

O mito da “lei seca” na redução da criminalidade

O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo

Nilson Vieira Oliveira



**Instituto Fernand Braudel
de Economia Mundial**



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

O mito da “lei seca” na redução da criminalidade

O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo

Nilson Vieira Oliveira*

São Paulo

Junho de 2006

O autor agradece as contribuições dos colegas e membros do Instituto envolvidos na pesquisa: Fabio Ramos, Jimmy Brandon Neves Ávila, Reni Adriano Batista, Gustavo Rezende Montesino, Marcones Macedo, Patricia Mota Guedes, Rubens Ricupero, Norman Gall, Maridite Oliveira, Bruno Paes Manso e Marcos Mendes. Ao investigador Gomes, da Polícia Civil de Diadema; na Fundação Seade: Renato Lima, Antonio Benedito Marangone Camargo e Marcos Paulino. Aos especialistas em estatística Marcel Guedes Leite, Donald Pianto, Leandro Prearo e Maria do Carmo Romeiro, do IMES/IPNES, e (in memoriam) de José Peres Netto (1933-2005). Na Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (Coordenadoria de Análise e Planejamento): Túlio Kahn, Ten. Osvaldo Hermógenes Júnior, Cap. Marcio Silva e Cap. Ikeda.

* Nilson Vieira Oliveira, economista, é coordenador e pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.



O mito da “lei seca” na redução da criminalidade

O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo

Nilson Oliveira

Índice

Resumo executivo.....	4
1. O ambiente nacional em favor da “lei seca”.....	5
2. Diadema antes e depois da “lei seca”	5
3. O surgimento do mito.....	13
4. Os outros municípios com “lei seca” em São Paulo.....	14
5. A melhoria da segurança no Estado de São Paulo.....	18
6. Conclusão.....	24
Anexo I – A participação da Prefeitura na prevenção e controle da violência.....	26
Anexo II – Avaliação do comportamento do Índice de Homicídios Dolosos no Município de Diadema no período de Janeiro de 1999 à Dezembro de 2005.....	34
Anexo III – Avaliação do comportamento do Índice de Mortes por Agressão no Município de Diadema no período de Janeiro de 1998 à Junho de 2005	36
Anexo IV – Relação mensal e anual dos “óbitos por agressão” e dos “homicídios dolosos” em Diadema (1998-2005).....	38
Anexo V – Relação anualizada por ano não civil dos “óbitos por agressão” e dos “homicídios dolosos” em Diadema (jul/98-jun/05)	39
Anexo VI – A municipalização da Segurança Pública.....	40
Anexo VII – 62 municípios paulistas com mais de 100 mil habitantes (2002) e taxas de homicídio por 100 mil hab. de 1997 a 2005.....	42

Índice de Gráficos

1A – Diadema: Óbitos anuais por agressão	6
2A – Diadema: Taxa anual por 100 mil hab de óbitos por agressão	6
1B – Diadema: Homicídios dolosos anuais	8
2B – Diadema: Taxa anual por 100 mil hab de homicídios dolosos	8
3A – Diadema: Taxa anual ajustada (julho a junho) de óbitos por agressão por 100 mil hab	10
3B – Diadema: Taxa anual ajustada (julho a junho) de homicídios dolosos por 100 mil hab.....	11
4 – Estado de S P – Evolução anual das taxas de homicídios dolosos mais latrocínios por 100 mil hab entre regiões as regiões metropolitanas, Diadema e conjunto de município com “lei seca”.....	15
5 – Estado de SP – Evolução anual da taxa de homicídio por 100 mil hab	20
6 – Estado de SP – Evolução anual (1997-2005) da taxa de homicídio por 100 mil hab entre 62 municípios com + de 100 mil hab (2002)	22
7 – Estado de SP – Evolução anual (1997-2005) da taxa de homicídio por 100 mil hab entre 62 municípios com + de 100 mil hab (2002) BASE 100=1997	22

Índice de Tabelas

1A – Diadema: Taxa anual de óbitos por agressão por 100 mil hab	9
1B – Diadema: Taxa anual de homicídios dolosos por 100 mil hab	9
2 A – Diadema: Taxa anual ajustada (julho a junho) de óbitos por agressão por 100 mil hab.....	10
2 B – Diadema: Taxa anual ajustada (julho a junho) de homicídios dolosos por 100 mil hab	10
3 – Estado de São Paulo – Despesas com Segurança Pública 1998 a 2004	18
4 – Estado de São Paulo – Despesas com Administração Penitenciária 1998, 2001 e 2004	18
5 – Estado de SP: Homicídios Dolosos mais Latrocínios 1999-2005	19
6 – Estado de SP: Taxa por 100 mil hab. em 1999 nas 62 cidades de + 100 mil hab. (2002) ..	21
7 – Estado de SP: Taxa por 100 mil hab. em 2005 nas 62 cidades de + 100 mil hab. (2002) ..	21
8 – Estado de São Paulo: Comparação 2006 e 2005 de crimes violentos no 1º. Trimestre	23

Índice de Quadros

1 – Recursos físicos e efetivos policiais em Diadema em 2001 e 2004	4
2 – Municípios de São Paulo (com + 100 mil hab) com redução de mais de 50% das taxas de homicídio entre 1999 e 2005.....	15
3 – Prevalência anual de grandes quedas das taxas de homicídio entre os municípios de mais de 100 mil hab com redução de mais de 50% da taxa de homicídio	17



Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial

Associado à Fundação Armando Alvares 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

O mito da “lei seca” na redução da criminalidade O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo

Nilson Oliveira

Resumo executivo

As leis e portarias municipais restringindo o horário de funcionamento dos bares têm contribuído para colocar a segurança pública e o problema da criminalidade na pauta dos debates em todo o país, como jamais visto em períodos sem crimes de grande comoção pública. Diadema antecipou de forma meritória a tendência de redução de homicídios no Estado de São Paulo e foi um dos primeiros municípios a adotar a lei. Embora a cidade tenha conseguido reduzir os homicídios desde 1999 e adotado a lei somente em julho de 2002, uma centena de municípios - e agora alguns Estados - por todo o país, vem aprovando medida equivalente sem considerar de forma mais detalhada o conjunto de ações que levaram Diadema a lograr o sucesso na redução dos assassinatos. Esse trabalho avaliou o real efeito da lei de restrição do horário de funcionamento dos bares na redução dos homicídios em Diadema, comparando a performance da cidade e de outras cidades paulistas entre 1999 e 2005. Mostra que Diadema, pelos méritos de sua comunidade, lideranças e policiais, reverteu o quadro de violência desde muito antes da “lei seca” e prosseguiu muito depois desta. Análises comparativas com outros municípios de mais de 100 mil habitantes do Estado mostraram também que dentre outras experiências com lei ou portaria similar a queda média foi a mesma de cidades de tamanho equivalente ou de regiões inteiras sem “lei seca”, como da Baixada Santista.

1. O ambiente nacional em favor da “lei seca”

Leis e portarias restringindo o horário de funcionamento de bares vêm ganhando enorme popularidade no Brasil. Certamente dezenas e possivelmente centenas de cidades brasileiras, de diferentes portes, já aprovaram ou estão discutindo a adoção dessa medida com o propósito de reduzir a violência urbana¹. Diadema, cidade de 380 mil habitantes, situada na Grande São Paulo, que teve tal lei implantada em 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 e mudanças de estrutura de segurança (ver **Quadro 1**) bem antes da lei, que em 2000 já começavam a mostrar seus efeitos na cidade. Por conta de pesquisas e conclusões superficiais que vêm dando fama desmesurada à lei de fechamento de bares, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial avaliou o seu real efeito na redução da violência.

Quadro 1

RECURSOS DA SEGURANÇA PÚBLICA EM DIADEMA	2001	2004
PM – efetivos	482	520
Pol.Civil – efetivos	180	244
TOTAL EFETIVOS	662	764
PM – viaturas	78	96
Pol.Civil – viaturas	38	57
TOTAL VIATURAS	116	153

Fonte: Secretaria da Segurança Pública de São Paulo; dados apurados por José Vicente da Silva Filho.

2. Diadema antes e depois da “lei seca”

Quando Diadema alcançou em 1999 um dos mais altos índices de homicídio do mundo, ainda não havia consenso entre suas principais lideranças políticas de que a segurança pública era uma responsabilidade de todos. O mais importante divisor de águas observado na curva de homicídios da cidade deu-se no segundo semestre de

¹ A adoção da medida tem saído do âmbito municipal e entrado nas pautas dos Executivos e Legislativos estaduais. Os Estados do Pernambuco e da Paraíba recém aprovaram a “lei seca” para todos os municípios.

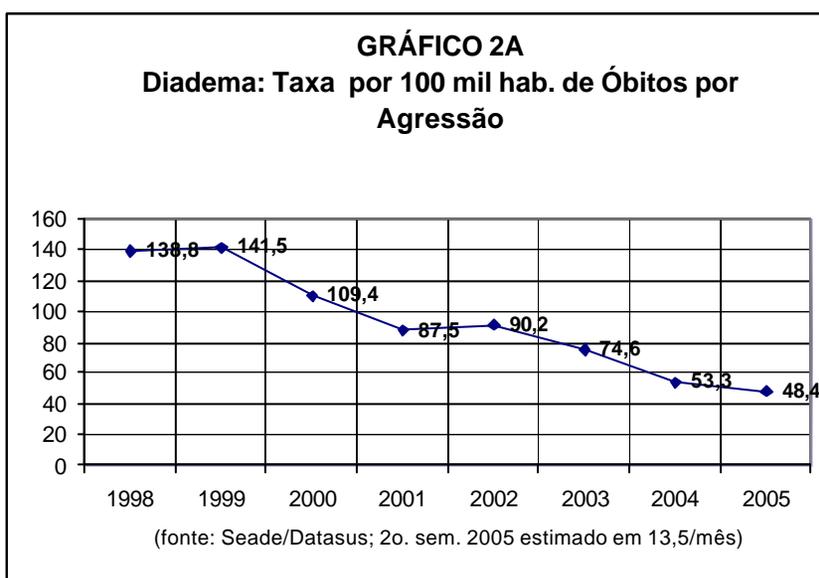
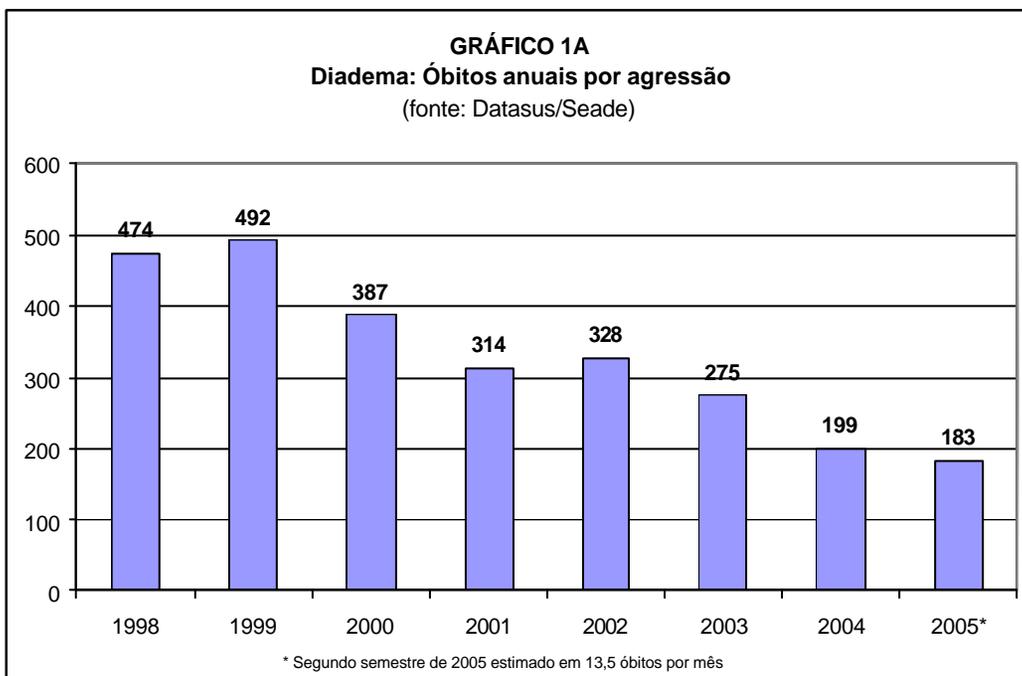
1999 quando assumiram os novos chefes das Polícias Civil – Delegado Reinaldo Correia, e da Militar – Coronel Luiz Carlos Barreto². Mesmo antes da instalação no município do Departamento de Investigação de Homicídio, ocorrido em 2001, a Polícia Civil, sob a liderança do Delegado Reinaldo, já estruturava uma equipe de investigadores de homicídio com competentes profissionais, que ajudou a tirar de circulação importantes assassinos. Pelo lado da Polícia Militar, o Coronel Barreto, aproveitou a reestruturação empreendida por seu antecessor, Tenente Coronel Rubens Casado, a quem coube a árdua tarefa de disciplinar a força policial após o escândalo da Favela Naval em 1997, para focalizar ações de policiamento nos locais e horários onde os crimes mais se concentravam. Ajudou muito para isso o aumento do número de policiais e da ampliação de uma Guarda Civil mais treinada, para ações preventivas ou em crimes não perigosos.

Em 2000 o Instituto Fernand Braudel iniciou, com apoio do Banco Mundial, um projeto de mobilização comunitária em Diadema, que quebrara no ano anterior seu próprio recorde estadual de mortos por agressão, com 492 casos ou 141,5 mortos para cada 100 mil habitantes³. 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 prefeito⁴ 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: conforme mostra o **Gráfico 2A**, em 2000 a taxa de mortos por causas violentas caiu 23% em relação ao ano anterior.

² A chegada dos novos chefes de polícia parece ser um fator significativo para a reversão do quadro de violência em Diadema. Recomendamos fortemente que pesquisadores, quando estudarem o exemplo de Diadema, considerem a chegada do delegado Reinaldo Correia e do Coronel Luiz Carlos Barreto como a variável (Dummy) relevante do sucesso.

³ Esse dado da taxa de óbitos por agressão de Diadema, em 1999, publicado pela Datasus, estatística federal de *causa mortis*, difere quase sempre para mais, de outro indicador igualmente oficial que são os registros de homicídio divulgados pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP). Enquanto o primeiro reporta a totalidade por local de residência dos vitimados por qualquer tipo de agressão, independente de quando ocorreu, o segundo, da SSP/SP, aponta para o número de ocorrências de homicídio pelo local do crime e cujas vítimas faleceram no local do crime. Os dois critérios serão utilizados nesse trabalho e sempre que for possível e necessário apresentaremos estatísticas de ambos.

⁴ Lembra José Vicente da Silva Filho que, com o prefeito, foram apenas duas ou três reuniões e este quase nunca participava do Fórum Mensal de Segurança.



No início de 2002, durante um desses encontros mensais do Fórum Municipal, o Instituto Braudel propôs que Diadema adotasse uma lei de controle do horário de fechamento dos bares, baseado na experiência de Barueri, que aprovava lei semelhante em março do ano anterior mas cujos resultados ainda não eram mensuráveis⁵, como

⁵ Possivelmente a lei em Barueri foi posta em prática a partir do sucesso de medida semelhante em Bogotá (Colômbia). A chamada lei Zanahoria parece ter ajudado – junto com outras medidas – a Bogotá reduzir em 70% sua taxa de homicídios entre 1993 e 2004. Não verificamos a exatidão desse percentual de queda nem qual foram as demais medidas que podem tê-la gerado (fonte: *O jogo dos sete*)

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 sugeria 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, especialmente Barueri.

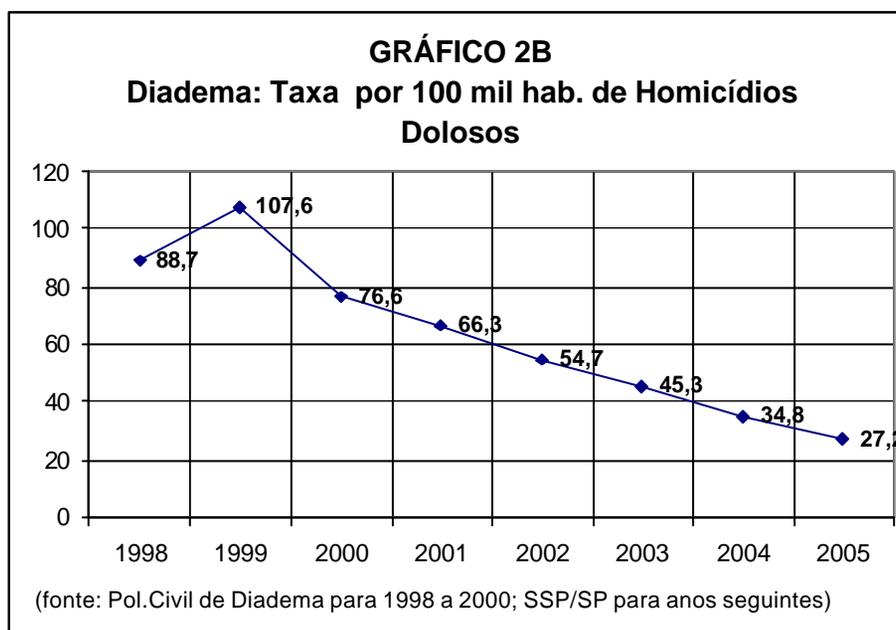
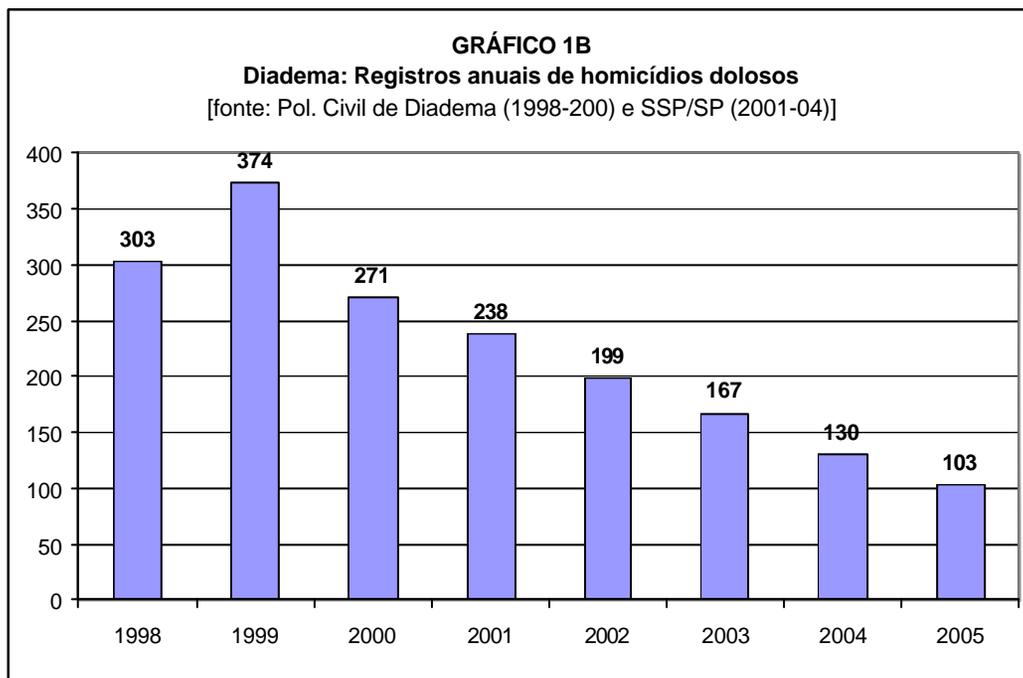
Segundo a Prefeitura de Diadema, a cidade possuía em 2002 um total de 3.870⁶ estabelecimentos servindo bebidas alcoólicas, em sua maioria não regularizados, o que equivale a um estabelecimento para cada 98 habitantes. Considerando sua pequena dimensão de 30,65 Km², temos uma média de 126 bares para cada Km² de uma cidade que é 100% urbana, com densidade demográfica de 12.500 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 aponta que 60% dos homicídios ocorrem dentro ou nas proximidades dos bares só pode estar errada. O percentual certo deveria ser bem próximo de 100%.

Vamos aos fatos. Os homicídios já vinham caindo em Diadema de forma bastante intensa dois anos e meio antes da entrada em vigor da lei como mostrará os **Gráficos 1B e 2B** e a **Tabela 1B**, mais adiante. As estatísticas do Datasus (**Tabela 1A**) sobre mortalidade mostram que o número de mortos por agressão em Diadema caiu 23% em 2000 em relação a 1999, e 20% 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 3% em relação ao ano anterior. No ano 2003, as mortes voltaram a cair 17%. Mas, dentre todos os anos analisados, é em 2004 que a queda mais expressiva aconteceu: 29%. As estimativas para 2005 apontam para uma queda adicional de 9%. O indicador de mortos por agressão considera todas as mortes

mitos e a miséria da segurança pública no Brasil; Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005). Também Hortolândia parece ter aprovado lei de restrição dos bares entre 2001 e 2002, antes de Diadema.

⁶ Há cifras diversas para o número de estabelecimentos com venda de bebida alcoólica em Diadema, variando de 3500 a 4200 estabelecimentos. Ficamos com a cifra de 3870 baseado em texto noticioso no site da Prefeitura em 2 de fevereiro de 2006. Porém, qualquer que seja o número considerado dentre as opções, não afeta o que pretendemos mostrar.

decorrentes de agressão, pelo local de residência da vítima, tendo ou não falecido imediatamente ao crime ou apenas dias, semanas ou mesmo meses depois de sofrer a lesão. Os resultados seqüenciados e cumulativos 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 (**Gráficos 1B e 2B**, acima), chegamos à mesma conclusão.

Este indicador se baseia nos registros policiais de homicídio, pelo local da ocorrência, com os mortos pelo local do crime. Dentro deste critério, houve redução de 29% no ano 2000 em relação a 1999. Lembremos que esse número é maior que os 23% do Datasus. No ano seguinte (2001) a queda foi de 13%. Em 2002, ano da lei, volta a decrescer num patamar maior: 17%. No entanto, é nos dois anos seguintes que os percentuais decrescem de forma mais significativa: 17% em 2003, 23% em 2004 e 22% em 2005 (ver abaixo **Tabela 1B**).

Medido em termos de taxa de ocorrência por 100 mil habitantes, indicador mundialmente aceito para efeito de comparação criminal, Diadema apresenta os seguintes dados:

Tabela 1A

Diadema: Taxa de Óbitos por Agressão por 100 mil hab.								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxa anual	138,76	141,49	109,43	87,49	90,19	74,63	53,30	48,37
Var. anual		1,97%	-22,66%	-20,05%	3,09%	-17,26%	-28,58%	-9,25%
Var. Acumulada		1,97%	-21,14%	-36,95%	-35,00%	-46,22%	-61,59%	-65,14%

Fonte: SEADE/Datasus. Projeção para 2o. Semestre/05 de 13,5 óbitos mensais. Populaçã em 1/7.

Tabela 1B

Diadema: Taxa de Homicídios Dolosos por 100 mil hab.								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxa anual	88,70	107,56	76,63	66,31	54,72	45,32	34,82	27,22
Var. anual		21,26%	-28,76%	-13,46%	-17,48%	-17,18%	-23,18%	-21,81%
Var. Acumulada		21,26%	-13,61%	-25,24%	-38,31%	-48,91%	-60,75%	-69,31%

Fonte: 1998-2000 Polícia Civil de Diadema; 2001 a 2005 SSP/SF (Coordenadoria de Análise e Planejamento) População em 1/07.

Porém, como a lei aprovada em março de 2002 só passou a ser fiscalizada a partir de 16 de julho do mesmo ano, a afirmação de que seu efeito é muito inferior ao que se apregoa pode ser falho dado que apenas no segundo semestre de 2002 seria possível captar sua efetividade. Assim, consideramos, a partir de julho de 1998, a contagem de um ano não civil (sempre iniciando em julho e findando em junho seguinte) para comparar adequadamente os períodos de 12 meses antes e depois da fiscalização da medida. As tabelas **1A** e **1B**, anteriores, foram reformuladas nas **Tabelas 2A** e **2B**, abaixo. A demonstração visual desses dados estão logo depois, nos Gráficos **3A** e **3B**:

Tabela 2A

Diadema: Taxa de Óbitos por Agressão por 100 mil hab. - ajustado ao ano não civil							
	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Taxa anual	142,17	127,43	100,69	91,07	78,95	63,89	50,55
Var. anual		-10,37%	-20,98%	-9,56%	-13,31%	-19,07%	-20,88%
Var. Acumulada		-10,37%	-29,18%	-35,95%	-44,47%	-55,06%	-64,44%

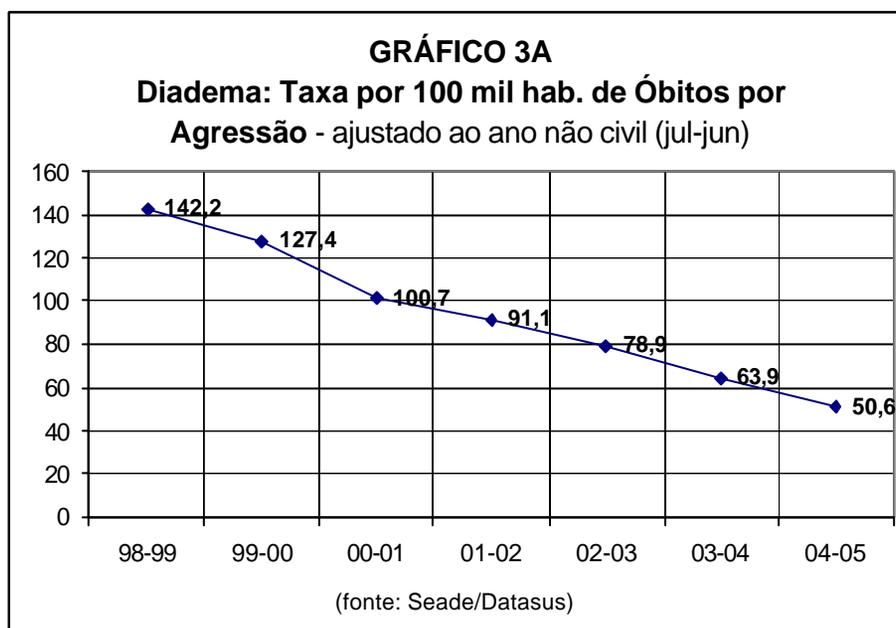
Fonte: SEADE/Datasus Obitos por agressão. Considerada a população em 31/12.

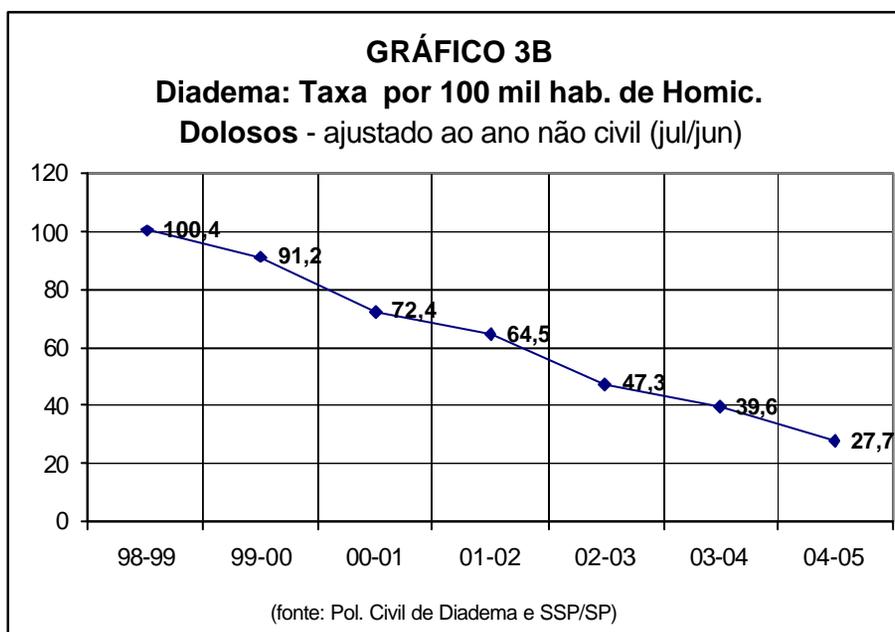
Tabela 2B

Diadema: Taxa de Homic. Dolosos por 100 mil hab. - ajustado ao ano não civil							
	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Taxa anual	100,39	91,22	72,36	64,49	47,26	39,63	27,67
Var. anual		-9,13%	-20,68%	-10,87%	-26,72%	-16,14%	-30,18%
Var. Acumulada		-9,13%	-27,92%	-35,76%	-52,92%	-60,52%	-72,44%

Fonte: 1998-2000 Polícia Civil/Diadema; 2001 a 2005 SSP/SP (Coord. Análise e Planej.). Considerada a população em 31/12.

Com esse ajuste fica claro que Diadema, pelos dados da SSP/SP teve quedas seguidas entre 9% (99-00) e 30% (04-05) no período de julho de 1998 a junho de 2005. Pelo critério da SSP/SP que retrata os registros de homicídio mais latrocínio para cada 100 mil habitantes, a maior queda se deu no período final (04-05), ficando os 12 meses iniciais da nova medida (jul/02 a jun/03) com 27% de queda após três quedas consecutivas, em patamares menores, desde julho de 1998. Os **Gráfico 3A e 3B** apontam a tendência de queda dos homicídios de Diadema desde julho de 1998. Pelo critério da SSP/SP (**Gráfico 3B**), verifica-se uma redução um pouco mais acentuada de queda nos 12 meses após a lei entrar em vigor que pelas estatísticas do Datasus (**Gráfico 3A**).





Foi calculado em 6% (ver **Anexos II e III**, laudo estatístico do professor Marcel Guedes Leite) a cifra exata de redução dos homicídios após a nova lei. No entanto não é possível calcular o quanto essa melhoria é decorrente diretamente da redução do horário de funcionamento dos bares e de um menor número de pessoas alcoolizadas ou resultado da demonstração da força do Estado para manter a ordem representada pelos comboios reunindo veículos e pessoal da PM, fiscais da Prefeitura e Guardas Civis da cidade, circulando em rondas noturnas em horários e locais perigosos antes negligenciados pelo poder público. Sua simples presença pode ter tido um efeito próprio na melhoria da segurança e na confiança da população, estivesse ali para fechar bares ou efetuar qualquer outra fiscalização para a manutenção da ordem

Pelo critério “Óbitos por agressão”, do Datasus (**Tabela 2A e Gráfico 3A**), após os ajustes dos períodos é observada uma queda menos intensa que no critério anterior. Nesse caso as variações de queda ficam entre 9,56% (jul/01-jun/02) e 20,98% nos 12 meses anteriores (jul/00-jun/01), seguida de perto pelos 20,88% (jul/04-jun/05), último período avaliado. O período de 12 meses após a lei apresentou uma queda de 13,31% (jul/02-jun/03), portanto abaixo dos melhores resultados observados ao longo dos 24 meses posteriores ao primeiro ano de vigência da medida.

3. O surgimento do mito

Como entender os números 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 a lei 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”. Tais manchetes deixam 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, sua participação ativa no Fórum Mensal de Segurança, e a Guarda Civil. Há ações locais que merecem ser mais conhecidas e copiadas, como a decisão do Poder Executivo Municipal de priorizar a segurança pública incluindo a concentração e focalização dos investimentos e programas sociais nos jovens em situação de risco ou em liberdade assistida. Um bom exemplo dessa *priorização* é a consulta que em Diadema faz o secretário de Obras à secretária de Defesa Social quando tem recurso para investir na iluminação pública, a fim de saber dela onde deverá 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, gerou valiosas denúncias que levaram a captura de assassinos, traficantes e seqüestradores, além da identificação dos cativados.

Pelo lado político, em parte pela vontade de melhorar a vida dos cidadãos, em parte pela popularidade que essa medida gera, projetos de lei para limitação do horário de fechamento de bares, brotam nos quatro cantos do país, baseando-se em dados pouco comprováveis. Nesse ano, com as eleições se aproximando e sem que a grande parte dos governantes tenha conseguido reduzir os índices de criminalidade nos Estados, provavelmente muitos lançarão mão da medida e, aqueles que por algum motivo não o fizerem, provavelmente serão atacados pelos opositores que aproveitarão para alavancar votos na defesa da medida populista. Medidas que exigem mais coragem e

persistência, como melhor policiamento e controle de armas de fogo, são negligenciadas. Um dos estudos que deu fama internacional a Diadema foi feito em 2004 (ano eleitoral) 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 sete anos antes e nos 24 meses depois da lei, o estudo afirmou que 273 vidas foram salvas apenas como resultado da lei. Mas o trabalho considerou os sete anos de chumbo de Diadema (1995 a 2001) para tirar a média que seria então comparada com aquela verificada nos dois anos depois da restrição dos horários dos bares. O modelo desprezou 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 o aumento da apreensão de armas ilegais no Estado de São Paulo, que vem ocorrendo antes da nova legislação Federal sobre o tema, de dezembro de 2003, além das ações locais já citadas. Cumpre destacar que o estudo foi tornado público dias antes do segundo turno das eleições municipais em Diadema e que nele constam os resultados de uma pesquisa de campo, feita pela Prefeitura, que dizia que 83% da população aprovava a medida. O prefeito de Diadema foi reeleito com 554 votos de diferença, ou 0,25% dos votos válidos.

4. Os outros municípios com “lei seca” em São Paulo

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, redução mais significativa dos mortos por homicídio só acontece de forma permanente a partir de dois ou três anos após a medida quando, em casos como o de Jacareí, a lei (ou portaria) nem mais estava sendo observada. Isto denota o quanto o peso das demais ações foram mais importantes. Dentre os 25 municípios paulistas, com mais de 100 mil habitantes em 2002, onde os homicídios caíram mais de 50% entre 2005 e 1999, estão presentes sete com medida de restrição do horário dos bares. No entanto, dos sete, um verifica quedas mais expressivas anos antes da lei (Taboão); três (Diadema, Barueri e Mauá)

apresentaram quedas significativas dos homicídios nos anos antes e depois da lei; dois (Itapecerica e Itapevi) apresentaram quedas expressivas somente no segundo ou no terceiro ano após medida; e apenas um (Embu) tem razão numérica para talvez creditar a queda de 44,5% dos homicídios ao cumprimento da lei. Porém, no Embu, sabemos que a partir de 2003 várias mudanças foram empreendidas na cidade com a constituição de uma Guarda Civil e a ampliação do número de policiais. A cidade de Embu tinha até então uma das piores relações de habitantes por policial de São Paulo: 2060 hab./PM, em 2002⁷.

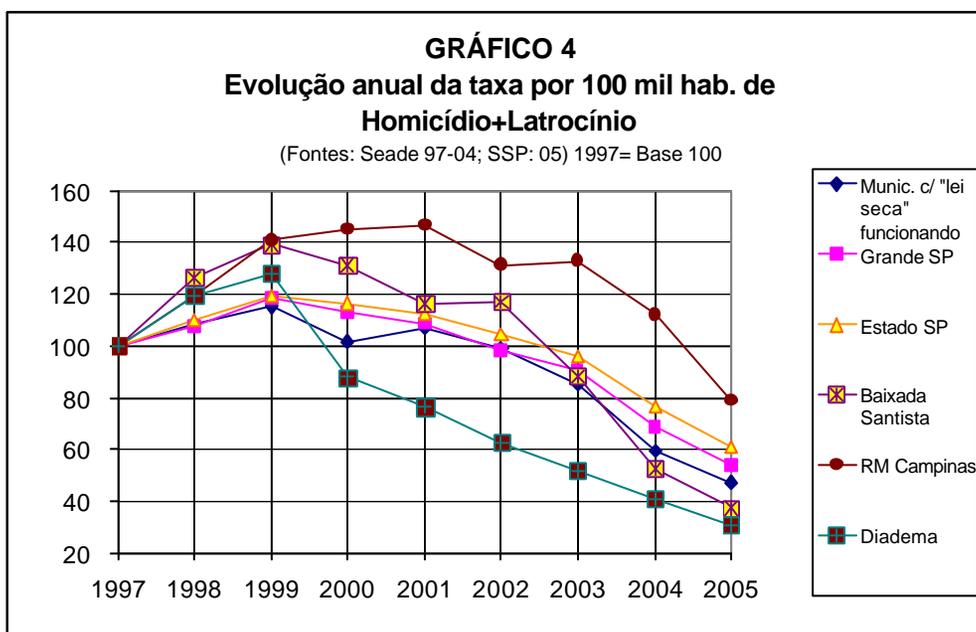
O número que apuramos de cidades com leis ou portarias de restrição de horário de funcionamento dos bares chegou a 21⁸. No entanto, conforme levantamento feito entre fevereiro e abril, desses 15⁹ são os municípios que efetivamente fiscalizam o cumprimento da regra. Comparando a performance dessas cidades com o caso específico de Diadema, do Estado de São Paulo, da Grande São Paulo e das demais regiões metropolitanas paulistas (Baixada Santista e Campinas), conclui-se que a grande queda da criminalidade deu-se de forma razoavelmente homogênea a partir de 2002/2003 (**Gráfico 4**). Pelos motivos já explicados, Diadema antecipou esse processo de redução com méritos. Mas, desde 2002, o exemplo mais vigoroso de redução dos assassinatos se dá na Baixada Santista, onde se destacam as performances de Guarujá, Praia Grande e São Vicente, com quedas entre 80% e 84% no período 2005 frente 1999. (**Quadro 2**). O ex-delegado chefe para a Praia Grande, Dr. Rubens Barazal, que desde setembro de 2005 chefia a Polícia Civil em Guarujá, credita a forte redução dos homicídios nessas duas cidades e em toda a Baixada Santista, sobretudo à mobilização da comunidade e líderes locais. Para ele, a cobrança e a confiança dos moradores teve um papel fundamental para estimular os esforços de melhor policiamento, como a instalação de câmeras, aumento do efetivo das duas polícias, um bom quadro de investigadores e conseqüente aumento da prisão dos principais assassinos.¹⁰

⁷ Dados apresentados em *Insegurança Pública: Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana* (2002), org. Nilson Oliveira.

⁸ Em **2001**: Barueri e Jandira; em **2002**: Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Itapecerica da Serra, Itapevi, Juquitiba, Mauá, Osasco, Poá, Ribeirão Pires, São Lourenço da Serra e Suzano; **2003**: Vargem Grande Paulista; **2004**: São Caetano do Sul e; **2005**: Mogi Mirim e Taboão da Serra.

⁹ Em **2001**: Barueri; **2002**: Diadema, Embu, Hortolândia, Itapecerica da Serra, Itapevi e Osasco; **2004**: Mauá e Poá e; **2005**: Jandira, Mogi Mirim, Ribeirão Pires, Suzano e Taboão da Serra.

¹⁰ Entrevista em 4 de maio de 2006.



Quadro 2¹¹

Municípios de SP (+ de 100 mil hab. em 2002) com redução de H.D. acima de 50%	Queda 2005/99	Ano "lei seca"	Queda desde a lei	Anos com quedas mais acentuadas
Guarujá	-83,9%			2000 2003 2004 e 2005
Praia Grande	-83,2%			2001 2003 2004 2005
São Vicente	-79,7%			2002 2003 2004 2005
Botucatu	-79,7%			2003 e 2005
Diadema	-75,6%	16/jul/02	-54,9%	2000 2002 2003 2004 e 2005
Ribeirão Preto	-74,5%			2001 2002 2003 2004 e 2005
São José dos Campos	-69,8%			2002 2004 e 2005
Itapeçerica da Serra	-69,2%	2002	-62,2%	2002 2004 e 2005
Itapevi	-68,5%	2002	-77,7%	2000 2003 2004 e 2005
Santos	-67,5%			2000 2003 e 2004
Barueri	-67,2%	2001	-60,3%	2000 2002 e 2004
Embu	-64,1%	2003	-38,8%	2003 e 2004
Santo André	-62,1%			2001 2004 e 2005
Mauá	-60,8%	2004	-49,0%	2003 2004 e 2005
São Bernardo do Campo	-59,3%			2001 2004 e 2005
São Caetano do Sul	-59,1%			2002 2004 e 2005
Taboão da Serra	-58,8%	2005	0%	2002 2003 e 2004
Campinas	-58,6%			2004 e 2005
Americana	-56,5%			2002 e 2005
Francisco Morato	-56,0%			2001 e 2005
São Paulo	-54,6%			2004 e 2005
Jacareí	-53,5%			2003 e 2005
Guarulhos	-53,0%			2000 e 2004
Itaquaquecetuba	-51,7%			2002 2003 e 2004
Cubatão	-51,3%			2004 e 2005

Fonte: Seade 1999-2004; SSP/SP: 2005

¹¹ No Anexo VI apresentamos relação com os 62 municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado de São Paulo (em 2002) com suas taxas anuais de homicídio para cada 100 mil habitantes.

O **Gráfico 4** aglutina o conjunto de municípios com lei ou portaria com restrição do horário e do funcionamento dos bares (incluindo Diadema), com as três Regiões Metropolitanas (Grande São Paulo, Baixada Santista e de Campinas) e a performance individual de Diadema no mesmo período, considerando como *base 100* a situação de homicídios no ano de 1997. Ali evidencia-se um acelerado crescimento da violência até o ano de 1999 quando, à exceção da Região Metropolitana de Campinas, a curva começa a ceder para seu mais baixo patamar em 2005. O mesmo gráfico chama a atenção ainda para a curva da Baixada Santista que se aproxima muito da de Diadema no final do período analisado. A da Região Metropolitana de Campinas parece ter um tempo diferenciado tanto para o crescimento dos homicídios que prosseguiram até 2001, quanto para sua desaceleração, que começou a ficar mais evidente a partir de 2003. Dada a curva de queda que desde então a região de Campinas apresenta, parece ser razoável acreditar que ela poderá se aproximar dos mesmos patamares de sucesso das demais regiões ao final de 2006. Os dados do primeiro trimestre de 2006, recém divulgados, reforçam tal estimativa. Enquanto a queda dos homicídios no Estado atingiu 27%, a redução em Campinas chegou aos 72% em relação ao primeiro trimestre de 2005 (38 contra 72 registros de homicídios dolosos).

Botucatu (queda de 80%) aparece superando Diadema nessa lista (**Quadro 2**) mas é importante destacar que a cidade parte de uma taxa de homicídios por 100 mil hab. muito abaixo das primeiras desse ranking. Essa cidade do interior que teve média de 13,5 homicídios para cada 100 mil hab. desde 1999 (pico de 20,5 em 2002), caiu vertiginosamente para 2,5 em 2005. No mesmo quadro chama a atenção a queda importante de Ribeirão Preto (74,5%) e de São José dos Campos (70%), nenhuma das quais com leis de restrição de horário de fechamento dos bares, além das já citadas anteriormente Guarujá, Praia Grande, São Vicente e Santos, na Baixada Santista.

O **Quadro 3**, abaixo, aponta a prevalência dos últimos dois anos (2004 e 2005) para as mais expressivas quedas das taxas de homicídio nesses 25 municípios entre 1999 a 2005. Como constatado, esses municípios apresentaram significativa homogeneidade nas quedas a partir de 2003, independente das restrições dos horários de funcionamento dos bares em sete das 25 cidades.

Quadro 3

Prevalência anual de grandes quedas entre melhores resultados	Freq.
2005	19
2004	21
2003	13
2002	10
2001	5
2000	6

Compreendemos que a influência dos aspectos sócio-econômicos na redução da criminalidade em Diadema ou em outros municípios paulistas não pode ser ignorada. No entanto, os crimes de homicídio parecem ser menos explicados por variação do desemprego. Mesmo crimes como roubos, seqüestros, furtos e latrocínios não estão devidamente comprovados como relacionados ao aumento do desemprego. Portanto, para efeito de comparação pouco nos adiantaria essa abordagem para justificar a queda da criminalidade na proporção em que São Paulo e seus municípios de maior porte, situados em regiões mais adensadas, vêm observando a partir de 2002 e 2003. Porém, vale destacar o papel do crescimento do comércio e do setor de serviços em Diadema, estimulado pelos investimentos públicos de infra-estrutura, a estabilidade econômica e demográfica. Não só enquanto geradores de empregos, o comércio e o setor de serviços também atuam como vetores de ordem no espaço urbano, trazendo iluminação, urbanização e movimento de negócios lícitos. Numa pesquisa do Instituto Braudel junto a 1092 famílias em bairros da periferia da Grande São Paulo (Capital: Capão Redondo e Cidade Tiradentes; São Bernardo: Montanhão; e Diadema: Serraria), moradores identificaram a expansão do comércio local como um dos principais fatores que melhoraram sua qualidade de vida.¹²

5. A melhoria da segurança no Estado de São Paulo

O desempenho do Estado de São Paulo na redução da criminalidade supera em muito a de outros Estados e precisa ser mais pesquisado. Os investimentos crescentes e significativos (**Tabelas 3 e 4**) tanto na estrutura da Secretaria de Segurança Pública

¹² Pesquisa iniciada em abril de 2005 e que será publicada em *Braudel Papers* (maio 2006).

quanto na de Administração Penitenciária podem em parte ajudar a explicar esse sucesso.

Tabela 3

Governo Estado de São Paulo - Gastos com Segurança Pública - em R\$ mil

	Gastos em valores de 2004	Evol.% anual per capita dos gastos
1998	3.640.437	
1999	3.444.979	1,25%
2000	3.678.065	11,22%
2001	5.484.019	58,11%
2002	5.775.778	16,71%
2003	5.516.602	2,79%
2004	5.286.277	1,51%

Fonte: site da STN, arquivo exec_orc_estados.xls, em 17 de maio/06.

Deflator: IPCA (IBGE).

Tabela 4

Governo Estadual de São Paulo - Gastos com Administração Penitenciária – em R\$ mil

	Gastos correntes	Gastos em valores de 2004
1998	456	750
2001	731	967
2004	816	816

Fonte: Relatório Unesco(2005), cit. em Mapa da Violência de São Paulo

Deflator: IPCA (IBGE).

Medidas e ações que merecem destaque no período de 2001 a 2005 incluem o aumento de policiais (os efetivos em 2005 eram: Polícia Militar: 90.751; Civil: 32.869) e a melhoria na qualidade e distribuição dos efetivos policiais onde eles são mais necessários; o aumento de 65% na população carcerária entre 2005 (138.248) e 1999 (83.743); as 184.220 armas apreendidas; a criação 36.378 vagas prisionais; a dinamização e aumento da proporção de solução de casos de homicídio pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP); a implantação do INFOCRIM¹³ e seu uso compartilhado pelas áreas de segurança de alguns municípios.

¹³ INFOCRIM: Desenvolvido SSP/SP com a participação da Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), o INFOCRIM consolida as informações dos boletins de ocorrência registrados nas Delegacias, proporcionando conhecimento, tanto estático quanto dinâmico, da criminalidade na Capital, Grande São Paulo e maiores cidades do interior. O aplicativo exibe as ocorrências policiais sobre um mapa da cidade com precisão absoluta até o nível de rua, permitindo a

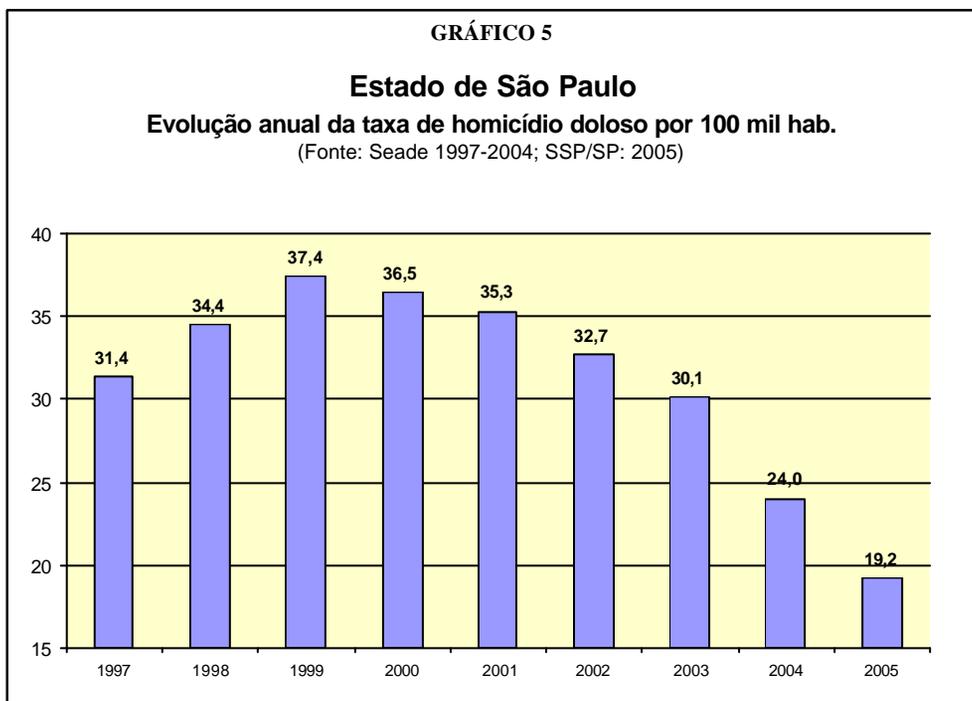
Também o maior envolvimento dos cidadãos através de ONGs, associações de classe e de “amigos do bairro”, reforçam o papel da comunidade seja ajudando a fiscalizar e denunciar problemas seja acompanhando de perto os resultados dos trabalhos das polícias. O Disque-denúncia, que permite o anonimato do cidadão para dar informações importantes para a Polícia tem permitido colocar fora de circulação número importante dos mais conhecidos assassinos contumazes, além de sinalizar às autoridades o quanto o crime é problema central com que devem se preocupar prioritariamente, em todos os níveis. Os resultados agregados do Estado podem ser vistos no **Tabela 5**.

Tabela 5 - Estado de São Paulo: Evolução das Ocorrências de Homicídios Dolosos e Latrocínios, da Taxa por 100 mil hab. e variações, no período 1999 a 2005 (fonte SSP/SP)

SP	Hom. Dol. + Latrocínio	Tx por 100 mil	Var. % anual	Var. acum.
<i>1999</i>	13.599	37,4		
<i>2000</i>	13.484	36,5	-2,5%	-2,5%
<i>2001</i>	13.248	35,3	-3,2%	-5,7%
<i>2002</i>	12.481	32,7	-7,2%	-12,5%
<i>2003</i>	11.647	30,1	-8,1%	-19,6%
<i>2004</i>	9.430	24,0	-20,3%	-35,9%
<i>2005</i>	7.640	19,1	-20,2%	-48,9%

A tendência à redução das taxas de homicídio no Estado de São Paulo desde 2000 fica evidente no **Gráfico 5**.

geração de "mapas do crime", por variáveis como região, bairro, natureza da ocorrência e tipo de vítima, além de visões gráficas e outros relatórios, facilitando tanto a atuação mais imediata das autoridades policiais como o planejamento de estratégias e ações de segurança pública. (descrição extraída de: www.prodesp.sp.gov.br/Prsepub.htm em 9/set/2006). Segundo José Vicente da Silva Filho, no interior do Estado, o sistema só chegou a Campinas, dentre as maiores cidades.



O Estado de São Paulo possuía em 2002 62 cidades com mais de 100 mil habitantes (ver **Tabela 6**). Nessa relação ordenamos as cidades, de forma decrescente, pelas suas taxas de homicídio por 100 mil habitantes em 1999, ano do recorde dos assassinatos no Estado. Conforme mostra a mesma tabela, subdividimos essas 62 cidades em três grupos: as 20 mais violentas; as 22 intermediárias e as 20 mais seguras. Agregamos os dados de população e registros de homicídios e latrocínios e criamos três taxas de homicídio por 100 mil habitantes para cada um desses grupos de cidades. O **Gráfico 6** destaca a evolução dessas taxas de 1997 a 2005 e o **Gráfico 7** mostra a evolução da violência nesses grupos considerando como Base 100 o ano de 1997. A **Tabela 7**, mostra a posição do ranking em 2005 das mesmas cidades agrupadas por seu grau de violência em 1999. Podemos observar que as novas taxas de homicídio caíram tanto entre as cidades mais violentas que muitas delas mudariam de categoria nessa tabela. Destacam-se aí Guarujá, Praia Grande, São Vicente, Barueri, Mauá, São Bernardo do Campo e São José dos Campos. O mesmo se dá entre várias das cidades problemáticas entre as 25 intermediárias em 1999 que poderiam ser agora enquadradas dentre as 20 menos violentas. As tristes exceções foram Presidente Prudente, Itapetininga, Marília, Santa Bárbara d'Oeste, Mogi Guaçu e Rio Claro que sairiam da relação das 20 menos violentas para ingressarem na lista das 22 intermediárias, e Cotia, Sumaré, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, que sairiam

das intermediárias para se classificarem entre as 20 mais violentas apesar de apresentarem taxas menores que em 1999. Araçatuba e Atibaia, em 2005 também se classificaram entre as 20 piores cidades, com o agravante que suas taxas recentes são maiores que as de 1999.

Tabela 6

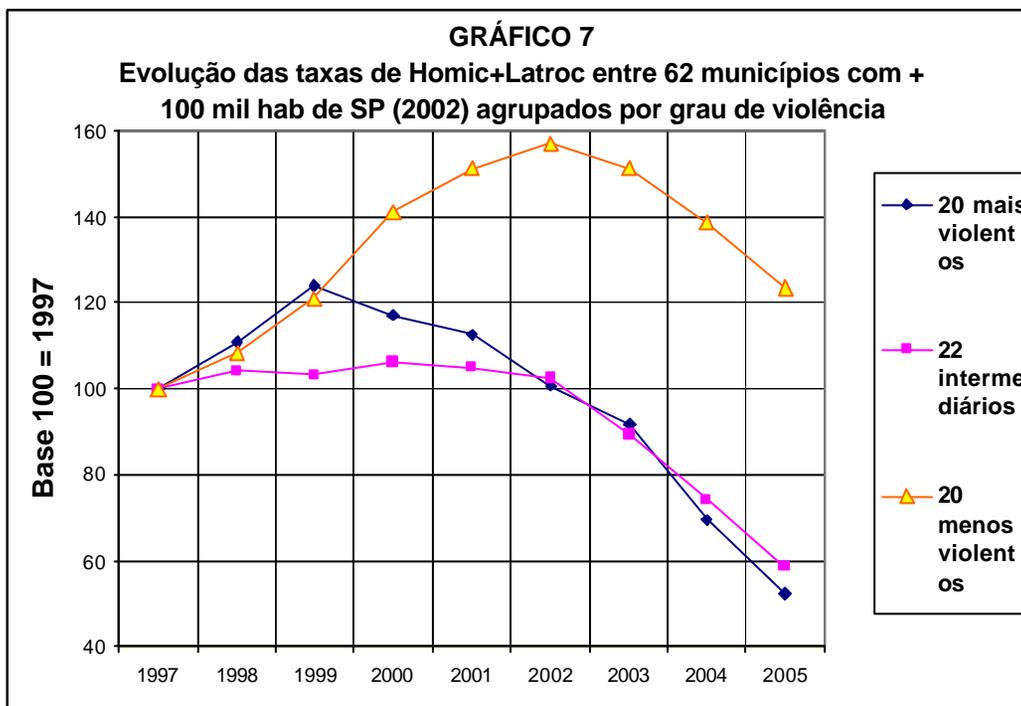
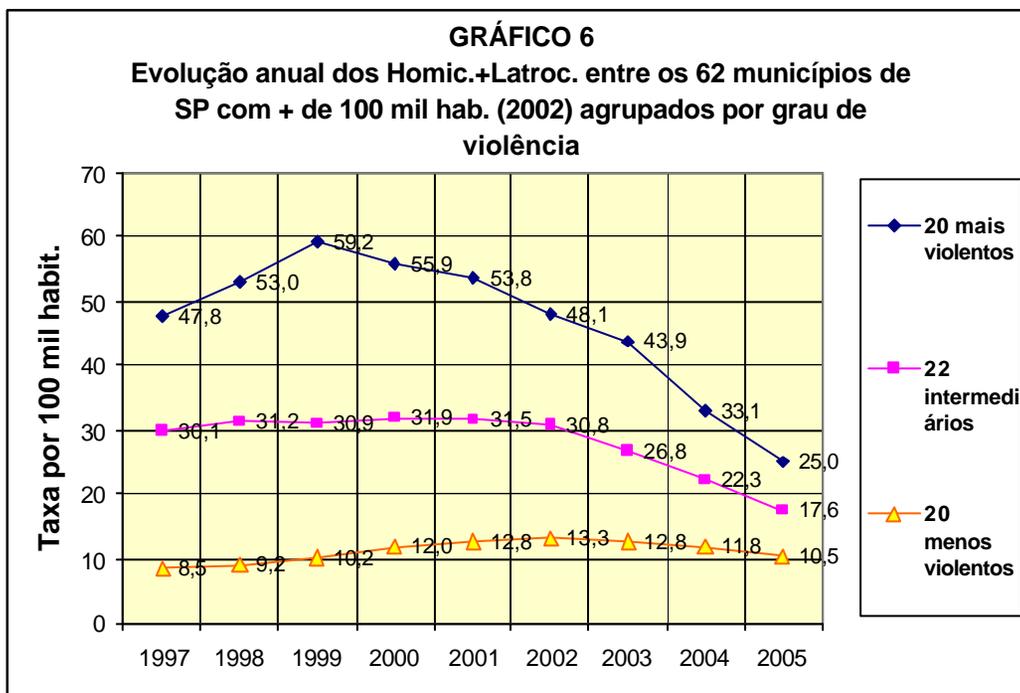
Homicídios + Latrocínios: Taxa por 100 mil hab. em 1999 - nas 62 cidades de SP com com de 100 mil hab. em 2002								
Posição Ranking	20 mais violentas em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.	Posição Ranking	22 intermediárias em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.	Posição Ranking	20 menos violentas em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.
1	Diadema	113,46	21	Cotia	46,02	43	Indaiatuba	14,87
2	Itapevi	96,55	22	Sumaré	45,86	44	Pindamonhangaba	14,65
3	Itapeçerica da Serra	87,75	23	Santo André	44,80	45	Americana	14,49
4	Embu	86,32	24	Ribeirão Preto	41,35	46	Botucatu	14,12
5	Guarujá	81,10	25	Jacareí	40,44	47	Bragança Paulista	13,95
6	Francisco Morato	75,40	26	F. de Vasconcelos	39,63	48	Limeira	13,12
7	Praia Grande	73,73	27	Franco da Rocha	38,95	49	São Caetano do Sul	12,72
8	Itaquaquecetuba	71,59	28	Osasco	36,48	50	Rio Claro	11,56
9	São Vicente	66,55	29	Suzano	35,07	51	Moji Guacu	11,53
10	Barueri	63,70	30	Santos	34,95	52	Sta Bárbara d'Oeste	11,36
11	Guarulhos	62,10	31	Itu	29,59	53	São Carlos	11,12
12	Mauá	58,07	32	Araçatuba	24,50	54	Marília	10,37
13	Hortolândia	57,73	33	Piracicaba	22,61	55	S. José do Rio Preto	8,88
14	Campinas	55,64	34	Ribeirão Pires	22,52	56	Itapetininga	8,16
15	S. Bernardo do Campo	55,52	35	Atibaia	22,19	57	Catanduva	7,67
16	São Paulo	55,48	36	Sorocaba	20,46	58	Araras	6,84
17	Cubatão	52,82	37	Moji das Cruzes	18,58	59	Barretos	6,80
18	Carapicuíba	50,76	38	Araraquara	16,13	60	Jaú	6,37
19	S. José dos Campos	49,88	39	Jundiaí	15,66	61	Presidente Prudente	5,90
20	Taboão da Serra	48,88	40	Guaratinguetá	15,56	62	Franca	4,27
			41	Taubaté	15,44			
			42	Bauru	15,20			

(fontes: Seade 1999-2004, SSP: 2005)

Tabela 7

Homicídios + Latrocínios: Taxa por 100 mil hab. em 2005 - nas 62 cidades de SP com com de 100 mil hab. em 2002								
Ranking 2005	20 mais violentas em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.	Ranking 2005	22 intermediárias em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.	Ranking 2005	20 menos violentas em 1999	Taxa p/ 100 mil hab.
12	Diadema	27,65	5	Cotia	31,06	54	Indaiatuba	10,28
7	Itapevi	30,37	17	Sumaré	24,09	44	Pindamonhangaba	11,93
13	Itapeçerica da Serra	27,04	29	Santo André	16,98	59	Americana	6,30
6	Embu	31,02	51	Ribeirão Preto	10,54	62	Botucatu	2,87
37	Guarujá	13,03	27	Jacareí	18,79	47	Bragança Paulista	11,69
4	Francisco Morato	33,15	9	F. de Vasconcelos	29,89	45	Limeira	11,88
42	Praia Grande	12,40	8	Franco da Rocha	29,97	61	São Caetano do Sul	5,20
2	Itaquaquecetuba	34,61	22	Osasco	21,27	34	Rio Claro	13,84
35	São Vicente	13,48	18	Suzano	23,43	43	Moji Guacu	12,30
23	Barueri	20,91	49	Santos	11,35	28	Sta Bárbara d'Oeste	17,19
10	Guarulhos	29,20	30	Itu	15,55	56	São Carlos	9,20
20	Mauá	22,78	11	Araçatuba	29,15	32	Marília	14,75
1	Hortolândia	40,66	36	Piracicaba	13,42	55	S. José do Rio Preto	9,21
19	Campinas	23,03	38	Ribeirão Pires	12,80	40	Itapetininga	12,69
21	S. Bernardo do Campo	22,62	14	Atibaia	26,19	50	Catanduva	10,72
16	São Paulo	25,17	26	Sorocaba	18,98	52	Araras	10,32
15	Cubatão	25,75	25	Moji das Cruzes	19,30	57	Barretos	9,09
3	Carapicuíba	33,88	39	Araraquara	12,78	60	Jaú	5,27
31	S. José dos Campos	15,06	53	Jundiaí	10,29	33	Presidente Prudente	14,57
24	Taboão da Serra	20,13	48	Guaratinguetá	11,44	58	Franca	7,58
			46	Taubaté	11,73			
			41	Bauru	12,51			

(fontes: Seade 1999-2004, SSP: 2005)



Os bons resultados parecem prosseguir em 2006. Os dados já divulgados para o primeiro trimestre de 2006 mostra queda de 27% no número de registros de homicídios dolosos em relação ao mesmo período de 2005 (ver **Tabela 8**). No mesmo

período as baixas de tentativa de homicídio (-26%) e latrocínio (-11%) reforçam o otimismo.

TABELA 8

Estado de SP: Comparação entre 1º. trim de 2005 e 2006 (fonte: SSP/SP)			
Ocorrências Registradas	2005	2006	Varição
Homicídio Doloso	2.127	1.551	-27,08%
Tentativa de Homicídio	2.150	1.595	-25,81%
Latrocínio	99	88	-11,11%

6. Conclusão

A análise conclui que o peso atribuído à “lei seca” na mídia e nos debates políticos simplifica erroneamente o problema e os fatores geradores dos assassinatos. A fama da lei é maior do que seu real impacto quando consideramos os anos e conjunto de ações que a precederam e sucederam. A “lei seca” possui dois enormes méritos. Por seu grau de controvérsia e efeito imediato na vida social das cidades, tem conseguido concentrar inédita atenção da população na discussão de 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 forte presença do Estado em regiões problemáticas das cidades, em geral esquecidas pelas autoridades e à mercê de uma minoria incômoda de bandidos. Para a autora da lei em Diadema, Maridite Oliveira, a adoção da medida também ajudou a evidenciar a importância do papel normatizador do Estado. Ainda assim não é possível apontar o quanto tal queda deve-se ao fato desta presença do Estado e quanto se deve aos bares fecharem às 23 horas. Esse trabalho mostrou, com dados oficiais dos assassinatos, que no máximo pode ser creditado à “lei seca” 6% de queda dos homicídios.

Ao invés de esgotar o tema essa pesquisa aponta para áreas que merecem mais análise e atenção como medidas de política de segurança pública para a redução do homicídio. Dentre as medidas de efetivo resultado incluem-se: o incremento e

treinamento dos guardas civis; o aumento e melhoria da gestão e distribuição dos efetivos das polícias; a criação do disque-denúncia; a melhor e maior presença do Estado para a manutenção da ordem em especial nos ambientes de concentração de crimes; a integração das ações entre as Polícias Civil e Militar e da Guarda Civil no âmbito do município; o intercâmbio freqüente e sistemático de informações sobre as ocorrências; e a instalação de câmeras de segurança. O conjunto dessas medidas terão melhor efeito se as lideranças locais, políticas e comunitárias, *priorizarem* a questão da segurança. As soluções encontradas podem ser diferentes porque os problemas das cidades são diferentes. No entanto, é a partir da *priorização* do problema que os benefícios tendem a aparecer.

Procuramos aqui desmistificar a “lei seca” e evitar criar outros mitos. Em que pesem os 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 talvez, se rigorosamente observadas, podem torná-la dispensável.

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 o conjunto de medidas por trás da redução da criminalidade da cidade. O risco da verdade não aparecer é que outras cidades – e agora Estados – embarquem na idéia da solução miraculosa para depois frustrarem mais uma vez seus cidadãos, o que, como efeito, pode reforçar nos criminosos o sentimento de impunidade que tanto impulso dá 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.

Anexo I – A participação da Prefeitura na prevenção e controle da violência

José Vicente da Silva Filho¹⁴

O crescente repasse de responsabilidades ao município para gerir mais proximamente as necessidades dos cidadãos, reconhece a conveniência da autoridade local para atender com mais eficácia os encargos com relação a áreas problemáticas como saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A única área de atendimento de necessidades sociais totalmente debitada ao Estado refere-se à atividade da polícia, à qual muitos prefeitos preferem não se envolver, por não vislumbrar competência e também para evitar a sobrecarga de responsabilidades com área técnica de grande complexidade e sempre sujeita a complicadas demandas e repercussões (insucesso, demanda insaciável, violência, corrupção).

A atividade policial é totalmente regulada e executada pelo estado – com exceção das polícias federal e rodoviária federal – e deve assim permanecer por algumas boas razões:

- 1.pela complexidade de sua organização e operação;
- 2.altos custos de investimentos e custeios;
- 3.flexibilidade para atuar em outros municípios;
- 4.necessidade de atuar em sintonia com outros órgãos de âmbito estadual como o poder Judiciário e o Ministério Público.

Alguns prefeitos preferem ficar distantes do problema, outros colaboram com recursos (combustível, aluguéis de instalações, funcionários) e ações efetivas que podem ou não gerar resultado como a implantação de guardas municipais e instalação de câmeras de vídeo-monitoramento.

Por que a administração municipal deve se envolver

Apesar das limitações quanto à atuação direta, a administração municipal deve se envolver com a segurança pública por algumas razões:

1. a violência é questão que afeta significativamente a qualidade de vida dos habitantes das médias e grandes cidades e, portanto, deve ser assunto do maior interesse dos prefeitos;
2. os municípios maiores administram serviços de emergência que fazem interface com a ação da polícia: bombeiros (que em São Paulo é conveniado com os municípios), serviço de ambulância, administração do trânsito, defesa civil;
3. os programas sociais dos municípios, principalmente nas áreas mais degradadas, têm elevado potencial para interferir em fatores facilitadores e precipitadores de desordens e crimes;

¹⁴ Pesquisador associado do Instituto Fernand Braudel. É coronel da reserva da PM/SP, mestre em psicologia social (USP), foi consultor do Banco Mundial e secretário nacional da Segurança Pública.

4. a sociedade local, representantes de entidades civis e comunitárias são cada vez mais solicitadas a participar da discussão e solução de problemas da violência;
5. os prefeitos devem estar informados sobre os problemas de segurança, sobre os recursos policiais existentes em seu município, bem como sobre planos em andamento e resultados obtidos. Esse conhecimento é fundamental para conhecer tipos e locais de problemas, para promover possíveis programas sociais de prevenção, bem como para exercer seu poder político junto ao governo do estado, para o provimento de recursos policiais compatíveis com as necessidades do município. Nesse quesito cabe o Governo Estadual gerir a distribuição dos efetivos policiais onde eles são mais necessários e evitando ao máximo o emprego dos policiais em atividades burocráticas

Como a administração municipal pode participar

A administração municipal deve não só exercer com competência suas atribuições legais, como também liderar sua comunidade nos esforços para resolver seus problemas críticos, entre os quais está a questão da segurança pública. Liderar a comunidade implica em ir além dos deveres formais, pois se trata de influenciar entidades e pessoas, do município e do estado, de diferentes poderes, que não devem subordinação ao prefeito. O esforço cooperativo eficaz, principalmente no caso da segurança pública, depende dessa liderança e deve ser instrumentalizado por alguma estrutura formal que possibilite definir responsabilidades e articular esforços coordenados.

A sugestão, no caso, é a criação, por lei municipal, de um Conselho Municipal de Segurança Pública que congregue representantes da prefeitura, da câmara municipal, das polícias civil e militar, do poder judiciário, do ministério público, de entidades empresariais, de entidades civis prestadoras de serviço social e de representação da comunidade. Caberia a esse Conselho diagnosticar os problemas vinculados à violência no município, estabelecer programas coordenados de ações e acompanhar a implementação dos trabalhos, além de gerir recursos orçamentários e eventuais fundos provenientes de doações.

As sugestões que se seguem são mais direcionadas para as cidades de porte médio para cima (70 mil habitantes em diante), onde a complexidade dos problemas de segurança demanda igualmente soluções mais complexas.

1. Zelando pela ordem

A ordem é um regulador da liberdade e é necessária à convivência das pessoas. Quando a ordem é sistematicamente quebrada a liberdade individual e coletiva é ameaçada. A desordem geralmente oferece sinais inquietadores da ausência ou indiferença da autoridade com as normas reguladoras da vida em sociedade: lixo espalhado, ruídos excessivos de bares e danceterias, estacionamento irregular de veículos sobre calçadas, infrações de trânsito, pisações e depredações, ambulantes obstruindo calçadas, mendigos profissionais, hotéis sem condições sanitárias que dão suporte à prostituição etc. A desordem, além de ser um dos principais indutores do sentimento de insegurança da população, é poderoso fator

criminógeno porque afasta os cidadãos de suas áreas públicas, estimula a degradação continuada do espaço público e propicia ambiente receptivo à delinquência.

Três precipitadores de desordens e crimes podem ser cuidados pelo poder municipal dentro de suas atribuições típicas:

a. Oportunidade

Refere-se ao conjunto de condições ambientais que favorecem a ocorrência de crimes e desordens, por falta de regulação do poder municipal ou falta de fiscalização e imposição de sanções.

Tipos de intervenção possíveis para manter ou restaurar a ordem:

1. Proibição de instalação de bares, principalmente para vendas de bebidas em balcão, sem atender as devidas formalidades e os requisitos sanitários (sem instalações sanitárias os clientes irão urinar na rua);
2. Proibição de instalação de bares e casas de jogos (tipo fliperama) a menos de 200 metros de escolas;
3. Estabelecer rígidas normas de registros de hóspedes e de condições sanitárias para hotéis e hospedarias que dão suporte à prostituição e ao tráfico de entorpecente;
4. Regular trânsito e estacionamento e intensificar a iluminação nas vias passíveis de desordem (áreas de lazer noturno, proximidade de escolas, vias de trânsito rápido), com intensa fiscalização, inclusive através de radares e câmeras de vídeo;
5. Estimular os comerciantes dos principais corredores comerciais para que colaborem, na oferta de tíquetes de estacionamento (zona azul), na instalação de câmeras de vídeo e na manutenção da limpeza de suas imediações;
6. Desenvolver amplo programa educacional para a manutenção da limpeza urbana, bem como rigoroso sistema de manutenção da limpeza e recolhimento de lixo, com previsão de multas para os infratores;
7. Estabelecer programas de incentivo à frequência escolar, bem como acordos com os órgãos de ensino municipais e estaduais e o Ministério Público para reduzir a evasão escolar e a falta às aulas por motivo não justificado;
8. Desenvolver programas especiais de educação e preparação profissional para crianças e adolescentes carentes;
9. Desenvolver programas especiais de educação e lazer, principalmente esportes dirigidos, nas áreas mais carentes e propensas a violência;
10. Criar estrutura e desenvolver programas de atendimento de jovens infratores em situação de liberdade assistida.

b. Reduzindo a impunidade

Embora a questão da impunidade esteja associada à legislação penal, de responsabilidade federal, algumas medidas municipais podem cooperar

com o senso de cumprimento das normas e fortalecer a percepção da autoridade, criando condições para punição ao transgressor. Já se sabe que um dos fatores de reconhecido papel no incremento da violência é a crença na impunidade. A certeza de prejuízo ao comportamento transgressor é mais importante nas estratégias de controle do que a gravidade de uma pena cuja aplicação pareça remota.

Intervenções sugeridas:

1. Imposição e cobrança pontual de multas a comportamentos transgressores às posturas municipais, principalmente os mais visíveis e que mais incomodam a população: barulhos intensos à noite, hotéis de prostituição, casas abandonadas invadidas por viciados, lixo nas vias públicas, trânsito e estacionamentos irregulares etc.;
2. Negociar com os órgãos locais do Poder Judiciário e oferecer recursos (prédios, equipamentos, funcionários) para a instalação de plantões judiciários, previstos na Lei 9099 que institui os juizados especiais de instrução capaz de dar pronta resposta a delitos de menor poder ofensivo;
3. Estimular os órgãos policiais locais a adotar rigorosa providência de polícia judiciária nos casos de contravenção penal, que costumeiramente são relevados ou limitados a boletim policial sem outras conseqüências;
4. Através de entendimentos com os órgãos locais do Poder Judiciário, apoiar programa de intensificação da ação fiscalizadora do Juizado de Menores, principalmente na venda de bebidas alcoólicas a menores e sua presença em locais e horários não permitidos;
5. Apoiar e acompanhar o funcionamento dos Conselhos Tutelares e estabelecer convênios com o estado para instalação e adequada administração de Abrigos de Recolhimento de Menores Infratores.

c. Fortalecendo as inibições à transgressão

A maioria das pessoas sofre impedimentos internos para cometer transgressões sociais e legais. Uma constelação de forças, como a consciência individual, o auto-conceito, senso de honra, convicções religiosas, tendências ao sentimento de culpa em relação a ações que considera indignas e interpretações positivas das normas morais e legais, podem reduzir a probabilidade de que uma pessoa cometa uma transgressão ou crime. Essas forças decorrem de um longo processo educacional e envolvem todas as instituições sociais como a família, a escola, a igreja, governo, a imprensa. Todavia alguns programas de apoio podem ser desenvolvidos:

1. Programas educacionais para escolas e ampla difusão sobre questões práticas de respeito ao próximo, solidariedade e promoção da cidadania;

2. Programas educacionais e de comunicação social sobre a preservação do patrimônio público;
3. Programas educacionais e de comunicação social, principalmente para crianças e jovens, sobre alternativas não agressivas para se negociar a resolução de conflitos do cotidiano;
4. Programas de orientação para pais e professores sobre métodos adequados de se lidar com condutas de transgressão de crianças e adolescentes e dos riscos do consumo do álcool;
5. Programas de esclarecimentos sobre o que seja crime, contravenção e os problemas que acarretam o envolvimento com a polícia e a justiça (encarceramento, perda de oportunidades sociais, comprometimento do futuro, indenização de danos, comprometimento e ameaças aos familiares e amigos etc.).

2. Desenvolvendo programas sociais de prevenção

O grau e a multiplicidade de carências sociais, agravados pela falta de solidariedade dos privilegiados da sociedade, tende a tornar as pessoas concentradas em seus problemas e a experimentar sentimentos de revolta com suas continuadas frustrações. Essas frustrações podem acarretar, em muitas pessoas, certa insensibilidade aos valores e normas da sociedade e julgar natural, até como expediente de sobrevivência, o desvio para a transgressão e o crime.

Tipos de intervenção:

1. Ampliação da presença do poder público nas áreas mais carentes, com um conjunto de programas que possam atenuar e superar frustrações: salário-escola, bolsa-família, creches, centros esportivos nas escolas, limpeza e urbanização de favelas, postos de saúde ou atuação de agentes comunitários de saúde, atividades de lazer.
2. Programas de capacitação profissional e de ampliação das oportunidades de emprego;
3. Programas educacionais de prevenção ao uso de drogas e do alcoolismo;
4. Estimular e apoiar a ação de organizações de voluntários que atuem ou possam atuar em programas sociais vinculados à ampla prevenção do comportamento transgressor ou violento: programas educacionais, de lazer, esportivos, de orientação de famílias e jovens, de prevenção e recuperação de viciados em drogas e álcool etc.

3. Apoiando e articulando o esforço policial

Em quase todos os municípios brasileiros os prefeitos estão distanciados da organização e operação das organizações policiais locais. Desconhecem os índices e as particularidades da criminalidade em sua cidade, a organização da polícia local, os efetivos policiais, os planos de ação e resultados, e,

principalmente, os problemas da polícia: se os recursos são compatíveis com as condições da cidade, se estão bem aplicados, se não há desvios indevidos, se a PM e a Polícia Civil operam de forma coordenada, queixas da população quanto ao tratamento recebido etc.

Alguns dos problemas mais comuns:

- recursos humanos e materiais incompatíveis com a população e problemas locais, comparando-se com cidades de porte equivalente do estado;
- custosa duplicação de recursos e esforços das duas corporações policiais: duas centrais de rádio, instalações operacionais distantes, dois locais para atendimento da população etc.;
- falta de diagnóstico acurado e oportuno dos problemas policiais a partir de confiável base de dados informativos;
- falta de planejamento conjunto e coordenação dos esforços de prevenção e repressão ao crime;
- dispersão e desvios de recursos: viaturas utilizadas para mero transporte pessoal, pessoal operacional em atividades administrativas, escalas de serviço com abusivos períodos de folga etc.;
- inadequado atendimento da população pelos policiais de rua ou nas repartições policiais;
- falta ou deficiente relacionamento da polícia com a comunidade;
- falta de relatórios sobre planos e resultados do esforço policial na cidade;
- desarticulação do esforço policial com programas sociais do estado e da prefeitura, principalmente nas áreas mais críticas.

A administração municipal deve considerar que o resultado final da prevenção e redução da violência no município depende não só da eficiente operação do aparato policial como também da combinação de recursos e esforços existentes no município, tanto municipais como estaduais e da própria comunidade local.

A ação municipal deve considerar as seguintes áreas de atuação, envolvendo o aparato policial local:

- a. Ativa interface com o sistema estadual de segurança da cidade, para tanto fazer gestões junto ao governo ao estado para:
 1. Fixar para o município a mesma proporção de efetivos e recursos de cidades de porte e padrões de criminalidade equivalentes no estado;
 2. Montar um centro integrado de telecomunicações – algo como um Centro Integrado de Segurança Pública e Emergências Municipais - para as atividades de emergências municipais: PM, Polícia Civil, Bombeiros, Trânsito, Defesa Civil, Polícia Rodoviária. Este centro deveria ter as despesas de investimento e custeio compartilhado pelo estado e pelo município, por reunir recursos de ambas as instâncias de governo;
 3. Estabelecer normas para a inclusão da prefeitura como parte integrante da coordenação dos esforços de segurança pública;

4. Instruir a direção da PM e Polícia Civil para a criação e atuação nos Conselhos Comunitários de Segurança que cabem no município;
 5. O estabelecimento e fiscalização de metas de redução da criminalidade local;
 6. Instruir o aparato de segurança local para informar mensalmente o prefeito sobre a atuação e resultados;
 7. O estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento da população pela polícia, facilitando meios para encaminhamento de queixas e sugestões.
- b. Explorar as possibilidades de apoiar diretamente o esforço policial:
1. Apoiando a atividade de planejamento policial através de seus sistemas de informática, incluindo a base de dados do geoprocessamento municipal (mapa informatizado para registro localizado de eventos);
 2. Programando, quando necessário, a cessão por empréstimo de recursos materiais básicos às atividades operacionais e as de atendimento direto ao público: veículos, equipamentos portáteis de rádio, equipamento de informática, locação de prédios para trabalho integrado das polícias;
 3. Participar na montagem da central integrada de emergências do município (central de telefone e rádio), incluindo funcionários municipais para a liberação de policiais para atividade de policiamento;
 4. Programar a implantação progressiva de postos de apoio à segurança pública (PASP) nas áreas mais críticas, com guarnição motorizada e a pé da PM e funcionários da prefeitura treinados para atendentes no local.
 5. Implantar sensores com alarmes em escolas, postos de saúde e outras instalações sujeitas a furtos e vandalismos.
 6. Implantar serviço de ambulância e de atendimento social motorizado para desonerar a PM e a Polícia Civil dos constantes encargos não-policiais que desviam recursos do policiamento.
 7. Mobilizar as entidades empresariais para adesão ao esforço de redução da violência, não só na oferta de idéias, como também na constituição de entidade associativa (associação, fundação, instituto) para promoção da segurança da cidade, com captação de recursos, inclusive de fundações brasileiras e estrangeiras, para financiar projetos sociais, contratar especialistas e adquirir equipamentos de tecnologia atualizada.

4. Desenvolvendo análise e planejamento integrados

Junto ao Centro Integrado de Segurança Pública e Emergências Municipais conviria instalar um Gabinete Integrado de Análise Criminal e Planejamento, onde pode ser introduzida a tecnologia de informação para dar eficácia ao planejamento policial e às atividades complementares de outras agências públicas que atuam no município.

As ocorrências policiais devem ser integradas a outras informações (dados da prefeitura, da Justiça, relações de ruas e pontos importantes da cidade como escolas, bares, locais públicos de lazer) e serem transformadas em mapas e tabelas com os pontos onde ocorrem, com maior frequência, os crimes e outros problemas de interesse público e relacioná-los com as características dos locais, dias e horários preferidos pelos criminosos para prover um quadro claro de padrões históricos e geográficos de crime e desordem.

Da análise desses dados devem surgir planos e programas, tanto policiais como sociais, para a efetiva redução dos problemas específicos de cada localidade.

Através desses recursos de análise e de planejamento podem-se obter orientações técnicas dos policiais para que a guarda municipal complemente e coopere com o trabalho policial em áreas que lhe sejam próprias (escolas, praças, corredores comerciais etc) e para que a prefeitura complemente o esforço policial com iluminação nos locais de maior incidência de crimes, controle e até fechamento de bares clandestinos em volta dos quais ocorram crimes, além de programação direcionada à atividades de assistência social, educacional e lazer. Medidas pontuais como inspeção rigorosa nos hotéis que servem à prostituição, instalação de câmeras de vídeo (cujo monitoramento deve se concentrar no Centro Integrado de Segurança Pública e Emergências Municipais) em corredores comerciais e áreas de alta incidência de crime também podem ser planejadas a partir dessas bases de dados.

Anexo II – Avaliação do comportamento do Índice de Homicídios Dolosos no Município de Diadema no período de Janeiro de 1999 à Dezembro de 2005

Prof. Dr. Marcel Guedes Leite¹⁵

O Índice médio real de homicídios dolosos por 100 mil habitantes no município de Diadema observado no período de janeiro de 1999 a junho de 2002 foi de 6,69, enquanto no período de julho de 2002 a dezembro de 2005 ele caiu para 3,05. Essa queda de 54,4% do índice, entretanto, **não** pode ser toda ela atribuída à entrada em vigor da chamada “Lei Seca”, em julho de 2002, pois outras medidas de contenção de violência e aumento de segurança foram tomadas ao longo do tempo, cujos efeitos podem ser percebidos pela tendência de redução dos índices de homicídios dolosos em todo o período analisado, desde janeiro de 1999.

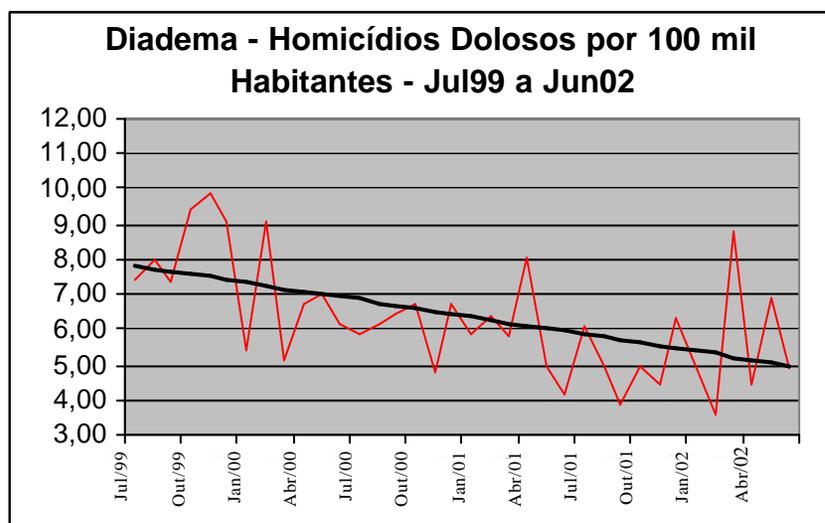
Considerando a tendência observada no período de janeiro de 1999 a junho de 2002, esperava-se um índice médio para o período de julho de 2002 a dezembro de 2005 de 3,22. Como o índice real foi de 3,03, pode-se estimar que a redução do índice a ser atribuída à “Lei Seca” é de 6,0%.

Para o período anterior à “Lei Seca”, o impacto da tendência sobre os índices pode ser visto na regressão, estimada para o período de julho de 1999 (quando tem início a redução do índice em Diadema) a junho de 2002 (mês anterior à adoção da “Lei Seca”), a seguir:

$$\text{HOMICIDIO_DOLOSO_por100MIL} = 7,812 - 0,0812 * \text{TREND}$$

(0,5291)	(0,0214)
[15.503]	[-3.994]

Valores entre parênteses são desvios padrões e entre colchetes são t estatísticos (ambos significativos a 1%).



¹⁵ Economista formado pela FEA/USP, Doutor e Mestre pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Técnico em Estatística. Professor das Faculdades de Economia da PUC-SP e da FAAP/SP e de cursos de pós-graduação (Ibmec e FGV).

Aplicando a equação de regressão acima ao período de julho de 1999 a dezembro de 2005, encontramos o índice médio esperado de 3,22 para o período de julho de 2002 a dezembro de 2005.

	Índice Médio		Δ%
	real	esperado	
jul99 - jun02	6,29		
jul02 - dez05	3,03	3,22	-5,98%
Δ%	-51,9%		

Confrontando esse valor esperado com o valor realmente ocorrido de 3,03, percebemos uma queda real de 6%, que poderia a princípio ser atribuída à “Lei Seca”, desde que outras ações de combate à criminalidade não tenham sido adotadas depois de julho de 2002.

Diadema - Mortes por homicídio doloso por 100.000 habitantes - jan/99 a dez/05

Mês	Real						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
jan	9,20	5,37	5,85	4,95	2,44	1,87	3,17
fev	8,04	9,04	6,40	3,57	4,34	4,28	3,70
mar	7,46	5,08	5,84	8,78	4,33	3,47	2,11
abr	9,16	6,76	8,05	4,39	5,95	2,94	2,90
mai	10,01	7,03	4,99	6,84	5,13	4,27	1,05
jun	11,71	6,18	4,16	4,92	3,51	3,46	0,26
jul	7,41	5,89	6,09	3,82	3,50	1,86	2,10
ago	7,97	6,16	4,98	2,18	4,85	1,86	2,62
set	7,39	6,44	3,87	3,27	2,96	2,12	0,79
out	9,37	6,71	4,97	4,08	2,69	2,39	3,40
nov	9,92	4,75	4,41	3,54	1,34	2,65	2,09
dez	9,06	6,69	6,33	4,08	3,49	3,44	2,87

Fonte: SSP/SP

Diadema - Mortes por homicídio doloso por 100.000 habitantes - jul/99 a dez/05

Mês	Previsto a partir da Tendência						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
jan		7,32	6,35	5,37	4,40	3,42	2,45
fev		7,24	6,27	5,29	4,32	3,34	2,37
mar		7,16	6,19	5,21	4,24	3,26	2,29
abr		7,08	6,11	5,13	4,16	3,18	2,21
mai		7,00	6,02	5,05	4,07	3,10	2,12
jun		6,92	5,94	4,97	3,99	3,02	2,04
jul	7,81	6,84	5,86	4,89	3,91	2,94	1,96
ago	7,73	6,76	5,78	4,81	3,83	2,86	1,88
set	7,65	6,67	5,70	4,72	3,75	2,77	1,80
out	7,57	6,59	5,62	4,64	3,67	2,69	1,72
nov	7,49	6,51	5,54	4,56	3,59	2,61	1,64
dez	7,41	6,43	5,46	4,48	3,51	2,53	1,56

Fonte: SSP/SP. Elaboração própria

Anexo III – Avaliação do comportamento do Índice de Mortes por Agressão no Município de Diadema no período de Janeiro de 1998 à Junho de 2005

Prof. Dr. Marcel Guedes Leite

Análise semelhante para Mortes por Agressão (Datasus) não permite encontrar um efeito positivo para a “Lei Seca” enquanto medida de redução no índice de mortes por agressão por 100 mil habitantes.

Observa-se claramente uma tendência a redução no índice ao longo do período, mas não necessariamente de forma contínua. Se assumirmos a tendência verificada no período de janeiro de 1998 a junho de 2002, seria de se esperar um índice médio para o período de julho de 2002 a junho de 2005 de 5,27 mortes por agressão por 100 mil habitantes. O valor do índice efetivamente ocorrido foi de 5,34, portanto, um pouco acima do esperado, o que não é significativo, mas demonstra que as medidas adotadas antes de julho de 2002 foram mais eficazes para reduzir de forma mais acintosa o índice que qualquer efeito favorável provocado pela “Lei Seca”.

	Índice Médio		Δ%
	real	esperado	
jan99 - jun02	9,73		
jul02 - jun05	5,34	5,27	1,24%
Δ%	-45,1%		

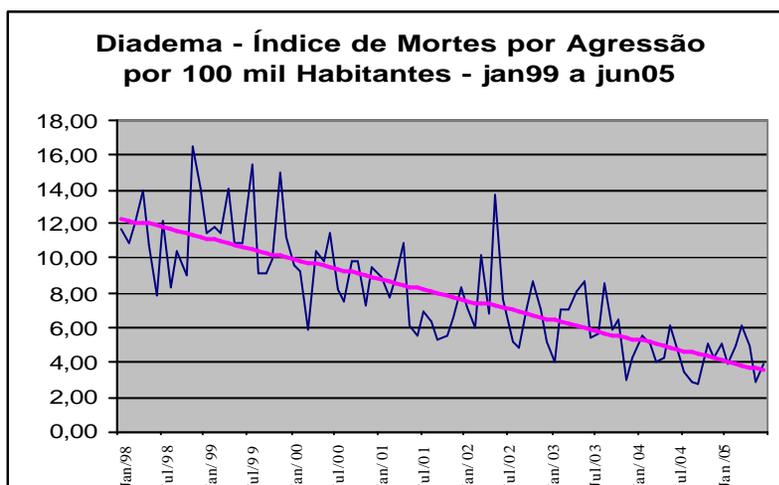
Considerando a média dos dois períodos analisados até aqui a redução obtida entre eles foi de 45,1% (de 9,73 para 5,34), mas ela não pode ser atribuída à “Lei Seca”.

Se tomarmos o valor esperado para a média do índice no período de julho de 2002 a julho de 2005, obtida a partir da equação de tendência obtida para o período observado de janeiro de 1999 a junho de 2002, vista a seguir,

$$\text{Mortes por Agressão por 100 mil} = 12,600 - 0,101 \text{ TREND}$$

$$\begin{matrix} (0,6274) & (0,0146) \\ [20,082] & [-6,895] \end{matrix}$$

Valores entre parênteses são desvios padrões e entre colchetes são t estatísticos (ambos significativos a 1%).



Percebemos que o valor esperado é menor que o real em 1,24%, o que não nos permite inferir efeito positivo especialmente atribuível à “Lei Seca”.

Analisando, ainda, o comportamento do índice de mortes por agressão por 100 mil habitantes observa-se quatro períodos bastante distintos entre si, com comportamentos diferentes, evidenciando diferentes patamares de média e variação. Os quatro períodos são os seguintes:

DIADEMA - Distribuição do Índice de Mortes por Agressão por 100 mil habitantes segundo períodos escolhidos

Período	Média	Máximo	Mínimo	Desv-Pad
jan98 - dez99	11,58	16,44	7,85	2,27
jan00 - jun02	8,24	13,69	5,25	2,03
jul02 - out03	6,57	8,71	4,07	1,46
nov03 - jun05	4,36	6,13	2,65	1,03

Fonte: Datasus. Elaboração própria

Percebe-se que os períodos apresentam comportamento do índice de mortes por agressão significativamente diferentes. Entretanto, a redução da média observada no período imediatamente anterior à “Lei Seca” para o período seguinte, de 8,24 para 6,57 (redução de 20,3%) não pode ser atribuída integralmente a essa medida, pois é evidente que outras ações postas em prática já vinham provocando redução do índice.

Novamente a partir desses agrupamentos, o valor esperado para a média do período julho de 2002 a outubro de 2003, considerando a tendência de redução do índice nos três primeiros períodos seria de 6,34 e o valor efetivo foi de 6,57, denotando, também aqui, que o impacto, se houve, da “Lei Seca” sobre a redução do índice de morte por agressão foi inferior ao provocado por outras medidas adotadas.

Anexo IV – Relação mensal e anual dos “óbitos por agressão” e dos “homicídios dolosos” em Diadema (1998-2005)

Relação mensal dos óbitos por agressão (Datusus/Seade) e dos registros de homicídio doloso (Seade/SSP/SP e Polícia Civil de Diadema)

Óbitos por Agressão em Diadema/SP (Datusus/Seade)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	474	492	387	314	328	275	199	102
Jan	40	40	34	32	26	15	21	15
Fev	37	41	33	28	22	26	19	19
Mar	41	40	21	32	37	26	15	23
Abr	48	49	37	39	25	30	16	19
Mai	37	38	35	22	50	32	23	11
Jun	27	38	41	20	28	20	17	15
Jul	42	54	29	25	19	21	13	
Ago	29	32	27	23	18	32	11	
Set	36	32	35	19	26	22	10	
Out	31	35	35	20	32	24	19	
Nov	57	53	26	24	26	11	16	
Dez	49	40	34	30	19	16	19	
Média	39,5	41,0	32,3	26,2	27,3	22,9	16,6	17,0

FONTE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE.

Homicídio Doloso em Diadema/SP (SSP/SP)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	303	374	271	238	199	165	130	103
Jan	31	32	19	18	25	19	16	4
Fev	18	28	32	18	15	10	9	13
Mar	33	26	18	14	12	11	8	3
Abr	25	32	24	29	16	22	11	11
Mai	19	35	25	21	32	16	13	8
Jun	25	41	22	15	18	13	13	1
Jul	18	26	21	23	13	16	16	14
Ago	23	28	22	21	18	9	7	12
Set	22	26	23	23	15	13	13	11
Out	28	33	24	22	14	13	7	8
Nov	27	35	17	18	8	18	7	10
Dez	34	32	24	16	13	5	10	8
Média	25,3	31,2	22,6	19,8	16,6	13,8	10,8	8,6

FONTES: SSP/SP: 2001-2005; Homicídio doloso mensal de 1998 a 2000: Polícia Civil de Diadema

Anexo V – Relação anualizada por ano não civil dos “óbitos por agressão” e dos “homicídios dolosos” em Diadema (jul/98-jun/05)

[Óbitos por agressão (Datusus/Seade) e Registros de homicídios dolosos
(Seade/SSP/SP e Polícia Civil de Diadema)]

Ciclo de 12 meses (Datusus/Seade)							
	98/2+99/1	99/2+00/1	00/2+01/1	01/2+02/1	01/2+03/1	03/2+04/1	04/2+04/1
	X ₋₄	X ₋₃	X ₋₂	X ₋₁	X ₀	X ₊₁	X ₊₂
Total	490	447	359	329	289	237	190
Varição total		-8,8%	-19,7%	-8,4%	-12,2%	-18,0%	-19,8%
Média mensal	40,8	37,3	29,9	27,4	24,1	19,8	15,8
Taxa por 100 mil	142,2	127,4	100,7	91,1	78,9	63,9	50,6
Var. Taxa por 100 mil		-10,4%	-21,0%	-9,6%	-13,3%	-19,1%	-20,9%

Fonte: Datusus/Seade

Ciclo de 12 meses (SSP/SP)							
	98/2+99/1	99/2+00/1	00/2+01/1	01/2+02/1	01/2+03/1	03/2+04/1	04/2+04/1
	X ₋₄	X ₋₃	X ₋₂	X ₋₁	X ₀	X ₊₁	X ₊₂
Total	346	320	246	241	172	144	100
Varição total		-7,5%	-23,1%	-2,0%	-28,6%	-16,3%	-30,6%
Média mensal	28,8	26,7	20,5	20,1	14,3	12,0	8,3
Taxa por 100 mil	100,4	91,2	69,0	66,7	47,0	38,8	26,6
Var. Taxa por 100 mil		-9,1%	-24,4%	-3,3%	-29,6%	-17,4%	-31,5%

Fonte: SSP. Para os dados mensais de 1998 a 2000: Polícia Civil de Diadema (Gomes)

Anexo VI – A municipalização da Segurança Pública

José Vicente da Silva Filho

Não há solução simples e milagrosa para problemas complexos como é o caso da segurança pública nas médias e grandes cidades. Implantar uma “lei seca” como a grande solução é pouco mais que uma ilusão. A prática paulista tem mostrado que soluções antes impensáveis são possíveis, tanto do ponto de vista do Estado como das iniciativas municipais. Por que não integrar recursos, ações e soluções para o problema? É bom lembrar que o artigo 144 da Constituição Federal estabelece que segurança pública é dever do Estado e que a Prefeitura também é instância de estado. E que segurança pública não se faz apenas com policiamento, admitindo um conjunto salutar de outras iniciativas que podem concorrer na redução do problema. Como já vimos, mas é bom enfatizar, a administração municipal pode contribuir com a segurança pública em dois grandes grupos de programas:

1. exercendo seu poder de regulamentação e fiscalização para cuidar da ordem pública: regular eventos, fiscalizar desmanches, regular a venda de bebidas alcoólicas e bares clandestinos, fiscalizar a higiene e a regularidade de hotéis que dão suporte à prostituição das ruas, reparar a desordem em geral (pixações, ambulantes que obstruem as calçadas, lixo espalhado pelas ruas, ruídos excessivos de bares e danceterias). A desordem, problema particularmente relacionado com a ação municipal, é poderoso fator criminógeno porque afasta os cidadãos de suas áreas públicas, estimula a degradação continuada do espaço público e propicia ambiente receptivo à delinqüência. Conviria que o conjunto de ações, incluindo programas sociais e educacionais de prevenção, passasse por entendimentos com a polícia estadual que reúne as principais condições – por sua experiência e por seus bancos de dados - para diagnosticar o perfil do crime - onde, como, quando, quem - e articular ações de redução e prevenção da violência.

2. desenvolvendo e coordenando um amplo programa de prevenção através de providências sociais, educacionais e assistenciais nas áreas e nos segmentos mais críticos da população, inclusive articulando suas ações com iniciativas complementares de âmbito federal, estadual e da própria sociedade.

Não se pode mais imaginar que possa haver sensível redução e controle da violência sem uma estrutura cooperativa eficiente entre Estado, Prefeitura, organizações sociais não governamentais e as lideranças empresariais e comunitárias locais. A necessária convergência, combinação e sinergia dos múltiplos recursos e esforços devem superar as controvérsias quanto a competências legais, estratégicas e administrativas dos diferentes centros de poder. A segurança, como resultado do esforço conjunto, deverá ser menos politizada partidariamente, mais integrada e considerar cada vez mais as peculiaridades locais (características dos problemas e recursos). A liderança do prefeito seria fundamental no processo de mobilização de entidades e pessoas, do município e do Estado, de diferentes poderes (policiais civis e militares, juízes e promotores que atuam na cidade, setores que cuidam de menores infratores, áreas de atendimento social do Estado) e da própria sociedade. Os chefes locais da polícia podem ajudar nesse processo, mas o apoio das autoridades municipais seria fundamental para o desenvolvimento da cooperativa de múltiplas ações de prevenção

e redução dos crimes em cada cidade, principalmente nas de maior população e problemas.

A redução e prevenção da violência demandam, além da ação da polícia, um complexo de providências sociais, educacionais e assistenciais que devem ser desenvolvidas tanto pelos prefeitos, quanto pelo Estado e também pela sociedade. Essas providências só apresentam resultados palpáveis se forem intencionalmente planejadas e coordenadas em seu conjunto de decisões e ações. Os principais responsáveis, perante os municípios, pelo atendimento de suas necessidades de segurança, devem exercer esse papel integrador de análise dos problemas, alavancagem de recursos, elaboração e implantação de programas de ação para a busca efetiva de resultados. Espera-se que cada estado ao elaborar seu plano estadual de segurança pública estabeleça diretrizes que orientem a formulação de programas de redução e prevenção da violência para as regiões e também para as cidades. E que dê mais eficácia ao aparato policial e direcione-o para se envolver com os problemas locais, partilhando seus dados e seu desempenho, além de participar no planejamento integrado das ações de prevenção da violência. E, sobretudo, gere expectativas, comprometimentos e condições de produzir os resultados favoráveis que a sociedade espera de suas instituições públicas.

Apesar de alguns problemas não deixa de ser interessante a celeuma que hoje existe no estado de São Paulo: por que a violência caiu? Os acadêmicos estão aturdidos e a imprensa parece ainda não acreditar pelo pouco crédito que tem dado ao assunto. Afinal o Estado registrou 10.953 assassinatos em 2003 e em 2005 foram 3.677 mortos a menos. Essa notícia é ótima. Podem até culpar a polícia.

Anexo VII – 62 municípios paulistas com mais de 100 mil habitantes (2002) e taxas de homicídio por 100 mil hab. de 1997 a 2005

ALFABÉTICA	Taxa de Homicídio por 100 mil hab. - Estado de S. Paulo											Média 97-05	2005/ Média 2005/ 97	Média 99-05	2005/ Média 2005/ 99
	Cidade	População em 2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
Americana	187.851	9,81	7,37	14,49	12,62	12,97	6,92	5,77	8,78	6,30	9,45	0,67	9,69	0,65	
Araçatuba	172.382	12,21	24,16	24,50	16,56	22,84	18,56	20,68	27,31	29,15	21,78	1,34	22,80	1,28	
Araraquara	186.715	12,02	10,15	16,13	15,91	21,14	21,96	19,05	14,11	12,78	15,92	0,80	17,30	0,74	
Araras	107.345	13,19	10,95	6,84	12,50	11,36	9,32	11,00	15,35	10,32	11,20	0,92	10,95	0,94	
Atibaia	117.108	10,75	12,36	22,19	25,22	20,17	19,64	24,94	18,62	26,19	20,01	1,31	22,42	1,17	
Barretos	105.977	5,93	1,96	6,80	3,85	6,67	9,44	3,74	12,02	9,09	6,61	1,38	7,37	1,23	
Barueri	225.196	42,50	46,26	63,70	50,15	45,35	37,74	44,74	25,35	20,91	41,86	0,50	41,14	0,51	
Bauru	326.391	14,16	20,80	15,20	9,83	13,09	14,09	14,16	15,70	12,51	14,39	0,87	13,51	0,93	
Botucatu	111.707	15,67	6,72	14,12	16,65	13,65	22,38	13,21	14,73	2,87	13,33	0,22	13,94	0,21	
Bragança Paulista	130.553	9,48	11,77	13,95	7,21	11,75	9,19	11,98	8,05	11,69	10,56	1,11	10,55	1,11	
Campinas	992.398	41,15	51,59	55,64	54,85	58,05	47,76	51,65	39,03	23,03	46,97	0,49	47,14	0,49	
Carapicuíba	356.913	46,93	44,32	50,76	50,88	57,94	45,95	44,56	28,62	33,88	44,87	0,75	44,65	0,76	
Catanduva	108.522	1,98	6,82	7,67	5,68	3,73	7,37	10,91	7,18	10,72	6,90	1,55	7,61	1,41	
Cotia	158.432	38,29	43,41	46,02	44,44	54,11	58,07	50,72	36,69	31,06	44,76	0,69	45,87	0,68	
Cubatão	111.707	24,59	46,24	52,82	54,56	40,94	68,04	66,06	37,26	25,75	46,25	0,56	49,35	0,52	
Diadema	366.064	88,91	106,19	113,46	78,25	84,70	55,73	46,10	36,18	27,65	70,80	0,39	63,15	0,44	
Embu	219.277	49,05	76,90	86,32	75,32	86,34	75,25	55,84	37,90	31,02	63,77	0,49	64,00	0,48	
Ferraz de Vasconcelos	152.962	48,01	39,85	39,63	63,45	35,98	46,42	46,59	36,38	29,89	42,91	0,70	42,62	0,70	
Franca	299.714	4,47	8,01	4,27	7,31	8,52	5,34	7,18	10,87	7,58	7,06	1,07	7,30	1,04	
Francisco Morato	143.965	54,65	75,90	75,40	51,82	45,50	43,07	44,76	40,47	33,15	51,63	0,64	47,74	0,69	
Franco da Rocha	112.959	26,08	51,73	38,95	33,37	38,95	41,61	52,77	28,75	29,97	38,02	0,79	37,77	0,79	
Guaratinguetá	106.840	28,90	12,79	15,56	12,49	9,48	14,04	4,62	21,89	11,44	14,58	0,78	12,79	0,89	
Guarujá	276.648	56,84	78,07	81,10	60,17	58,07	58,56	48,40	24,51	13,03	53,19	0,25	49,12	0,27	
Guarulhos	1.131.277	43,14	54,97	62,10	49,92	49,09	53,04	43,92	33,43	29,20	46,53	0,63	45,81	0,64	
Hortolândia	163.900	24,18	41,95	57,73	48,78	58,35	59,18	56,35	45,74	40,66	48,10	0,85	52,40	0,78	
Indaiatuba	156.282	7,66	8,10	14,87	20,47	24,45	17,92	22,92	14,40	10,28	15,67	0,66	17,90	0,57	
Itapeerica da Serra	141.581	90,17	82,70	87,75	76,64	93,17	70,63	68,14	43,82	27,04	71,12	0,38	66,74	0,41	
Itapetininga	130.609	3,42	6,68	8,16	17,56	11,72	7,66	14,25	14,69	12,69	10,76	1,18	12,39	1,02	
Itapevi	173.860	71,74	77,99	96,55	73,54	70,35	67,30	49,38	38,01	30,37	63,91	0,48	60,79	0,50	
Itaquaquecetuba	297.471	67,20	67,54	71,59	80,99	78,10	66,56	54,61	39,60	34,61	62,31	0,56	60,87	0,57	
Itu	141.330	21,57	16,35	29,59	21,47	31,85	24,06	16,60	19,61	15,55	21,85	0,71	22,68	0,69	
Jacareí	196.876	61,15	49,81	40,44	46,07	51,05	46,73	33,52	36,47	18,79	42,67	0,44	39,01	0,48	
Jaú	116.190	4,72	4,64	6,37	1,79	6,14	3,44	5,91	3,32	5,27	4,62	1,14	4,61	1,14	
Jundiaí	332.111	18,31	21,56	15,66	17,02	23,51	21,08	17,52	15,52	10,29	17,83	0,58	17,23	0,60	
Limeira	257.585	5,12	10,87	13,12	14,08	14,23	15,53	16,02	12,37	11,88	12,58	0,94	13,89	0,86	
Marília	205.119	7,59	4,77	10,37	9,65	9,95	16,09	13,38	10,77	14,75	10,81	1,36	12,14	1,22	
Mauá	376.543	38,14	49,66	58,07	52,94	50,33	49,40	38,31	30,95	22,78	43,40	0,52	43,25	0,53	
Mogi das Cruzes	341.984	15,84	23,41	18,58	16,68	13,10	16,67	20,67	24,80	19,30	18,78	1,03	18,54	1,04	
Mogi Guacu	129.225	5,16	5,89	11,53	9,68	11,85	10,83	16,68	11,88	12,30	10,64	1,16	12,11	1,02	
Osasco	668.653	55,11	45,82	36,48	39,28	53,17	53,99	42,97	26,09	21,27	41,57	0,51	39,04	0,54	
Pindamonhangaba	131.208	12,80	15,00	14,65	15,90	15,57	19,05	14,18	10,23	11,93	14,37	0,83	14,50	0,82	
Piracicaba	339.596	18,31	19,87	22,61	15,52	14,37	16,78	17,67	15,67	13,42	17,14	0,78	16,58	0,81	
Praia Grande	207.676	59,00	60,79	73,73	94,93	67,47	69,34	46,86	21,90	12,40	56,27	0,22	55,23	0,22	
Presidente Prudente	193.929	11,58	16,31	5,90	11,64	10,97	12,38	17,81	14,07	14,57	12,80	1,14	12,48	1,17	
Ribeirão Pires	108.532	16,40	26,04	22,52	31,64	23,50	23,96	25,29	17,71	12,80	22,21	0,58	22,49	0,57	
Ribeirão Preto	519.691	35,28	38,37	41,35	46,22	35,56	28,86	15,16	12,51	10,54	29,32	0,36	27,17	0,39	
Rio Claro	174.592	12,71	11,82	11,56	20,85	24,53	36,08	27,52	28,64	13,84	20,84	0,66	23,29	0,59	
Santa Bárbara d'Oeste	174.640	12,99	8,51	11,36	15,90	12,77	21,19	15,81	12,25	17,19	14,22	1,21	15,21	1,13	
Santo André	656.956	39,42	36,36	44,80	47,77	35,38	31,97	31,32	24,96	16,98	34,33	0,49	33,31	0,51	
Santos	420.638	25,42	30,43	34,95	22,73	25,28	23,77	18,25	12,76	11,35	22,77	0,50	21,30	0,53	
São Bernardo do Campo	727.763	50,59	47,90	55,52	57,85	39,32	36,41	37,51	28,75	22,62	41,83	0,54	39,71	0,57	
São Caetano do Sul	139.171	13,19	16,11	12,72	16,40	15,75	9,34	10,82	7,24	5,20	11,86	0,44	11,07	0,47	
São Carlos	200.657	9,39	8,11	11,12	11,94	11,70	11,96	8,30	9,09	9,20	10,09	0,91	10,47	0,88	
São José do Rio Preto	373.195	7,24	9,11	8,88	8,95	13,68	12,86	10,23	9,50	9,21	9,96	0,92	10,47	0,88	
São José dos Campos	559.520	40,65	50,22	49,88	51,09	46,46	35,21	34,36	24,93	15,06	38,65	0,39	36,71	0,41	
São Paulo	10.552.311	46,75	49,45	55,48	54,00	51,94	46,37	42,95	33,38	25,17	45,06	0,56	44,18	0,57	
São Vicente	309.959	49,56	64,84	66,55	62,34	55,78	47,75	29,99	23,04	13,48	45,92	0,29	42,70	0,32	
Sorocaba	518.396	19,01	25,57	20,46	25,60	24,75	28,36	23,50	20,52	18,98	22,97	0,83	23,16	0,82	
Sumaré	205.680	37,27	40,36	45,86	62,72	47,30	47,65	44,62	47,28	24,09	44,13	0,55	45,65	0,53	
Suzano	244.104	41,99	39,87	35,07	38,17	35,61	34,41	33,65	29,45	23,43	34,63	0,68	32,83	0,71	
Taboão da Serra	206.244	43,46	42,76	48,88	44,61	64,45	51,88	43,15	18,08	20,13	41,93	0,48	41,60	0,48	
Taubaté	251.689	9,09	15,30	15,44	20,10	15,34	15,10	14,08	18,09	11,73	14,92	0,79	15,70	0,75	

Legenda =>

	os 15 municípios em pior situação (elevadíssima incidência de homicídios)
	os 15 municípios seguintes (elevada incidência de homicídios)
	os 15 municípios seguintes (não elevada incidência de homicídio)
	os 17 municípios com menor incidência de homicídio
	indica municípios com "lei seca"

**Instituto Fernand Braudel
de Economia Mundial**

Rua Ceará, 02
01243-010
São Paulo SP Brasil
Tel 55 11 3824 9633
Fax 55 11 3825 2637
www.braudel.org.br
ifbe@braudel.org.br