

## O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Tulio Kahn<sup>1</sup>  
André Zanetic

### O ALARGAMENTO CONCEITUAL E INSTITUCIONAL DA QUESTÃO DA SEGURANÇA

Até recentemente o problema da segurança pública era compreendido como algo que diz respeito apenas ao governo estadual e, dentro dele, especificamente aos órgãos do sistema de justiça criminal: polícia, ministério público, judiciário e administração prisional.

O maior argumento para o não envolvimento na questão da segurança era o de que o artigo 144 da Constituição atribuiu ao governo Estadual a responsabilidade pelas polícias civis e militares. Assim, nesta concepção limitada de segurança, não haveria muito mais o que fazer nas esferas federal e municipal. O envolvimento federal nas questões de segurança resumia-se às ações da Polícia Federal, ao controle de algumas atividades – armas, empresas de segurança privada, etc – bem como a elaboração de Projetos de Lei no âmbito criminal e penal. No âmbito municipal, algumas poucas prefeituras mantinham Guardas Civis para a vigilância dos prédios municipais enquanto outras ajudavam de forma espasmódica as polícias estaduais, contribuindo com combustível, equipamentos ou empréstimo de imóveis.

Na última década, todavia, parece ter havido um alargamento da questão de segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual quanto administrativo: de problema estritamente policial passou a questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas. E este processo de alargamento ocorreu depois da Constituição de 1988, que em nada alterou o papel da Federação e dos Municípios na esfera da segurança, apesar da tendência municipalista em diversas outras esferas.

Em nível federal, são marcos desse processo de alargamento a criação da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1995, a criação do INFOSEG, do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 – que trouxe consigo o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública – com recursos anuais em torno de 300 milhões de reais para investimento em recursos humanos e materiais das polícias. Com relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública, assinala-se que ele abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com Guarda Municipal – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Isto significa que o governo federal viu como legítima e procurou incentivar deste então a atuação dos governos locais; é possível até que o FNSP tenha estimulado a criação de Guardas pelo país depois de 2000.

---

<sup>1</sup> A elaboração desta pesquisa só foi possível graças à colaboração e apoio de diversas pessoas e entidades. Agradeço em especial ao Ministério da Justiça pela bolsa concedida, à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo por me liberar durante a realização do projeto e ao Centre for Brazilian Studies de Oxford por me receber entre abril e junho de 2005. Inúmeras pessoas fizeram comentários e contribuições ao projeto, em especial Albert Fischlow e Nauro Campos, que se prontificaram a ler e comentar o texto.

Tabela 1  
Gastos do FNPS 2001-2004

Ano	Municípios	R\$
2001	74	18.732.539,9
2002	10	5.904.000
2003	6	10.309.264
2004	69	25.385.880,96
Total		60.331.684,86

Entre 2001 e 2004 o Governo Federal investiu cerca de 60 milhões de reais nos municípios (14 milhões apenas para a cidade de São Paulo) através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado a apresentação de projetos consoantes com a política de segurança pública do Governo Federal, e para tanto devia atender a algumas solicitações específicas, como possuir Guarda Municipal, realizar ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública.

A SENASP também tem orientado aos Municípios que elaborem um Plano Municipal de Segurança Urbana, composto de diagnósticos (área geográfica, problemas da região, principais crimes e ocorrências policiais, características sociais, econômicas, etc) dos problemas existentes e de ações relevantes para seu enfrentamento, abrindo a possibilidade de realização de convênio com a SENASP, tanto para os diagnósticos quanto para a realização de ações efetivas. O valor total dos projetos tem sido distribuído entre concedente e proponente, com 80% do valor total do projeto para o primeiro e 20% para o segundo, obrigando o município interessado a investir em segurança.

Paralelamente, os anos 90 também marcaram o envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança, através da criação ou ampliação das Guardas Cívicas, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança ou da regulamentação – através de Leis e Decretos Municipais de aspectos relevantes para a segurança, como o controle de bebidas alcoólicas, e a divulgação de serviços como o Disque Denúncia. Particularmente relevantes foram os investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo, focados especificamente na questão da criminalidade e da violência. Ou então o redirecionamento dos investimentos dos projetos sociais tradicionais para as áreas e grupos de risco, ou seja, levando explicitamente em conta o potencial preventivo das políticas públicas municipais. Esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento comunitário e orientado a problema – teorias que apontam também para a necessidade de incluir outros recursos – além dos tipicamente policiais – para a solução de problemas criminais.

O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera da segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou o endurecimento penal. O quadro abaixo dá uma idéia deste processo, analisando particularmente a Região

Metropolitana de São Paulo. Dos 39 municípios que fazem parte da RMSP, oito adotaram leis de incentivo à divulgação do Disque Denúncia e todos eles depois de 2001 – uma vez que o serviço entrou em funcionamento apenas em 2000. Igualmente, todos os 16 municípios com lei seca adotaram-na neste mesmo período. As guardas municipais são mais antigas, mas dos 27 municípios com guardas na RMSP, 17 criaram-nas a partir de 1991.

Tabela 2  
Crescimento da participação dos municípios da RMSP na segurança

	Antes dos anos 80	De 1981 a 1991	De 1991 a 2000	Depois de 2001	Total
Lei do Disque-Denúncia RMSP				9	9
Lei Seca RMSP				16	16
Guardas Municipais RMSP	2	8	13	4	27
Secretarias Municipais RMSP			3	9	12
Guardas Municipais no Estado de São Paulo (apenas as que sabemos a data)	7	18	20	6	51

Fonte: Fórum Metropolitano de Segurança Pública/Secretaria de Segurança Pública.

A criação do Fórum Metropolitano de Segurança em 2001, congregando os 39 prefeitos da região para trocar experiências comuns sobre o tema, sem dúvida colaborou para aprofundar este processo, que é anterior ao Fórum como sugere a tabela acima; a criação mesma do Fórum de prefeitos é consequência deste processo de intensificação da participação das prefeituras na segurança.

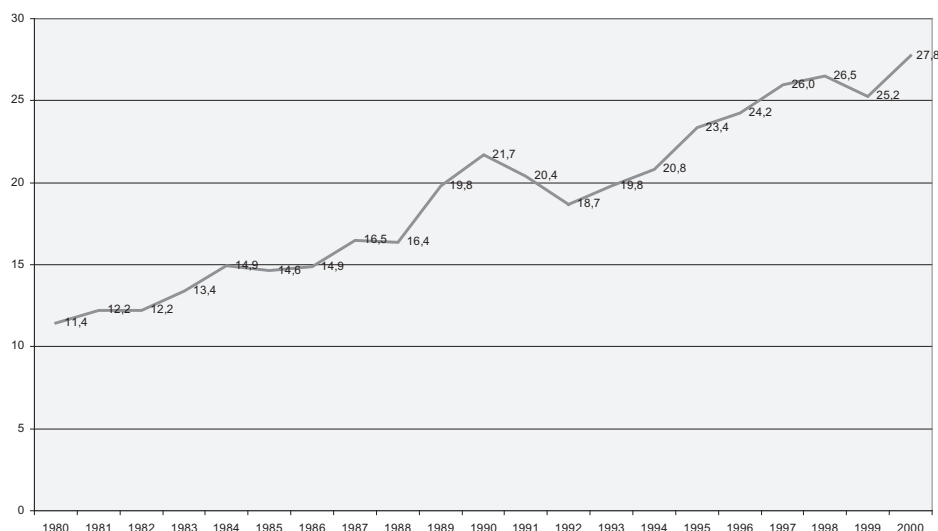
Merece menção também o fato de que neste período houve igualmente um crescimento vertiginoso do setor privado de segurança, principalmente empresas de segurança eletrônica e de vigilância patrimonial. Como veremos adiante, foi o crescimento da criminalidade e da sensação de insegurança nos grandes centros urbanos o elemento impulsionador de todas estas tendências.

### **RAZÕES DO SÚBITO INTERESSE SIMULTÂNEO NA QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Não foi por iluminação do espírito santo que todos resolveram dar as mãos para atacar o problema: políticos são em geral bastante sensíveis às preocupações de seus eleitores e tratava-se simplesmente de fazer alguma coisa ou voltar para casa nas próximas eleições.

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, governo federal e municipais começaram a intervir de forma mais intensa na segurança pública: 1) a criminalidade cresceu rapidamente em todo país nos anos 80, em especial os homicídios cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil hab. entre 1980 e 2000; 2) em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego; 3) juntou-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civil e militar.

Gráfico 1  
Taxa de Homicídios por 100 mil, de 1985 a 2000



Fonte: Datasus

As pesquisas de opinião pública sempre mostraram – como estas conduzidas pela Ipsos Opinion em 2003 e pela CNT/Sensus em 2004 – que para a população, embora o principal responsável pela solução dos problemas de segurança seja o governo estadual, que controla as policiais civil e militar – os outros níveis de governo também são co-responsáveis, principalmente a prefeitura. Parece haver a compreensão por parte da população de que a criminalidade tem inúmeras causas – desemprego, carências sociais – e que todos os escalões governamentais tem sua parcela de responsabilidade.

Tabela 3  
Principal responsável pela solução dos problemas de segurança na cidade

1º lugar	ago/03	Jun-04	
<b>Prefeitura</b>	<b>27%</b>	Na sua opinião, a solução dos seguintes problemas (policimento) deveria ser responsabilidade do:	
<b>Governo do Estado</b>	<b>49%</b>		
<b>Governo Federal</b>	<b>19%</b>		
<b>Não sabe/ Não respondeu</b>	<b>5%</b>		
		governo federal	25.40
		governo estadual	29.20
		prefeitura	17.10
		todos	24.20
<b>1º + 2º lugares</b>	<b>ago/03</b>	nenhum	0.20
<b>Prefeitura</b>	<b>55%</b>	ns/nr	4.10
<b>Governo do Estado</b>	<b>83%</b>		
<b>Governo Federal</b>	<b>41%</b>		
<b>Não sabe/ Não respondeu</b>	<b>5%</b>		

Vimos acima alguns motivos que contribuíram para a entrada e participação mais intensas dos governos federal e municipal na questão da segurança. A questão agora é saber como esta participação vem ocorrendo e com que resultados.

## A ATUAÇÃO MUNICIPAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Neste trabalho estaremos examinando especificamente o impacto de alguns programas municipais sobre a criminalidade, tomando como referência principalmente os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, onde o problema da segurança pública foi e – apesar da melhora – continua sendo especialmente grave. Com 47% da população do Estado de São Paulo, a RMSP concentra 80% dos roubos de veículos, 67% dos roubos e 63% dos homicídios, mais do que justificando a escolha da área.

Tabela 4  
Ocorrências policiais registradas – jan e fev de 2005

Ocorrências	Estado	RMSP	%
Roubo de Veículos	12.241	9.777	79,87
Furto e Roubo de Veículos	30.699	21.728	70,78
Roubo	34.895	23.579	67,57
Furto de Veículos	18.458	11.951	64,75
Homicídio Doloso	1.463	933	63,77
Estupro	670	364	54,33
Tentativa de Homicídio	1.449	682	47,07
Latrocínio	65	30	46,15
Furto	87.829	34.072	38,79
Homicídio Culposos	675	231	34,22
Tráfego de Entorpecentes	2.503	846	33,80
Lesão Corporal (culp. e dol.).	55.022	18.550	33,71

Fonte: SSP/SP

Como argumentou Marx ao justificar a escolha da Inglaterra para estudar o capitalismo, é preciso ir até onde o fenômeno está mais desenvolvido, pois a “anatomia do homem explica a anatomia do macaco”. Portanto, se quisermos entender o efeito das práticas municipais sobre a criminalidade é preciso olhar para onde o problema é mais grave e as experiências municipais de prevenção ao crime mais desenvolvidas. Do ponto de vista amostral é preciso ter em mente que se trata de uma escolha possivelmente enviesada justamente por se tratar de uma área especialmente violenta, cujos resultados talvez não se apliquem a outras áreas.

## A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA ESFERA DA SEGURANÇA

### 1) A queda dos homicídios em São Paulo

Antes de analisarmos o impacto da Lei Seca sobre os homicídios, é conveniente fazermos uma digressão sobre a queda dos homicídios em geral, de modo a poder contextualizar o impacto desta relevante medida.

Depois de um crescimento contínuo desde meados dos anos 90, os homicídios dolosos no Estado de São Paulo começaram a declinar a partir de 1999. Nos últimos cinco anos a taxa de homicídios no Estado de São Paulo caiu 37%, diminuindo de 35,7 em 1999 para 22,5:100 mil habitantes no ano passado. Embora muitos não tenham se dado conta, a magnitude e a rapidez da queda colocam São Paulo no mesmo patamar

de conhecidos casos de sucesso da literatura criminal internacional, como Nova Iorque, Cali ou Bogotá. Em Nova Iorque os homicídios tiveram uma impressionante redução de 66% num período de sete anos. Na cidade da Cali – para tomar um exemplo mais próximo – as taxas de homicídios caíram um quarto em nove anos e em Bogotá caíram de 80 para 23:100 mil no mesmo período.

Existem muitas dúvidas com relação ao fenômeno: por exemplo, 1) não se sabe ao certo, por falta de estatísticas em âmbito nacional, se trata se de algo generalizado ou específico de São Paulo 2) se a queda é produto da atuação policial, de mudanças macro-sociais ou de ambas. Existem diversas hipóteses não testadas a respeito do que está ocorrendo e freqüentemente os atores envolvidos procuram tirar proveito do fato, trazendo para si a responsabilidade pela queda, mas sem apresentar dados ou uma lógica consistente para corroborar tais afirmações.

Tabela 5  
Estado de São Paulo – 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999-2004
Homicídio doloso	10.447	10.567	11.861	12.818	12.638	12.475	11.847	10.953	8.934	-30,30
População	34.074.126	34.932.345	35.367.254	35.891.661	37.546.640	38.052.554	38.500.000	39.067.518	39.677.130	
Taxa	30,66	30,25	33,54	35,71	33,66	32,78	30,77	28,04	22,52	-36,95

Fonte: Fundação SEADE / SSP/SP

Como em quase todo país, os homicídios dolosos vinham aumentando de forma linear no Estado, desde a metade dos anos 90: em 1996, cerca de 10.500 pessoas tinham sido vitimadas em São Paulo. Em 1999 o número de vítimas tinha aumentado para 12.818 e nada levava a crer que estávamos no preciso ponto de inflexão da curva de homicídios. A partir daquele ano, contudo, a curva muda de direção e cai de forma também linear, até voltarmos ao patamar de 8.934 vítimas em 2004, ou seja, uma drástica redução da taxa de homicídios da ordem de 37% num período de apenas cinco anos.

É interessante também analisarmos o movimento de queda desagregando os dados por tamanho de cidade: tomando a média de homicídios entre 1995 e 2003, verifica-se que a maior responsabilidade pela queda está nos municípios de 100 a 500 mil habitantes e nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Nos municípios com população entre 25 e 100 mil habitantes a média de homicídios continua crescendo e nos pequenos municípios a média de homicídios é estável. Em outras palavras, a queda no Estado se deve principalmente às reduções observadas nos grandes municípios, que também concentram a maior quantidade absoluta de homicídios. Vejamos rapidamente algumas prováveis causas.

## Desarmamento

Existem alguns fortes indícios de que boa parte dos homicídios em São Paulo deve-se a conflitos interpessoais – sem qualquer relação com o tráfico de drogas, crime organizado ou outras dinâmicas ligadas ao mundo do crime propriamente dito. Dados do IML com relação às vítimas de homicídio mostram que, das vítimas para as quais exames foram solicitados – cerca de metade dos casos – 42% apresentavam resíduos de álcool

no sangue na ocasião da morte. Em 25% dos casos a vítima morreu com apenas um tiro e em 64% dos casos o tiro não atingiu a cabeça, sugerindo uma fraca intencionalidade por parte do autor. Em 10% dos casos a autoria dos homicídios é conhecida no momento em que a ocorrência é registrada na polícia. 9% dos homicídios ocorrem dentro de residências e 1,3% de frente à residência da vítima. Boa parte dos homicídios ocorre nas noites e madrugadas dos finais de semana, como veremos adiante. Em resumo, parcela considerável dos homicídios envolve pessoas que se conhecem e resultam de processos de alterações sob efeito de álcool, quando muitas vítimas são mortas com apenas um tiro. Muitos dos que cometem homicídios não têm a clara intenção de matar, mas como a arma de fogo exige menos esforço físico e psicológico por parte do agressor e é mais letal do que outros tipos de armas, o desfecho morte é potenciado.

Todas estas evidências sugerem que a retirada de armas de fogo em circulação pode evitar o desfecho letal de parte destes conflitos interpessoais. Diferentemente das mortes premeditadas, nestes casos o resultado morte não ocorreria caso não houvesse a disponibilidade de uma arma de fogo no momento da “escalada”, isto é, um processo de alteração entre vítima e agressor que culmina numa agressão com arma de fogo (Wells, 2002).

## **EFEITOS DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO**

Uma análise de intervenção (intervention analysis) procura avaliar o impacto sobre a performance de um sistema depois de uma ação, comparada com a situação anterior à ação. A metodologia é bastante utilizada para avaliar questões de controle de qualidade e consiste em verificar a existência de alteração nos níveis da série histórica de homicídio em cada cidade e se esta mudança foi transitória ou permanente.

Especificamente depois do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003, é possível identificar uma quebra clara no nível mensal de quatro séries históricas relevantes: 1) armas apreendidas pela polícia; 2) armas perdidas; 3) número de internações por agressão por arma de fogo, coletado pelo Datasus (quebra em 11/2003; -37,6 internações por agressões intencionais por arma de fogo / mês); 4) série de homicídios dolosos na Capital (quebra em 11/2003; -45,4 homicídios / mês).

### **Armas apreendidas pela polícia**

O “número de armas apreendidas” pela polícia é um daqueles indicadores que pode ser tanto interpretado como evidência da disponibilidade de armas em circulação (apreende-se menos armas porque há menos armas nas ruas) quanto como um indicador de atividade policial (apreendem-se menos armas porque a polícia está realizando menos operações para tirar armas de circulação). Pelo menos no caso de São Paulo, o número de armas apreendidos parece refletir mais a primeira dimensão (disponibilidade de armas) do que a segunda (esforço policial). Primeiro porque a quantidade de armas apreendidas vem caindo no Estado, não obstante o aumento da atividade policial e o foco no controle de armas. A quantidade de armas apreendidas cai claramente após o Estatuto do Desarmamento, que não afetou as operações policiais, mas a decisão dos indivíduos de sair ou não armado nas ruas.

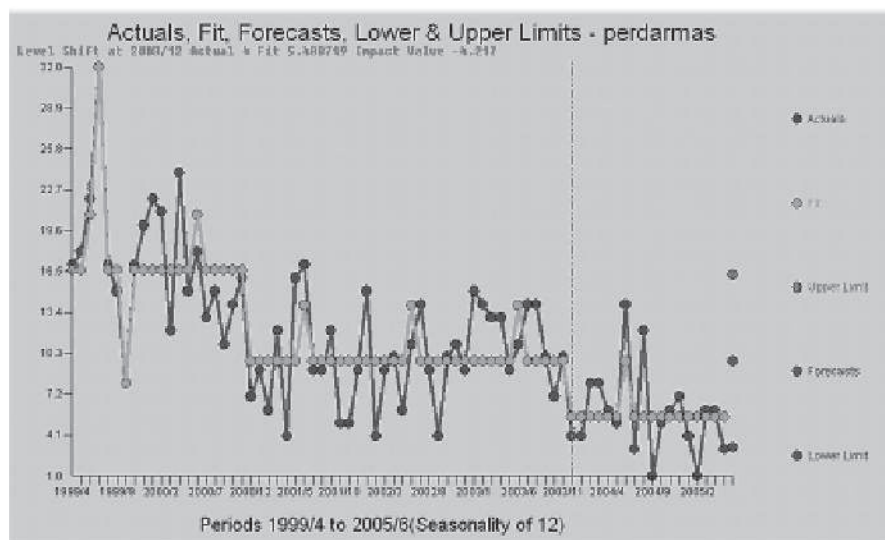
Finalmente, qualquer análise espacial que se faça das apreensões de armas em São Paulo revela que há uma relação estreita entre o número de armas apreendidas num setor policial e o número de homicídios naquele setor.

Tomando, portanto, o indicador “apreensão de armas pela polícia” como uma mensuração do número de armas em circulação num determinado local e período, vemos que o efeito do Estatuto do Desarmamento sobre a redução das armas em circulação é claramente capturado na série histórica de apreensões de armas pela polícia, que cai subitamente a partir de dezembro de 2003, apesar de não ter havido diminuição na atividade policial. O Estatuto fez com que a média mensal de armas apreendidas diminuísse em 425 armas, provavelmente porque as pessoas deixaram de circular com as armas em função do aumento das penalidades previstas.

## Armas Perdidas

Gráfico 2

Quebra na série de armas perdidas pela população, em dezembro de 2003



Diferentemente das armas apreendidas pela polícia, que pode refletir em alguma medida o esforço policial, o número de armas perdidas pela população é claramente uma medida da disponibilidade de armas legais num determinado local e tempo. A Secretaria de segurança pública mantém um registro de armas perdidas, declaradas em Boletim de Ocorrência pelos proprietários que temem ser culpabilizados caso as armas sejam utilizadas em algum crime. Por motivos óbvios, a série reflete apenas a perda de armas legalmente registradas. O número de armas perdidas no Estado vem caindo progressivamente nos últimos anos – indicador da menor disponibilidade de armas em circulação – e a série apresenta duas quebras nítidas, a última delas em dezembro de 2003, que reduziu em 4,2 a quantidade de armas perdidas por mês.

## Homicídios Dolosos na Capital

A série histórica de homicídios dolosos na Capital, coletada pelo Infocrim, releva também uma quebra no mês de novembro de 2003, que acentua a tendência de queda anterior: esta quebra pode ser atribuída especificamente ao Estatuto e representou



uma diminuição de 45 homicídios por mês na cidade de São Paulo. Por algum motivo, as séries de homicídios dolosos para a grande São Paulo e Estado não mostram uma mudança de nível neste período, embora a série histórica de internações por agressões intencionais com arma de fogo do Datasus sugira também uma quebra em novembro de 2003.

Gráfico 3  
Quebra na série de homicídios dolosos na Capital, em Novembro de 2003

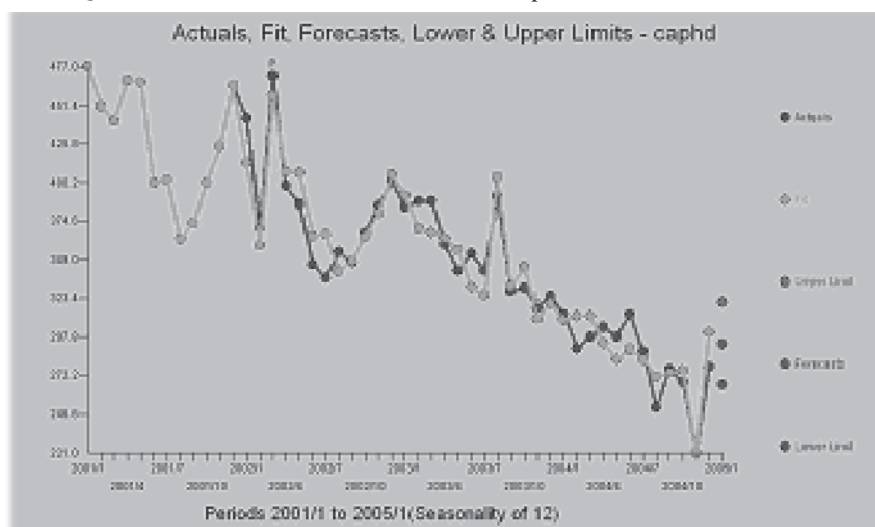
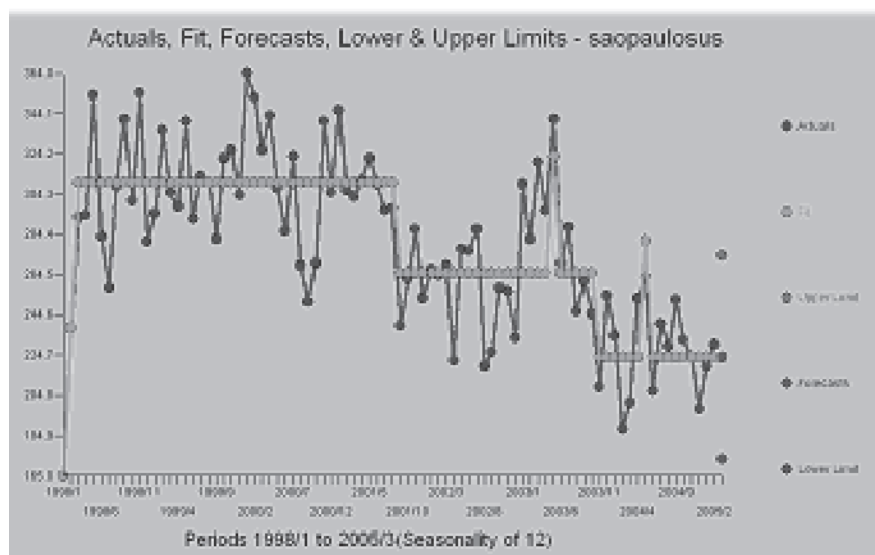


Gráfico 4  
Quebra na série de agressões intencionais por arma de fogo (datasus) em Novembro de 2003



As mudanças de nível observadas nas séries histórias de crimes e indicadores relacionados a armas evidenciam que o Estatuto contribuiu para acentuar a diminuição do número de armas em circulação a partir do final de 2003, sendo parcialmente responsável pela queda dos homicídios no Estado – principalmente se levarmos em conta, como veremos adiante, que não houve uma redução generalizada da violência na sociedade, mas apenas uma redução no grau de letalidade associada a esta violência.

Tabela 6  
A tabela abaixo sumariza os resultados encontrados

Série	data da alteração de nível na série	queda absoluta no número de casos	queda percentual
Armas apreendidas Estado	12/2003	-425	-12,9
Homicídio Capital	11/2003	-45,4	-14,8
Porte de arma GSP	02/2004	-29,9	-14,8
Agressões intencionais com armas de fogo Estado	11/2003	-41,7	-17
Latrocínio Estado	09/2003	-7,8	-17,8
Porte de armas Capital	09/2003	-60,2	-19,4
Porte de arma Estado	11/2003	-283,2	-21,7
Armas perdidas Capital	12/2003	-4,22	-25,5
Latrocínio Capital	02/2004	-4,83	-25,9

Todavia, o esforço para reduzir a quantidade de armas em circulação no Estado de São Paulo é anterior a 2003, como veremos mais adiante.

Muito antes da aprovação do Estatuto de Desarmamento de dezembro de 2003, São Paulo já vinha adotando uma política de restrição de portes de armas e de retirada de armas de fogo das ruas. Anualmente cerca de 40 mil armas são retiradas de circulação pelas polícias do Estado. Entre 95 e 97 a média era de 7 mil armas por trimestre, média que se elevou ao longo dos últimos anos para cerca de 9 mil por trimestre. Paralelamente ao esforço de retirada das armas ilegais em circulação, a Polícia Civil restringiu fortemente a entrada de novas armas em circulação através da redução drástica do número de registros de novas armas. Em 1994 foram concedidas 42 mil registros de armas na Capital, em 1995 foram concedidos 31 mil registros e no ano seguinte 22 mil. Depois de 1997 observa-se uma queda abrupta até chegar ao torno de 2.800 mil registros em 2003. Os portes de armas despencam de 68, 69 mil por ano entre 1993 e 1994 para 2 mil em 2003.

Existem evidências de que estas medidas efetivamente reduziram o número de armas em circulação em São Paulo ou pelo menos a circulação de armas nas ruas. Em primeiro lugar, dados do Datasus indicam que houve uma queda no Estado no número de lesões auto-provocadas intencionais por arma de fogo (suicídio): a literatura criminológica sugere que, quando não existem medidas diretas da quantidade de armas em circulação, a quantidade de suicídios cometidos com armas de fogo pode ser tomada como uma “proxí”, uma vez que é forte a correlação observada entre armas de fogo em circulação e suicídios com armas de fogo. Por outro lado, o Infocrim indica uma diminuição no número de armas perdidas, o que também sugere a redução da quantidade de armas em circulação. Finalmente, uma vez que as armas de fogo são especialmente letais, é possível especular que os crimes tentados – homicídios e

suicídios, por exemplo – devem aumentar em relação aos consumados, se as armas de fogo estiverem saindo de circulação. O infocrim aponta que de fato tanto os homicídios quanto os suicídios tentados em São Paulo estão crescendo. O ato deixa de ser consumado porque o meio utilizado é menos letal do que a arma de fogo.

## ANALISANDO A RELAÇÃO ENTRE HOMICÍDIOS E ARMAS ATRAVÉS DE UM MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE FUNÇÃO (TRANSFER FUNCTION MODEL) E DE ANÁLISE DE REGRESSÃO

No modelo abaixo utilizamos o número de suicídios com arma de fogo – uma “próxi” para disponibilidade de armas – como variável explicativa para as internações por agressão intencional por armas de fogo, ambas provenientes do Datasus. O resultado indica que a quantidade de armas realmente afeta positivamente o nível dos homicídios ( $t = 4.4$ , com prob.  $> .000$ ), que há um componente autoregressivo de ordem 1 e 3 na série de agressões e, além disso, que há outros “outliers” na série, como pulsos pontuais (setembro de 1998 e novembro de 2000) e sazonais (maio de 2003).

Tabela 7  
THE ESTIMATED MODEL PARAMETERS

MODEL COMPONENT	LAG	COEFF	STANDARD # (BOP)	p ERROR	T VALUE	T VALUE
1 CONSTANT			28.7	12.7	.0269	2.26
2 Autoregressive-Factor	# 1	3	.500	.943E-01	.0000	5.30
3 Autoregressive-Factor	# 2	1	.380	.106	.0006	3.57
INPUT SERIES X1 M_PROXIARMAS						
4 Delta (output)-Factor	# 3	1	.525	.137	.0003	3.82
5 Omega (input)-Factor	# 4	0	1.34	.305	.0000	4.40
INPUT SERIES X2 I ~ S00063 2003/ 5 SEASP						
6 Omega (input)-Factor	# 5	0	60.6	13.9	.0000	4.35
INPUT SERIES X3 I ~ P00007 1998/ 9 PULSE						
7 Omega (input)-Factor	# 6	0	69.1	19.9	.0008	3.48
INPUT SERIES X4 I ~ P00033 2000/ 11 PULSE						
8 Omega (input)-Factor	# 7	0	51.8	20.1	.0118	2.58

Y(T) = 194.92  
+ [X1(T)][(1- .525B\*\* 1)]\*\*-1 [(+ 1.3405 )]  
+ [X2(T)][(+ 60.6161 )]  
+ [X3(T)][(+ 69.1371 )]  
+ [X4(T)][(+ 51.7989 )]  
+ [(1- .500B\*\* 3)(1- .380B\*\* 1)]\*\*-1 [A(T)]

Gráfico 5

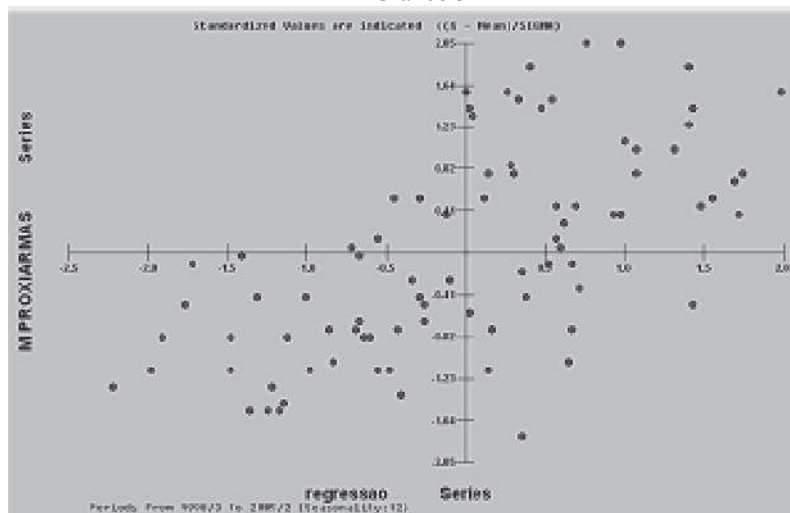
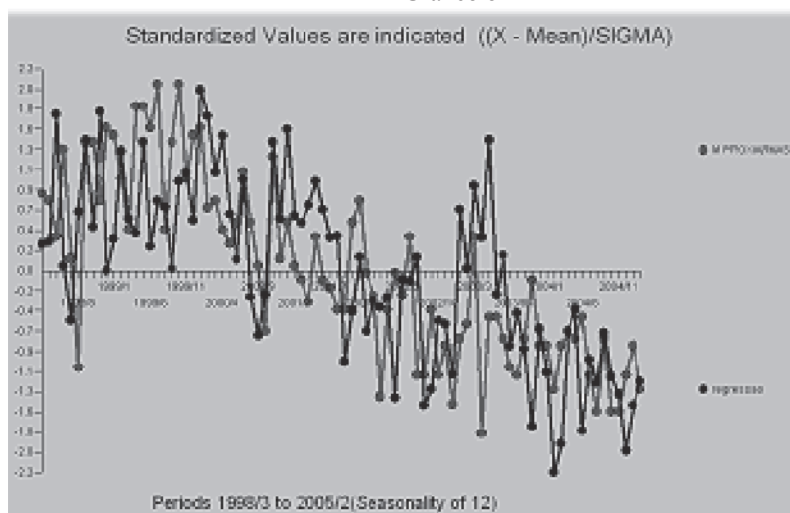


Gráfico 6



O modelo utilizando o suicídio com arma de fogo como preditor explica cerca de 61% da variação encontrada na série de agressões intencionais com arma de fogo e ilustra a relação entre a disponibilidade de armas e os homicídios. O modelo confirma a hipótese segundo a qual a queda dos homicídios no Estado de São Paulo se deve em boa parte à gradativa redução das armas de fogo em circulação, como apontado por diversas evidências.

Alternativamente, usamos também a série de armas perdidas como uma variável substituta “proxi” para a quantidade de armas em circulação, baseado na hipótese que quanto mais armas em circulação, maior também o número de armas extraviadas.

Seguindo o mesmo procedimento, introduzimos o número de armas perdidas num modelo causal como variável preditora da quantidade de homicídios. O modelo confirma que a quantidade de armas em circulação é um preditor relevante da quantidade de homicídios ( $t = 3,82$ ; sig.  $> .0003$ ).

É importante ter este processo em mente como pano de fundo para interpretar a atuação dos municípios na esfera da segurança pública, que coincide temporalmente com o período de queda dos homicídios e outros indicadores criminais, mas que não explica sozinho estes fenômenos. Embora o Estatuto do Desarmamento e ações municipais como a adoção da Lei Seca tenham contribuído para a drástica diminuição dos homicídios em São Paulo, vimos que a queda começa por volta de 1999 e atinge praticamente todas as grandes cidades do Estado. As ações da polícia estadual e as mudanças na política estadual com relação aos homicídios, neste sentido, são importantes para a compreensão do fenômeno.

### Plano de Combate aos homicídios

O DHPP – Departamento de Homicídios e Proteção à pessoa foi criado em 1996, tendo por objetivo a investigação de homicídios e latrocínios, pessoas desaparecidas e a proteção a vítimas e testemunhas. Na Capital, área de atuação do DHPP, os homicídios caíram 36% entre 2000 e 2004. Parte desta queda pode ser atribuída ao Plano de Combate aos homicídios posto em prática pelo Departamento a partir de abril de 2001, que resultou num aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2004 e num aumento da taxa de esclarecimento de 20 para 48%. As principais estratégias utilizadas foram a integração com a polícia militar, a identificação e aprisionamento de homicidas contumazes e investimentos em inteligência e tecnologia da informação. O recebimento de denúncias anônimas através do Disque Denúncia e a criação dentro do DHPP do Serviço de Inteligência e Análise (SIA) foram passos importantes para a obtenção destes resultados.

Tabela 8

Ano	Prisões	Varição	Homicídios Múltiplos ocorridos	Homicídios múltiplos esclarecidos	HD na Capital	Tx Capital	Tx Estado	% escl.
2000	165	-	53	39	5327	51,2	34,2	
2001	368	123 %	43	40	5174	49,3	33,2	20,4
2002	583	253 %	40	39	4631	43,7	30,9	23,1
2003	1234	647 %	23	22	4268	40,2	28,2	30,4
2004	1437	770 %	22	20	3404	31,8	21,7	48,2

Fonte: DHPP – SSP/SP

O banco de dados da SAI contém atualmente 37 mil suspeitos cadastrados, dos quais 28 mil com fotografias. Há também um banco de armas e outro de imagens de cadáveres, que auxiliam no esclarecimento de casos. Como resultado, o Departamento passou de 165 mandados cumpridos por ano em 2000, para 1437 em 2004. O papel específico das ações policiais para a redução dos homicídios pode ser visto também quando nos detemos sobre o fenômeno das chacinas ou homicídios múltiplos. Como os homicídios, as chacinas também estão diminuindo desde 2000. Para os 159 casos

de homicídios múltiplos ocorridos desde 2000, a média de esclarecimentos pelo DHPP foi de 82%.

A população carcerária no Estado cresceu de forma linear e rapidamente na última década: de 56 mil em 1994 para cerca de 127 mil dez anos depois (junho de 2004). Qual o efeito do aumento das taxas de encarceramento sobre a redução dos crimes em geral e dos homicídios em particular? O debate também ocorre nos EUA onde se presenciou igualmente um crescimento acelerado das taxas de encarceramento, paralelamente às quedas nas taxas de criminalidade, sugerindo um vínculo causal entre os dois fenômenos.

Desde os anos 80, a participação dos homicidas na população prisional está estabilizada ao redor dos 10%, como pode ser observado na tabela abaixo. Aplicando este percentual, podemos estimar a quantidade de homicidas incapacitados no período: em torno de 2000, quando os homicídios ainda cresciam no Estado, tínhamos algo em torno de 9 mil homicidas presos em São Paulo e que atualmente teríamos algo em torno de 13 mil homicidas presos, um crescimento considerável em menos de 4 anos. Através do efeito “incapacitação”, cerca de quatro mil homicidas teriam sido retirados de circulação nos últimos anos e outros tantos homicídios evitados através do efeito “intimidação”, gerado pela prisão de criminosos conhecidos.

Analisando a queda da criminalidade em Nova Iorque, Mocan relata um efeito positivo do aprisionamento de criminosos violentos sobre a criminalidade: um aumento de 10% na taxa de aprisionamento de homicidas reduz os homicídios em cerca de 4%. Entre 1990 e 1999 as prisões de homicidas cresceram 72% em Nova Iorque e os homicídios caíram 73% no mesmo período (Mocan, 2002). Em São Paulo, por sua vez, a população prisional total cresceu 57% entre 1999 e 2004, passando de 83 mil a 131 mil presos, 139% se comparado com 1995.

Assim, mesmo que o crescimento da população prisional do Estado tenha ocorrido de forma linear desde o começo dos anos 90 e mesmo que a porcentagem de homicidas na população prisional tenha se mantido estável, segundo a hipótese do “limiar”, a partir de um certo ponto entre 2000 e 2001, a grande quantidade de prisões pode ter implicado em alguma mudança de qualidade, contribuindo para a diminuição dos crimes de morte a partir de então.

Questão complexa e multidimensional, a criminalidade e seus movimentos dificilmente podem ser explicados por um grupo único de fatores. O mais provável é que diversos fatores e a interação simultânea entre eles tenham contribuído para a queda dos homicídios no Estado. Nesta breve análise, diversos fatores importantes ficaram de fora, tais como os efeitos dos primeiros investimentos do Fundo Nacional de Segurança Pública (2000), da criação do Disque Denúncia (2000), da utilização do Infocrim (2000), da criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública (2001) e diversas outras mudanças positivas que ocorreram no âmbito da segurança pública no período e que podem ter contribuído para a queda dos homicídios.

Políticas públicas preventivas, focadas em áreas e grupos de risco, são extremamente relevantes para a prevenção de longo prazo, mas dificilmente podem ser invocados neste momento como causa eficiente para o fenômeno da queda dos homicídios no Estado: queda iniciada em 1999, rápida e que abrangeu homogeneamente todo o Estado e não apenas a Capital, posto que das 19 cidades com 100 ou mais homicídios, 16 apresentaram queda entre 2000 e 2003, bem como metade das cidades com mais de 100 mil habitantes.

O mais provável é que políticas especificamente de segurança, atuando homogeneamente em âmbito estadual, tenham sido as principais responsáveis pela drástica queda dos homicídios em São Paulo em apenas cinco anos, enquanto os homicídios estão crescendo em Minas Gerais e caindo ligeiramente no Rio de Janeiro no mesmo período.

Trata-se de um processo relativamente recente e pouco documentado, de modo que é arriscado chegar a conclusões definitivas a esta altura; nos EUA ainda hoje se discutem as causas da redução generalizada da criminalidade no país na década passada: crescimento econômico, tolerância zero, legalização do aborto, crescimento da população prisional, mudanças demográficas, estabilização do mercado de drogas, inúmeras hipóteses foram aventadas para tentar explicar o fenômeno.

Em linhas gerais, o que se pode avançar sobre o tema é que não se trata nem de fenômeno nacional nem de processo exclusivo de São Paulo. As maiores reduções ocorreram nas cidades maiores e, dentro da Capital, a queda foi generalizada em diversos tipos de bairros e tipos de local.

Não houve necessariamente uma diminuição no grau de violência da sociedade, mas antes uma diminuição no grau de letalidade desta violência, provavelmente derivada da redução do estoque de armas de fogo em circulação. Mudanças macro-sociais como a elevação da qualidade de vida no Estado, a diminuição dos fluxos migratórios e a diminuição dos jovens de 10 a 19 anos na composição demográfica da população podem ter desempenhado algum papel no processo.

No campo das políticas públicas, para ficar apenas no âmbito da repressão, além da restrição às armas e do aumento rápido das taxas de encarceramento, a implementação da Lei Seca em diversos municípios da Região Metropolitana, a ênfase policial na captura e aprisionamento de homicidas perigosos e no combate ao tráfico de entorpecentes, desempenharam certamente algum papel para a obtenção deste resultado.

### **1.1) A relação dos homicídios com o álcool**

Sabe-se que, ao lado das armas de fogo, as bebidas alcoólicas são um dos mais importantes fatores criminógenos, ou seja, fatores na presença dos quais, num contexto já violento, a violência é potencializada (Parker et al, 1988; Norstrom, 1998; Markowitz, 2000; Exum, 2002; Duque e outros, 2003; Longshore et al, 2004; Wagenaar, 2004). Entre outros efeitos, o álcool diminui a capacidade cognitiva e aumenta a probabilidade de respostas agressivas do indivíduo na presença de uma provocação (Exum, 2002). O indivíduo alcoolizado apresenta déficits tanto na atenção como na capacidade de julgamento e fica mais vulnerável não apenas à vitimização por homicídio mas também em outras situações envolvendo acidentes e violências. Álcool e violência estão associados seja pelos efeitos farmacológicos da bebida, seja porque indivíduos violentos ou com intenção de cometer violência bebem ou ainda porque o consumo de álcool e o comportamento violento são ambos indicadores de uma dimensão que pode ser denominada “comportamento de risco” (Markowitz, 2000).

Trata-se de analisar, porém, principalmente, a influência do álcool dentro de um determinado contexto, como claramente mostram os mapas de concentração de homicídios em São Paulo e outras cidades. Estamos falando da existência de processos sociais que envolvem aspectos coletivos na vida da comunidade local – coesão social,

infra-estrutura local, controles sociais informais, subculturas de violência, pobreza, etc – que explicam porque álcool e outras substâncias crimogênicas trazem efeitos danosos em algumas áreas, mas não em outras. Num estudo relacionando capital social e criminalidade em diferentes bairros de Chicago, Sampson mostra como o grau de “eficácia coletiva” da vizinhança está associado com a redução das taxas de homicídio (Sampson, 2003).

Dados brasileiros confirmam a presença elevada de álcool tanto entre as vítimas como entre autores de crimes. Vejamos mais detalhadamente o perfil epidemiológico brasileiro, tanto do uso do álcool como dos homicídios.

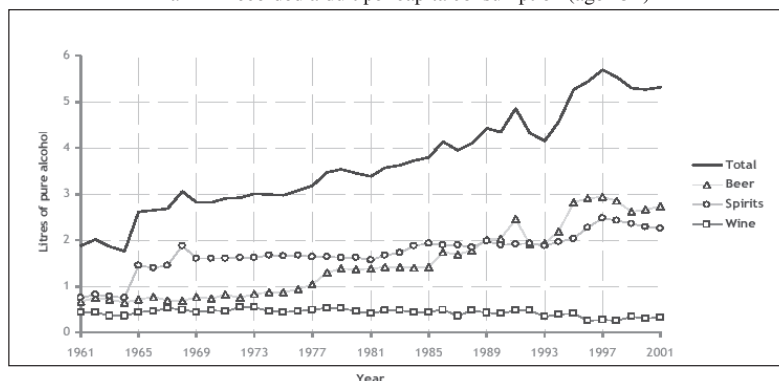
### Uso do álcool no Brasil e Violência

São poucos os dados sobre o uso do álcool no Brasil, de modo que é possível fazer apenas um panorama superficial com as informações existentes. Estima-se que a cerveja represente 85% das bebidas alcoólicas consumidas no país, que é o quarto maior produtor mundial de cerveja, tendo produzido 10,4 bilhões de litros em 2003. A média de litros de cerveja por pessoa era de 41,2 em 1990, chegou a 50,9 em 1997 e atualmente está em torno de 47,6 litros. Depois da cerveja, a cachaça (12 litros per capita/ano) e o vinho (1,8 litros per capita/ano) são as bebidas mais consumidas e os jovens do sexo masculino são os maiores consumidores. De uma maneira geral, o consumo de cerveja subiu na década entre 3 a 5% ao ano, refletindo o aumento do poder aquisitivo da população após o Plano Real. As padarias escoaram 85% das vendas (Sindcerv e Cipola, 2005).

Os melhores dados sobre consumo de álcool no Brasil podem ser encontrados nas pesquisas realizadas pela Organização Mundial de Saúde, que há décadas monitora o consumo de bebidas no mundo e seus efeitos sobre a saúde. Segundo a Organização Mundial de Saúde, o Brasil está em 63º lugar entre 153 países no ranking de consumo per capita de álcool. Ainda segundo o estudo da OSM feito em 1999, entre 1970 e 1990, o Brasil teve um crescimento de 74,5% no consumo de bebidas alcoólicas.

A tabela abaixo foi extraída do Global Status Report on Alcohol 2004 e mostra um crescimento sistemático no consumo de bebidas alcoólicas per capita no país desde 1961 até 1997, quando o pico da série é atingido – exceto de vinho, que se mantém praticamente estável. A partir de 1997, a tendência se inverte ligeiramente.

Gráfico 7  
Brazil – Recorded adult per capita consumption (age 15+)



Sources: FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), World Drink Trends 2003



O aumento no consumo de bebidas no Brasil entre 1961 e 1997 pode estar relacionado a diversos fatores, como por exemplo, por hipótese: a) a intensa e irrestrita propaganda do produto nos meios de comunicação, voltada principalmente para os jovens, associando bebida a *status* e outros símbolos positivos. Cerca de 5% dos comerciais e nada menos que 27% das vinhetas exibidas na TV são propagandas de bebidas (Pinski, I USP, 1994, tese de mestrado: Análise da Propaganda de Bebidas Alcoólicas na Televisão Brasileira, citado em Alcohol and Public Health in 8 developing Countries, WHO, 1999); b) redução dos custos de produção, principalmente depois do programa pró-álcool – que barateou os custos dos destilados de cana de açúcar; c) mudanças nos padrões culturais e religiosos com relação ao consumo de bebidas, principalmente entre mulheres e jovens; d) tolerância policial com relação a crimes de menor gravidade, como embriaguez; e) tolerância administrativa com relação à licença para a venda de bebida e aumento na densidade de bares nas periferias dos grandes centros urbanos; e f) mudança nos invólucros, que tornaram mais fácil o transporte, manuseio e consumo de bebidas (bebidas em lata, garrafas menores, abertura sem abridor de garrafas).

Este crescimento vertiginoso no consumo de bebidas nas últimas décadas – de 1,88 litro per capita em 1961 para 5,32 litros por capita por ano em 2001, 182% de crescimento – transformou o Brasil num país de consumo “médio” para os padrões mundiais, uma vez que a média per capita de consumo de álcool é de 5,1 litros.

O caso brasileiro chama a atenção não tanto pela taxa de consumo per capita, mas antes por apresentar uma elevada taxa de dependência de álcool entre os adultos: 11,2% dos consumidores podem ser considerados dependentes de álcool, o que deixa o Brasil apenas atrás da Polônia entre os países analisados. Entre os homens adultos com idade de 18 a 24 anos, a taxa de dependentes chega a 26,3%, colocando o Brasil entre os cinco da lista com mais jovens dependentes.

Levantamentos realizados nos anos 90 pelo CEBRID – Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas – estimam que entre 6,6 e 11,2% da população brasileira pode ser considerada dependente de álcool. Entre os jovens do sexo masculino, a prevalência de dependentes de álcool sobe para 23,7%, de acordo com a pesquisa realizada em 2001 nas 107 cidades brasileiras com mais de 200 mil habitantes. Cerca de 69% dos pesquisados revelaram ter usado álcool alguma vez na vida, sendo a prevalência elevada mesmo entre adolescentes entre 12 a 17 anos (48,3%).

Digno de nota é o dado segundo o qual 7,9% dos homens declararam já ter discutido com outras pessoas após a ingestão de bebidas alcoólicas. (Galduroz e Caetano, 2004) A relação entre uso de álcool e violência é evidenciada também num artigo citado de Duarte e Carlini-Cotrim, que analisaram 130 processos de homicídios ocorridos entre 1990 e 1995 em Curitiba: segundo o estudo, 53,6% das vítimas e 58,9% dos autores estavam sob efeito de bebidas alcoólicas no momento do crime.

Não existem dados disponíveis sobre o consumo de álcool no Estado, mas algumas evidências indiretas apontam para uma eventual diminuição do consumo mais pesado de álcool em São Paulo. Na ausência de dados fidedignos sobre o consumo de álcool, é possível utilizar como variável substituta (proxi) diversos indicadores da área da saúde relacionados a doenças e mortalidade causadas pelo álcool, uma vez que diversos estudos mostraram através de análises de séries temporais que existe uma relação forte e positiva entre o consumo de álcool e morbidade por doenças

relacionadas ao álcool, como intoxicação, psicose, cirrose, pancreatismo e alcoolismo. (Norstrom, 1998). Além disso, através do uso dos indicadores do sistema de saúde é possível estimar também o consumo não registrado de álcool (importação, fabricação caseira, etc), que é bastante elevado no Brasil, onde é grande a produção artesanal de cachaça e outras bebidas, cujo volume de consumo se desconhece.

O fato é que, por algum motivo – cuja explicação será tentada mais adiante – a morbidade na rede pública de saúde por “auto intoxicação voluntária por álcool” cai de 34 por mês em 1998 / 1999 para 19 por mês em 2004 / 05, uma queda de 44% no período. Por sua vez, os atendimentos por intoxicação por álcool na rede pública caem de seis mil por ano em 1992 para cerca de dois mil por ano em 2004.

Além dos dados da rede pública de saúde, é possível, como vimos, estimar o consumo através de pesquisas de consumo com amostras da população. A última pesquisa do Cebrid realizada em 2004 – 5º Levantamento Nacional sobre o Consumo de Drogas Psicotrópicas entre Estudantes – apontou uma redução no consumo de álcool entre os jovens com relação aos dados levantados em 1997. O problema é saber se estas quedas se devem a redução real no consumo ou a mudanças operacionais no atendimento médico do sistema de saúde pública ou ainda a flutuações amostrais, no caso das pesquisas de consumo.

Mas se esta tendência de queda no consumo de álcool for correta, ela pode explicar parcialmente a queda dos homicídios no Estado. Existem algumas possíveis hipóteses para isso: a) mudança na propaganda alertando que bebidas alcoólicas podem fazer mal a saúde se consumidas em excesso: em 1996 uma Lei Federal proibiu a propaganda no rádio e na TV de bebidas que contenham mais de 13% de etanol entre as 6:00 e 21:00 horas; b) aumento relativo do preço do álcool em função da perda do poder aquisitivo da população, c) introdução do novo Código Nacional de Trânsito; d) campanhas contra o uso do álcool realizadas pelas Igrejas, principalmente evangélicas, que crescem rapidamente no país e tem meios próprios de comunicação – e) controle mais rigoroso do consumo: a série histórica de ocorrências por “embriaguez” registradas pela polícia no município de São Paulo mostra um crescimento entre 2000 e 2004, apontando talvez para o fato de que a polícia está mais rigorosa com relação ao consumo excessivo de álcool, aumentando os “custos” do consumo excessivo.

O crescimento das religiões Evangélicas foi um dos fenômenos mais notáveis no país, segundo o IBGE, que diagnosticou no último censo em 2000 que os Evangélicos já são cerca de 15 % da população do país, com 26 milhões de seguidores. A taxa de crescimento anual dos evangélicos no Brasil entre 1991 e 2000 foi de 7,43% e no Sudeste está entre 7 e 10%. No Sudeste os evangélicos representam quase 22% da população (projeção para 2004) e apenas na região metropolitana de São Paulo os evangélicos são 3.134.940 pessoas ou 17,53% da população da RM, segundo o censo de 2000. As Igrejas Evangélicas estão espacialmente concentradas nos bairros periféricos de São Paulo, onde também ocorre a maioria dos homicídios. É comum nessas Igrejas a pregação contra o consumo do álcool, drogas e a violência. Por outro lado, diversos estudos mostram que a religião é uma dimensão importante quando se trata de analisar o envolvimento da população – principalmente adolescente – com álcool e drogas (Dalgalarrodo e outros, 2004). No Brasil, um estudo de 1998 investigou 2.287 estudantes de uma amostra de sete escolas públicas e privadas de Campinas, através de um questionário de crimes auto-reportados. Entre os resultados encontrou-

Tabela 9

WHO Global Status Report on Alcohol 2004

Table 11: Heavy episodic drinkers among young adults aged 18–24 years old

Country	Year	Total (%)	Male (%)	Female (%)
Bosnia and Herzegovina <sup>a</sup>	2003	0.8	1.8	0.0
Brazil <sup>a</sup>	2003	15.3	26.3	5.2
Burkina Faso <sup>a</sup>	2003	6.4	8.4	5.1
Chad <sup>a</sup>	2003	9.3	13.7	5.6
China <sup>b</sup>	2000–2001	2.1	3.9	0.3
Colombia <sup>b</sup>	2000–2001	7.8	14.5	4.1
Comoros <sup>a</sup>	2003	0.3	0.6	0.0
Congo (the) <sup>a</sup>	2003	3.9	6.4	2.2
Côte d'Ivoire <sup>a</sup>	2003	3.9	6.9	0.3
Croatia <sup>a</sup>	2003	4.6	9.6	0.0
Czech Republic (the)	2003	20.1	32.7	9.0
Dominican Republic <sup>a</sup>	2003	12.0	17.9	7.4
Ecuador <sup>a</sup>	2003	5.1	11.2	0.5
Estonia <sup>a</sup>	2003	6.0	10.4	3.5
Ethiopia <sup>a</sup>	2003	2.0	4.2	0.2
Georgia <sup>a</sup>	2003	10.1	19.6	2.1
Ghana <sup>a</sup>	2003	0.6	1.0	0.3
Guatemala <sup>a</sup>	2003	1.7	4.8	0.0
Hungary <sup>a</sup>	2003	12.2	20.8	3.5
India <sup>b</sup>	2000–2001	0.7	1.6	0.0
Indonesia <sup>b</sup>	2000–2001	0.8	1.3	0.3
Kazakhstan <sup>a</sup>	2003	3.1	6.8	1.1
Lao People's Democratic Republic (the) <sup>a</sup>	2003	11.5	19.2	5.3
Latvia <sup>a</sup>	2003	14.4	27.3	4.3
Lebanon <sup>b</sup>	2000–2001	0.2	0.4	0.0
Malawi <sup>a</sup>	2003	1.9	4.5	0.2
Malaysia <sup>a</sup>	2003	0.2	0.5	0.0
Mali <sup>a</sup>	2003	0.3	0.6	0.0
Mauritius <sup>a</sup>	2003	2.8	5.2	0.0
Mexico <sup>a</sup>	2003	3.1	6.3	0.8
Morocco <sup>a</sup>	2003	0.6	1.2	0.2
Namibia <sup>a</sup>	2003	5.4	10.6	2.0
Nepal <sup>a</sup>	2003	0.6	1.3	0.2
Nigeria <sup>b</sup>	2000–2001	1.0	1.7	0.6
Paraguay <sup>a</sup>	2003	16.1	29.2	4.4
Philippines (the) <sup>a</sup>	2003	7.3	13.6	0.9
Russian Federation (the) <sup>a</sup>	2003	5.7	6.9	4.6
Slovakia <sup>a</sup>	2003	17.8	28.4	9.0
Spain <sup>a</sup>	2003	8.6	15.1	3.2
Sri Lanka <sup>a</sup>	2003	0.8	1.5	0.0
Tunisia <sup>a</sup>	2003	3.3	6.3	0.0
Turkey <sup>a</sup>	2003	0.8	2.1	0.0
Ukraine <sup>a</sup>	2003	8.5	13.4	4.9
Uruguay <sup>a</sup>	2003	8.4	13.5	2.8
Viet Nam <sup>a</sup>	2003	3.7	8.1	0.0
Zimbabwe <sup>a</sup>	2003	2.8	6.6	0.3

<sup>a</sup>At least once a week consumption of five or more standard drinks in one sitting.<sup>b</sup>At least once a week consumption of six or more drinks in one sitting.

se que o uso pesado de pelo menos uma droga no último mês foi mais freqüente entre os estudantes que não tiveram uma educação religiosa durante a infância. O uso no último mês de cocaína, ecstasy e o abuso de remédios foram mais freqüentes entre os estudantes que não tinham religião e que não tiveram uma educação religiosa na infância. A conclusão é que religião tem uma forte influência sobre uso de drogas e álcool entre adolescentes. (Dalgarrondo e outros, 2004).

## Relação entre consumo de álcool, religião e vitimização

Uma pesquisa de vitimização realizada pelo Instituto Futuro Brasil – IFB em 2003, em que foram entrevistadas 5000 pessoas nos 96 distritos da cidade de São Paulo, traz importantes informações sobre a relação entre álcool, religiosidade e vitimização. Os dados mostram que o hábito de consumir bebida alcoólica é maior entre os homens (59,2%) do que entre as mulheres (39,8%)  $P < ,000$ . As diferenças de idade também são significativas, sendo a população de 20 a 39 anos a que mais consome álcool (54,3%), seguida da faixa de 40 a 59 anos (49,6%) e dos adolescentes de 16 a 19 anos (45,6%). Na população de 60 ou mais anos essa proporção cai para 29,2%. O consumo também tende a ser maior entre os mais ricos do que entre os mais pobres, em relação linear:

O(A) Sr(a) costuma tomar alguma bebida alcoólica, mesmo que muito raramente ou em ocasiões muito especiais? sim

Tabela 10

Classe	%
A	64,2
B	53,2
C	46,7
D	41,9
E	34,1

Como vemos na tabela abaixo, há uma estreita relação entre consumo de álcool e ser vítima de algum crime ou se envolver em algum tipo de ocorrência delituosa (quanto maior o consumo, maior a vitimização). As diferenças são expressivas, e mesmo nos casos em que não há uma associação significativa os dados apontam sempre no sentido de maior propensão ao envolvimento com ocorrências entre os que costumam consumir álcool.

As diferenças observadas na relação entre álcool e vitimização ocorrem de forma homogênea entre as classes sociais, apesar dos mais ricos tenderem a ser mais vitimizados do que os mais pobres. No entanto, a força das associações difere em alguns tipos de crime. Nos crimes contra o patrimônio, por exemplo (sobretudo roubo e furto de carro / moto), a associação tende a ser maior entre os mais ricos. As questões que envolvem a presença de armas de fogo (*já foi ameaçado por arma de fogo, alguém disparou uma arma de fogo contra o(a) sr(a), já foi ferido com arma de fogo alguma vez na vida*) são as que tem as associações mais significativas, apontando o álcool como elemento potencializador do ato agressivo, tal como observado na literatura, o que evidencia novamente a hipótese da combinação entre álcool e violência. Essas associações tendem a ser mais fortes entre os mais pobres.

Tabela 11  
Consumo de álcool X vitimização

	O(A) Sr(a) costuma tomar alguma bebida alcoólica, mesmo que muito raramente ou em ocasiões muito especiais?			
	Sim	Não	Total	P
Nos últimos 12 meses foi vítima de algum furto ou roubo? sim	14,1%	9,8%	11,9%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... teve carro ou moto roubado furtado? sim	20,7%	12,1%	16,3%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... teve algum outro bem roubado ou furtado? sim	39,9%	29,4%	34,5%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... sofreu alguma forma de agressão física? sim	14,3%	8,5%	11,4%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... foi ameaçado com uma arma de fogo? sim	28,9%	17,0%	22,8%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... alguém disparou uma arma de fogo contra o(a) sr(a)? sim	5,4%	2,4%	3,9%	,000
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... foi ameaçado por algum outro tipo de arma? sim	10,0%	6,1%	8,0%	,000
Nos últimos 12 meses foi vítima de alguma outra forma de violência ou crime? sim	2,6%	1,4%	2,0%	,009
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... foi ferido por uma arma de fogo? sim	1,6%	,7%	1,2%	,021
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... teve sua casa invadida por assaltantes? sim	19,5%	17,2%	18,3%	,060
Nos últimos 12 meses foi vítima de alguma agressão física? sim	2,6%	1,8%	2,2%	,150
Alguma vez na sua vida o(a) sr(a)... foi ferido por algum outro tipo de arma? sim	2,0%	1,5%	1,7%	,334

Fonte: IFB

Para observar efeitos do álcool no comportamento agressivo, comparamos o consumo de álcool com o uso de arma de fogo e com atitudes anti-sociais em duas situações diferentes, como mostra a tabela abaixo. Novamente constata-se a associação significativa entre o consumo de álcool e a atitude agressiva.

Quadro 1  
Consumo de álcool X agressão

	O(A) Sr(a) costuma tomar alguma bebida alcoólica, mesmo que muito raramente ou em ocasiões muito especiais?			
	Sim	Não	Total	P
Alguma vez na sua vida o(a) Sr(a)... usou ou mostrou uma arma para se defender? sim	4,0%	2,0%	3,0%	,000
Nos últimos 12 meses, quantas vezes o(a) Sr(a) gritou contra alguém que estivesse dirigindo um carro para demonstrar que não gostava de seu modo de dirigir? Às vezes, três a cinco vezes / Frequentemente, seis ou mais vezes	23,3%	13,6%	18,3%	,000
Nos últimos 12 meses, quantas vezes, no meio de algum problema, o(a) Sr(a) gritou contra alguém que não era seu familiar? Às vezes, três a cinco vezes / Frequentemente, seis ou mais vezes	16,8%	8,4%	12,5%	,000

A relação entre álcool e comportamento agressivo também aparece de forma homogênea entre as diferentes classes sociais, embora a associação pareça ganhar força nas classes mais baixas em relação aos mais ricos nos três itens pesquisados. Esses dados mostram que embora não haja dúvida na potencialização da violência e de seus efeitos pelo álcool, essa relação deve ser observada com cuidado, pois em diferentes contextos – como as características socioeconômicas das diferentes regiões da cidade – esse efeito muda de qualidade, o que muda também o efeito das políticas públicas específicas de prevenção ao uso do álcool sobre os grupos sociais.

A análise entre álcool e religiosidade também aponta aspectos interessantes. A pesquisa mostra que quanto maior a participação em atividades religiosas, menor o consumo de álcool. A relação é linear e aparece com relação a todas as classes sociais. Vemos que quanto mais baixa é a classe social mais forte a associação entre aumento da frequência aos cultos e diminuição do consumo de álcool, observação que vai ao encontro do fato que a maior parte dos evangélicos são provenientes das classes mais baixas – como veremos mais adiante – e da pregação contra o uso do álcool que eles fazem em seus cultos.

Tabela 13  
Com que frequência o(a) Sr(a) participa de atividades ou cultos dessa religião?

		Nunca participa	Menos de uma vez ao mês	De 1 a 3 vezes ao mês	Ao menos uma vez por semana	Mais de uma vez por semana	Total	P
classe A	costuma tomar bebida alcoólica	64,6%	70,4%	71,8%	58,2%	43,5%	62,4%	,004
classe B	costuma tomar bebida alcoólica	59,5%	57,7%	57,2%	46,9%	40,2%	52,4%	,000
classe C	costuma tomar bebida alcoólica	58,5%	53,4%	50,9%	40,8%	27,4%	44,8%	,000
classe D	costuma tomar bebida alcoólica	59,0%	46,2%	47,5%	31,7%	18,4%	40,2%	,000
classe E	costuma tomar bebida alcoólica	57,9%	71,4%	38,5%	26,1%	8,1%	35,7%	,000

Fonte: IFB

Ao compararmos o hábito de beber com o tipo de religião, vemos que a pregação dos evangélicos contra a bebida realmente surte efeito. Do total de evangélicos entrevistados, apenas 26,8% costumam tomar bebida alcoólica, contra 53,5% dos católicos e 53,6% entre os adeptos de outra religião.

Tabela 14

	Tipo de Religião			Total	P
	evangélico	católico	outro		
Costuma tomar bebida alcoólica	26,8%	53,5%	53,6%	49,1%	,000

Fonte: IFB

É importante considerarmos também que os evangélicos em sua maioria fazem parte do grupo mais carente da população. De acordo com a pesquisa, os evangélicos tem baixa escolaridade e 68,8% estão nas classes C, D e E. Religião que tem tido uma

adesão impressionante nos últimos anos, sobretudo em suas vertentes mais modernas, como a Igreja Universal do Reino de Deus, os evangélicos compõem hoje cerca de 20% da população paulistana, sendo que 69,1% tem entre 16 e 39 anos, confirmando um perfil mais jovem em relação às outras religiões. A tendência a beber menos quanto menor o nível de renda é muito mais clara entre os evangélicos: na classe E, 7,5% dos evangélicos costumam consumir álcool, enquanto entre os católicos, na mesma classe, a proporção é de 50,7% e entre os freqüentadores de outras religiões 57,1%. Os evangélicos mais pobres, além de consumirem menos álcool, são os mais assíduos aos cultos de sua religião, respondendo ao apelo focado na população mais carente que é característico dos pastores evangélicos, hoje cada vez mais influentes nos meios de comunicação, possuindo canais próprios de televisão e diversas estações de rádio.

Apesar do enfoque da pesquisa não permitir tirar maiores conclusões sobre essas relações, podemos inferir que o crescimento das igrejas evangélicas e a participação da população mais pobre pode ter relações com a vitimização desse público, principalmente com relação aos homicídios, cuja população de risco é a mais jovem e mais pobre. A relação entre tipo de igreja freqüentada e as diferentes categorias de vitimização não sugere diferenças importantes, no entanto é possível supor que o envolvimento com atos ilícitos poderia ser maior nessa população não fosse a influência da igreja evangélica, que arregimenta justamente a parcela da população mais vulnerável à violência. Exemplo disso é a relação com o uso de armas entre os que consomem álcool, e sua presença nitidamente menor entre os mais assíduos aos cultos.

Curiosamente, apesar dos mais ricos terem maior prevalência de consumo de álcool, as classes mais baixas são as que vão aos bares e botecos da cidade com maior freqüência. Na classe E, aqueles que disseram freqüentar bar ou botequim quase todos os dias somam 15,5%, enquanto os que disseram freqüentar uma ou duas vezes por semana são 27,9%, totalizando 43,4%. Na classe D, essa parcela totaliza 36,6%, enquanto nas classes A e B os números são de 19,4% e 24,3%. Quando perguntados especificamente sobre o tipo de estabelecimento em que costumam beber, 47% dos consumidores da classe E freqüentam bares, lanchonetes ou padarias. Nas outras classes, essa freqüência cai progressivamente: 31% na classe D, 26,8% na C, 18,5% na B e 14,7% na classe A.

Essa alta freqüência dos mais pobres pode estar refletindo a ausência de outros recursos sociais, concentrando a população nos bares existentes nos bairros da periferia, sobretudo os mais jovens, que consomem em maior quantidade e vão aos bares com freqüência muito maior que os mais velhos (43% entre 16 e 19 anos e 33,4% entre 20 e 39 anos costumam ir a um bar ao menos uma vez por semana). Dessa forma, em ambientes marcados pela carência de atenção dos recursos públicos e vitalidade comunitária, o efeito do álcool e o contexto dos botecos podem estar funcionando como mais um elemento intensificador da violência.

## Álcool nas vítimas de homicídio em São Paulo

As vítimas são freqüentemente co-responsáveis no processo de “precipitação” da violência que resulta no homicídio. (Marvin Wolfgang, “Victim-precipitated criminal homicide”, in: *Classics of Criminology*, Waveland Press, 2004). Num estudo clássico citado por Wolfgang sobre a natureza dos homicídios na Filadélfia entre 1948 e 1952, conclui-se que 26% dos casos poderiam ser classificados como VP, ou homicídios

precipitados pela vítima, que difere dos demais casos de homicídio em algumas características: proporção elevada do uso de faca como meio, envolvimento entre vítima e autor, presença de álcool, presença de antecedentes criminais por agressão, entre outras diferenças relevantes. O uso do álcool parece estar fortemente relacionado a este processo de precipitação, pois ele aumenta a agressividade num contexto de provocação e diminui a capacidade de julgamento do indivíduo. A CAP da SSP de São Paulo, em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde, fez dois levantamentos com relação ao uso de álcool entre as vítimas de homicídio, utilizando amostras em 2001 e 2004, cujos resultados exploramos a seguir: de um total de 2.714 laudos examinados em 2001, o exame toxicológico não foi solicitado para 1.492 vítimas (55,0%). Entre aquelas que tiveram o exame solicitado, para um pouco mais que a metade (55,8%) o resultado foi negativo. O álcool foi a substância mais utilizada entre estas vítimas (42,5%). O uso de cocaína sozinha, ou associada ao álcool apresentou percentuais muito baixos (0,7%).

Visto não ser conhecido o critério para solicitação de exame, esses percentuais não devem ser generalizados para o conjunto das vítimas. Feita essa ressalva, os resultados mostrados a seguir dizem respeito somente às vítimas que tiveram o exame solicitado. O exame toxicológico é provavelmente solicitado quando a autoridade policial suspeita do uso de substância pela vítima, o que pode elevar os percentuais encontrados. (Gawryszewsky, Kahn e Mello Jorge, 2004).

Foi encontrada maior proporção de consumo de álcool no sexo masculino (44,0%), enquanto nas mulheres foi de 24,0%. Os cálculos realizados mostraram que essa diferença é estatisticamente significativa ( $X^2 = 10,4$ ; = 5%). Em relação à faixa etária das vítimas de homicídios que tiveram o exame toxicológico realizado pelo IML, observa-se que nas idades mais jovens e mais velhas, o percentual de resultados positivos para o álcool é menor que a proporção da média. Porém, nas faixas mais velhas tanto o número absoluto de vítimas quanto o percentual de exames solicitados são menores. A faixa de 30 a 44 anos apresenta 51,2% de positividade para o álcool entre as vítimas. Seguem-se os de 45 a 59 anos com 47,2%.

A análise do consumo de álcool (excluídos aqueles cujo exame não foi solicitado) segundo o meio utilizado para a perpetração dos homicídios também mostrou diferenças. Entre aqueles cometidos por arma de fogo, 41,0% das vítimas tinham feito uso de álcool, enquanto para os outros meios (arma branca, objeto contundente etc), esse percentual é maior, chegando a 58,9%. Essa diferença mostrou-se estatisticamente significativa ( $X^2 = 16,5$ ; = 5%).

#### **Dia e horário da semana:**

A análise dos dados do Boletim de Ocorrência, onde consta o dia e horário da ocorrência, confirma que os dias da semana que apresentaram maior proporção dessas ocorrências correspondem aos finais de semana, concentrando 50,0% do total de casos: sábado (500 vítimas), domingo (462) e sexta feira (348). A quarta feira é o dia com menor número de vítimas (233). É durante a noite e madrugada que a maior parte desses crimes ocorreram (entre 19:00 horas e 1:00 foram registrados 41,1% dos eventos). Essa fonte também possibilitou o conhecimento do local de ocorrência do evento, tendo sido verificada a coincidência entre local de residência da vítima e local de ocorrência do crime para 50,6% das vítimas. Para 24,0% dos óbitos essas localidades eram próximas e para 17,3% deles, os locais de residência e ocorrência eram diferentes.



Chama atenção a alta prevalência de utilização do álcool entre as vítimas de homicídio que tiveram o exame toxicológico realizado (42,5%) apontando que mais estudos devam ser realizados para elucidar o papel do álcool na potencialização dos conflitos sociais que resultam em morte, em nosso meio. Esse resultado é próximo ao encontrado em pesquisa realizada com vítimas não fatais de agressões atendidas em um importante serviço de emergência do Município de São Paulo, onde percentual de alcoolemia encontrado foi 46,2%. O perfil desses pacientes, maior prevalência no sexo masculino e na faixa etária de 25 a 44 anos, também coincide com o encontrado no presente. Os resultados encontrados em Cali, Colômbia, entre as vítimas de homicídios, são menores, variando entre 13,0 e 23,4%, no período de 1993 a 1998.

Este perfil epidemiológico – vítimas e autores alcoolizados, concentração das mortes nas noites e nos finais de semana – fez com se pensasse numa legislação para o fechamento dos bares neste período, como forma de diminuir as mortes<sup>2</sup>. Os efeitos desta medida serão explorados no próximo tópico.

## 1.2) Efeitos da Lei Seca

A limitação de horários e dias para o consumo de bebidas é uma das 31 estratégias identificadas pela Organização Mundial de Saúde para reduzir o consumo de álcool. (Hawks, David. *Prevention of Psychoactive Substance Use – a selected review of what works in the area of prevention*, WHO, 2002). Vários estudos revistos pela OMS apontaram a relação entre o aumento do horário e dias de venda de álcool e crescimento no número de acidentes de trânsito, agressões e violências (Chikritzhs, 1997) embora poucos estudos tenham abordado a relação entre a diminuição dos horários e dias de venda e a diminuição da criminalidade.

Limitar o funcionamento de bares aparentemente não é uma medida popular: ela interfere na liberdade individual, nas atividades de lazer da população, já bastante escassas, e também afeta o comércio local. É preciso, portanto, ter fortes razões para implementar medidas drásticas como a Lei Seca. Para a população, todavia – de acordo com pesquisas de opinião realizada pela CNT/Census em abril de 2002 com dois mil entrevistados em 195 municípios do país – é o vínculo da bebida com a violência que faz com que medidas como a Lei Seca recebam aprovação. Dos entrevistados, 82,8% afirmaram que “o consumo de bebidas alcoólicas é responsável pelo aumento da violência na sua cidade”. Esta crença é que explica porque 73% da amostra aprovou a “limitação de venda de bebidas alcoólicas a partir de determinada hora da noite como medida de combate à violência”.

Tabela 15

bebidas alcoólicas – limitação da venda	abril de 2002 %
aprova	73,0
desaprova	24,6
ns/nr	2,5
<b>total</b>	<b>100</b>

<sup>2</sup> Curiosamente, apenas 2% dos homicídios ocorrem dentro de “bares”, “boates” ou “lanchonetes”, segundo a classificação de tipo de local adotada pelo Infocrim; é possível contudo que outros casos tenham sido classificados na categoria “estabelecimentos comerciais”, no interior dos quais ocorrem 3,9% dos assassinatos em São Paulo.

*Qual é a sua opinião sobre a limitação da venda de bebidas alcoólicas a partir de determinada hora da noite como medida de combate à violência? 1- aprovo, a violência está fortemente ligada ao consumo de álcool; 2- desaprovo, a medida contraria a liberdade individual.*

As justificativas aqui são as mesmas das utilizadas para forçar os motociclistas a usarem capacete ou os motoristas a usarem o cinto de segurança: são equipamentos desagradáveis, mas o impacto econômico e social dos acidentes automobilísticos por falta de capacete ou cinto na população é tão elevado que o problema se tornou uma questão de saúde pública; nestes casos, considera-se legítima a intervenção estatal, forçando os indivíduos a tomarem precauções com relação à sua própria segurança, mesmo a contragosto. Tais medidas drásticas e impopulares se justificam na medida em que existem evidências empíricas que demonstram que o uso de capacete ou cinto de segurança de fato contribuem para poupar vidas e custos à sociedade, cujo interesse nestes casos se sobrepõem aos individuais. O mesmo pode ser dito, por exemplo, com relação à proibição do uso de armas de fogo pela população, uma vez que os homicídios por arma de fogo no país assumiram dimensões epidemiológicas: é preciso investigar se estas limitações – diminuir os horários de funcionamento de bares e proibição do uso de armas – são efetivas e se justificam em nome do interesse público maior, mesmo às custas de cerceamentos individuais.

No Brasil, o psiquiatra Ronaldo Laranjeira da Unifesp e o pesquisador norte-americano Robert Reynolds, da organização internacional PIRE – voltada à avaliação de políticas públicas – apresentaram em outubro de 2004 os resultados de um estudo sobre a relação entre o consumo de álcool e violência na cidade de Diadema, que a partir de julho de 2002 proibiu a venda de bebidas alcoólicas após 23h. De acordo com a pesquisa, dados comparativos do número de homicídios em Diadema desde a data da implantação da “lei seca” revelam que houve diminuição da violência contra a mulher (36,54%); homicídios (23,6%) e casos de atendimento em pronto-socorros (67,68%).

Nos últimos cinco anos, 16 cidades na Grande São Paulo editaram alguma espécie de “Lei Seca”. Em levantamento anterior realizado pela Coordenadoria de Análise e Planejamento para avaliar o impacto destas iniciativas, constatou-se que das 11 cidades com Lei Seca para as quais a taxa de variação de homicídios entre 2001 e 2003 foi calculada, os homicídios caíram em 8. Em contrapartida, das nove cidades sem Lei seca para as quais a taxa de variação de homicídios entre 2001 e 2003 foi calculada, os homicídios caíram em 5. O mapa abaixo mostra em verde as cidades que adotaram a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo.

Verificamos na ocasião que a queda dos homicídios no primeiro semestre de 2003 com relação ao mesmo período de 2001 tinha sido bem maior (-9,8%) onde a Lei Seca está em vigor, do que nas demais cidades da RM (-0,6%). Ainda que parciais, os dados sugeriam que a Lei Seca tinha contribuído efetivamente para aprofundar queda dos homicídios verificada na GSP a partir de 2001. Mas não é condição necessária, pois a queda também ocorreu em alguns municípios sem Lei Seca; também não é condição suficiente, pois alguns Municípios com Lei Seca tiveram aumento dos homicídios.



avaliação. Observe-se também que no caso de Poá, Juquitiba, Ferraz de Vasconcelos e S. Lourenço da Serra o sinal é positivo, embora nestas cidades os parâmetros sejam não significativos e o número de casos muito pequeno para análise.

Embora bastante utilizado para testar a existência ou não de efeitos causais entre duas variáveis, este tipo de procedimento não é de todo ideal, pois pode facilmente induzir a identificação de falsos positivos. Estamos falando de uma Lei e, portanto é difícil afirmar com certeza que os efeitos se manifestam exatamente a partir da data em que a medida entrou em vigor legalmente: normalmente é preciso regulamentar a Lei através de um decreto, operacionalizar as ações de fiscalização, etc., de modo que é bastante provável que os efeitos se manifestem alguns meses depois da lei ter entrado em vigor.

Por outro lado, é possível que alguns municípios tenham “testado” a medida antes – através de operações para a fiscalização de bares e somente depois tenham adotado a Lei Seca ou ao menos alardeado na mídia a intenção de fiscalizar a venda de bebida.

Tabela 16  
forçando “dummies” para avaliar a intervenção e assumindo  
*a priori* um modelo AR1 para descrever as séries

Município	R2	AIC	T	Prob	Data Lei Seca	Média antes	Redução
Embu	.39	142	-6.15	.000	12/2002	15.4	-6.8
Mauá	.18	147	-3.09	.003	7/2002	15.5	-4.5
Barueri	.29	96	-2.55	.014	3/2001	15	-8.0
Embu-Guaçú	.17	38	-2.37	.022	4/2003	3.1	-.72
Diadema	.21	155	-2.17	.035	3/2002	18.4	-4.5
Osasco	.51	159	-2.04	.047	12/2002	27.1	-6.4
Poá	.06	5	1.90	.063	8/2004	1.4	+ .85
Juquitiba	.07	9	1.85	.072	5/2002	.25	+ .74
Itapevi	.11	119	-1.68	.100	1/2002	9.8	-2.3
Jandira	.50	66	-1.55	.127	8/2001	4.8	-1.3
S. Caetano	.12	6	-1.50	.140	7/2004	1.2	-.82
Ferraz Vasc.	.11	89	.25	.805	9/2002	5	+ .19
S. Lourenço Serra	.00	-88	.22	.829	6/2002	.13	+ .02
Vg. Gd. Paulista	.14	13	-.15	.880	12/2003	1	-.06
Itapeverica	.00	84	-.11	.909	7/2002	6.2	-.08
Suzano	.01	102	-.01	.992	6/2002	6.5	-.00

### Detecção de Intervenções

Em razão destas dificuldades, utilizamos um procedimento alternativo proposto por Box-Jenkins chamado “intervention detection”, mencionado anteriormente quando analisamos os efeitos do Estatuto do Desarmamento sobre várias dimensões ligadas a armas de fogo. Trata-se como vimos de um procedimento empírico do tipo “data driven”, que deixa os dados falarem por si só, sem assumir nenhum modelo apriorístico nem forçar datas específicas para as quebras de nível. Se um

“outlier” existe na série – como uma queda significativa nos homicídios –, então ele é simplesmente detectado.

A identificação do momento exato da quebra nem sempre é perfeita quando o número de casos é pequeno e sujeito a flutuações aleatórias e, como vimos, além disso, a publicação da Lei (situação de jure) não coincide necessariamente com o momento em que ela começa a afetar a realidade (situação de fato), assumimos aqui que se a data da quebra identificada na série é “próxima” da data da publicação da Lei, podemos assumir que a responsável pela queda foi efetivamente a introdução da medida.

A tabela abaixo resume os resultados encontrados. Para Osasco e Diadema utilizamos também a série histórica de “agressões intencionais cometidas por arma de fogo” do Datasus, como um teste de validade para as séries policiais. Das 16 cidades, encontramos quebras de nível significativas e negativas, conforme o esperado, em 6 delas, nomeadamente Osasco, Embu, Diadema, Mauá, Itapevi e Barueri. Embu-Guaçu portanto sai da lista de cidades onde o impacto foi significativo. Novamente, são as cidades com maiores quantidades mensais de casos de homicídio.

Observe-se que quando não forçamos uma dummy para a data da intervenção, mas deixamos para as características intrínsecas aos dados a seleção do momento da quebra, vemos que as quebras de nível em Itapevi e Barueri ocorreram muito tempo depois da entrada em vigor da medida, de modo que é arriscado dizer que as reduções dos homicídios nestas duas cidades se devem a medida. Muito provavelmente trata-se de falsos positivos que o primeiro procedimento não permitia separar dos demais casos.

Tabela 17

CIDADE	RESULTADO	DATA DA INTERVENÇÃO	LEI SECA	HIATO	R	AIC	T	P	ANTES	EFEITO	DEPOIS
OSASCO	LEVEL	ago/03	23/12/2002	8 MESES DEPOIS	0,72	135,80	-10,46	0	27,7	-12,8	14,9
OSASCO SUS	LEVEL	dez/02	23/12/2002	MESMO MÊS	0,56	266,60	-9,54	0	17,2	-10,1	7,1
EMBU	LEVEL	set/02	18/12/2002	3 MESES ANTES	0,61	122,70	-6,43	0	15,1	-6,4	8,7
DIADEMA	LEVEL	jul/02	13/03/2002	4 MESES DEPOIS	0,42	142,20	-6,01	0	19,8	-7,5	12,3
DIADEMA SUS	LEVEL	abr/01	13/03/2002	11 MESES ANTES	0,62	256,86	3,81	0,003	23,2	-11,9	11,3
MAUÁ	LEVEL	ago/02	3/7/02	1 MÊS DEPOIS	0,30	138,40	-4,83	0	15,5	-4,83	10,67
ITAPEVI	LEVEL	abr/03	21/9/2001	20 MESES DEPOIS	0,41	101,50	-4,2	1E-04	9,3	-3,3	6
BARUERI	LEVEL	set/03	29/3/2001	30 MESES DEPOIS	0,28	97,60	-2,72	0,009	8,2	-3,8	4,4
SUZANO	PULSE		21/06/2002		0,14	95,00			6,4		
SÃO LOURENÇO DA SERRA	PULSE		25/06/2002		0,36	-93,20			0,15		
FERRAZ DE VASCONCELOS	PULSE / SEASP		3/9/02		0,43	66,80			4,71		
ITAPECERICA DA SERRA	NO OUTLIER		4/7/02		0,00	82,00			6,2		
JANDIRA	NO OUTLIER		30/8/2001		0,00	66,80			3,6		
JUQUITIBA	PULSE / SEASP		29/5/2002		0,62	-23,30			0,61		
POA	SEASP		4/8/04		0,31	-8,16			1,3		
SÃO CAETANO DO SUL	PULSE		1/7/04		0,52	-22,00			0,91		
EMBU GUAÇU	NO OUTLIER		4/1/03		0,08	41,80			2,8		
VARGEM GRANDE PAULISTA	PULSE		12/12/03		0,66	-32,70			0,59		

Os casos de Osasco, Embu, Diadema e Mauá, portanto, são os únicos que oferecem evidências consistentes com uma redução dos homicídios num período relativamente próximo ao da adoção da Lei Seca. Reduções, aliás, bastante significativas: considerando que estas 4 cidades adotaram a medida de controle de venda de álcool ao redor de 2002, cerca de 750 vidas foram poupadas nestes dois anos. Isto representa nada menos do que cerca de 21% da queda total de homicídios verificada no Estado entre 2002 e 2004.

Observe-se que as quatro cidades onde o efeito foi mais pronunciado têm também guardas municipais, que auxiliam na tarefa de fiscalização e implementação da Lei Seca. Talvez sejam necessárias a combinação e o efeito interativo da existência da Lei Seca e da Guarda para que os efeitos sejam observados – embora a condição

não seja suficiente. São Lourenço da Serra, Juquitiba e Poá adotaram a Lei Seca, mas não tem Guarda Civil para implementá-la; ou seja, não há entre os citados nenhum município com Lei Seca mas sem Guarda Municipal que tenha apresentado queda significativa dos homicídios, reforçando a hipótese de que talvez as duas condições sejam necessárias simultaneamente.

Não se pode assumir, apenas com base na existência “*de jure*” da Lei Seca que a medida foi efetivamente implementada; infelizmente não temos como mensurar com qual intensidade a Lei Seca foi implementada em cada cidade mas é possível especular que a explicação para não encontrarmos efeitos sobre homicídios em cidades que adotaram a medida reside na insuficiente implementação. De modo que não é possível afirmar a priori que a Lei não funcionou em muitos municípios onde foi adotada: investigações adicionais devem levantar em que medida houve de fato um esforço na implementação da medida.

Além da existência ou não da guarda municipal e da intensidade da implementação, outros fatores podem estar intervindo nos resultados, como, por exemplo, a proporção de bares ilegais na cidade. Supõe-se que o efeito da Lei seja maior quando a maioria dos estabelecimentos que vendem bebida alcoólica é legal; pois os ilegais não deveriam a priori estar em funcionamento e não se importam de infringir uma lei a mais.

Além das 16 cidades com Lei Seca, tomamos o cuidado de analisar a evolução dos homicídios no período em outras 3 grandes cidades da Região Metropolitana de São Paulo, que não adotaram a Lei Seca, como um “grupo de controle”. A intenção é verificar se estas cidades apresentam também alguma alteração forte de nível de homicídios e quando esta alteração ocorre. A tabela abaixo resume os resultados do grupo de controle.

Tabela 18  
Evolução dos Homicídios em cidades sem Lei Seca, como Grupo de Controle

Cidade	Resultado	Data	T	P	Efeito
Guarulhos	pulso	05/2004	-5,02	.000	-11,7
Santo André	Level shift	01/2004	-3,89	.003	-4,3
São Bernardo	pulso	02/2001	2,81	.007	14,4

Das três cidades do grupo de controle apenas Santo André teve uma alteração significativa do nível de homicídios: uma quebra clara em janeiro de 2004, que reduziu em 4,3 a média de homicídios mensal da cidade e que pode ser considerada como um efeito do Estatuto do Desarmamento adotado em dezembro de 2003. Portanto, estes resultados reforçam a hipótese de que as quedas observadas nos homicídios das cidades do grupo experimental se deveram efetivamente à adoção da Lei Seca.

## 2) A criação das guardas e secretarias Municipais de Segurança e seus efeitos sobre os crimes patrimoniais

A maior parte das Guardas Municipais do país concentra-se no Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo, onde estão 180 das 368 Guardas do país (48,9%). Com efeito, dos 645 Municípios do Estado de São Paulo, 180 (27,9%) tinham Guardas Municipais em 2001 (IBGE).

A criação de Guardas parece ocorrer na forma de contágio: a proximidade geográfica com um município que tem guarda aumenta a probabilidade de criação num município contíguo. Com efeito, os coeficientes de auto-correlação espacial sugerem que a distribuição dos municípios com Guarda Municipal não é aleatória, mas concentrada em alguns clusters.

Das 180 Guardas, 104 são forças pequenas, com um efetivo de até 50 guardas. Mas o efetivo somado das Guardas no Estado é de 19.687 pessoas, das quais 11.162 estão na Região Metropolitana de São Paulo e 6.350 apenas na Guarda de São Paulo. Em média as guardas possuem um efetivo de 30 funcionários: média jogada para cima por conta de São Paulo, que isoladamente responde por um quarto do efetivo total de guardas do Estado de São Paulo.

Parece existir uma relação clara e linear entre tamanho do município e existência de Guarda Municipal: quanto maior a população do município, maior a probabilidade de existência de Guarda. Assim, por exemplo, 10% dos municípios com até 5.000 hab. têm Guardas, em contraste com 100% dos municípios com mais de 500.000 habitantes.

Há também uma associação significativa com criminalidade: os municípios com índices mais altos de criminalidade têm maior probabilidade de criar Guardas Municipais. Apenas 9% dos municípios com baixa criminalidade têm guardas, em contraste com 52% dos municípios de alta criminalidade. Finalmente, merece destaque o fato de que das 180 Guardas existentes no Estado, 128 estão localizadas em municípios com elevadas taxas de urbanização e renda.

As Guardas Municipais, embora limitadas constitucionalmente em suas funções, na prática realizam um elevado número de atividades, freqüentemente extrapolando seus limites legais. Entre outras atividades executadas pelas Guardas vale a pena mencionar: Proteção dos Bens, Serviços e Instalações do Município, Patrulhamento Ostensivo a Pé e Motorizado dos Próprios Municipais, Atendimento de Ocorrências Policiais, Fiscalização do Trânsito, Ronda Escolar, Auxílio à Polícia Militar, Auxílio ao Público, Posto de Guarda em Bairros, Entradas da Cidade e Outros Locais, Barreira Física ou Cancelas em Bairros, Entradas da Cidade e Outros Locais, Patrulhamento Ostensivo Montado, Serviços Administrativos, Vigilância e Segurança Patrimonial, Defesa Civil e Proteção Ambiental.

Apenas na Grande São Paulo o efetivo somado das guardas atinge mais de 11 mil pessoas, o que é mais do que todo o efetivo da Polícia Federal no país e equivale a 9% de todo efetivo policial do Estado de São Paulo, que em 2005 estava em torno de 122 mil policiais. Portanto, é de se esperar que se há um efeito significativo das Guardas em alguns municípios do Estado este deve aparecer mais claramente nos municípios desta região.

Quatro municípios da Grande São Paulo criaram suas guardas entre os anos de 2001 e 2004, período para o qual temos séries mensais de crimes para testar os efeitos da Guarda Municipal sobre certos crimes: Suzano, Embu, Mogi das Cruzes e Vargem Grande Paulista. Ainda que nem sempre ande armada nem tenha poder de polícia, as guardas fazem um trabalho de fiscalização ostensiva sobre certas áreas – especialmente onde existe concentração de equipamentos municipais. É possível afirmar que elas exercem algum efeito intimidatório sobre aqueles criminosos dispostos a cometer crimes contra o patrimônio, pois na pior das hipóteses a guarda pode acionar pelo rádio as polícias civil e militar.





de 10,1 para 5,9 por mês dois meses após. A análise da série de “roubos outros” em Suzano revela uma mudança de patamar neste tipo de crime em abril de 2003, só que para cima: de 71,3 para 91,4 por mês, crescimento que deve ter contribuído para a decisão da criação de uma guarda na cidade 8 meses depois, em dezembro de 2003, mas cujos efeitos são ainda imperceptíveis.

Tabela 20  
Furto de Veículo

CIDADE	RESULTADO	LEVEL INTERVENTION DATE	GUARD CREATION	DELAY	R	AIC	T VALUE	P	BEFORE	EFFECT	AFTER
VARGEM GRANDE PAULISTA	LEVEL	JULHO DE 2003	23/09/03	2 MONTHS BEFORE	.53	63	-3,82	.0004	3,9	-2,1	1,8

Tabela 21  
Roubo outros

CIDADE	RESULTADO	LEVEL INTERVENTION DATE	GUARD CREATION	DELAY	R	AIC	T VALUE	P	BEFORE	EFFECT	AFTER
VARGEM GRANDE PAULISTA	LEVEL	NOVEMBRO 2003	23/09/03	2 MONTHS LATER	.64	87,8	-6	.000	10,12	-4,2	5,9
SUZANO	LEVEL	ABRIL 2003	18/12/03		.40	231,8	5,61	.000	73,6	17,8	91,4

Em resumo, nos quatro casos para os quais existiam dados mensais disponíveis para os últimos anos, a criação da Guarda parece ter tido um efeito mais consistente apenas em Vargem Grande Paulista. Com efeito, o Município de Vargem Grande Paulista vem adotando nos últimos anos uma série de medidas para lidar com a criminalidade local: a guarda foi criada em setembro de 2003, assim como um Departamento de Segurança Pública e Patrimônio e a Lei Seca adotada em dezembro de 2003. Entre os projetos preventivos municipais merecem menção o Centro de Atendimento Profissional – CAP, o Beisebol Solidário, o Centro Acadêmico de Orientação Cívica ao Adolescente de Vargem Grande Paulista, CAPAZ e a Renda Cidadã.

Com apenas 38 Km quadrados de área e 32 mil habitantes, os 37 guardas municipais representaram um aumento expressivo na fiscalização ostensiva da cidade, que contava com cerca de 39 policiais militares e 20 policiais civis em 2002. O caso de Vargem Grande sugere que no contexto de uma cidade pequena do ponto de vista do território e da população, totalmente urbana, um aumento expressivo do efetivo ostensivo somado a outras medidas de combate a criminalidade podem ter um efeito significativo sobre certos crimes.

A criação de guardas municipais pode ter efeitos positivos também sobre uma série de outros indicadores que não foram mensurados aqui, tais como na sensação de segurança dos munícipes, no trânsito local, na defesa civil ou no socorro a acidentes e nos atendimentos sociais; ela pode liberar policiais civis e militares de algumas funções menos importantes e permitir seu uso no combate direto à criminalidade.

Em todo caso, a criação de uma Guarda Municipal é uma medida cara e não por acaso apenas os municípios mais ricos decidiram arcar com estes custos, que envolvem

salários, treinamento, equipamentos e diversas outras despesas permanentes. Como uma alternativa à criação de guardas, diversos municípios optaram por colaborar com a polícia estadual contribuindo com o pagamento do aluguel e outros custos para a manutenção da polícia estadual na cidade. Há casos de municípios que oferecem um salário adicional para que policiais atuem também na defesa do patrimônio municipal. Infelizmente não é possível saber ainda qual a alternativa que resulta na melhor relação custo/benefício: criar a própria guarda ou investir recursos adicionais na polícia estadual alocada no município.

De qualquer forma, vale lembrar que o mais importante não é apenas a quantidade do efetivo policial – municipal ou estadual nas ruas – mas a qualidade do serviço realizado: se o efetivo está alocado nos locais e horários em que devem estar para inibir a ocorrência de certos crimes ou se está disperso aleatoriamente pelo território; se está atuando proativamente ou apenas reagindo aos chamados por serviço; se está efetivamente nas ruas ou realizando funções burocráticas; se trabalha em conjunto com a comunidade e mobilizando as forças da comunidade ou isoladamente.

## **2.1) Criação das Secretarias Municipais de Segurança**

Inúmeros municípios perceberam o potencial amplo de atuação das prefeituras através de instrumentos que vão além da guarda: benfeitorias urbanas – iluminação, limpeza, poluição sonora, visual e ambiental; medidas para ampliar a educação, cultura, esportes e lazer para os jovens, especialmente na periferia; atuação em parceria com o governo Estadual; criação de conselhos de segurança com a participação da comunidade e descentralização das ações; campanhas de mobilização, conscientização e informação cidadã contra armas, discriminação e violência; fiscalização e concessão de alvarás para estabelecimentos que têm envolvimento freqüente com crimes e contravenções, como bares, desmanches e bordéis; reorientação da GCM no sentido de uma polícia comunitária, frisando aspectos como policiamento preventivo, a pé, recrutamento na comunidade e integração com a comunidade.

A enumeração destas propostas revela que a prefeitura tem em seu poder instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade. A teoria criminológica moderna vem insistindo na relação estreita entre as ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais grave. E é justamente nas mãos do poder municipal que estão concentradas muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população. Uma janela quebrada e não consertada de imediato atrai outras pedras, mas se ela é logo arrumada, os desordeiros são avisados de que as pessoas daquele local se importam com o que acontece ao redor e que não vão admitir a deterioração física e moral do bairro.

O poder municipal, se é limitado em sua capacidade de atuação repressiva por força do art. 144 da Constituição – que restringe a atuação das Guardas Municipais à proteção dos bens, serviços e instalações do município – por outro lado, tem em seu poder o Plano Diretor e controla os serviços de limpeza urbana e fiscalização sanitária, administra escolas e postos de saúde bem como diversos locais para prática de esporte e lazer. O fato de muitos municípios não terem Guardas e da Guarda não ter poder de polícia, obrigou os prefeitos a apostarem em outros caminhos ao trabalharem com a questão da segurança pública.

Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrada no controle repressivo-penal do crime, surgiram novas propostas de intervenção em âmbito municipal que apresentam uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática. Este modelo alternativo partilha da visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social.

Pluriagencialidade quer dizer que a segurança pública diz respeito a múltiplas agências dentro do município, para além da Guarda Municipal. Ao enfatizar a participação comunitária, por fim, ressaltam que segurança pública é função do poder público, mas exercida em conjunto com a comunidade, tanto no planejamento como na execução de programas preventivos.

Tabela 22

MUNICÍPIO	DATA DE FUND.	Nome do órgão
MOGI DAS CRUZES	jan/05	CONSULTORIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E MUNICIPALIDADE
VARGEM GRANDE PAULISTA	set/03	SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA / DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA E PATRIMÔNIO
MAUÁ	dez/02	SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E SEGURANÇA COMUNITÁRIA
SÃO PAULO	jul/02	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA
GUARULHOS	jan/02	SECRETARIA PARA ASSUNTOS DA SEGURANÇA PÚBLICA
MAIRIPORÃ	out/01	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA
GUARAREMA	jan/01	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
EMBU-GUAÇU	jan/01	SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA
SANTO ANDRÉ	jan/01	SECRETARIA DE COMBATE A VIOLÊNCIA URBANA
COTIA	dez/00	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E TRÂNSITO
ITAPECERICA DA SERRA	jan/00	SECRETARIA DA SEGURANÇA, TRÂNSITO E TRANSPORTES
DIADEMA	nov/99	SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL

Em contraste com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, focadas na gestão das polícias, as Secretarias, Consultorias ou Departamentos Municipais de Segurança Pública foram criados para gerir estas diversas ações – de cunho preventivo e repressivo – espalhadas por diferentes agências dentro da prefeitura. Simbolicamente a criação aponta para uma elevação do *status* da questão da segurança dentro do município e indica que mais recursos serão alocados para a área ou pelo menos que os recursos atuais deverão levar em conta as questões relativas à segurança no momento de decidir onde e como serão investidos.

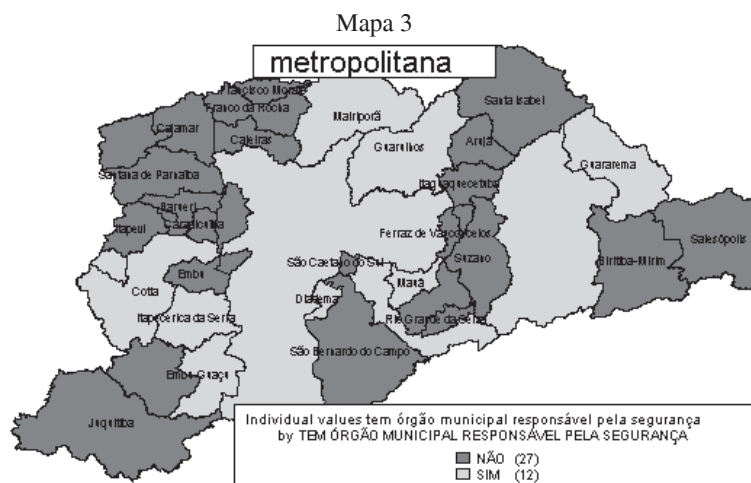
De 1999 para cá, 12 municípios da Grande São Paulo criaram órgãos específicos para centralizar e gerenciar as ações de segurança, embora na capital a Secretaria tenha sido transformada em “Coordenadoria” em 2005, perdendo status frente a outras áreas.

De acordo com o levantamento realizado pelo Fórum Metropolitano de Segurança, dos 12 municípios que criaram órgãos centrais de coordenação, 10 tem guardas municipais, 8 declararam ter programas sociais específicos para prevenir a criminalidade, 7 editaram leis incentivando a divulgação do Disque Denúncia e 5 adotaram a Lei Seca. Isto revela que, embora a maioria dos municípios tenha adotado um “pacote” de medidas de

segurança – incentivados em boa parte pelo Fórum Metropolitano – uma medida não leva necessariamente à outra.

Mas mais importante do que coordenar e implementar ações específicas de segurança como as mencionadas, um órgão central pode realmente afetar a situação da segurança pública da cidade se ele conseguir imprimir a lógica da segurança na atuação dos demais órgãos e secretarias: opinar no Plano Diretor da cidade, indicar locais onde equipamentos públicos com potencial preventivo devem ser instalados, direcionar programas sociais para a população em risco – tanto de se tornar vítima quanto perpetradora de crimes –, conseguir mostrar aos demais órgãos municipais as conseqüências criminais de alguns projetos, como a construção de grandes projetos habitacionais concentrando populações desfavorecidas em áreas sem infra-estrutura, escolas ou centros de atendimentos a jovens, gigantescos e pouco administráveis, etc. Ainda é cedo para mensurar o efeito da criação destes órgãos na criminalidade e é difícil separar o efeito do órgão em si e dos inúmeros projetos que ele gere. Não existe tampouco qualquer material descrevendo exaustivamente as atividades que estas secretarias vem desenvolvendo na prática.

Diferentemente das Secretarias Estaduais de Segurança, as Secretarias Municipais surgiram num momento histórico em que já se compreendia a diferença entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança”, estas últimas muito mais amplas que as primeiras, mescladas com questões de cidadania e direitos humanos. Se for certo que o problema da criminalidade não se esgotará e não se resolverá em longo prazo apenas com o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal – então as Secretarias Municipais de Segurança, tal como concebidas aqui – serão fortes aliadas no esforço de prevenir a criminalidade.



### 3) Os investimentos sociais e sua relação com a evolução dos homicídios

“As políticas municipais e regionais de segurança devem evoluir no sentido de uma abordagem integral e multisetorial, abarcando todos os aspectos e situações que conferem maior segurança aos cidadãos, incluindo, além da ação das forças de segurança, as políticas de inclusão social em geral e, em particular, as relações de

conflito no seio da família, o combate à violência de gênero ou contra crianças ou ações em que a juventude é vítima ou autora de violência, as manifestações locais de insegurança geradas por situações que não são da competência dos municípios (como o narcotráfico, por exemplo), os riscos ambientais e as diversas formas de convivência cidadã.” Item n. 5 da Declaração Final do Seminário “Ciudades mas Seguras”

O texto que abre este tópico consta da Declaração Final elaborado pelos prefeitos da Grande São Paulo que se reuniram em Guarulhos em 2003 num seminário para avaliar a participação dos municípios na esfera da segurança. O tema dos painéis propostos – como “prevenção da delinquência através de ações integradas de inclusão e participação social e de melhorias urbanas” – bem como o teor da Declaração, deixam claro que para as Prefeituras o combate à criminalidade e insegurança passa pela questão dos investimentos sociais, muitos dos quais são da alçada municipal.

De fato, a literatura criminológica confirma o vínculo entre criminalidade e diversas modalidades de privação social e econômica. Assim por exemplo, sabe-se que em quase todos os países, o homicídio é um fenômeno altamente concentrado no espaço: algumas poucas áreas são responsáveis por uma enorme quantidade de casos enquanto na maioria das áreas a ocorrência de homicídios é relativamente baixa. Por traz desta concentração espacial existem diversos fatores como carências sociais e econômicas, estrutura da população e estrutura familiar (Baller et all, 2001; Ceccato, Haining and Kahn, 2004).

A literatura criminológica já há muito tempo estabeleceu co-variáveis importantes para a explicação da distribuição epidemiológica dos homicídios: densidade populacional, taxa de urbanização, desigualdade econômica, proporção de famílias dirigidas por mulheres, renda, proporção de homens jovens na população, concentração de favelas, etc. (Cruz, 2004) A geografia dos homicídios em São Paulo é largamente explicada, por exemplo, por fatores ligados à pobreza, além de padrões de uso do solo e atividades criminais relacionadas ao tráfico de drogas. (Ceccato, Haining and Kahn, 2004) Em outras palavras, sabe-se que as condições sócio-econômicas e demográficas afetam os níveis de criminalidade, sendo possível estimar as taxas de homicídios de determinada área com certa precisão apenas pelo conhecimento destas covariáveis.

A concentração espacial dos homicídios pode ser vantajosa do ponto de vista da implementação de políticas sociais preventivas: alocando recursos para áreas e populações mais afetadas, obtemos mais resultados com menos recursos. Uma hipótese para a queda dos homicídios no Estado de São Paulo desde 2000 é de que diversos Municípios estariam investindo em programas sociais de natureza preventiva “secundária” – nos últimos anos: bolsas para estudantes pobres, programas de emprego para jovens, centros de esporte, lazer e cultura na periferia, etc. Além deste trabalho de prevenção “secundária” (atuando sobre fatores e grupos de risco), poder-se-iam somar os efeitos da prevenção primária, que consiste em melhorar universalmente a qualidade de vida da população, através de ações do Município e do Estado em saneamento básico, coleta de lixo, melhorias na saúde, moradia e educação, entre outros.

Embora vários analistas mencionem os efeitos preventivos destas ações, poucos conseguiram demonstrar o vínculo entre elas e a queda dos homicídios, pois não existe um levantamento exaustivo dos programas de prevenção secundária executados pelos municípios nestes anos, e muito menos sobre a cobertura, escala e intensidade em que foram realizados ou se realmente atingiram os locais e grupos mais vulneráveis.

Avaliações desta espécie são raramente encontradas na literatura mesmo nos demais países, dada a complexidade da questão, que exige que se leve em consideração um grande número de fatores simultaneamente.

Com relação à universalização da infra-estrutura e serviços básicos (prevenção primária) o problema é de outra ordem: existem diversos indicadores da evolução destas ações, inclusive indicadores agregados como o IDH ou o IPRS – para medir os avanços obtidos na última década. Todavia, eles não permitem comparar o esforço feito por cada município neste setor, pois cada cidade partiu desde o início de patamares bastante diferentes: uma cidade como São Caetano, por exemplo, evoluiu pouco na década, pois já tinha indicadores sociais bem avançados. Por outro lado, municípios mais pobres foram os que mais evoluíram proporcionalmente, pois partiram de patamares muito baixos. Pois é muito mais fácil aumentar, por exemplo, a alfabetização de um município pobre de 40% para 70% do que aumentar estes níveis num município que já contava com índices elevados de alfabetização. O resultado desta desigualdade de ponto de partida na situação social dos Municípios é que, quando relacionamos a evolução do IDH, IPRS ou outros indicadores de melhoria de qualidade de vida na década com os homicídios, encontramos muitas vezes uma relação inversa à esperada: os homicídios caíram menos onde os avanços foram maiores e reduziram-se mais justamente onde houve poucos avanços de posição.

Quadro 2

categoria de crescimento\* grupo de queda do hd entre 2000 e 2004 Crosstabulation

categoria de crescimento		queda			
incremento grande	Count	1		3	4
	% within grupo de queda do hd entre 2000 e 2004	7,7%		37,5%	10,3%
incremento gradual	Count	2	4		6
	% within grupo de queda do hd entre 2000 e 2004	15,4%	22,2%		15,4%
incremento pequeno	Count	10	14	5	29
	% within grupo de queda do hd entre 2000 e 2004	76,9%	77,8%	62,5%	74,4%
Total	Count	13	18	8	39
	% within grupo de queda do hd entre 2000 e 2004	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Portanto, é preciso encontrar outras maneiras de estimar o impacto das ações sociais sobre os homicídios e crimes em geral. Embora se saiba que o vínculo exista e seja possível encontrar diversas razões teóricas pelas quais a melhoria da qualidade de vida deve impactar positivamente na criminalidade interpessoal – trata-se de algo difícil metodologicamente de comprovar.

Retornemos por um momento à questão da queda dos homicídios em São Paulo. É possível especular que, se a queda dos homicídios se deveu à melhoria da qualidade de vida da população nos últimos anos, então não apenas os homicídios mas outros crimes contra a pessoa também deveriam estar em queda. Em outras palavras, se a hipótese da prevenção e inclusão social é válida como explicação da queda, esperaríamos encontrar uma queda generalizada dos níveis de violência interpessoal na sociedade. Os dados todavia parecem não corroborar esta hipótese. Com efeito, a série histórica de agressões coletada pelo DATASUS sugere que, enquanto as agressões

com armas de fogo vêm caindo nos últimos anos – validando os dados policiais – as agressões com outros tipos de arma estão crescendo. Embora o resultado seja menos letal, os dados sugerem que não é a “violência” como um todo que está em queda.

No âmbito policial, é possível verificar que outros indicadores de violência interpessoal no Estado estão estáveis – como as lesões corporais dolosas – ou aumentando como as vias de fato, injúrias, exercício arbitrário das próprias razões, difamações, calúnias, ameaças e outros indicadores de conflitos interpessoais. A única exceção é a série de “desentendimento” que claramente cai em São Paulo desde 1999, mas é possível especular que a categoria simplesmente vem sendo menos utilizada no infocrim e que não se trata necessariamente de uma queda real. Assim, pode-se mesmo dizer que os homicídios estão caindo *apesar* da continuidade da violência na sociedade. A não ser que se consiga explicar como os projetos de prevenção e inclusão afetam apenas os homicídios e não os outros tipos de crimes contra a pessoa, fica difícil argumentar que eles são os responsáveis pela queda recente da criminalidade no Estado, que além do mais foi abrupta.

Como vimos anteriormente, o mais provável é que a violência tenha se tornado simplesmente menos letal, em função da redução do número de armas de fogo em circulação.

Isto não quer dizer que a ação social preventiva das prefeituras e do Estado seja ineficaz para a contenção da criminalidade. É interessante observar que, não por acaso, a queda dos homicídios ocorre de forma mais intensa precisamente nos municípios com melhores indicadores sociais.

Quadro 3

Case Summaries

		homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio
baixo IDH	Mean	1,93	2,33	2,30	2,60	2,79	2,67	2,67	2,68	2,56
	N	164	164	164	164	164	164	163	164	164
medio IDH	Mean	6,46	7,70	8,00	9,62	10,24	9,94	9,89	9,65	9,00
	N	327	327	327	327	327	327	327	327	327
alto IDH	Mean	48,38	49,31	49,57	54,14	59,01	58,61	57,74	54,04	49,93
	N	152	152	152	152	152	152	152	152	152
Total	Mean	15,21	16,17	16,37	18,36	19,87	19,59	19,38	18,36	17,03
	N	643	643	643	643	643	643	642	643	643

Quadro 4

Case Summaries

Grupo 2000 Revisto -		homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio	homicídio
polo	Mean	88,30	89,56	90,35	97,96	107,06	107,19	105,12	97,22	90,58
	N	8	8	8	8	8	8	8	8	8
dinâmicos e baixo desenvolvimento social	Mean	33,96	41,60	41,79	51,08	56,85	51,48	53,25	51,85	46,10
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4
saúdáveis e baixo desenvolvimento	Mean	1,10	1,12	1,23	1,30	1,41	1,44	1,39	1,63	1,54
	N	211	211	211	211	211	211	211	211	211
transição social e baixo desenvolvimento	Mean	2,52	2,91	3,33	3,81	3,84	4,25	3,97	3,94	3,73
	N	191	191	191	191	191	191	190	191	191
baixo desenvolvimento econômico e social	Mean	2,51	3,09	2,73	3,64	3,04	2,89	2,89	3,09	3,22
	N	114	114	114	114	114	114	114	114	114
Total	Mean	15,17	16,12	16,33	18,30	19,81	19,53	19,33	18,31	16,98
	N	645	645	645	645	645	645	644	645	645

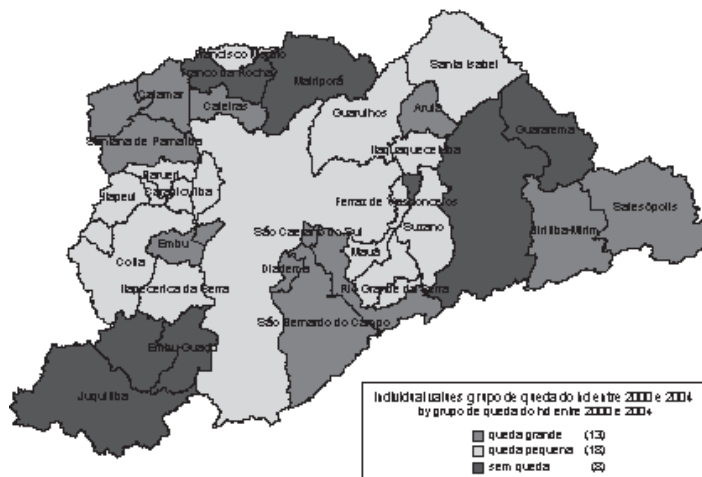
Nas tabelas acima dividimos os 645 municípios do Estado de São Paulo em 3 grupos de acordo com nível de desenvolvimento humano mensurado pelo IDH e em 5 grupos segundo a classificação do IPRS– sem levar em conta a evolução temporal do IDH ou do IPRS mas comparando os municípios num determinado ponto do tempo

(cross-sectional). A tabela mostra que entre 1999 e 2003 houve queda nos 3 grupos, mas especialmente no grupo de 152 municípios com alto IDH, onde a média de homicídios caiu de 59 para 49 por ano, voltando aos níveis de 1995. O mesmo pode ser observado quando classificamos os municípios pelo Grupo no IPRS: a queda é maior nos municípios Pólo e chega a aumentar ligeiramente nos 114 municípios com “baixo desenvolvimento econômico e social”.

Algo semelhante ocorre quando analisamos apenas a RMSP, área foco deste estudo. A fim de sugerir o vínculo entre a qualidade de vida de um município e os homicídios, dividimos os municípios da Grande São Paulo e a Capital em 3 grupos: 1) 13 municípios onde foi grande a queda observada dos homicídios entre 2000 e 2004 2) 18 municípios onde foi menor esta queda; finalmente 3) 8 municípios onde não houve queda ou houve aumento nos homicídios no período analisado; Exploramos a partir daí as semelhanças e diferenças de perfil sócio econômico, demográfico e criminal entre os 3 grupos de municípios: como os gráficos deixam claro, o grupo de 8 municípios onde não houve queda ou houve aumento dos homicídios é precisamente aquele com os piores indicadores sociais. Com efeito, alguns gráficos sugerem a existência de uma relação linear entre indicadores sociais e magnitude da queda dos homicídios.

Embora não possamos mensurar se os esforços preventivos recentes contribuíram efetivamente para a queda dos homicídios, podemos concluir com base nestas semelhanças de perfil que a existência prévia de uma comunidade saudável e com bons indicadores sociais influencia positivamente a evolução local da criminalidade: nestes locais a queda foi acelerada enquanto nas cidades com baixa qualidade de vida não houve diminuição dos homicídios.

Mapa 4



## CONCLUSÕES

Segurança Pública vem deixando progressivamente de ser um tipo de atividade predominantemente estadual. Neste setor está ocorrendo uma erosão da atuação do governo, provocada pelas iniciativas comunitárias de autodefesa, pela expansão



das atividades da indústria da segurança e pela crescente participação do governo Federal e dos municípios no tema da segurança pública. Entre as causas desta erosão da atuação do governo estadual sobre a segurança estão o aumento do crime, do sentimento de insegurança e o reconhecimento de que o poder público estadual não pode sozinho atender a todas às necessidades específicas de segurança demandadas pela sociedade.

No Brasil, a questão da segurança pública vinha sendo entendida restritivamente, até os anos 90, como questão de justiça criminal – polícia, tribunais e sistema carcerário. Pelo arranjo federativo brasileiro, a maior parte destas tarefas sempre coube ao poder público estadual. Com efeito, a constituição coloca os estados como os principais responsáveis pela gestão da segurança, cabendo ao governo municipal diminuir parcela desta responsabilidade. Mas os municípios deram-se conta de que têm em suas mãos instrumentos extremamente importantes para colaborar com a questão da segurança.

Vimos como diversos municípios criaram novas guardas municipais, agora com funções que extrapolam na prática a proteção do patrimônio da cidade. Elaboram-se Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança Pública, com diversos itens diretamente voltados ao problema da segurança e começaram a surgir Secretarias Municipais de Segurança. Diversos municípios criaram formas de incentivar a divulgação do Disque Denúncia e adotaram leis para restringir o uso de bebidas alcoólicas. Este esforço multi-agencial é louvável e promissor, na medida em que a população não quer saber se o problema é de alçada federal, estadual ou municipal.

Este movimento, como vimos, não foi casual: diversas pesquisas de opinião pública revelaram que a criminalidade, ao lado do desemprego, são as maiores preocupações do eleitorado e os prefeitos não poderiam ficar alheios ao problema.

Uma aposta consistente de prevenção ao crime é aquela baseada em projetos que têm as seguintes características: um diagnóstico preciso que determine os desafios, fatores de risco e recursos da comunidade; um plano de ação que estabeleça prioridades, identifique programas que podem ser modelos úteis e defina objetivos de curto e longo prazo; um processo de implementação rigoroso que inclua o treinamento e coordenação dos parceiros envolvidos; avaliações que forneçam retornos tanto sobre os processos quanto sobre os resultados obtidos; uma coalizão de atores chave com lideranças fortes e staff de apoio administrativo; uma estratégia de comunicações que pode mobilizar profissionais e cidadãos e é sensível à idade, gênero e diferenças culturais. Estes são, em linhas gerais, os ingredientes para políticas bem sucedidas de prevenção ao crime, identificados na literatura<sup>3</sup>. E estes projetos, freqüentemente, podem prescindir perfeitamente da existência de efetivos policiais.

Embora de maneira limitada, procuramos mostrar aqui que a ação das prefeituras na esfera da segurança tem tido algum impacto: as denúncias criminais – matéria prima do trabalho policial – crescem consideravelmente quando as prefeituras se envolvem na divulgação do Disque Denúncia; a Lei Seca, quando adequadamente implementada, contribui para diminuir significativamente a quantidade de homicídios. Se corretamente alocada, por outro lado, a guarda municipal pode contribuir para a

---

<sup>3</sup> Confira “100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World”. International Centre for the Prevention of Crime, Canadá, 2001. No governo federal, o PIAPS é atualmente o programa que mais se aproxima destas premissas, embora esteja ainda em fase de gestação.

redução dos índices de criminalidade contra o patrimônio. Quanto aos projetos de inclusão social e de prevenção primária e secundária – se não foi possível estabelecer uma prova direta e inequívoca de sua eficácia – a literatura especializada já mostrou como os indicadores sociais influenciam os níveis gerais de criminalidade de uma determinada área. Vimos aqui como de certa forma eles foram importantes na explicação do porque a queda dos homicídios em São Paulo ocorreu em determinado tipo de municípios e não em outro.

A pesquisa mostra em resumo que a participação dos municípios na esfera da segurança pública é crescente e promissora e que o problema só pode ser debelado com a colaboração de todas as forças vivas da comunidade. Portanto, é preciso readequar o arcabouço legal e institucional do país – a começar pelo artigo 144 da Constituição que define os órgãos policiais do país e suas funções – para incorporar ao sistema as ações deste novo e relevante parceiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akermam, Marco. *Mapa de Risco da Violência: cidade de São Paulo* / CEDEC – São Paulo, 1996. 12p.

Baller, Roberet; Anselin, Luc; Messner, Steven; Deane, Glenn and Hawkins, Darnell. “Structural covariates of US County homicide rates: incorporating spatial effects”. *Criminology*, volume 39, no 3, 2001.

Barkan, Steven E. *Criminology – A Sociological Understanding*. University of Maine, New Jersey, 1997.

Bayley, David H. *Police for the Future*. Oxford University Press, New York, 1994.

Beato, Cláudio. “Ação e Estratégia das Organizações Policiais”. Paper apresentado durante o segundo seminário Polícia e Sociedade Democrática, Rio de Janeiro, 11 de junho de 1999.

Beato, Cláudio. “Informação e Desempenho Policial”. Paper apresentado no IV Seminário Brasileiro do Projeto Polícia e Sociedade. (2000 ?)

Beato, Cláudio e outros. “Conglomerados de homicídios e tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 17(5):1163-1171, set-out, 2001.

Beato, Cláudio. *Crime e Políticas Sociais na América Latina*. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. Informativo nº 1, dezembro de 2001.

Cano, Ignácio & Santos, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora 7 letras, 2001.

Cano, Ignácio. *Análise Territorial da Violência*. ISER, Rio de Janeiro, 1997.

Cotrim, B.C e Duarte, P.C.A.V. “Alcool e violência: estudo dos processos de homicídio julgados nos Tribunais do Júri de Curitiba, PR, entre 1995 e 1998. *J.Bras. Dep. Quim.* 1(1): 1725,2000.

Carlini-Marlatt B et al. Drinking practices and other health-related behaviors among adolescents of São Paulo City, Brazil. *Substance Use and Misuse*, 2003, 38(7):905–932.

CATÃO, Yolanda. *Mortes Violentas – Um Panorama dos Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Populações e Indicadores Sociais – IBGE, 1999.

- CEBALLOS, Miguel e GERARD, Martin. Bogotá: anatomia de una transformacion. Políticas de Seguridad ciudadana 1995-2003, Bogotá, 2004.
- Ceccato, Vânia; Haining, Robert e Kahn, Tulio. "The Geography of homicide in São Paulo – Brazil –", Estudos Criminológicos CAP/SSP – 2004
- Chatfield, Chris. The Analysis of Time Series. Chapman & Hall/CRC, 2004.
- Cipola, Luiz Eduardo e outros. "Mercado brasileiro de alimentos líquidos nos anos 90 e perspectivas futuras". 2005.
- Cruz, Oswaldo Gonçalves. Modelagem Espaço-temporal dos homicídios região Sudeste / Brasil, 1979-1998. Tese de doutorado submetida ao departamento de engenharia biomédica, UFRJ, 2004.
- Dalgalarondo-Paulo; Soldera, Meire Aparecida; Correia Filho, Heleno Rodrigues ; Silva, Cleide Aparecida M. "Religion and Drug use by adolescents". Rev. Bras. Psiquiatr. vol.26 no.2 São Paulo June 2004.
- Dijk, Jan Van. "Determinants of Crime". in: Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America. European Institute for Crime Prevention and Control.
- Duque, Luiz Fernando; Klevens, Joanne e Ramirez, Clemência. Overlap and Correlates of Different Types of Aggression Among Adults: Results From a Cross-Sectional Survey in Bogota', Colombia. Aggressive Behavior, Volume 29, pages 191 –201 (2003).
- Exum, M. Lyn. "The application and robustness of the rational choice perspective in the study of intoxicated and angry intentions to agress". Criminology, volume 40, Número 4, 2002.
- Fajnzylber, Pablo e outros. "What Causes Violent Crime ?". The World Bank, março de 1998.
- Fajnzylber, Pablo. "Determinantes Econômicos da Criminalidade: notas para uma discussão". Paper apresentado no Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. 5º Encontro – IPEA/CESEC – Novembro de 2000.
- Fox, James Alan. Methods in Quantitative Criminology. Academic Press, 1981.
- Gawryszewski, Vilma Pinheiro; Kahn Túlio e Mello Jorge Maria Helena Prado de. Homicídios no Município de São Paulo: integrando informações para ampliar o conhecimento do problema. Estudos Criminológicos CAP/SSP – 2004.
- Galduroz, José Carlos F. e Caetano, Raul. "Epidemiologia do uso de álcool no Brasil". Revista Brasileira de Psiquiatria 2004; 26(Supl I) 3-6.
- Haining, Robert. Spatial Data Analysis – theory and practice. Cambridge University Press, 2003.
- Hawks, David. Prevention of psychoactive substance use: a selected review of what works in the area of prevention. WHO, 2002.
- J. Ozanne-Smith, K. Ashby, S. Newstead, V. Z. Stathakis and A. Clapperton. "Firearm related deaths: the impact of regulatory reform". doi:10.1136/ip.2003.004150.2004;10;280-286 *Inj. Prev.*
- Kahn, Túlio. Cidades Blindadas – ensaios de criminologia. Sicurezza, São Paulo, 2002.
- Kahn, Tulio. Pesquisas de Vitimização. Revista do Ilanud n° 10, São Paulo, 1998.
- Longshore, Douglas; Chang, Eunice; Hsieh, Shih-chao e Messina, Nena. "Self-Control and social bonds: a combined control perspective on deviance". Crime and Delinquency, vol 50 No 4, outubro de 2004.
- MacDonald, John M.; Kaminski, Robert J.; Alpert, Geoffrey P. and Tennenbaum, Abraham N. "The temporal relationship between police killings of civilians and Criminal Homicide: a refined version of the Danger Perception theory. Crime and Delinquency, vol 47 No 2, abril de 2001.

Markowitz, Sara. "Criminal Violence and alcohol beverage control: evidence from a international study". Working paper 7481, National Bureau of Economic Research, 2000.

Markowitz, Sara. "An economic analysis on alcohol, drugs and violent crime in the National Crime Victimization Survey". Working paper 7982, National Bureau of Economic Research, 2000.

Mocan, Naci. "Crime Control: lessons from the New York City experience". paper given at the international seminar on crime and violence prevention in urban settings. Bogota, Colombia, May, 2003.

Norstrom, Thor. "Estimating changes in unrecorded alcohol consumption in Norway using indicators of harm". *Addiction* (1998) 93(10), 1531 ± 1538.

Ousey, Graham e Lee, Matthew. "Examining the conditional nature of the illicit drug market-homicide relationship: a partial test of the theory of contingent causation". *Criminology*, volume 40, número 1, 2002.

Parker, Robert Nash e Cartmill, Randu S. "Alcohol and Homicide in the United States 1934-1995 – or one reason why U.S. rates of violence may be going down". *The Journal of Criminal Law & Criminology*, volume 88, número 4, 1988.

PASTORE, José, ROCCA, Denise Franco e PEZZIN, Liliana. *Crime e Violência Urbana*. São Paulo, IPE-USP:FIPE, 1991.

Patterson, Kerry. *An Introduction to Applied Econometrics – a time series approach*. Macmillan Press Ltd, Londres, 2000.

Sampson, Robert J. "Urban disorder, crime and neighborhood collective efficacy". paper given at the international seminar on crime and violence prevention in urban settings. Bogota, Colombia, May, 2003.

Sanchez, Herbert. "Memória del seminário internacional "Ciudades mas seguras", UN-HABITAT, cadernos de trabalho 133, janeiro de 2004.

Reilly, Dave. *Autobox for Windows 5.0 – Reference Guide*, 1999.

SHERMAN, Lawrence. "Preventing Crime: what works, what doesn't, what's promising". National Institute of Justice, 1997.

SPOSATI, Aldaíza (coord). *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUC, 1996.

Wagenaar, Alexander C.; Toomey, Tracy L & Erickson, Darin J. Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial. *Addiction*, 100, 335–345, 2005.

Waller, Irvin, Welsh, Brandon C. e Sansfaçon, Daniel. *Crime Prevention Digest 1997 – Successes, Benefits and Directions from Seven Countries*. Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1997.

Wells, William e Horney, Julie. "Weapon effects and individual intent to do harm: influences on the escalation of violence". *Criminology*, volume 40, número 2, 2002.

WHO/HSC/SAB/99.9. *Alcohol and Public Health in 8 Developing Countries*. Geneva, 1999.

WHO *Global Status Report on Alcohol 2004*. Geneva, 2004.

WHO. *Public health problems caused by alcohol*. Report by the Secretariat, 2004.

Zimring, Franklin E e Fagan, Jefferey. "The search for causes in an Era of crime declines: some lessons from the study of New York City Homicides". *Crime and Delinquency*, vol. 46 No 4, Outubro de 2000.