Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos*

Daniel Cerqueira**
Waldir Lobão***

SUMÁRIO: 1. O debate sobre a segurança pública no Brasil: social *versus* policial; 2. Homicídios, condicionantes sociais e polícia no Rio de Janeiro e em São Paulo; 3. Cenários de homicídios para o Rio de Janeiro e São Paulo: social *versus* policial; 4. Conclusões.

SUMMARY: 1. The debate on public safety in Brazil: social versus law enforcement perspectives; 2. Homicides, social determinants and police in Rio de Janeiro and São Paulo; 3. Homicide scenarios for Rio de Janeiro and São Paulo: social versus law enforcement perspectives; 4. Conclusions.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de segurança pública; homicídios; condições socioeconômicas; polícia; Rio de Janeiro; São Paulo.

KEY WORDS: public safety policies; homicides; socioeconomic conditions; police; Rio de Janeiro; São Paulo.

O debate acerca das políticas de segurança pública no Brasil quase sempre foi orientado por visões extremas, segundo as quais a raiz da criminalidade estaria ou nas condições sociais ou na inexistência de uma "polícia dura". Com base em um modelo teórico desenvolvido pelos autores para a decomposição da influência das condições socioeconômicas e dos gastos em segurança pública sobre a criminalidade, foram calculadas as elasticidades dos homicídios em relação a alguns indicadores socioeconômicos e às despesas reais com a polícia, para os estados de São

* Artigo recebido em out. 2003 e aceito em abr. 2004. Os autores agradecem a Sergei Soares pelos muitos comentários e sugestões.
** Mestre em economia pela EPGE/FGV e pesquisador do Ipea na área de interesse de criminalidade e segurança pública. E-mail: dcerqueira@ipea.gov.br.
*** Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence/IBGE) e pesquisador visitante do Ipea. E-mail: lobao@ipea.gov.br.

Paulo e do Rio de Janeiro. Alguns cenários foram, ainda, elaborados, em que a ênfase da política governamental recairia em cada um dos extremos mencionados, a fim de se procurar antever os seus resultados em termos da trajetória dos homicídios para os quatro anos dos mandatos dos governadores eleitos em 2002. Os resultados são analisados em termos dos desafios e da agenda das políticas de segurança pública em vista.

Criminality, socioeconomic environment and police: government challenges
The debate on public safety policies in Brazil has almost always been guided by two extreme viewpoints, according to which the roots of criminality could be found either in the social conditions or in the inexistence of a "tough police". Based on a theoretical model developed by the authors in order to decompose the influences of the socioeconomic conditions and those of public safety expenses on criminality, this article calculates the homicide elasticities in relation to a few socioeconomic indicators and to the real expenditures with the police in the states of Rio de Janeiro and São Paulo. The article draws scenarios in which the governmental policy emphasis is placed in each of the mentioned extremes, so as to try to foresee their results in terms of the evolution of homicides during the four-year term of the governors elected in 2002. The results are analyzed in terms of the challenges and the public safety policy agenda in view.

1. O debate sobre a segurança pública no Brasil: social versus policial

O debate sobre as políticas de segurança pública, ensejadas meramente pelo viés ideológico, foi muito bem caracterizado pelo que Soares (2000) chamou de "movimento pendular", em que a solução do endurecimento das ações policiais — também conhecida como política do *pé-na-porta* —, propugnada pelos setores mais conservadores, revezava com a solução do enfoque total no social, endossada pelos setores mais à esquerda da sociedade, já que, segundo essa visão, o aparelho policial seria meramente um instrumento de repressão de uma maioria despossuída por uma oligarquia dominante. Desse confronto de visões e inflexões nas políticas de segurança pública resultou a pior combinação de elementos.

No campo das instituições policiais, o encorajamento de uma "polícia dura", com licença para matar, suprimiu as condições de necessidade, legitimidade e legalidade para o uso da violência policial, abrindo o flanco para quaisquer desvios de conduta. Por outro lado, o papel de nulidade conferido a essas instituições pelas esquerdas acabou por sucateá-las. A combinação de tais elementos gerou polícias despreparadas técnica e instrumentalmente, com profissionais desmotivados e desvalorizados não apenas socialmente, mas ainda economicamente (com parcos vencimentos). A inexistência de mecanismos de controles administrativos, somada

ao corporativismo existente nessas instituições, fruto não apenas de razões históricas mas decorrentes ainda do sentimento de pertencimento ao grupo, sentimento esse potencializado ante os riscos e mazelas por que passam diariamente tais indivíduos, foi a senha para a ruptura, fragmentação do poder de polícia pelos estratos mais inferiores da burocracia pública e total inoperância dessas instituições.

Por outro lado, os condicionantes sociais não poderiam ensejar melhores resultados. Do ponto de vista macroestrutural, o alto grau de desigualdade econômica, associado ao pífio crescimento do PIB *per capita* de 0,5% a.a., desde o começo da década de 1980, deve ter contribuído para a situação atual, com cerca de 53 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza. Some-se a isso o adensamento populacional, que levou mais de 20 milhões de pessoas para as regiões metropolitanas nestas duas últimas décadas. Do ponto de vista das ações sociais, resta muito pouco a dizer, ante a total inexistência de microinformações que possam esclarecer os dramas e as necessidades das populações mais carentes. Para exemplificar, não bastaria apenas saber que na Favela da Maré existem cerca de 130 mil moradores, assim como é simplória a construção de um batalhão da PM naquele local, para solucionar os problemas de criminalidade lá existentes. Precisaríamos saber muito mais, como quais as crianças que estão em idade escolar, quantas famílias poderiam ter um negócio auto-sustentado, mas necessitam de microcrédito, se existem problemas de direito de propriedade, quais as dinâmicas criminais presentes, quais os canais culturais e esportivos existentes, quais os problemas de saneamento, de saúde... Enfim, o Estado não apenas está ausente das comunidades mais pobres como desconhece quase completamente as suas realidades, ou pelo menos o suficiente para engendrar ações multidisciplinares e interinstitucionais de forma orgânica, com base em análises criteriosas e metodologicamente consistentes.

Diante desse quadro, fica claro que a tragédia da criminalidade nasce com o empobrecimento do debate sobre uma política de segurança pública mais adequada. Por um lado, há a omissão quanto à construção de um modelo policial orientado para a investigação técnica, integrado com a comunidade e agindo dentro dos limites que a legalidade permite. Por outro, a adoção de discursos generalistas sobre os condicionantes sociais da criminalidade impossibilitou ações focalizadas nas comunidades mais carentes, amarrando tais dinâmicas aos resultados derivados do ambiente macroeconômico.

Desde junho de 2000, parece ter havido uma nova inflexão nos debates e responsabilidades em torno da segurança pública. A novidade se deu com a participação mais incisiva do governo federal, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A hipótese implícita central parece ser de que o grande problema decorreria da falta de recursos. Cerca de R$3,2 bilhões foram destinados aos programas relacionados ao PNSP, entre 2000 e 2002, a despeito de uma prévia discussão sobre diagnósticos precisos, metas, prioridades e indicadores. O corolário dos resul-

tados das simulações descritos a seguir sugere que melhor do que se discutir quanto gastar em segurança pública seria como gastar eficaz e eficientemente; ou seja, discutir qual modelo de segurança pública pode dar resultados efetivos a um menor custo para a sociedade.

2. Homicídios, condicionantes sociais e polícia no Rio de Janeiro e em São Paulo

Evolução dos homicídios nos anos 1980 e 1990

Em Cerqueira e Lobão (2003b), com base em uma análise nos dados de homicídios do SIM/Datasus, cinco conclusões foram extraídas:

- a taxa de homicídios no Brasil cresceu relativamente num ritmo constante de 5,6% a.a. nessas duas últimas décadas;
- os estados do Rio de Janeiro e São Paulo juntos responderam por quase metade do total de homicídios no Brasil e, enquanto o crescimento da taxa de homicídios no Brasil nas duas décadas foi de 64%, a mesma taxa para esses dois estados, juntos, foi de 230%;
- trata-se de um problema que, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, atinge peremptoriamente os homens, sem instrução ou com o primeiro grau (atual nível fundamental) e cada vez mais jovens;
- mais de 50% dos óbitos de indivíduos entre 10 e 29 anos nos dois estados relacionados são resultados de homicídios;
- a participação da arma de fogo como instrumento de homicídio no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, tem acontecido em patamares sem precedentes em comparação com outros países que não se encontram em situação de guerra declarada.

Condições sociais nos anos 1980 e 1990

Nessas duas décadas o país sofreu inúmeras transformações e vários planos econômicos antiinflacionários. Os anos 1980 iniciaram-se sob os efeitos do segundo choque do petróleo, de 1979, e do choque internacional dos juros, de 1981, que

arrastaram muitos países para a recessão. Os efeitos dessa conjuntura internacional adversa sobre o quadro social brasileiro não permitiram uma melhora nos indicadores de renda, mais particularmente em relação ao Rio de Janeiro e São Paulo.

Na segunda metade da década de 1980, tais indicadores sociais foram, em grande parte, condicionados pelo Plano Cruzado, de 1986, quando Rio de Janeiro e São Paulo tiveram um movimento análogo. Inicialmente, a renda domiciliar *per capita* aumentou, o número e a proporção de pobres e indigentes diminuíram, caminhando o índice de Gini na mesma direção. Com o fracasso do plano e o retorno da inflação, todos esses indicadores passaram a evoluir de forma inversa, no sentido de deteriorar as condições sociais nesses estados.

Os turbulentos anos 1990 iniciaram-se com o Plano Collor e um processo de maior abertura da economia brasileira. A recessão nesse período, que seguiu até 1992, engendrou uma diminuição sistemática da renda domiciliar *per capita* e aumento do número de pobres e indigentes. É interessante observar que, nesse mesmo período, o índice de Gini também diminuiu, apontando para uma diminuição da desigualdade, o que deve estar retratando o fato de que não apenas os mais pobres perderam, mas os estratos sociais mais abastados também. Os dois anos que precederam o Plano Real foram de pequena melhoria nos indicadores sociais analisados, com aumento da renda de um modo geral, ao passo que diminuíam o número e a proporção de pobres e indigentes, ainda que a desigualdade tenha aumentado.

Com o Plano Real e a queda vertiginosa da inflação, observou-se um aumento inicial da renda domiciliar *per capita* e diminuição proporcional e absoluta no número de pobres, com modesta redução da desigualdade. A partir de 1995, contudo, as trajetórias dos indicadores sociais aqui analisados divergem. Enquanto o número e a proporção de pobres e indigentes aumentaram gradativamente em São Paulo,[1] no Rio de Janeiro se mantiveram constantes ou apresentaram mesmo pequena queda.

É interessante observar a correlação entre os períodos de maior deterioração dos condicionantes sociais e a trajetória crescente dos homicídios nesses dois estados. Em relação a São Paulo, observou-se uma tendência de crescimento das taxas de homicídios até 1984, estacionaram até 1994, quando voltaram a apresentar uma tendência crescente. Exatamente nesses dois períodos houve uma deterioração maior dos indicadores sociais. Já o Rio de Janeiro apresentou uma relativa constância da taxa de homicídios até 1986, quando observou-se uma tendência crescente (o ano de 1992 foi atípico) que seguiu até 1995, quando essa taxa pareceu manter-se num mesmo patamar, desde então. Surpreendentemente, pode-se observar que o período de

[1] Provavelmente, tal fato tem relação com o processo de desconcentração regional da indústria que, segundo vários autores, migrou em certa medida de São Paulo para outros estados do Sul e do Nordeste.

grande deterioração das condições sociais no Rio de Janeiro, em termos do número e proporção de pobres e indigentes e em termos da renda *per capita*, se deu também entre 1986 e 1993, tendo o número de pobres crescido em cerca de 1 milhão de pessoas (de 0,5 milhão para 1,5 milhão de indivíduos, ou de pouco mais de 2% para pouco mais de 4% da população).

Polícia: bases institucionais antigas, problemas atuais

O modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente entra em crise

Com os distúrbios que agitaram grandes cidades norte-americanas — Detroit, Newark, Los Angeles e Nova York — na década de 1960, ao mesmo tempo em que se assistia ao crescimento dos índices de criminalidade, percebeu-se a necessidade de se desenvolver um novo modelo de polícia que equacionasse os graves problemas em torno da paz social que estavam em marcha, já que o modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente estava ultrapassado. É interessante observar que tal movimento de crítica à eficácia e à truculência policial no modelo vigente não foi uma prerrogativa apenas dos EUA. Na Grã-Bretanha, por exemplo — conhecida como possuidora de baixas taxas de criminalidade e de uma polícia calma e respeitadora —, em vista do aumento da criminalidade nos anos 1970 e das revoltas raciais de Brixton em 1981, as mesmas críticas foram feitas em relação à efetividade do modelo tradicional de polícia em vigor. Tal fato se sucedeu em vários outros países em conseqüência também do aumento de criminalidade, como relatam Skolnick e Bayley (2002:66):

> aproximadamente no mesmo período, houve um aumento de 68% na taxa de criminalidade na Inglaterra e no País de Gales, uma duplicação dos crimes relatados para a polícia na Escócia, e um aumento de 80% em Londres. Houve até mesmo um aumento da criminalidade na relativamente pacífica Escandinávia (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), onde o número de crimes contra o código penal relatados mais do que triplicou nos últimos 30 anos.

O relatório do governo norte-americano (*Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, de 1968), conhecido como Relatório da Comissão Kerner, apontou as virtuais causas das desordens ocorridas nos EUA dos anos 1960 (Skolnick e Bayley, 2002):

> A comissão constatou haver uma hostilidade profunda entre a polícia e as comunidades dos guetos e considerou essas relações hostis como "uma das principais causas" das revoltas raciais. (...) a comissão concluiu que os sentimentos desfavoráveis da comunidade não apenas criavam tensões, mas iam além disso: engendravam ações contra a polícia que, por sua vez, a enervavam e produziam respostas irracionais da sua parte. Os cidadãos, assim, tornavam-se mais hostis em relação à polícia. Em função da ausência de apoio público, a polícia se tornava menos eficaz e estimulava o crime. Em outras palavras, a polícia fracassava não somente na prevenção do crime como podia, inadvertidamente, encorajar seu crescimento.

O modelo tradicional de combate ao crime, que inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, tem sido muito questionado e criticado por estudiosos em segurança pública (Blumstein, Cohen e Nagin, 1978; Blumstein et al., 1986). Por outro lado, vários autores não têm conseguido reunir evidências acerca da eficácia do seu *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores (Greenwood, Petersilia e Chaiken, 1977; Kelling et al., 1974; Spelman e Brown, 1984).

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único (Bayley, 2001).

Skolnick e Bayley (2002) sintetizaram a crítica do modelo tradicional em torno de sete conclusões básicas:

- o aumento do número de policiais ou do orçamento da polícia não reduz, necessariamente, as taxas de criminalidade, nem aumenta a proporção dos crimes resolvidos, que seriam melhor explicados por questões sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social;
- o patrulhamento aleatório motorizado ou a pé não reduz o crime ou aumenta a probabilidade de detenção dos criminosos, embora a última reduza o medo do crime pelo cidadão;
- não há diferenças entre o policiamento em viaturas com um ou dois policiais, em termos de redução do crime, detenção do criminoso e vulnerabilidade do policial;
- policiamento mais intenso numa região, embora possa fazer diminuir a criminalidade na mesma, desloca a dinâmica criminal para outra área;
- o cerco perfeito ao crime é um evento raro;

- o tempo de resposta não é tão fundamental já que passado apenas um minuto de ocorrido o crime a probabilidade de detenção do criminoso é inferior a 10%, ao mesmo tempo em que os cidadãos pareceriam desejar respostas mais previsíveis e seguras a respostas rápidas;
- as investigações criminais são pouco eficazes na resolução dos crimes, uma vez que normalmente estes são solucionados porque os delinqüentes foram presos imediatamente, ou alguém do público identifica o criminoso, fornecendo informações do endereço, da placa do carro ou algo do gênero, ou alguém do público colabora posteriormente com alguma informação crucial para a detenção do delinqüente.

Antecedentes históricos da polícia no Rio de Janeiro e São Paulo

A história das instituições policiais regulares no Brasil se inicia em 1831 (Holloway, 1997). Em conseqüência de vários movimentos de insurreição popular existentes no período da Regência, havia a necessidade de se criar uma estrutura policial capaz de reprimir e manter sob controle eventuais movimentos populares, quando foi instituído o Corpo de Guardas Municipais Permanentes.

Nos primórdios da organização do sistema de justiça criminal no Brasil, a missão do Corpo de Permanentes — que passou a se chamar Polícia Militar, a partir de 1920 — era inequívoca: a manutenção da ordem pública e a repressão e o controle social de uma enorme maioria pelas oligarquias vigentes.[2] Coube ao seu primeiro comandante, o então major Luís Alves de Lima e Silva (o futuro duque de Caxias), a organização dessa instituição, à qual imprimiu o perfil militar, com uma hierarquia rígida e profundos laços de solidariedade corporativa, tão necessários para manter os brios da tropa e vencer os sediciosos.

Já a Secretaria de Polícia — o embrião do que seria a Polícia Civil — foi criada em 1833. O seu titular, o chefe da Polícia, segundo instituído no Código do Processo Penal de 1832, tinha como objetivo servir de elo entre o governo e os juízes de paz, responsáveis em primeira instância pelas tarefas judiciais, que ficavam subordinados hierarquicamente ao chefe de polícia.

Com isso, nem bem terminava a primeira metade do século XIX e praticamente todas as grandes mazelas inerentes ao quadro das instituições policiais atuais já estavam presentes, notadamente quatro delas: duas polícias repartindo o ciclo policial e disputando o poder; o espírito de solidariedade corporativa exacerbado nas institui-

[2] Nesse período, cerca de 40% da população eram compostos por escravos.

ções policiais, que abre espaço para os desvios de conduta; a polícia militarizada, cuja rigidez hierárquica se contrapõe à necessária flexibilidade de uma polícia orientada para a solução de problemas; e uma imiscível tomada de posições entre polícia e comunidade. Segundo Holloway (1997), em seu trabalho histórico, nem mesmo assassinatos de civis acobertados pelos superiores hierárquicos (que hoje talvez respondam pelo eufemismo de "autos-de-resistência" constantes nos Boletins de Ocorrência) ou solicitação por melhores salários faltavam para compor o quadro.

Por outro lado, a intenção do governo em manter o controle do Judiciário, subordinando os juízes de paz ao chefe de polícia e conferindo, portanto, autoridade judiciária a este último, está na raiz de uma questão até hoje problemática, relacionada ao inquérito policial. Desde 1841 os chefes de polícia e seus delegados supervisionavam a operação do sistema policial, investigavam crimes e reuniam provas contra os suspeitos. Outrossim, tinham autoridade para reunir os autos e indiciar os mesmos, além de passar em julgado e sentenciar os que consideravam culpados de uma ampla gama de ofensas contra a pessoa, a propriedade e a ordem pública. Tamanha concentração autoritária de poderes nunca passou despercebida pelos liberais, que sempre a denunciavam quando, finalmente, em 1871, foi concluída uma reforma judicial — ironicamente encabeçada pelo gabinete conservador, com o visconde de Rio Branco à frente. Tal reforma pôs fim à confusão entre as responsabilidades e autoridades policial e judicial (Holloway, 1997:227). Não obstante, o inquérito policial permaneceu como resquício daquele paradigma autoritário, pois ao mesmo tempo em que não contempla o princípio do contraditório, já que não se trata de instância judicial, por outro lado sua instrução impacta diretamente na capacidade do Judiciário aceitar a denúncia e operar a condenação do réu. Desse modo, o inquérito policial, além de ser perverso sob o ponto de vista da eqüidade social — segundo Kant Lima (2000), os mais ricos teriam menores probabilidades de condenação, por meio da conhecida "armação do processo" —, impõe indiscutíveis obstáculos à eficácia da justiça criminal (colaborando com a impunidade), uma vez que todos os esforços empreendidos e depoimentos tomados de nada valem do ponto de vista judicial, tendo a investigação de ser novamente efetivada pelo Ministério Público, a autoridade para dar entrada ao processo judicial.

Problemas atuais

Os anos se passaram, os espaços urbanos ficaram mais complexos, ao passo que nenhum mecanismo de controle administrativo das instituições policiais foi criado — a não ser a já existente rígida hierarquia da Polícia Militar que pune atrasos e coturnos sujos, mas é indulgente com os policiais envolvidos em crimes graves como extorsões e assassinatos.

Nos dias atuais, como observou Soares (2000), a inexistência de mecanismos eficientes de controle da polícia e de punição dos desvios de conduta permitiu que o "poder de polícia" fosse retido fragmentariamente por estratos mais inferiores da burocracia pública, mesmo porque geralmente as informações quase nunca se tornam corporativas (ou oficiais), sendo do domínio pessoal do delegado ou do investigador local, que as utiliza, à margem da lei, para a extração de uma "quase renda" para si, inviabilizando assim a co-produção dos serviços policiais junto às comunidades.

No Brasil, à exceção de pontuais experiências com modelos alternativos de policiamento comunitário, pouco se discutiu sobre o modelo de policiamento tradicional, principalmente no que diz respeito à sua eficácia. Neste ponto, a discussão interna quase sempre descambava para a necessidade de uma polícia dura, com licença para matar, ou para o seu sucateamento. Às deficiências ontológicas inerentes ao modelo tradicional de policiamento orientado para o incidente somam-se outros fatores idiossincráticos relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil, cujos resultados engendraram seis vicissitudes:

- ciclo policial repartido;
- exacerbado corporativismo;
- visão militarizada;
- abismo entre polícia e comunidade;
- funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e sem orientação para a investigação técnica;
- policiais subvalorizados social e economicamente.

É uma triste ironia notar que as duas únicas experiências consistentes de reforma da polícia no Rio de Janeiro e em São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, foram batizadas com o mesmo nome e fracassaram basicamente pelos mesmos motivos. Em 1983, o governo Franco Montoro iniciou um processo de reforma da polícia, que passaria a ser intitulada "Nova Polícia", cuja orientação procurava corrigir os graves problemas na segurança pública paulista diagnosticados como sendo conseqüência do aumento da corrupção, violência arbitrária e rebaixamento da eficiência policial. Segundo Mingardi (1991), o fracasso e o retrocesso nesse processo de reforma policial se deram pela incapacidade do governador e seus secretários de "resistirem às pressões daqueles que não desejavam qualquer alteração no aparelho repressivo" (Mingardi, 1991:180). Em 1999, o governo Garotinho, no Rio de Janeiro, também iniciava um ambicioso projeto de reforma policial, também intitulado de "Nova Polícia", que incorporava, além do treinamento e valorização profissional, uma reforma gerencial com o emprego intensivo da informática (que possibilitava

um maior controle do uso dos recursos policiais) e o rígido controle quanto a desvios de conduta e corrupção policial. Segundo Soares (2000:461), idealizador da proposta:

> há duas maneiras de combater a corrupção policial. Uma delas é o confronto aberto, radical e transparente, que envolve riscos, mas é o único que pode produzir resultados e, finalmente, trazer as mudanças necessárias. Os governadores costumam adotar uma segunda modalidade de enfrentamento: a aliança com os maus policiais, na tentativa de cooptá-los e submetê-los a um direcionamento construtivo. Esse método nunca funcionou. No entanto, é adotado por duas razões: em primeiro lugar os policiais corruptos chantageiam e ameaçam a ordem pública, acuando as autoridades direta ou indiretamente. Uma delas é provocar uma onda de seqüestros, por exemplo; outra é promover chacinas. Em segundo lugar, esses criminosos fantasiados de policiais são sedutores, pois oferecem resultados vistosos, prisões importantes, mesmo que inúteis. Ora, diante das ameaças e da atração exercida por resultados fáceis, os governantes acabam cedendo e optando pela estratégia da conciliação com esses grupos. É um erro. As conseqüências são as que estão aí: instituições degradadas e ineficiência.

3. Cenários de homicídios para o Rio de Janeiro e São Paulo: social versus policial

Modelo empírico

Objetiva-se aqui testar as hipóteses básicas do desenvolvimento teórico anteriormente formulado em Cerqueira e Lobão (2003b), cuja oferta de crimes é sintetizada pela equação abaixo. O modelo contempla equações para São Paulo e Rio de Janeiro, estimadas a partir de dados anuais para o período de 1981 a 1999. Em sua implementação — na forma log-linear — o número de homicídios relaciona-se como função do índice de Gini, das despesas com segurança pública, do rendimento médio familiar e da população residente, ou seja

$$LHomic = f(LGini, LDesseg, LRenda, LPop)$$

onde:

LHomic = logaritmo neperiano do número de homicídios;

LGini = logaritmo neperiano do índice de Gini;

LDesseg = logaritmo neperiano das despesas com segurança;

LRenda = logaritmo neperiano do rendimento médio das famílias;

LPop = logaritmo neperiano da população residente.

Os dados de homicídios têm como fonte o Sistema Datasus/Ministério da Saúde. Os dados das demais variáveis foram retirados de diversas pesquisas do IBGE.

Uma primeira observação acerca da relação do modelo teórico com o supramencionado diz respeito ao uso dos homicídios como *proxy* para crimes. Haveria a alternativa de serem utilizadas séries de registros de ocorrências policiais de crimes contra a propriedade como roubos e furtos. Contudo, essa alternativa foi abandonada em vista:

- da grande subnotificação e da diferença entre graus de subnotificação dos vários tipos de furtos e roubos;[3]
- de eventuais diferenças de subnotificação e confiabilidade dos dados nos estados estudados;
- de interrupção de séries, mudança de metodologia das séries e falta de homogeneidade dos dados inter-regionais.

Por outro lado, sabe-se que o homicídio pode ser resultado de uma dinâmica interpessoal ou de uma motivação econômica, cujos meios impliquem a vitimização fatal, como nos casos de latrocínio. Há ainda situações em que as duas dinâmicas se fundem e se reforçam, como aquelas mortes creditadas ao tráfico de drogas, em que o eventual perpetrador "condena" determinados indivíduos pelo simples fato de estes terem desobedecido alguma regra moral implícita, sem que especificamente essa regra tenha algo a ver com questões eco-nômicas. Portanto, ficaria extremamente difícil se-

[3] Pesquisas de vitimização aplicadas no Rio de Janeiro e em São Paulo mostraram que, enquanto a taxa média de subnotificação era de 60% a 65% para os roubos e furtos, a mesma podia variar de praticamente zero (no caso de roubos e furtos a veículos) a 90% para crimes em que o valor do objeto não fosse tão significativo.

gregar as mortes resultantes de dinâmicas interpessoais daquelas resultantes de dinâmicas econômicas, mesmo que se utilizassem dados de homicídios provenientes dos registros policiais. Entrementes, levando em conta o processo epidemiológico do crime, acredita-se que o vetor econômico cumpre um significativo papel para a explicação do conjunto de crimes — seja de natureza econômica ou interpessoal — por meio dos canais de aprendizado social e da desorganização social (Cerqueira e Lobão, 2002). Com isso, levando-se em conta a homogeneidade e maior confiabilidade dos dados provenientes do SIM/Datasus, optou-se por utilizar essa série de homicídios.

Uma segunda observação sobre o modelo supramencionado diz respeito à utilização da renda domiciliar *per capita*, extraída das Pnads, como variável para a renda esperada no mercado legal. Isso foi ocasionado em função da curta série de dados e do pequeno grau de liberdade, que impuseram a necessidade da parcimônia na introdução de parâmetros a serem estimados. Desse modo, ao invés de introduzirmos duas variáveis, renda do indivíduo e taxa de ocupação, passamos a utilizar a renda domiciliar *per capita* que, de certo modo, já leva em conta essas duas variáveis.

Em terceiro lugar, deve ficar claro para o leitor que as magnitudes das estimações devem ser encaradas com reserva, em face da pequena série de dados.

Finalmente, optou-se por utilizar o número de homicídios em termos absolutos, ao invés de se lançar mão da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, como costuma ser o tratamento convencional. A vantagem dessas taxas se dá quando o objetivo da investigação passa pela comparação entre regiões distintas, com tamanhos heterogêneos da população, que não é o proposto aqui. Por outro lado, quando se utilizam essas taxas na variável dependente, uma implicação é que a informação sobre o efeito populacional para explicar o homicídio se perde. Por se tratar de um modelo que envolve séries temporais não-estacionárias, a metodologia de estimação adotada foi a *vector autoregressions-vector error correction* (VAR-VEC), seguindo as etapas que usualmente devem ser seguidas neste tipo de inferência estatística, que são: testes de raiz unitária, análise de co-integração e estimação do modelo VAR. Os resultados dos diversos testes realizados — as estimativas dos parâmetros dos modelos, dos vetores de co-integração, das elasticidades de curto e longo prazos — e a forma final da equação de homicídios para cada um dos estados é apresentada a seguir.

Estimação do modelo de homicídios para São Paulo

A primeira etapa da modelagem empírica foi a realização dos testes de raiz unitária ADF (Aumentado Dickey-Fuller) para determinar a ordem de integração das variáveis do modelo. Os resultados são apresentados na tabela 1.

Os testes ADF foram realizados nas suas três formas básicas, ou seja, com constante e com tendência, com constante e sem tendência, e sem constante e sem tendência. Os resultados da tabela 1 mostram que a hipótese nula de raiz unitária só é rejeitada para a variável *LGini*, para as demais variáveis esta hipótese é aceita, indicando que as mesmas são não-estacionárias. Para determinar a ordem de integração das variáveis testadas como não-estacionárias, foram também realizados testes de raiz unitária nas suas primeiras diferenças e os resultados obtidos foram de que todas são estacionárias em primeira diferença. Portanto, dos testes realizados, conclui-se que a variável *LGini* é *I*(0) e as demais são *I*(1). O próximo passo foi então realizar uma análise de co-integração para se testar a necessidade de especificar o modelo VAR com termo de correção de erro.

Tabela 1

Testes de raiz unitária (ADF) — São Paulo

Variáveis	Equação final de teste	*Lag* dos termos em diferença	Estatística *t* calculada	Estatística ADF tabelada, com nível de significância de 5%	Estatística ADF tabelada, com nível de significância de 1%	Hipótese de raiz unitária
LHomic	Sem constante e sem tendência	0	3,007	–1,960	–2,697	Aceita-se
LGini	Com constante e com tendência	1	–5,064	–3,712	–4,619	Rejeita-se
LDesseg	Sem constante e sem tendência	0	0,733	–1,961	–2,706	Aceita-se
LRenda	Sem constante e sem tendência	0	–0,398	–1,961	–2,706	Aceita-se
LPop	Com constante e com tendência	0	–1,345	–1,960	–2,330	Aceita-se

Os resultados do teste de co-integração, apresentados na tabela 2, revelam que tanto pelo teste do λ-máximo como pelo teste do traço a hipótese de posto igual a 1 não pode ser rejeitada no nível de significância de 1%. Isso implica a existência de um único vetor de co-integração entre as variáveis do modelo. A partir daí, o vetor de co-integração foi estimado com a restrição de posto igual a 1 e com as restrições de nulidade dos coeficientes das variáveis *LGini*, *LRenda* e *LDesseg*, impostas no vetor de ajustamento, o que deriva em um teste de exogeneidade fraca dessas variá-

veis com relação aos parâmetros da equação de *LHomic*. Os resultados são apresentados na tabela 3.

Tabela 2

Testes de co-integração para as variáveis da equação de São Paulo

Hipótese	Teste do autovalor máximo			Teste do traço		
Ho:rank = p	*Tlog*(1-*mu*)	Usando *T–nm*	95%	*–T\Sum log*(.)	Usando *T–nm*	95%
p == 0	88,48*	63,9*	30,0	125,1*	90,37*	59,5
p <= 1	16,74	12,09	23,8	36,65	26,47	39,9
p <= 2	11,15	8,054	17,9	19,91	14,38	24,3
p <= 3	7,982	5,764	11,4	8,755	6,323	12,5
p <= 4	0,7729	0,5582	3,8	0,7729	0,5582	3,8

* Significativo no nível de 95%.

Tabela 3

Vetor de co-integração estimado com a restrição de (Posto = 1)

LHomic	*LPop*	*LGini*	*LRenda*	*LDesseg*
1	–0,94005	–5,0552	0,02266	0,14512
Coeficientes de ajustamento estimados com restrições				
LHomic	*LPop*	*LGini*	*LRenda*	*LDesseg*
–0,0403	–0,01021	0,0000	0,0000	0,0000

Teste de exogeneidade fraca de *LGini*, *LRenda* e *LDesseg* para os parâmetros da equação de *LHomic*

LR–test, *rank* = 1: χ^2 (3) = 0,97989 [0,8061]

Termo de correção de erro estimado

VecSP = *LHomic*–5,0552* *LGini* + 0,022658 **LRenda* + 0,14512**LDesseg* –0,94005*LPop

O vetor de co-integração estimado determina a relação de longo prazo entre as variáveis e define o termo de correção de erro que será utilizado na estimação do modelo VAR. A hipótese de exogeneidade fraca das variáveis *LGini, LRenda* e *LDesseg* não tem evidências para ser conjuntamente rejeitada e confirma a inexistência de simultaneidade entre essas variáveis e a variável dependente da equação de interesse, *LHomic*. Em seguida, são apresentados os resultados finais da estimação da equação de homicídios.

Os resultados indicados nas tabelas 4 e 5 revelam uma boa qualidade da estimativa, não apresentando problemas de autocorrelação, normalidade e heterocedasticidade nos resíduos, conforme mostram os testes de diagnóstico, e apresentando significativas estimativas para os coeficientes de quase todas as variáveis, com *t-prob* inferior a 0,03, exceto para a variável *LGini*, que apresentou *t-prob* = 0,0908, mas que se mostra conjuntamente significativa e não deve ser retirada do modelo.

Tabela 4

Variável dependente: DLHomic

Variável	Coeficiente	Erro padrão	*t-value*	*t-prob*	*HCSE*
Constante	–2,6064	0,7540	–3,4570	0,0054	0,7205
Trend	0,0365	0,0061	5,9400	0,0001	0,0045
VecSP_1	–0,8518	0,1276	–6,6740	0,0000	0,0806
DLRenda	–0,1910	0,0760	–2,5130	0,0289	0,0841
LGini	1,2023	0,6486	1,8540	0,0908	0,6537
LGini_1	–2,4339	0,6314	–3,8550	0,0027	0,7308

Tabela 5

Teste de diagnóstico

DLHomic: *Portmanteau* 3 *lags* = 2,6523

DLHomic: AR 1–1 F(1, 4) = 3,1073 [0,1527]

DLHomic: *Normality* $\chi^2(2)$ = 0,4007 [0,8184]

DLHomic: ARCH 1 F(1, 3) = 0,085417 [0,7891]

A equação de homicídios estimada, nas formas de primeira diferença e em nível, é:

t equação de homicídios em diferenças

$$DLHomic_t = -2{,}606 + 0{,}037\ trend - 0{,}852\ VecSP_{t-1} - 0{,}19515\ DLRenda_t + 1{,}202\ LGini_t - 2{,}434\ LGini_{t-1}$$

t equação de homicídios em nível

$$LHomic_t = -2{,}606 + 0{,}037\ trend + 0{,}148\ LHomic_{t-1} + 0{,}801\ LPop_{t-1} + 1{,}202\ LGini_t + 1{,}873\ LGini_{t-1} - 0{,}19515\ LRenda_t + 0{,}176\ LRenda_{t-1} - 0{,}124\ LDesseg_{t-1}$$

Estimação do modelo de homicídios para o Rio de Janeiro

A primeira etapa da modelagem empírica foi a realização dos testes de raiz unitária ADF para determinar a ordem de integração das variáveis do modelo. Os resultados são apresentados na tabela 6.

Os testes ADF foram realizados nas suas três formas básicas, ou seja, com constante e com tendência, com constante e sem tendência, e sem constante e sem tendência. Os resultados da tabela 6 mostram que a hipótese nula de raiz unitária é aceita para todas as variáveis do modelo, indicando que as mesmas são não-estacionárias. Para determinar a ordem de integração das variáveis foram também realizados testes de raiz unitária nas suas primeiras diferenças e os resultados obtidos foram de que todas são estacionárias em primeira diferença. Portanto, dos testes realizados, conclui-se que todas são *I*(1).

Tabela 6
Testes de raiz unitária (ADF) — Rio de Janeiro

Variável	Equação final de teste	*Lag* dos termos em diferença	Estatística-*t* calculada	Estatística ADF tabelada, com nível de significância de: 5%	1%	Hipótese de raiz unitária
LHomic	Sem constante e sem tendência	0	1,013	–1,961	–2,706	Aceita-se
LGini	Sem constante e sem tendência	0	0,211	–1,961	–2,706	Aceita-se
LDesseg	Sem constante e sem tendência	0	0,296	–1,961	–2,706	Aceita-se
LRenda	Sem constante e sem tendência	0	–0,505	–1,961	–2,706	Aceita-se
LPop	Com constante e com tendência	0	–1,342	–1,960	–2,330	Aceita-se

O próximo passo foi então realizar uma análise de co-integração para se testar a necessidade de especificar o modelo VAR com termo de correção de erro.

Os resultados do teste de co-integração, apresentados na tabela 7, revelam que tanto pelo teste do λ-máximo como pelo teste do traço, a hipótese de posto igual a 1 não pode ser rejeitada em nível de significância de 1%. Isso implica a existência de um único vetor de co-integração entre as variáveis do modelo. A partir daí, o vetor de co-integração foi estimado com a restrição de posto igual a 1 e com as restrições de nulidade dos coeficientes das variáveis *LGini*, *LRenda* e *LDesseg*, impostas no vetor de ajustamento, o que deriva em um teste de exogeneidade fraca dessas variáveis com relação aos parâmetros da equação de *LHomic*. Os resultados são apresentados na tabela 8.

O vetor de co-integração estimado determina a relação de longo prazo entre as variáveis e define o termo de correção de erro que será utilizado na estimação do modelo VAR. A hipótese de exogeneidade fraca das variáveis *LGini*, *LRenda* e *LDesseg* não tem evidências para ser conjuntamente rejeitada e confirma a inexistência de simultaneidade entre essas variáveis e a variável dependente da equação de interesse, *LHomic*. Em seguida, são apresentados os resultados finais da estimação da equação de homicídios, na tabela 9.

Tabela 7

Testes de co-integração para as variáveis da equação do Rio de Janeiro

Hipótese	Teste do autovalor máximo			Teste do traço		
Ho:rank = p	*Tlog*(1-*mu*)	Usando *T–nm*	95%	*–T\Sum log* (.)	Usando *T–nm*	95%
p == 0	96,96*	70,3*	30,0	137,1*	99,01*	59,5
p <= 1	19,34	13,97	23,8	40,12*	28,98	39,9
p <= 2	14,07	10,16	17,9	20,78	15,01	24,3
p <= 3	5,707	4,122	11,4	6,713	4,848	12,5
p <= 4	1,006	0,7263	3,8	1,006	0,7263	3,8

* Significativo no nível de 95%.

Tabela 8

Vetor de co-integração estimado com a restrição de (Posto = 1)

LHomic	*LPop*	*LGini*	*LRenda*	*LDesseg*
1	–1,8952	–9,9804	0,4856	0,6128
Coeficientes de ajustamento estimados com restrições				
LHomic	*LPop*	*LGini*	*LRenda*	*LDesseg*
-0,0098196	–0,0017661	0,00000	0,00000	0,00000

Teste de exogeneidade fraca de *LGini*, *LRenda* e *LDesseg* para os parâmetros da equação de *LHomic*
LR-test, rank =1: χ^2 (3) = 0,48671 [0,9218]
Termo de correção de erro estimado
VecRJ = *LHomic* – 1,8952**LPop* – 9,9804**LGini* + 0,48557**LRenda* + 0,61278**LDesseg*

Tabela 9

Variável dependente: DLHomic

Variável	Coeficiente	Erro padrão	*t-value*	*t-prob*	*HCSE*
Constante	–3,9632	1,0514	–3,7700	0,0027	0,7680
Trend	0,0619	0,0189	3,2770	0,0066	0,0136
VecRJ_1	–0,5625	0,1444	–3,8950	0,0021	0,1035
DLGini	3,4305	1,3956	2,4580	0,0301	1,0844
DLRenda	–0,6312	0,3194	–1,9760	0,0716	0,3089

Os resultados da tabela 10 indicam uma boa qualidade da estimativa, não apresentando problemas de autocorrelação, normalidade e heterocedasticidade nos resíduos, conforme mostram os testes de diagnóstico, e apresentando significativas estimativas para os coeficientes de todas as variáveis, com *t-prob* inferior a 0,031.

Tabela 10

Teste de diagnóstico

DLHomic: *Portmanteau* 3 *lags* = 0,27686
DLHomic: AR 1–1 *F*(2, 3) = 8,8599 [0,0551]
DLHomic: Normality χ^2(2) = 2,1145 [0,3474]
DLHomic: ARCH 1 F(1, 3) = 0,037106 [0,8596]

A equação de homicídios estimada, nas formas de primeira diferença e em nível, é:

t equação de homicídios em diferenças

$$DLHomic_t = -3{,}963 + 0{,}062\ trend - 0{,}562\ VecRJ_{t-1} + 3{,}431\ DLGini_t - 0{,}631\ DLRenda_t$$

t equação de homicídios em nível

$$LHomic_t = -3{,}963 + 0{,}062\ trend + 0{,}438\ LHomic_{t-1} + 1{,}065\ LPop_{t-1} + 3{,}431\ LGini_t + 2{,}178\ LGini_{t-1} - 0{,}631\ LRenda_t + 0{,}358\ LRenda_{t-1} - 0{,}361\ LDesseg_{t-1}$$

Elasticidade do homicídio com relação a demografia, desigualdade, renda e despesas em segurança pública

De acordo com as estimações descritas anteriormente, foram obtidas as elasticidades de curto e longo prazos para Rio de Janeiro e São Paulo, apontadas na tabela 11. Cinco observações podem ser feitas. Em primeiro lugar, pode-se verificar que todos os sinais das elasticidades estão de acordo com o esperado pelo modelo teórico aqui enunciado. Em segundo lugar, deve-se perceber que, qualitativamente, os efeitos das variáveis discriminadas sobre os homicídios são análogos para o caso desses dois estados. Ainda deve-se atentar para o grande efeito (grande elasticidade) da desigualdade da renda sobre o número de homicídios. Por outro lado, o efeito de um aumento nas despesas com segurança pública, ainda que seja no sentido de dissuadir o número de homicídios, parece ser limitado. Por fim, é interessante notar que, sistematicamente, as variáveis supramencionadas possuem maiores elasticidades para o Rio de Janeiro em relação a São Paulo.

Tabela 11

Elasticidades estimadas de curto e longo prazos para RJ e SP

Elasticidade	População	Gini	Renda	Despesa com segurança
Rio de Janeiro				
s Curto prazo	1,065	3,431	–0,631	–0,361
s Longo prazo	1,895	9,980	–0,486	–0,643
São Paulo				
s Curto prazo	0,801	1,202	–0,195	–0,124
s Longo prazo	0,940	3,609	–0,022	–0,145

Todavia, como as elasticidades calculadas possuem naturezas muito distintas e só fazem sentido se pensadas conjuntamente, propôs-se um exercício para ilustrar os virtuais feitos de distintos enfoques nas políticas de segurança pública nesses dois estados ou com a ênfase "no social" ou com a ênfase no "aporte de recursos para o sistema de segurança pública".

Desafios para o próximo governo: enfoque no social versus recursos para a segurança pública

O exercício ora proposto visa ilustrar o grande desafio que os novos governos eleitos têm pela frente no que diz respeito ao combate aos homicídios. Com base nas elasticidades calculadas, projetou-se o crescimento populacional até o final dos atuais mandatos eletivos dos governadores (até 2006) e elaboraram-se cinco hipóteses alternativas *ad hoc* em relação à evolução da renda *per capita* dos residentes desses estados, com relação à desigualdade e aos gastos com segurança pública.

Os cenários propostos foram:

- C1 — evolução da renda, da desigualdade e dos gastos reais em segurança pública iguais ao do último ano disponível;
- C2 — diminuição da desigualdade em 2% a.a., ao longo desses quatro anos;
- C3 — aumento da renda *per capita* em 4% a cada ano;
- C4 — aumento das despesas em segurança pública em 10% reais a cada ano;
- C5 — C2 + C3 +C4.

O propósito aqui não é o de apontar as possíveis políticas ou canais que o Estado poderia lançar mão para obter as trajetórias descritas nas variáveis exógenas de C1 a C5, muito menos comparar os custos para o Estado da implementação de políticas, ou ainda comparar graus de dificuldades para a consecução de cada uma daquelas hipóteses.

As tabelas 12 e 13 relacionam o número e a taxa de homicídios para 100 mil habitantes, respectivamente, para o Rio de Janeiro, de acordo com cada um dos cenários propostos.

Tabela 12

Cenários para o número de homicídios para o estado do Rio de Janeiro (2000-1 a 2006-1)

	*HomC*1*a*	*HomC*2*a*	*HomC* 3*a*	*HomC*4*a*	*HomC*5*a*
2000-1	7.331	7.331	7.331	7.331	7.331
2001-1	8.270	8.270	8.270	8.270	8.270
2002-1	9.365	8.744	9.132	9.365	8.526
2003-1	10.624	8.604	10.134	10.264	7.929
2004-1	12.060	8.203	11.270	11.088	7.048
2005-1	13.696	7.714	12.546	11.904	6.142
2006-1	15.555	7.210	13.972	12.745	5.307

Tabela 13

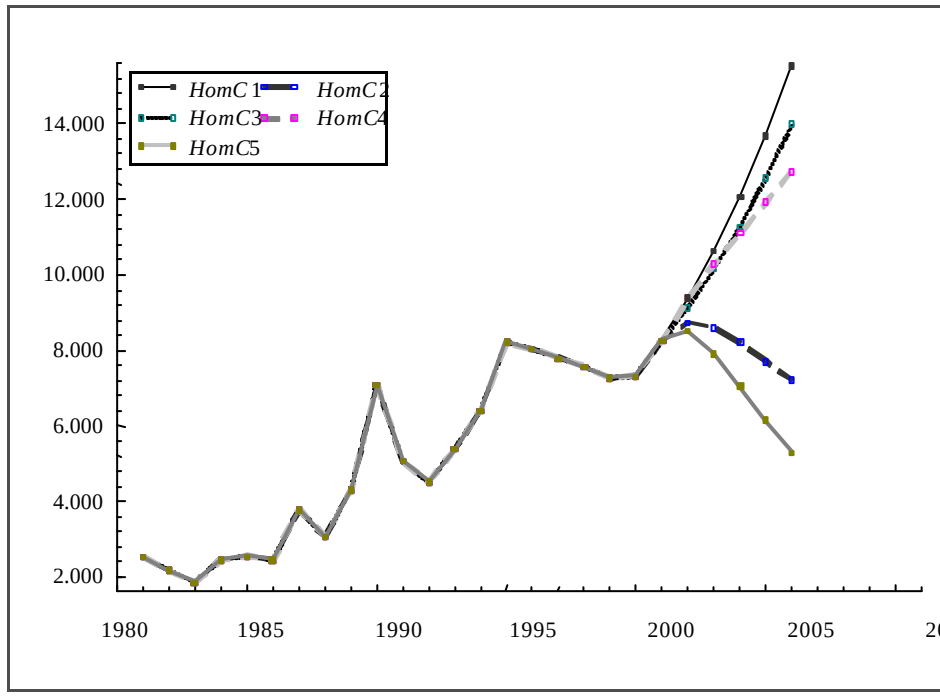
Cenários para a taxa de homicídios para o estado do Rio de Janeiro (2000-1 a 2006-1)

	TxHomC 1	*TxHomC* 2	*TxHomC*3	*TxHomC*4	*TxHomC*5
2000-1	53,1	53,1	53,1	53,1	53,1
2001-1	59,3	59,3	59,3	59,3	59,3
2002-1	66,6	62,2	64,9	66,6	60,6
2003-1	74,9	60,6	71,4	72,3	55,9
2004-1	84,2	57,3	78,7	77,4	49,2
2005-1	94,7	53,4	86,8	82,4	42,5
2006-1	106,6	49,4	95,8	87,4	36,4

O cenário descrito na primeira coluna, conforme apontado antes, pressupõe um quadro de estagnação da renda, de manutenção da desigualdade e dos gastos em segurança pública. Nessa situação, o crescimento vegetativo projetado da população seria suficiente para deteriorar muito as condições de vida no Rio de Janeiro, especificamente no que se refere ao número e à taxa de homicídios que sofreriam um crescimento acentuado no estado, conforme também ilustrado na figura 1. Por outro lado, a tabela 12 e a mesma figura deixam apontadas que situações alternativas de crescimentos anuais acentuados na renda ou nas despesas em segurança pública (colunas 3 e 4) apesar de gerarem algum efeito na diminuição dos homicídios, em relação à trajetória original, não são capazes de reverter a tendência na trajetória dos homicídios, o que seria possível apenas com a dimi-nuição do grau de desigualdade, conforme explicitado na coluna 2, da tabela 12 e na figura 1. Obviamente, o efeito de todas as hipóteses positivas sobre os condicionantes sociais considerados e sobre o aumento das despesas em segurança pública, conjuntamente, lograria o melhor resultado sobre a diminuição no número de homicídios no estado, de modo a alcançar patamares de taxas de homicídios semelhantes àquelas que vigoravam na segunda metade dos anos 1980.

Figura 1

Cenários de homicídios para o estado do Rio de Janeiro



Os resultados para o estado de São Paulo são qualitativamente idênticos aos obtidos para o Rio de Janeiro, conforme pode-se depreender com base nas tabelas 14 e 15 e na figura 2. A diferença entre os dois estados está nas variações em termos do número e da taxa de homicídio, que são inferiores para São Paulo. Tais resultados devem estar refletindo as maiores elasticidades encontradas para o Rio de Janeiro. Desse modo, pode-se imaginar que, caso o quadro social para os próximos anos seja relativamente negativo, a tendência maior seria de uma deterioração no quadro da criminalidade carioca *vis-à-vis* a paulista. Por outro lado, as estimações permitem-nos conjecturar que mudanças positivas substantivas no quadro social brasileiro para os próximos anos podem fazer com que a diminuição na criminalidade (ou pelo menos nos crimes fatais contra a pessoa) seja muito maior no Rio de Janeiro.

Tabela 14

Cenários para o número de homicídios para o estado de São Paulo (2000-1 a 2006-1)

	HomC1a	*HomC2a*	*HomC3a*	*HomC4a*	*HomC5a*
2000-1	15.632	15.632	15.632	15.632	15.632
2001-1	16.062	16.062	16.062	16.062	16.062
2002-1	17.018	16.373	16.886	17.018	16.246
2003-1	18.041	16.112	17.877	17.798	15.749
2004-1	19.127	15.464	18.935	18.598	14.886
2005-1	20.278	14.820	20.057	19.433	14.047
2006-1	21.499	14.201	21.244	20.306	13.255

Tabela 15

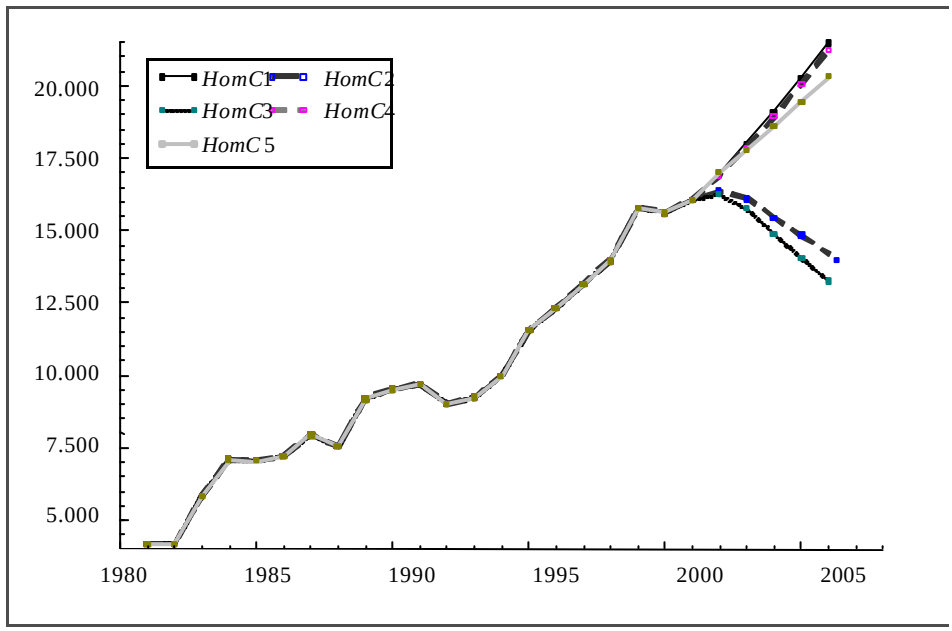
Cenários para a taxa de homicídios para o estado de São Paulo (2000-1 a 2006-1)

	TxHomC1a	*TxHomC 2a*	*TxHomC3a*	*TxHomC 4a*	*TxHomC5a*
2000-1	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0
2001-1	43,5	43,5	43,5	43,5	43,5
2002-1	45,4	43,7	45,1	45,4	43,4
2003-1	47,4	42,4	47,0	46,8	41,4
2004-1	49,5	40,1	49,1	48,2	38,6
2005-1	51,7	37,8	51,2	49,6	35,8
2006-1	54,0	35,7	53,4	51,0	33,3

É importante mais uma vez enfatizar que a despeito dos testes estatísticos terem sido significativos em nível de 99%, a robustez dos resultados fica, em certa medida, prejudicada em face da curta série disponível de dados, cujo alcance estende-se a duas décadas de dados anuais.

Figura 2

Cenários de homicídios para o estado de São Paulo



Cabe salientar que a elasticidade dos gastos em segurança pública poderia se alterar significativamente em poucos anos, caso fosse colocada em curso uma reforma policial que conferisse maior eficácia e eficiência à polícia, situação que poderia vir a representar uma quebra estrutural, alterando completamente o cenário. Contudo, o que os dados até 1999 informam é uma grande limitação na eficácia dos recursos destinados à segurança pública, no sentido de coibir os homicídios, refletida nas baixas elasticidades encontradas.

4. Conclusões

As simulações desenvolvidas anteriormente mostram que:

- não há como equacionar a questão da criminalidade na região sem que sejam superados os grandes problemas socioeconômicos, particularmente os relaciona-

dos à desigualdade da renda e ao adensamento populacional, que criam um campo fértil para os desajustes sociais;

- políticas baseadas apenas em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados pífios, a menos que se reformule radicalmente a estrutura de segurança pública em vigor no Brasil, cujo eixo é centrado na polícia, com o modelo de policiamento orientado para o incidente.

À luz dessas considerações, fica claro que o bizantino debate reducionista acerca da ênfase da política de segurança pública em torno do social ou da polícia deveria ser superado, dando lugar à discussão centrada em um modelo integrado. Este deveria concatenar um conjunto de ações do Estado focalizadas nos jovens e nas regiões mais pobres — conforme apontam algumas possibilidades expressas na tabela 2 em Cerqueira e Lobão (2003a) —, de modo que os condicionantes socioeconômicos que colaboram na determinação da criminalidade não resultassem meramente da *performance* macroeconômica.

Por outro lado, a baixa elasticidade das despesas em segurança pública pode estar sugerindo a exaustão do próprio modelo de policiamento orientado para o incidente, que se baseia no tripé detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, e que supõe uma estrutura ágil para combater o crime, por meio de patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores.[4] Atualmente, há uma tendência entre os criminólogos, especialmente entre os estudiosos de "polícia", de que esse modelo não responde adequadamente às demandas a favor do controle da criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos, uma vez que sua atuação se dá nos efeitos e não nas causas, desprezando a compreensão acerca das complexidades inerentes às interações sociais, que estão na raiz dos problemas de desordem e desajustes comunitários, embriões dos crimes de maior gravidade. No Brasil, à exaustão desse próprio modelo de policiamento somam-se outros fatores idiossincráticos relacionados com as bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada, cujos resultados engendraram outras seis vicissitudes:

- ciclo policial repartido;
- exacerbado corporativismo;
- visão militarizada;
- abismo entre polícia e comunidade;

[4] Vários estudos não conseguiram atestar a eficácia desse modelo, mesmo nos países desenvolvidos.

- funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não orientado para a investigação técnica;
- policiais subvalorizados social e economicamente.

Desse modo, um avanço nas discussões se daria com a substituição das infrutíferas questões em pauta de "quanto gastar" e se o importante para conter a criminalidade é o "social" ou a "polícia", para outras reflexões em torno de:

- qual seria um modelo integrado de segurança pública que levasse em conta ações integradas multidisciplinares nas comunidades, cuja polícia orientada para a solução de problemas seria um dos pilares;
- como operacionalizá-lo;
- a sociedade aceitará pagar por ele?

Referências bibliográficas

BAYLEY, D. H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.

———; SKOLNICK, J. H. *Nova polícia:* inovações nas polícias de seis cidades americanas. São Paulo: Edusp, 2001.

BLUMSTEIN, A.; COHEN, J.; NAGIN, D. (Eds.). *Deterrence and incapacitation:* estimating the effects of criminal sanctions on crime rates. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1978.

——— et al. *Criminal careers and career criminals.* Washington, DC: National Academy of Sciences, 1986. v. 1.

BRODEUR, J. P. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002.

CERQUEIRA, D.; LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. *Crime e relato II:* bases de dados da saúde e pesquisas de vitimização. FÓRUM DE DEBATES EM CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. *Anais* ... Ipea, 2000.

———; LOBÃO, W. *Determinantes da criminalidade:* uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Ipea, 2003a. (Texto para discussão).

———. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal.* Ipea, 2003b. (Texto para discussão).

GREENE, J. R. *Administração do trabalho policial*. 2002. (Tradução do original *Managing police work: issues and analysis*, 1982).

GREENWOOD, P. W.; PETERSILIA, J.; CHAIKEN, J. *The criminal investigation process.* Lexington: D. C. Health, 1977.

HOLLOWAY, T. H. *Polícia no Rio de Janeiro* — repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

KELLING, G. W.; MOORE, M. H. *The evolution of the current strategy of policing*. Washington, DC: National Institute of Justice, 1988. (Perspectives on policing, 4).

KELLING, G. L. et al. *The Kansas city preventive patrol experiments:* a technical report. Washington, DC: Police Foundation, 1974.

LIMA, R. KANT. O sistema de justiça criminal no Brasil*:* dilemas e paradoxos. In: FÓRUM DE DEBATES EM CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. Ipea, 2000.

MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas*: segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990). Porto Alegre: Corag, 1991.

ROSENBAUM, D. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamen-to comunitário. In: BRODEUR, J. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2002. (Tradução do original *Community policing: issues and practices around the world*, 1988).

SOARES, L. E. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

———. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SPELMAN, W.; BROWN, D. K. *Calling the police:* citizen reporting of serious crime. Washington, DC: Government Printing Office, 1984.