ser pensado dentro de uma lógica centrada nos indivíduos assim como o deve ser nas demais políticas sociais. É papel do Estado, exercer a repressão qualificada sobre os que tenham ultrapassado a linha da lei. No entanto, deve fazê-lo interpondo os condicionantes para que aqueles que tenham ultrapassado, também com o apoio do Estado, retornem à legalidade.

Aos que se encontram perto da linha da criminalidade – por fatores relacionados ao ambiente em que vivem –, o Estado deve oferecer garantias e meios necessários para que as pessoas, em especial os jovens, possam ressignificar sua vida por meio da expansão de oportunidades e escolhas legítimas sobre seu futuro, expandindo o campo de liberdade e cidadania que buscam, distanciando-as, por consequência, do limiar da criminalidade em que se encontram.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAU, J. R.; BLAU, P. M. The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review*, 47(1), 114-119. 1982.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76(2): 169. 1968.
- CAMARGO, A. B. M. Mortes por Causas Violentas no Estado de São Paulo: a Influência das Agressões. *São Paulo em Perspectiva*, 21(1), 31-45. 2007.
- CAMARGO, E. C. G.; DRUCK, S.; MONTEIRO, A. M. V.; FREITAS, C. C.; CÂMARA, G. Mapeamento do Risco de Homicídio com Base na Co-Krigeagem Binomial e Simulação: um Estudo de Caso para São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 24, 1493-1508. 2008.
- CARDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e Desigualdade Social. *Ciência e Cultura*, 54, 25-31. 2002.
- CARVALHO, A. T. Medindo desigualdades sociais na mortalidade: uma comparação de métodos no município de São Paulo. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.
- COHEN, L. E. and M. FELSON (1979). "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach." *American Sociological Review* 44(4):588-608.
- DOURADO, E. M. B. Homicídios na Região Metropolitana de São Paulo. *Journal*, 16. 2006.
- FURUKAWA, N. O PCC e a Gestão dos Presídios em São Paulo. *Novos Estudos – CEBRAP*, 21-41. 2008.
- GOTTFREDSON, M. R.; HIRSCHI, T. A general theory of crime. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1990.
- GRANGER, C. W. J. Investigating Causal Relations by Econometric Methods and Cross-Spectral Methods. *Econometrica*, 34, 424-438. 1969.
- KAHN, T. Por que a criminalidade está em queda em São Paulo? São Paulo, 2007.
- KING, Ryan Mauer Marc and YOUNG, Malcolm. Incarceration and crime: a complex relationship (The Sentencing Project) . http://www.sentencingproject.org/doc/publications/inc_iandc_complex.pdf. January, 2005. 11 pages.
- LUZZO, L. B.; CARVALHO, S. N. D. Violência e Pobreza como Temas para a Produção de Estatísticas Públicas: Desafios à Reflexão Teórico- Metodológica. *São Paulo em Perspectiva*, 21, 29-38. 2007.
- MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Mudança Demográfica e a Dinâmica dos Homicídios no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, 21, 19-30. 2007.

- MINAYO, M. C. D. S. Seis Características das Mortes Violentas no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 26, 135-140. 2009.
- NADANOVSKY, P. O Aumento no Encarceramento e a Redução nos Homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. *Cadernos de Saúde Pública*, 25, 1859-1864. 2009.
- RESENDE, J. P. Crime social, castigo social: o efeito da desigualdade de renda sobre as taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. Unpublished Work. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.
- ROBERT J, S.; JOHN H, L. Life-Course Desisters? Trajectories of Crime among Delinquent Boys Followed to Age 70*. *Criminology*, 41(3), 555-592. 2003.
- ROLIM, M. Caminhos para a Inovação em Segurança Pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, a. 1 (Edição 1). 2007.
- SAMPSON, R. J.; LAUB, J. H. Crime and Deviance over the Life Course: The Salience of Adult Social Bonds. *American Sociological Review*, 55(5), 609-627. 1990.
- SAMPSON, R. J.; LAUB, J. H. Crime and Deviance in the Life Course. *Annual Review of Sociology*, 18(1), 63-84. 1992.
- SAMPSON, R. J.; LAUB, J. H. A Life-Course View of the Development of Crime. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 602(1), 12-45. 2005.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade* (L. T. Motta, Trans. 1. ed.). São Paulo: Companhia das Letras 2000.
- SOARES, G. A. D. De Quem é a Morte, Afinal de Contas? *Ciência & Saúde Coletiva*, 11, 1159-1161. 2006.
- TORRES, H. G.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITAR, S. Pobreza e Espaço: Padrões de Segregação em São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, 17, 97-128. 2003.

6. ANEXO:

Síntese dos estudos sobre os fatores explicativos para a redução da criminalidade em São Paulo

1 - Aprisionamento

(E. C. G. Camargo et al., 2008)

- Ator institucional: Governo do estado
- Causas da criminalidade: Não cita
- Variável dependente: Taxas de homicídios por 100 mil habitantes

Hipótese

Taxas de encarceramento ex ante explicam diminuição das taxas de homicídios ex post.

Nexo causal

Encarceramento incapacita criminosos (que poderiam cometer crimes) e dissuade outros a não cometerem.

Dados

População prisional e taxas de homicídios ano a ano

Teste empírico

Análise de series temporais com uso de teste de causalidade de Granger

Resultados

Correlação da ordem de 0,8 a 0,9 (alta) entre aprisionamento e diminuição das taxas de homicídio

Inconsistência teórica

O autor utiliza dados anuais das taxas(poucos pontos na série). Também não especifica o aprisionamento por tipo de crimes e a variação mês a mês, o fator explicativo no nível micro não fica claro

Inconsistência empírica

A questão não é quanto, por si só, se prende, e sim que aqueles que serão presos, somados ao modus operandum do sistema prisional impactariam na redução das taxas de homicídios. Ausência de estudos sobre a vida dos egressos do sistema prisional (reincidência)

Resultados não esperados

Aumento do encarceramento levou a formação do PCC dentro do sistema prisional, impactando no crime organizado fora das cadeias

Crítica

No nível micro, a conexão deve se dar pela saliência dos indivíduos criminalmente inseridos em serem, eles próprios, vítimas e homicidas.

2 - Investimento na política de segurança

(Furukawa, 2008; Kahn, 2007)

- Ator institucional: Governo do estado
- Causas da criminalidade: Não cita
- Variável dependente: Taxas de homicídios por 100 mil habitantes

Hipótese

Aumento da inteligência policial: (a) Infocrim-RMSP/1999 [unificação das bases de dados e intranet da segurança pública];(b) Disque-Denúncia-Estadual/2000; (c) Fotocrim-Estadual/1999; (d) Captura de homicidas contumazes - Estadual/2001; (e) Lei Seca RMSP/2001-2004; (f) ocupação em áreas de tráfico/2006; (g) evitar homicídios nas prisões

Nexo causal

Efeito sistêmico do aumento da eficiência da polícia diminuir o número de homicídios.

Dados

Relato de experiência institucional, relatórios de governo

Teste empírico

Embora haja percepção de mudança na gestão e na cultura organizacional, bem como modus operandi da ação das polícias (uniformização de procedimentos), não há avaliação do efeito parcial destas ações nas taxas de crimes.

Resultados

Inconsistência teórica

Inconsistência empírica

Ações situadas mais no âmbito da gestão e uma análise mais científica da criminalidade

Resultados não esperados

Aumento do encarceramento levou a formação do PCC dentro do sistema prisional, impactando no crime organizado fora das cadeias

Crítica

(a) Segundo o próprio secretário de segurança, não significou necessariamente em uma política pensada e articulando o ciclo da política de segurança e do sistema prisional; (b) alto custo do sistema prisional; (c) ausência de accountability e maior debate acadêmico sobre problemas e soluções; (d) desarticulação entre órgãos e equipes; (e) corporativismo;

3 - Diminuição da população juvenil

(Mello & Schneider, 2007)

- Ator institucional: Não existe (fatores demográficos - “onda jovem”)
- Causas da criminalidade: Não cita
- Variável dependente: Taxas de homicídios por 100 mil habitantes

Hipótese

Sendo os jovens mais propensos a cometerem crimes ou a serem vitimados, a diminuição dos jovens implicaria na diminuição das taxas de homicídio

Nexo causal

Quanto maior a queda no percentual de jovens, maior a queda nas taxas de homicídios.

Dados

Dados demográficos dos municípios paulistas e da cidade de São Paulo

Teste empírico

Análise de painel com dados de homicídios e percentual de jovens (decomposição por faixa etária – teste Oaxaca-Blinder)

Resultados

homicídios: o aumento de 1% na proporção de jovens entre 15 e 24 anos causa o acréscimo de 3,27% nos homicídios.

Inconsistência teórica

Um maior percentual de jovens é uma condição necessária, mas não suficiente, para o aumento do número de crimes. Soares (2005b) tem reforçado o crescimento urbano acelerado da cidade de São Paulo e outras no Brasil.

Inconsistência empírica

Uma vez que a coorte tende a carregar ao longo do curso de vida altas de homicídio, esta hipótese não é testada

Resultados não esperados

Crítica

Se a coorte etária nascida nos fins da década de 1970 e durante as décadas de 1980 e 1990 nas foi a responsável pelo incremento das taxas de homicídios, a interpretação equivocada é a de que tais características sejam naturalizadas nas vítimas e não, como efeito nelas coorte, do contexto de socialização adversa a que sofreram. Assim causas devem ser buscadas no *colapso das políticas públicas nos anos subsequentes ao regime militar* e as crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, que afetaram a eficácia do Estado para com as políticas públicas, emprego e o impacto dessas no núcleo familiar.

4 - Investimento em prevenção

(Relatórios de Governo)

- Ator institucional: Virada Social (governos estaduais e municípios)/ programas e projetos de governos municipais
- Causas da criminalidade: Vulnerabilidade social, tráfico de drogas, ausência de políticas públicas, desemprego familiar (educação, emprego, assistência social, saúde);
- Variável dependente: Taxas de homicídios por 100 mil habitantes

Hipótese

Analises de dados criminais (mapa de homicídios) e dados demográficos apontariam para uma relação alta entre vulnerabilidade e homicídio.

Nexo causal

Maior vulnerabilidade social impactaria criando oportunidades a inserção criminal de jovens

Dados

Analises de dados criminais (mapa de homicídios) e dados demográficos apontariam para uma relação alta entre vulnerabilidade e homicídio.

Teste empírico

Investimento em políticas sociais direcionadas as famílias pobres e aos jovens em especial. Incentivos ao empoderamento individual e comunitário por meio de (a) apoio ao término dos estudos por parte dos jovens, (b) evitar gravidez na adolescência, (c) Ampliação de Programas de Transferência de Renda (c) Capacitação profissional; (d) Ampliação dos serviços de saúde (e) Incentivo a espaços e atividades educativas, culturais e esportivas; (f) Inclusão digital; (g) Acesso a serviços de registros

Resultados

Por ser um plano de intervenção, há alta dependência de indicadores sociais (vulnerabilidade), articulação interna nos governos e articulação com população local, dependência de planejamento, informação e operadores qualificados;

Inconsistência teórica

Ausência de estudos específicos que mensurem o impacto das políticas sociais na inserção e reincidência criminal.

Inconsistência empírica

Os planos de intervenção (2007) foram implantados depois da redução das taxas de homicídios (1999) . O efeito dos mesmos implicaria em diminuir o efeito de inserção criminal dentre a população infantil e adolescente, bem como diminuir a reincidência;

Resultados não esperados

Crítica

Ausência de estudos que mensurem o impacto das políticas sociais na inserção e reincidência criminal. Assim, o efeito das políticas de prevenção só são passíveis de mensuração em termos de efeito se mantidas ao longo de uma geração e, com isto, comparadas com a redução da inserção criminal nas coortes etárias novas