



Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial

Associado à Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP

Rua Ceará 2
01243-010
São Paulo SP Brasil
Tel 55 11 3824 9633
Fax 55 11 3825 2637
www.braudel.org.br
ifbe@braudel.org.br

Fechamos os bares. E se não der certo, chamamos a Polícia?

Nilson Vieira Oliveira

Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples e equivocada.

Henry Louis Mencken, jornalista e crítico social norte-americano (1880-1956).

Leis e portarias restringindo o horário de funcionamento de bares vêm ganhando enorme popularidade no Brasil. Certamente dezenas e possivelmente uma centena de cidades brasileiras, de diferentes portes, já aprovaram ou estão discutindo a adoção dessa medida com o propósito de reduzir a violência urbana. Diadema, cidade de 380 mil habitantes, situada na Grande São Paulo, que teve tal lei implantada em 15 de julho de 2002, invariavelmente é apontada como modelo de sucesso devido ao alto índice de redução da criminalidade. Mas o sucesso de Diadema é explicado por um conjunto de ações implantadas bem antes da lei, e que em 2000 já começavam a mostrar seu efeito na cidade. Por conta de pesquisas e conclusões superficiais que vêm dando fama desmesurada à lei de fechamento de bares em Diadema, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial avaliou o seu real efeito na redução da criminalidade na cidade.

Em 1999 o Instituto Fernand Braudel iniciou, com apoio do Banco Mundial, um projeto de mobilização comunitária em Diadema, que então quebrava seu próprio recorde estadual de mortos por agressão, com 493 casos ou 140,5 mortos para cada 100 mil habitantes. Em encontros mensais do Fórum sobre Violência e Segurança

Pública, os chefes das polícias Civil e Militar passaram a se reunir com vereadores, lideranças comunitárias e o prefeito para discutir juntos, pela primeira vez, os problemas e possíveis soluções para a melhoria da segurança na cidade. Esta integração inédita logo começou a lograr resultados: em 2000 a taxa de mortos por causas violentas caiu 23% em relação ao ano anterior. No ano seguinte, os esforços de integração continuaram e a queda foi de 20% sobre 2000. Durante um dos encontros mensais do Fórum Municipal, o Instituto Braudel propôs que Diadema adotasse uma lei de controle do horário de fechamento dos bares, baseada em uma experiência bem-sucedida de Bogotá (Colômbia), como forma de aprofundar ainda mais as ações na cidade. A vereadora Maridite Oliveira, dada a inexistência de leis que regulassem o funcionamento dos bares, e respaldada por uma pesquisa que mostrava que 60% dos homicídios ocorriam dentro ou nas proximidades de bares, apresentou o projeto que foi aprovado após audiências com especialistas, policiais e autoridades com experiência semelhante de outras cidades.

Segundo a prefeitura de Diadema, a cidade possui 3.870 estabelecimentos, em sua maioria não regularizados, que servem bebidas alcoólicas. Isso dá um estabelecimento para cada 98 habitantes. Considerando sua pequena dimensão de 30,65 Km², temos uma média de 126 bares para cada Km² de uma cidade que é 100% urbana, com densidade demográfica de 11.800 pessoas por Km², uma das mais elevadas do país. De tais números deduz-se que, com tamanha prevalência de bares espalhados por todas as ruas da cidade, é praticamente impossível que um assassinato, uma briga, uma batida de carro ou outro fato qualquer, mesmo que nada tenha a ver com violência, deixe de acontecer nas proximidades de um bar. Assim, aquela suposta

estatística que aponte que 60% dos homicídios ocorrem dentro ou nas proximidades dos bares só pode estar errada. O percentual certo deve ser bem próximo de 100%.

Vamos aos fatos. O primeiro a ressaltar é que os homicídios já vinham caindo em Diadema de forma bastante intensa dois anos e meio antes da entrada em vigor da lei. As estatísticas oficiais do Datasus (banco de dados do Sistema Único de Saúde) sobre mortalidade mostram que o número de mortos por agressão em Diadema caiu 21% em 2000 em relação a 1999, e 19% no ano seguinte (2001). Em 2002, ano que teve o segundo semestre sob a lei de fechamento dos bares, ao invés de queda, o número de mortos por agressão subiu 4,5% em relação ao ano anterior. No ano 2003, as mortes voltaram a cair 16%. Mas, dentre todos os anos analisados, é em 2004 que a queda mais expressiva aconteceu: 28%. As estimativas para 2005 apontam para uma queda adicional de 8%. O indicador de mortos por agressão considera todas as mortes decorrentes de agressão, pelo local de residência, tendo ou não a vítima falecido imediatamente ao crime ou apenas dias, semanas ou mesmo meses depois de sofrer lesão. Os resultados permitem deduzir que a lei não foi a principal ação indutora de menos violência.

Se utilizarmos um outro indicador de criminalidade, igualmente oficial, o de registro de homicídios dolosos, chegamos à mesma conclusão. Este indicador se baseia nos registros policiais de homicídio, pelo local da ocorrência, que consideram apenas os mortos imediatamente após a lesão. Dentro deste critério, houve redução de 30,3% no ano 2000 em relação a 1999. Lembremos que esse número é maior que os 21% do Datasus. No ano seguinte (2001) a queda foi de 12,2%. Em 2002, ano da lei, volta a decrescer num patamar maior: 16,4%. No entanto, é nos dois anos seguintes que os

percentuais decrescem de forma mais significativa: 17,1% em 2003, 21,2% em 2004 e 20,8% em 2005.

Mas, como entender os números acima que mostram que o efeito da lei na redução dos homicídios está em patamares tão menores do que se costuma ver divulgado na imprensa e pelas autoridades do município? No jornalismo, televisivo, radiofônico ou escrito, tempo e espaço são caros demais e mensagens simples e diretas “pegam” mais que outras que exigem maior explicação. “Lei Seca” é um conceito muito simples e direto que com facilidade remete nosso imaginário aos filmes norte-americanos ambientados nos anos de 1920, onde de fato ocorria a lei seca porque proibia qualquer venda de bebidas alcoólicas. Assim, é sempre dada preferência a chamadas e manchetes do tipo “DIADEMA REDUZIU O CRIME EM XX% PORQUE ADOTOU A ‘LEI SECA’”. Tal manchete deixa de informar que a cidade reduziu a criminalidade graças a esforços como melhor e maior policiamento, incluindo a integração entre as ações das polícias Civil e Militar e a Guarda Civil, e a decisão do Poder Executivo Municipal de priorizar a segurança pública. Há ações locais que merecem ser mais conhecidas e copiadas. Por exemplo, quando o secretário de Obras de Diadema tem recurso para investir na iluminação pública, ele consulta a secretária de Defesa Social para saber onde deve executar os serviços. A instalação do Disque-denúncia, ajudada pela popularização dos telefones fixos e celulares junto às famílias pobres dos bairros mais problemáticos, e pelo crescimento da confiança da população na polícia, geram valiosas denúncias que levam a captura de assassinos, de traficantes e seqüestradores, além da identificação de cativeiros.

Pelo lado político, em parte pela saudável e bem-vinda vontade de melhorar a vida dos cidadãos, em parte pela popularidade que essa medida gera, projetos como esse, baseando-se em dados pouco comprováveis, brotam nos quatro cantos do país. Medidas que exigem mais coragem e persistência, como melhor policiamento e controle de armas de fogo, são negligenciadas. O estudo que deu fama internacional a Diadema foi feito em 2004 por uma organização não-governamental dos Estados Unidos, o *Pacific Institute for Research and Evaluation* (PIRE), junto com a Universidade Federal Paulista (Unifesp). Comparando as médias de mortos nos cinco anos antes e nos 24 meses depois da lei, afirmou que 273 vidas foram salvas apenas como resultado da nova lei. O trabalho considerou três (1997-1999) dos cinco anos de chumbo de Diadema (1995 a 1999) para tirar a média que seria então comparada com aquela verificada nos dois anos depois da lei. O modelo despreza por completo todas as medidas importantes tomadas antes e muito depois da nova medida. As quedas mais significativas ocorridas desde o recorde de 1999 até o último ano de 2005, parecem ter relação mais estreita com os trabalhos de investigação dos homicídios na cidade, que permitiu a detenção dos assassinos mais importantes, e com as campanhas de controle das armas de fogo no Estado de São Paulo, que vem ocorrendo antes da nova legislação Federal sobre o tema, em dezembro de 2003.

Em municípios que entre 2001 e 2002 adotaram lei ou portaria com limitação do horário de fechamento dos bares, como Itapevi, Itapeçerica da Serra, Embu, Jandira, todos na Grande São Paulo, e Jacareí, no Vale do Paraíba, a redução mais significativa dos mortos por homicídio só acontece de forma permanente a partir de dois ou três anos após a medida. Portanto, os pesos das outras ações revelam-se muito mais importantes. Vale também apontar que, no período de 1999 a 2005, Diadema foi

apenas a quarta cidade em termos de redução das taxas de homicídio doloso por 100 mil habitantes dentre importantes cidades de médio e grande porte de São Paulo. Os 74% de redução acumulada em Diadema estão abaixo dos 75% de Ribeirão Preto, dos 78% de Praia Grande e dos incríveis 80% de Guarujá. E nenhuma dessas cidades tem lei ou portaria de fechamento de bar.

Compreendemos que a influência dos aspectos sócio-econômicos na redução da criminalidade em Diadema não pode ser ignorada. No entanto, os crimes de homicídio são menos explicados por variação do desemprego que outros crimes como roubos, seqüestros, furtos e mesmo latrocínios. Cumpre informar que em Diadema o emprego formal cresceu 40,5% entre 1999 e 2004, após ter caído 4% em 1999 em relação a 1998. A Grande São Paulo teve desempenho apenas um pouco menor que Diadema no mesmo período, crescendo 36,5%. Aqui vale destacar o significativo crescimento do comércio em Diadema. O setor, tanto como empregador importante, quanto como aparelho urbano gerador de ordem, iluminação e movimento ao seu redor, ajuda a reduzir os espaços ermos das cidades, que são guarida para criminosos e crimes.

Para concluir destacamos dois enormes méritos da lei de fechamento de bares. Primeiro, seu grau de controvérsia e efeito imediato na vida social das cidades consegue concentrar a atenção de forma inédita para que a população discuta sobre políticas de redução da violência. O outro mérito é fazer com que, nos municípios em que a lei ou portaria já está em vigor, agrupamentos com guardas civis, policiais e fiscais públicos circulem e demonstrem a presença do Estado em regiões problemáticas das cidades, em geral esquecidas pelas autoridades e à mercê de uma minoria barulhenta de bandidos. Tais fatos nos permite deduzir que a presença efetiva

do poder público nestas comunidades por si só já contribui para o aumento da confiança dos seus moradores na polícia e na garantia de um ambiente mais seguro. Porém, em que pese tais méritos da medida, ela não pode ser tratada como remédio para todos os males. É medida acessória e que só funciona sob condições específicas e precedidas de inúmeras outras ações, que, se bem executadas, podem inclusive torná-la dispensável.

Exemplos que devem ser seguidos podem estar mais próximos do que se imagina. Com o aumento do número de famílias com telefone em casa e com o Brasil, alcançando a cifra de mais de 90 milhões de telefones celulares, ações públicas de criação e estímulo para que os cidadãos efetuem denúncias anônimas podem ser facilmente empreendidas. Tal prática aumenta a interação da comunidade com a polícia local já que é impossível a autoridades policiais estarem sempre presente onde ocorre o crime. Essa medida faz aumentar muito o número de olhos fiscalizatórios sobre os criminosos devolvendo a esses o sentimento de medo por diminuir muito o sentimento de impunidade que tanto faz agravar a violência. Quem sabe essa experiência não possa ser adaptada para que justamente os donos e trabalhadores dos bares e restaurantes atuem para denunciar e avisar a polícia quando identificarem situações e pessoas suspeitas?

No caso de Diadema, a notoriedade da lei alcançou o mundo. Seu prefeito e a secretária de Defesa Social têm sido convidados a apresentar a experiência em congressos até mesmo na Ásia. Para eles, o problema agora é admitir que a lei, da maneira como está citada, é tratada como panacéia e não explica os verdadeiros fatores e medidas da redução da criminalidade da cidade. O risco aqui é que outras

idades embarquem na fantasia e depois frustrem mais uma vez seus cidadãos, o que, como efeito, reforçará nos criminosos o sentimento de impunidade que tanto impulsiona ao crime. Cabe às lideranças políticas, jornalistas e líderes comunitários manter em pauta a prioridade do problema da segurança pública – e em especial do homicídio – para que o instrumental e as experiências de verdadeiro sucesso sejam colocados em prática.

Nilson Vieira Oliveira

É coordenador do Instituto Fernand Braudel, organizador e co-autor de *Insegurança Pública: Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana* (Nova Alexandria, 2002). A partir de 03 de maio o *site* do Instituto Braudel (www.braudel.org.br) disponibilizará a versão final desta pesquisa.