# CRIMINALIDADE VIOLENTA E HOMICÍDIOS EM SÃO PAULO: FATORES EXPLICATIVOS E MOVIMENTOS RECENTES

Sinésio Pires Ferreira
Renato Sérgio de Lima
Vagner Bessa

Apoio das equipes técnicas da Fundação Seade
e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

## Introdução

O Estado de São Paulo e sua capital têm registrado reduções sucessivas nos indicadores de violência, particularmente de homicídios. No entanto, as explicações desse fenômeno ainda são objeto de intenso debate. Seu entendimento tem interesse não só acadêmico, mas sobretudo no campo das políticas públicas, pois conhecer os fatores que levaram a uma trajetória tão positiva dos indicadores de violência em São Paulo permite aperfeiçoar os programas públicos em execução nesse Estado e desenhar outros, passíveis de serem implementados nas demais áreas do país. O presente trabalho relaciona, brevemente, as várias explicações que têm sido apresentadas pela literatura especializada, com o objetivo de sistematizá-las e instigar o debate sobre o tema.

O Brasil e o Estado de São Paulo passaram – ou estão passando – por profundas mudanças de ordens demográfica e social que, associadas a novas práticas na formulação, gestão e execução de políticas de segurança pública e de prevenção da violência, contribuem, em maior ou menor grau, para explicar a trajetória daqueles indicadores. Colocada a questão nesses termos genéricos, não há maiores divergências entre os estudiosos do assunto, mas, à medida que se busca aprofundar seu entendimento, as diferenças se exacerbam.

Em outros termos, se a existência de múltiplos determinantes para a queda dos indicadores de violência em São Paulo é consensual, há grande variedade de posições sobre a importância de cada um deles. Uma das razões dessas divergências reside no fato de que, com freqüência, esse tema é abordado pelos estudiosos a partir de um estoque de conhecimento específico e de práticas circunscritas a experiências pontuais ou casos internacionais. Por essa razão, diversas instituições estão organizando um seminário, que deverá ocorrer no próximo dia 21 de agosto, no qual participarão vários especialistas, com diferentes visões sobre o assunto, com vistas a buscar maior convergência nas explicações desse fenômeno.

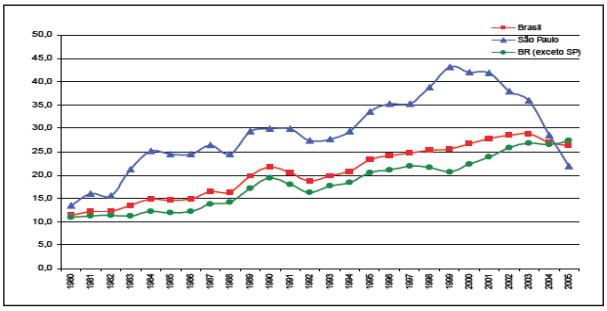
## Casos Exemplares e o Estado de São Paulo

Entre os exemplos recorrentes de sucesso das políticas de combate à violência urbana, encontram-se as experiências das cidades de Nova Iorque e Bogotá: na primeira, a taxa de homicídios diminuiu de 30,8 para 9,4 crimes por 100 mil habitantes, entre

1990 e 2000; e, na segunda, houve redução de 63% no número de homicídios, entre 1993 e 2003. Embora não se possa afirmar, para os dois casos, que a queda tenha sido generalizada ou que tenha se traduzido em patamares mais elevados de segurança em todos seus aspectos e nas diferentes regiões daquelas cidades, os resultados obtidos foram notáveis. Assim, é natural que proposições sobre políticas de segurança pública para outras localidades tentem interpretar esse casos e identificar iniciativas bem-sucedidas que possam ser replicadas ou incentivadas.

O Estado de São Paulo tem experimentado resultados semelhantes às cidades citadas, a partir de 2000. Após um período de forte elevação, a taxa de mortalidade por agressão, para utilizar os registros da área da saúde, diminuiu de 43,2 casos por 100 mil habitantes, em 1999, para 22,0, em 2005. Com isso, o indicador paulista passou a ser menor do que o nacional (26,2), invertendo a tendência histórica, observada nas séries anuais, desde 1980 (Gráfico 1).

Gráfico I
Taxas de mortalidade por agressão, por 100 mil habitantes,
por local de residência Brasil e São Paulo (1980-2005)




Fonte: MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

Entretanto, as comparações internacionais têm alcance limitado, uma vez que, ao lado da alteração quantitativa, expressa pela redução do indicador, verificou-se uma mudança estrutural na dinâmica da violência no Estado, o que compromete os conceitos pelos quais o fenômeno era entendido nos anos 90, bastante influenciado pelo acirramento dos conflitos nas áreas metropolitanas e pelo aumento expressivo das mortes por agressão entre os jovens.

Os resultados obtidos para o Estado de São Paulo – queda acelerada da taxa de homicídios na capital e na Região Metropolitana de São Paulo – tendem a descaracterizar a violência como um fenômeno metropolitano. Como essa redução não foi acompanhada pelo crescimento da violência no interior do Estado, as taxas regionais tendem a convergir para o mesmo patamar da taxa estadual, o que indicaria um novo "padrão paulista". Além disso, se o crescimento das taxas de homicídio nos últimos 20 anos refletia o acirramento da violência entre os jovens do sexo masculino, o comportamento recente desse indicador mostra forte tendência de reversão nesse mesmo grupo populacional: entre 1994 e 2006, a taxa de mortalidade por agressão entre os homens na faixa etária de 15 a 24 anos reduziu-se à metade, a ponto de convergir para as observadas entre aqueles com idade de 25 a 34 anos.

Nesse sentido, os dados mostram que os fatores que atuaram na queda da taxa de homicídios em São Paulo foram territorialmente concentrados e atuaram sobre grupos sociais específicos. Mas entre os pesquisadores, gestores e policiais o significado desse processo tem motivações diferenciadas e, discuti-las está entre os objetivos do evento em pauta.

## Múltiplos fatores explicativos para a redução da violência em São Paulo

Recente trabalho da Fundação Seade, elaborado para a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo[1], chama a atenção para uma série de fatores relacionados aos processos sociais, políticos e institucionais que devem ser considerados nos estudos e na atuação do Estado no campo da segurança pública e da prevenção da violência. Segundo esse texto, um olhar sintético sobre as instituições e as políticas de justiça e segurança pública implementadas no Brasil e, em particular, em São Paulo, após a transição democrática, segue uma trajetória que, a despeito de bastante conhecida, convém recordar.

De início, nas décadas de 80 e 90, observou-se crescimento constante dos índices de criminalidade e violência e da sensação de insegurança da população – que ainda é a realidade de vários Estados. A literatura especializada[2] associa esse aumento à manutenção de estruturas organizacionais e marcos legais herdados do período autoritário, que implicam a persistência de práticas operacionais obsoletas e resistências das instituições policiais e judiciárias ao controle e à participação social. Ademais, como tais instituições compõem um sistema organizado em diferentes níveis e esferas de poder e governo, sua integração e a adoção de paradigmas de atuação pautados pela lógica dos direitos humanos e da transparência tornam-se processos muito complexos.

Porém, o próprio crescimento da incidência de atos violentos nas décadas passadas levou algumas Unidades da Federação, particularmente o Estado de São Paulo, a iniciar uma série de reformas gerenciais de suas polícias e buscar formas de integrar os esforços das várias instituições que compõem esse sistema que, no limite, é o responsável por processar e solucionar conflitos em nossa sociedade. Nesse contexto, também ganhou corpo a visão de que os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos resultam de múltiplos determinantes e causas.

Assim, a implementação de mudanças do próprio sistema de justiça e segurança pública, associada a uma perspectiva mais ampla das causas da violência, levou à admissão por parte das autoridades públicas e dos estudiosos do tema, de que a incidência da violência e do crime sofre influência da conjuntura social e demográfica, da presença de fatores de risco, da execução de políticas sociais e urbanas, de estratégias de prevenção, entre outras ações. Sob essa ótica, ainda que as polícias e a justiça criminal sejam decisivas nos esforços de combate à violência e preservação da paz, foram incorporados a esses esforços novas instituições e atores sociais e foram adotadas

1 Texto elaborado para subsidiar as ações de revisão do Plano Estadual de Direitos Humanos, de 1998, e a Conferência Estadual de Direitos Humanos, a ser realizada entre agosto e setembro deste ano. O texto completo encontra-se em http://www.justica.sp.gov.br.

2 Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Social, in BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Número 50. Relume Dumará. São Paulo. 2000.

novas práticas que, certamente, implicaram a reversão dos indicadores de criminalidade nos anos recentes.

Delimitar o papel de cada um desses fatores, de múltiplas naturezas e complexas inter-relações, é tarefa ainda de difícil execução, mas reconhecê-los é o primeiro passo para avaliar sua influência e buscar entender suas conexões, fornecendo, assim, ao poder público e à sociedade, novas abordagens e novos métodos de combate à violência urbana.

As seções subseqüentes deste trabalho relacionam os principais fatores explicativos da redução dos índices de violência em São Paulo que têm sido mencionados em diferentes estudos. Espera-se, com isso, tão somente sistematizar essas contribuições, de forma sumária, com vistas a contribuir ao debate do tema.

## Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Planejamento, Gestão e Controle

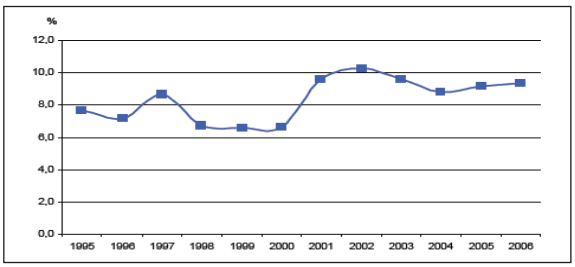
Um dos argumentos mais mobilizados na explicação da recente e acentuada queda nos homicídios em São Paulo está associado à gestão das políticas de segurança pública, particularmente às reformas gerenciais focalizadas e ao planejamento estratégico adotado nos últimos dez anos pela Secretaria de Segurança Pública. Entre essas iniciativas, mencionam-se a ampliação do DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das duas polícias territoriais e o policiamento comunitário, entre outras.

Também se adéquam a essa visão os que destacam que os governos federal e paulista têm concentrado esforços para o aprimoramento técnico da atividade policial e da gestão da justiça e das instituições de segurança pública, nas seguintes vertentes:

- planejamento e avaliação de políticas;
- modernização e ampliação dos sistemas de comunicação e do uso de novas tecnologias;
- gestão da informação (Infocrim, Sistema de Metas de Atuação Policial);
- práticas e procedimentos de ação com referencias aos pressupostos de garantia de direitos (Proteção a Testemunhas, Programa Bem Me Quer, criação dos POPs – Protocolos Operacionais Padrão pela PM, operações saturação e virada social, entre outros);
- políticas locais de prevenção (como o policiamento comunitário);
- formação e valorização profissionais, inclusive a inclusão de disciplinas sobre direitos humanos nas academias de polícia e escolas dos profissionais do campo;
- ampliação dos meios de controle interno e externo (Ouvidorias e Corregedorias; Comissão para Redução da Letalidade Policial);
- criação de espaços institucionais que ampliam o acesso à justiça e à garantia de direitos (Defensoria Pública, Tribunais Especiais, Polícia Científica, novas unidades da Fundação Casa, nova visão da política fundiária, etc.).

Adicione-se a isso o aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública, que, em São Paulo, passaram de 6,6%, em 1999, para quase 10% do total das despesas governamentais, em 2006 (Gráfico 2).

Gráfico 2:
Percentual de gastos na função Segurança Pública em relação ao total de Despesas Correntes São Paulo (1995-2006)




Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria Do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios – Corem.

Também vinculam-se a essa vertente os que defendem que o Estatuto do Desarmamento permitiu a retirada de armas de circulação e o conseqüente impacto positivo no movimento dos homicídios. São Paulo foi pioneiro em organizar blitzes para fiscalizar a presença de armas e munição. Para corroborar essa perspectiva, há estudos realizados com informações do Datasus para avaliar os impactos da campanha do desarmamento no índice de mortalidade por arma de fogo, registrando uma redução de 19,4% no número de mortes deste tipo, que passaram de 10.097 para 8.137, entre 2003 e 2004, exatamente no período de início de vigência da nova legislação.

Há, ainda, a percepção de que o crescimento do encarceramento, superior à média nacional, tenha sido um dos fatores que também contribuíram para a redução dos homicídios.

## Papel dos Municípios

Outra questão que tem sido ressaltada no âmbito das políticas de segurança é a entrada de novas instituições na agenda da segurança pública, como é o caso das prefeituras municipais. De acordo com a Constituição, segurança pública, em sentido estrito (gestão policial), é de competência dos governos estaduais, ficando a cargo dos municípios apenas a proteção do seu patrimônio.

No entanto, com o aumento da violência nos anos 80 e 90, o papel dos municípios na prevenção ao crime e da violência tem sido repensado a partir da lógica local. Isso, aparentemente, provocou uma mudança de olhar, do repressivo para o preventivo, e deslocou a visão do crime para a da violência, em que medidas e intervenções no cenário urbano seriam a senha para alterar o quadro de insegurança.

De modo simplificado, cinco políticas de natureza municipal se destacam: criação das Guardas Municipais; institucionalização de conselhos, secretarias e planos municipais de segurança; acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública; e, em algumas cidades, criação da lei de restrição de funcionamento de bares e venda de bebidas alcoólicas.

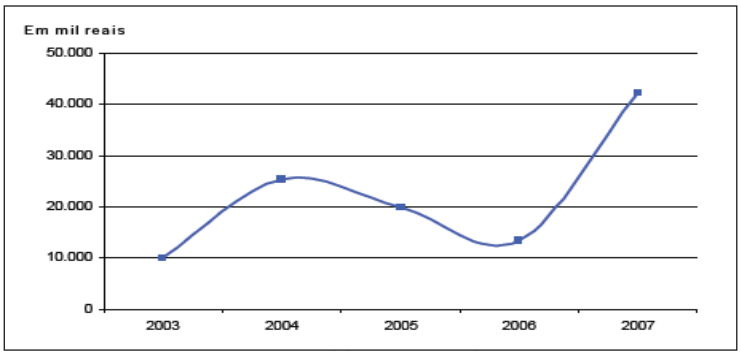
Segundo o IBGE, 28,7% dos municípios de São Paulo possuíam Guardas Municipais em 2006, contra uma média nacional de 14,1%. Note-se que alguns Estados exibem taxas

de homicídios superiores à de São Paulo, a despeito de possuírem maior proporção de municípios com Guardas, como é o caso do Rio de Janeiro, onde 71,7% dos municípios dispõem dessa instituição.

Quanto aos conselhos e instituições assemelhadas, o IBGE não informa a quantidade de municípios por Estado que as criaram, mas apenas que 445 municípios no país as instituíram.

Já os recursos da União repassados aos municípios por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública somaram R$ 111.283.104,34, entre 2003 e 2007. Apenas em 2007, foram repassados R$ 42.363.550,76 para 95 municípios na forma de convênio, dos quais 37 (39%) localizados em São Paulo. Tais recursos privilegiaram, principalmente, a execução de ações de prevenção e treinamento (Gráfico 3).

Gráfico 3:
Recursos do Fundo Nacional de Segurança Repassados
para Municípios na Forma de Convênios – Brasil (2003-2007)




Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.

Por fim, sobre a restrição no funcionamento de bares e de consumo de bebidas alcoólicas, há pesquisas importantes sobre casos emblemáticos, como o de Diadema, que estabelecem correlação estatística entre a restrição no funcionamento de bares, a diminuição do consumo de álcool e a redução dos homicídios. Contudo, elas não esgotam o tema, pois seria desejável estabelecer estudos comparativos das evidências empíricas das diversas cidades que adotaram tal política, assim como com outras, que componham um grupo de controle.

## Participação Social

De igual modo e sem desconsiderar o papel do Estado, outras correntes ressaltam a importância dos movimentos que ocorrem na sociedade civil como elemento crucial para entender esse quadro. Especialistas chamam a atenção para o papel das organizações sociais e da comunidade que, em parceria com o poder público, contribuíram para a supressão de uma importante lacuna institucional dos projetos públicos, integrando a população vulnerável como agente ativo nas políticas de combate à violência e no aumento da eficiência das ações públicas.

No entanto, à semelhança dos estudos sobre o papel de políticas municipais, aqueles dirigidos ao aumento da participação popular em áreas de alto risco têm natureza localizada e são grandes as dificuldades para extrapolar seus resultados para domínios geográficos mais amplos, não obstante o potencial de intervenção que as experiências locais sugerem.

## Redução das disputas de territórios por facções criminosas

Uma outra linha de argumentação, também centrada nas formas de sociabilidade da população em áreas periféricas e de maior risco, destaca a emergência de um padrão de regulação da ordem estabelecido pelo próprio crime organizado. Segundo essa corrente, defendida por segmentos policiais e por estudos etnográficos, há uma percepção difusa nessas áreas de que a hegemonia de uma facção criminosa (o PCC) contribuiu para a regressão das taxas de homicídios ao atuar na mediação de conflitos e na manutenção da ordem, no sentido de "pacificar" territórios antes dominados por várias quadrilhas ligadas ao tráfico de drogas.

Tal hegemonia, segundo relatos de policiais, decorreria do fato de o PCC ter assumido o comércio atacado de drogas ilícitas em São Paulo e imposto aos grupos locais a compra de cotas fixas de entorpecentes, o que teria refreado a disputa por territórios.

Também aqui a questão da generalização de uma ação localizada para domínios geográficos mais amplos se coloca. Ademais, ao considerar a percepção dos segmentos sociais sobre a violência letal, incorpora-se uma noção difusa de "homicídios" tal como entendido por esses segmentos, que não corresponde às categorias jurídicas e sociais formalmente aceitas no país. A despeito de não dispor de evidências empíricas robustas que a sustente, trata-se de uma hipótese que merece ser testada.

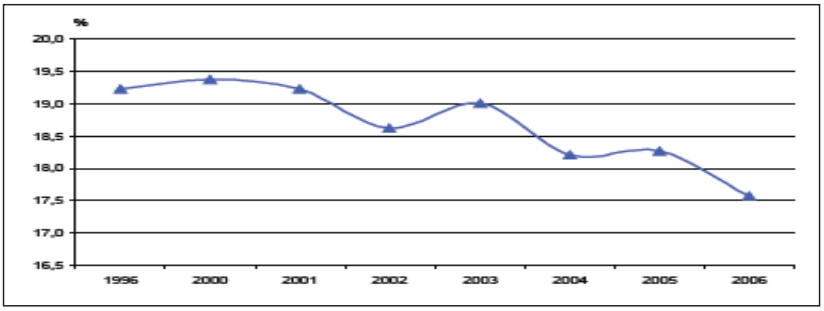
## Demografia e Aspectos Socioeconômicos

Outra linha de argumentação ressalta que, embora o comportamento da taxa de homicídios possa ser discutido no âmbito específico das políticas de segurança pública ou dos movimentos da sociedade, o quadro da criminalidade deve ser compreendido sob uma perspectiva mais ampla. Assim, considera que fatores de natureza estrutural e transformações sociais de longo e médio prazos também contribuíram para a reversão dos indicadores de homicídios em São Paulo, na medida em que potencializam a eficácia das ações policiais. Nesse sentido, a queda da criminalidade resultaria da confluência de fatores demográficos, sociais e econômicos, que se mostraram amplamente favoráveis para a redução da taxa de homicídios.

Assim, em primeiro lugar, as transformações de ordem demográfica implicaram a redução do tamanho dos estratos populacionais jovens, cujo risco de se envolver em atos violentos é mais elevado – não por acaso, foi exatamente nesses estratos que a taxa de homicídio mostrou maior decréscimo. Veja-se, por exemplo, a participação do segmento de 15 a 24 anos no total da população paulista, que passou de 19,4%, em 2000, para 17,6%, em 2006 (Gráfico 4). Desta forma, argumenta-se que a redução do número de jovens – reflexo das reiteradas quedas da taxa de fecundidade iniciadas na década de 80 – diminuiu o segmento populacional mais exposto aos riscos da violência,

o que potencializa a eficácia dos novos padrões de atuação policial, gerando resultados positivos no combate à violência em São Paulo.

Gráfico 4:
Proporção de população residente de 15 a 24 anos – São Paulo (2001-06)

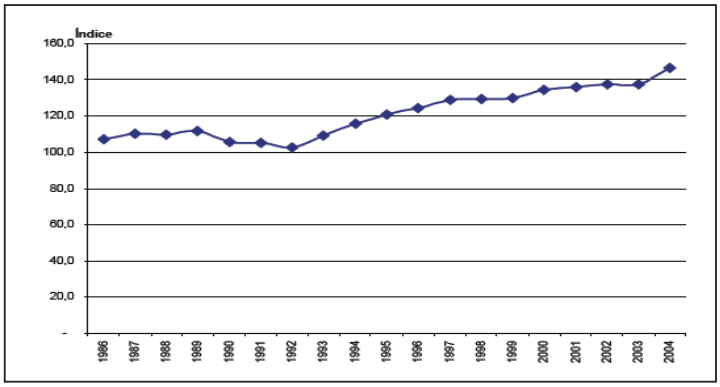



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A essa mudança do quadro demográfico, soma-se outra dimensão importante: a elevação da escolarização da população, em geral, e dos mais jovens, em particular. É de se esperar que uma população mais instruída seja capaz de resolver seus conflitos de forma não violenta. Admitindo essa hipótese, pode-se concluir que a rápida expansão do acesso à escola, sobretudo dos mais jovens, tenha reduzido a incidência de atos violentos na resolução de conflitos. Ademais, além do papel na formação e socialização de sua clientela, a escola pode também cumprir um papel protetor, sobretudo quando seus alunos residem em áreas de risco. Assim, por várias razões, a virtual universalização do acesso à escola pode ter provocado um impacto positivo não desprezível nos indicadores de violência fatal em São Paulo.

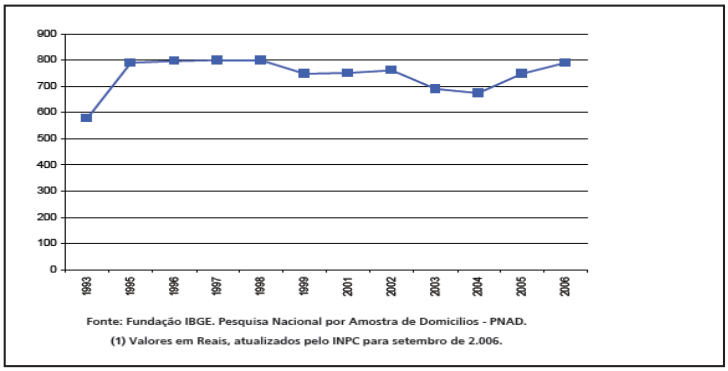
Por último, outro ponto a ser destacado é que as transformações demográfica e social se sobrepõem a uma conjuntura econômica favorável à incorporação de amplos segmentos sociais ao mercado de trabalho. Ainda que o desempenho da economia expresse um comportamento errático desde do final da década de 90, para a média do período o Índice do Valor Adicionado paulista (PIB) se elevou (Gráfico 5), o que, por sua vez, traduziu-se na recuperação paulatina da renda (Gráfico 6). Esse quadro engendrou uma conjuntura favorável para o mercado de trabalho, expressa pela diminuição da taxa de desemprego e aumento da taxa de participação: entre 1999 e 2006, enquanto a taxa de desemprego diminuiu de 12,6% para 10,0%, a taxa de atividade – proporção de pessoas com dez anos e mais incorporadas ao mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas – aumentou de 56,8% para 62,6% no Estado de São Paulo. Ao par da recuperação da auto-estima dos novos ocupados e dos ganhos monetários, a própria intensificação do uso do tempo em atividades produtivas tende a reduzir a exposição a situações de risco dos indivíduos reinseridos no mundo do trabalho.

Gráfico 5:
Índice Real do Valor Adicionado Bruto a Preço Básico




Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação Seade.
Nota: O índice real foi calculado com base no valor adicionado a preço de 2004.

Gráfico 6:
Renda Domiciliar Per Capita Média[1] – Estado de São Paulo (1993-2006)




Fonte: Fundação IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.
(1) Valores em Reais, atualizados pelo INPC para setembro de 2.006.

## A Construção de uma Agenda de Pesquisa

Diante de todos os itens apresentados e da impossibilidade de dimensionar o peso de cada um deles – e mesmo sua relevância – e de suas diferentes conexões para explicar a queda dos homicídios em São Paulo, a Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo, a Fundação Seade, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Fundação Friedrich Ebert, a Escola de Direito de São Paulo, o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, o Instituto Sou da Paz e o Núcleo de Estudos de Violência, com apoio do Crisp/UFMG, irão organizar, no dia 21 de agosto

de 2008, das 9 às 18 horas, no auditório da Escola de Direito de São Paulo, um evento fechado destinado a:

- permitir que alguns dos principais nomes do campo da segurança pública, envolvidos na execução e/ou análise de políticas de redução da violência, sobretudo no enfrentamento dos homicídios, troquem opiniões e evidências sobre o movimento desses crimes e, em especial, a acentuada queda observada em São Paulo a partir de 2000;
- identificar e ponderar os fatores preponderantes e suas combinações para explicar o comportamento da taxa de homicídios em São Paulo e subsidiar o desenho de uma agenda de pesquisa capaz de testá-los, à luz das evidências empíricas disponíveis.

Espera-se, com isso, subsidiar o poder público de modo a aprimorar suas ações de combate e prevenção à violência e identificar possíveis aprimoramentos nos sistemas de indicadores para o monitoramento da área de segurança pública. Dessa forma, gostaríamos de contar com sua presença e debatermos juntos tão instigante e complexo tema da agenda de políticas públicas no Brasil.