UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNO DE FREITAS ALVARENGA

**As taxas de homicídios entre os anos de 1996 e 2016, políticas públicas e as mudanças
implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo**

São Paulo

2020

BRUNO DE FREITAS ALVARENGA

As taxas de homicídios entre os anos de 1996 e 2016, políticas públicas e as mudanças implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 16 de abril de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Martin Jayo

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Alvarenga, Bruno de Freitas

As taxas de homicídios entre os anos de 1996 e 2016, políticas públicas e as mudanças implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo / Bruno de Freitas Alvarenga ; orientador, Martin Jayo. — 2020
184 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Segurança pública - São Paulo - 1996-2016. 2. Homicídio - Indicadores - São Paulo - 1996-2016. 3. Políticas públicas - São Paulo. I. Jayo, Martin, orient. II. Título

CDD 22.ed. — 363.1098161

Nome: ALVARENGA, Bruno de Freitas

Título: Taxas de Homicídios entre os anos de 1996 e 2016, políticas públicas e mudanças implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 16/04/2020

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Martin Jayo	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Orientador	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	José Carlos Vaz	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Eduardo de Lima Caldas	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Jacintho Del Vécchio Jr.	Instituição:	CAES - PMESP
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____

RESUMO

ALVARENGA, Bruno de Freitas. **As taxas de homicídios entre os anos de 1996 e 2016, políticas públicas e as mudanças implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2020. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Este trabalho analisa as taxas de homicídios entre 1996 e 2016 no estado de São Paulo, apresentando e analisando as variáveis que podem ter atuado na dinâmica dessas taxas, com foco nas mudanças implementadas na Polícia Militar desse estado a partir do ano de 1997. O referencial teórico metodológico foi o de avaliação de políticas públicas. O levantamento das variáveis foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, sendo constatados estudos que relacionam a dinâmica das taxas de homicídios em São Paulo com: mudanças nas características dos grupos etários; atuação hegemônica de uma facção criminosa; melhorias de indicadores socioeconômicos; controle da posse e porte de armas; encarceramento; e atuação da polícia. A possibilidade de influência da atuação policial é analisada sob a ótica das mudanças implementadas a partir de 1997, as quais foram constatadas por meio de pesquisa documental e análise de indicadores. Por fim, apresenta-se proposta de análise da dinâmica das taxas de homicídios em São Paulo integrando as variáveis analisadas no estudo.

Palavras-chave: Taxas de Homicídios. Avaliação de Políticas Públicas. Segurança Pública. Polícia Militar. Indicadores de Políticas Públicas.

ABSTRACT

ALVARENGA, Bruno de Freitas. **Homicide rates between 1996 and 2016, public policies and the changes implemented in the Military Police of the State of São Paulo**. 2020. 184 p. Dissertation (Master of Science) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

This research analyzes the homicide rates between 1996 and 2016 in the state of São Paulo, Brazil, presenting and analyzing the variables that may have influenced in the dynamics of these rates, focusing on the changes implemented in the Military Police of that state since 1997. The reference methodological theory was that of public policy evaluation. The survey of the variables was elaborated by means of bibliographic research, being found studies that relate the dynamics of homicide rates in São Paulo with: changes in the characteristics of the age groups; hegemonic action by a criminal faction; improvements in socioeconomic indicators; control of firearms possession; incarceration; and police action. The possibility of influencing police action is analyzed from the perspective of the changes implemented since 1997, which were verified through documentary research and analysis of indicators. Finally, a proposal to analyze the dynamics of homicide rates in São Paulo is presented, integrating the variables analyzed in the study.

Keywords: Homicide Rates. Public Policy Evaluation. Public security. Military police. Public Policy Indicators.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Teoria da Mudança – movendo-se dos recursos aos impactos	34
Figura 2 – Indicadores quanto à natureza	36
Figura 3 – Critérios de vizinhança e contiguidade - correlação espacial	43
Figura 4 – Diagrama de espelhamento do I Moran's	44
Figura 5 – Microrregiões de SP: diferença percentual entre a média TMH entre os anos de 1996 a 2000 para a média de 2012 a 2016	59
Figura 6 – Mapa LISA da TMH do ano 2000	62
Figura 7 – Mapa LISA da TMH do ano 2010	62
Figura 8 – Mapa LISA da TMH do ano 2016	62
Figura 9 – Mapa LISA da variação percentual da população jovem nos DA do MSP entre os anos de 1999 e 2016	71
Figura 10 – Proporção de Favelas em que se observou denúncias com menção ao termo PCC	81
Figura 11 – Estimativa de integrantes da facção criminosa PCC nas UF em 2016	84
Figura 12 – Influência da facção criminosa PCC em cada UF.....	84
Figura 13 – Mapa do MSP destaques as Favelas.....	87
Figura 14 – Grupo de DA Controle	87
Figura 15 – Grupo DA Tratado	87
Figura 16 – Índice de Exclusão Social de 2000.....	91
Figura 17 – TMH no ano 2000	91
Figura 18 – Mapa LISA do IDHM no ano 2000	96
Figura 19 - Mapa LISA do IDHM no ano 2010	96
Figura 20 – Mapa LISA da variação percentual do IDHM entre 2000 e 2010	96
Figura 21 – Variação percentual de PMt/Hab nos DA entre 1999 e 2016	146
Figura 22 – Unidades territoriais da PM no MSP em 1999.....	147
Figura 23 – Unidades territoriais da PM no MSP em 2016.....	147
Figura 24 – Proposta de modelo lógico para o impacto das mudanças na PMESP para a TMH	154
Figura 25 – Distribuição dos resíduos padronizados	162
Figura 26 – Distribuição dos valores previstos padronizados	162
Figura 27 – Distribuição dos resíduos em frequência normal	162
Figura 28 – Charge ilustrativa sobre ocupação de áreas vulneráveis	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Disponibilidade de estatísticas de morte por homicídios nas SSP	47
Tabela 2 - TMH e diferenças percentuais entre a população geral, jovens, jovens negros e não negros no ano de 2016.....	56
Tabela 3 – Efeito das mudanças das características etárias nas UF: resultados de Araujo Jr e Shikida (2011)	66
Tabela 4 – Decomposição dos pesos dos grupos etários, mensuração da contribuição das alterações nas estruturas etária e nas funções mortalidade em SP e no MSP.....	69
Tabela 5 – Médias da variação percentual da TMH nos DA observados.....	87
Tabela 6 – Gráficos boxplot e dados exploratórios do IDHM nos DA do MSP nos anos de 2000 e 2010, e variação percentual no período	94
Tabela 7 – Proporção de homicídios por PAF nas UF	103
Tabela 8 – TMH nas UFs que reduziram a proporção de homicídios por PAF	104
Tabela 9 – Variação percentual anual da proporção de homicídios por PAF em SP	105
Tabela 10 – Pessoas encarceradas por 100mil habitantes nas UF.....	111
Tabela 11 – Correlação e variação percentual da TE e da TMH nas UF	112
Tabela 12 – PROERD no estado de SP	140
Tabela 13 – Quadro resumo analítico das principais mudanças observadas na PMESP.....	153
Tabela 14 – Quadro de correlação entre indicadores da atividade policial e a TMH.....	154
Tabela 15 – Correlação e significância das variáveis	159
Tabela 16 – Sumário da modelagem	160
Tabela 17 – Resultados gerais da regressão multivariada	160

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – TMH no Brasil entre os anos de 1996 e 2016	12
Gráfico 2 – TMH da população geral, jovens, jovens negros e não negros no Brasil em 2016	13
Gráfico 3 – TMH nas regiões brasileiras.....	13
Gráfico 4 – Gráfico box plot e mapa destacando a TMH nas UF por quartis	14
Gráfico 5 – TMH no estado de São Paulo (SP).....	15
Gráfico 6 – TMH do município de São Paulo (MSP)	15
Gráfico 7 – TMH (IPEA) e TDH (SSP/SP).....	50
Gráfico 8 –TMH no município de São Paulo (MSP) , no estado de São Paulo (SP) e no Brasil (BR) sem a influência dos dados de SP	52
Gráfico 9 – TMH nas Regiões do BR, e na Região Sudeste sem SP	53
Gráfico 10 – TMH nas UF no ano de 2016	53
Gráfico 11 – TMH nas Capitais das UF	54
Gráfico 12 – TMH nas cinco UF em que se observaram as menores taxas no ano de 2016....	54
Gráfico 13 – Percentual da diferença da TMH entre a população geral e homens jovens nas UF no ano de 2016.....	55
Gráfico 14 – Razão da TMH da população geral e de homens jovens em SP e no Brasil	56
Gráfico 15 – Proporção da TMH da população negra e para não negra em SP e BR	57
Gráfico 16 – TMH nas Regiões Metropolitanas, litoral e interior de SP	58
Gráfico 17 – Números absolutos de mortes por homicídios: comparação se mantidas as taxas de 1996; estimativa de vidas preservadas	59
Gráfico 18 – Box Plot da TMH no ano 2000	61
Gráfico 19 – Box Plot da TMH no ano 2010	61
Gráfico 20 – Box Plot da TMH no ano 2016	61
Gráfico 21 – Box Plot da variação da TMH entre os anos 2000 e 2016	61
Gráfico 22 - Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2000.....	62
Gráfico 23 - Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2010.....	62
Gráfico 24- Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2016.....	62
Gráfico 25 – Estimativa do efeito da dinâmica demográfica na TMH.....	65
Gráfico 26- Diagrama de espelhamento do I Moran's da variação percentual da população de jovens nos DA do MSP entre os anos de 1999 e 2016	71

Gráfico 27 – TMH nos estados com influência da facção criminosa PCC considerada muito forte.....	85
Gráfico 28 – Gráfico de dispersão entre a TMH de 2000 e o Índice de Exclusão Social - 2000	92
Gráfico 29 - Dispersão entre o IDHM e a TMH dos DA do MSP no ano de 2000.....	94
Gráfico 30 - Dispersão entre o IDHM e a TMH dos DA do MSP no ano de 2010.....	94
Gráfico 31 – Diagrama de dispersão do I Moran's do IDHM no ano 2000	96
Gráfico 32 - Diagrama de dispersão do I Moran's do IDHM no ano 2010.....	96
Gráfico 33 - Diagrama de dispersão do I Moran's da variação percentual do IDHM entre 2000 e 2010	96
Gráfico 34 – Dispersão e resumo estatístico entre a variação do IDHM(b) e da TMH(a) entre os anos 2000 e 2010.....	97
Gráfico 35 – Proporção de homicídios por PAF: BR sem SP X SP.....	104
Gráfico 36 – TMH por PAF e Proporção de Suicídios (PrS) cometidos com uso de arma de fogo em SP entre os anos de 1999 e 2016	106
Gráfico 37 – Taxa de apreensão de armas de fogo e proporção de suicídios com uso de arma de fogo entre os anos de 1999 e 2016 no MSP.....	107
Gráfico 38 - Variação da percentual taxa de encarceramento em SP.....	114
Gráfico 39 – Relação TMH e TE.....	115
Gráfico 40 – TE em SP e TA no MSP.....	115
Gráfico 41 – Evolução da TMH e PMt/Hab no MSP	145
Gráfico 42 – Número absoluto de Cias territoriais no MSP	146
Gráfico 43 – Taxa de abordagens policiais no MSP por mil habitantes.....	148
Gráfico 44 – Taxa de Aprisionamento no MSP	148
Gráfico 45 – Taxa de apreensão de armas de fogo e TMH por PAF no MSP	149
Gráfico 46 – Ocorrências atendidas pela PMESP no MSP	150
Gráfico 47 –Histograma dos valores previstos padronizados	161
Gráfico 48 – Normalidade dos resíduos padronizados	161
Gráfico 49 – Dispersão dos valores previstos e dos resíduos – Dados padronizados	161

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 O Tema geral e sua relevância.....	11
1.2 Explicações para o fenômeno: síntese preliminar	16
1.3 Objetivos e justificativa da pesquisa	18
1.4 Estrutura do trabalho	18
2 ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	20
2.1 Contextualização	20
2.2 Tipos de pesquisa de avaliação.....	23
2.3 Proposta para este estudo.....	28
2.4 Principais indicadores utilizados para as análises deste estudo.....	35
3 INDICADORES DE HOMICÍDIOS	46
3.1 Contextualização das informações sobre homicídios no Brasil	46
3.2 Taxa de Delito de Homicídio (SSP/SP) e a Taxa de Mortalidade Decorrente de Homicídio (IPEA).....	48
3.3 Contextualização da TMH em SP e no MSP.....	51
4 ESTUDOS SOBRE A REDUÇÃO DA TMH EM SP	63
4.1 Mudanças na estrutura etária	63
4.2 Atuação da facção criminosa PCC	71
4.3 Melhorias dos indicadores socioeconômicos	89
4.4 Controle de difusão e porte de armas de fogo	98
4.5 Encarceramento	108
4.6 Atividade policial	116
5 AS MUDANÇAS NA PMESP E A POSSIBILIDADE DE INFLUÊNCIA NA TMH.....	119
5.1 Breve contextualização histórica sobre a PMESP	119
5.2 As mudanças implementadas na PMESP	127
5.3 Indicadores do processo de mudança	144
5.4 Interação entre as mudanças	150
6 PROPOSTA DE ABORDAGEM INTEGRADA.....	158
6.1 Análise integrada quantitativa	158
6.2 Análise integrada qualitativa	163
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168

1 INTRODUÇÃO

1.1 O tema geral e sua relevância

A segurança pública tem entrado cada vez mais na pauta de discussões sobre políticas públicas no Brasil. Em diversas pesquisas de opinião pública, questões referentes à violência, a insegurança ou segurança pública, têm aparecido no topo da lista de preocupações dos cidadãos brasileiros. Podem-se citar problemas como o aumento da criminalidade, o crescimento de organizações criminosas, o fluxo de informações nos meios de comunicação, entre diversos outros, relacionados com a emergência do tema nos últimos anos. Mas dentre esses, um problema toma destaque como mais evidente e alarmante, tratando-se das mortes por homicídios, pois o que está em questão é o mais importante bem de uma pessoa, a vida.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, o qual trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais, versa que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à *vida*, à liberdade, à igualdade, à *segurança*...”.

A agressão do direito a vida de uma pessoa praticada por outra pessoa, tecnicamente titulada de homicídio, é criminalizada no Brasil por meio do art. 121 do Código Penal, sendo que a conduta pode ser apenada com até 30 (trinta) anos de prisão. Porém, os números referentes à mortalidade por homicídios no Brasil fazem refletir sobre a afirmação de Norberto Bobbio (2004, p.22), o qual escreve que “o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los [...] e para protegê-los não basta proclamá-los”.

No ano de 2016 ocorreram no Brasil 62.517 homicídios (IPEA e FBSP, 2017), dado que o colocou no topo do ranking em números absolutos de mortes dessa natureza, concentrando aproximadamente 10% dos homicídios notificados em todo o mundo, sendo que possui aproximadamente 2.77% da população mundial. Quando se trata da taxa de mortalidade por homicídio (TMH)¹, referindo-se ao número de homicídios por 100.000 habitantes, a taxa observada no Brasil em 2016 foi de 30,33 por 100 mil habitantes, sendo que “numa comparação com uma lista de 154 países com dados disponíveis para 2012, o Brasil estaria entre os 12 com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes” (IPEA e FBSP,

¹ A TMH consiste em divisão do número de homicídios em um ano em determinada região pelo número da população residente, multiplicado por 100.000 (cem mil).

2016). Como se não bastasse a magnitude dos números, outro fator relevante é a tendência de alta observada desde o ano de 1996 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – TMH no Brasil entre os anos de 1996 e 2016

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>].

Os dados são mais alarmantes ao serem observados isoladamente os grupos mais vulneráveis. Em termos de faixa etária e gênero, o grupo mais vitimado é a dos homens jovens, entre 15 e 29 anos de idade, com pico aos 21 anos, grupo cuja TMH é de 122.6 (IPEA e FBSP, 2017). Dentro do grupo dos jovens, em recorte por raça, estima-se que a TMH da população jovem negra² é de 185.7, ante 49.49 para a população jovem não negra (gráfico 2). Em 2016 as mortes por homicídios representaram 50.2% das mortes de jovens entre 15 e 29 anos, e dentre estas, 76.8% se tratavam de jovens negros.

A desigualdade regional também é um fator relevante. Enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam TMH de 44.55 e 43.68 respectivamente, a região Sudeste apresenta TMH de 19.47³. Todas as regiões, com exceção da Sudeste, apresentam tendência de alta na TMH (gráfico 3).

² Para o cálculo da população negra foi utilizado a projeção da população por faixa etária 2000-2030 do IBGE, associado a porcentagem de declarações de raça baseado no censo 2010. A população negra compreende a porcentagem de declarações da raça Preta e Parda, sendo 50,74% das declarações. A população não negra compreende as declarações de raça branca, amarela e indígena, e compreende 49,24% das declarações.

³ Os dados da região Sudeste são fortemente influenciados pelos do Estado de São Paulo, os quais serão abordados de formas específica mais adiante.

Gráfico 2 – TMH da população geral, jovens negros e não negros no Brasil em 2016

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do DATA SUS [<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.de>]

Gráfico 3 – TMH nas regiões brasileiras

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>].

Gráfico 4 – Gráfico box plot e mapa destacando a TMH nas UF por quartis

Em análise preliminar dos dados, fica evidente que o Estado brasileiro não tem obtido sucesso em garantir o direito à vida e à segurança, sobretudo dos jovens moradores das regiões menos desenvolvidas economicamente, expondo os brasileiros, principalmente os jovens negros moradores das regiões Norte e Nordeste, a taxas de homicídios entre as mais altas do mundo. Tais dados no Brasil evidenciam a dificuldade do Estado em garantir o direito a vida e a segurança, direitos proclamados, mas não assegurados.

Diante desse panorama no cenário nacional, no estado de São Paulo (SP) em particular, desde o ano 2000, a tendência da taxa apresentou característica. Enquanto em todo o Brasil e na maioria das Unidades da Federação (UF), a TMH cresceu e tem apresentado tendência de alta, no estado de São Paulo, observa-se o oposto: a taxa caiu e tem apresentado tendência de queda contínua (gráfico 4), e a menor taxa entre as UF.

Gráfico 5 – TMH no estado de São Paulo (SP)

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>].

Em SP destaca-se a redução da TMH no Município de São Paulo (MSP), capital do estado, que no ano de 1999 foi observada 2ª maior TMH entre as capitais das UF, sendo 64.42, e em 2016 se observou a menor TMH entre as capitais, sendo 10.49 (gráfico 6). O MSP em 1999, ano em que atingiu o pico da TMH, concentrou 42.22% dos homicídios registrados em SP, sendo que no ano de 2016 esta concentração foi de 25.07%.

Gráfico 6 – TMH do município de São Paulo (MSP)

Fonte: elaboração própria baseado em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo – SMS-SP

1.2 Explicações para o fenômeno: síntese preliminar

Essa dinâmica da TMH apresentada em SP e em sua capital, e seu caráter de exceção se comparada com a do restante do Brasil, tem sido amplamente discutida na literatura. Em pesquisa bibliográfica, que será melhor apresentada e analisada no capítulo 4, foram identificadas diferentes explicações para o fenômeno, as quais podem ser divididas em dois grandes grupos: de um lado as que tratam o fenômeno como independente de políticas públicas, tratando-se dos estudos que relacionam a queda dos homicídios às mudanças nas características demográficas em no estado de São Paulo, ou que relacionam o fenômeno à hegemonia da facção criminosa PCC no “mundo do crime”⁴ no estado; e de outro as que o relacionam às políticas públicas, sejam elas indicadores socioeconômicos, a política de controle de porte e posse armas, o encarceramento e as inovações nas políticas de segurança pública.

Mello e Schneider (2007), em análise econométrica, relacionam a redução dos homicídios em SP com as mudanças nas características demográficas. A conclusão dos autores é de que a diminuição da proporção de jovens entre 15 e 24 anos na população do estado São Paulo influenciou em 50% na queda dos homicídios, uma vez que 39% das vítimas, segundo o estudo, são homens desta faixa etária.

Uma das explicações mais estudadas para o fenômeno é hegemonia da facção criminosa PCC no “mundo do crime” (FELTRAN, 2008; DIAS, 2011; MANSO, 2012; BIRDIMAN, 2014). Os autores que estudam o fenômeno por esta ótica defendem que a hegemonia da facção criminosa foi o fator determinante da redução dos homicídios em SP. Eles defendem que essa facção passou a exercer a regulação das relações informais entre os criminosos no estado. Os conflitos entre criminosos passaram a ser discutidos em espécies de “julgamentos” entre membros da facção criminosa da região do “julgado”, e essa regulação teria diminuído os homicídios em SP.

Peres (2011b; 2012) concorda com Mello e Schneider sobre a influência das mudanças demográficas na redução dos homicídios no estado de São Paulo, porém acrescenta, em análise correlacional, uma série de outros fatores como apreensão de armas, encarceramento, aumento do investimento estatal em saneamento básico, em segurança pública, e principalmente, em educação e cultura, e redução das taxas de desemprego.

⁴ De acordo com a definição de FELTRAN (2008), que será apresentada no item 4.2.

Cerqueira (2014), IPEA e FBSP (2016), assim como Félix (2013) e Hartung e Pessoa (2010), relacionam a queda dos homicídios em SP à Lei Federal 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Esta Lei dispôs sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munições, criminalizando com penas mais severas a posse e o porte irregulares, exercendo segundo os aurores um efeito decisivo sobre as taxas de mortalidade por homicídios.

O aumento nas taxas de encarceramento é defendido por Nadanovsky (2009) como um fator importante para a redução dos homicídios em SP. O autor correlaciona a redução da TMH com o aumento nas taxas de encarceramento, e cita estudos realizados nos Estados Unidos da América que fazem relação semelhante.

Alguns autores (KAHN, 2009; LIMA et al, 2009; PEREIRA e GRASSI, 2013; LIMA 2014) se dedicam a relatar mudanças na segurança pública que podem ter influenciado na dinâmica da TMH, porém, não se aprofundam em relacionar de que forma tais mudanças operam.

Foram encontrados ainda estudos que tratavam da relação da implementação de políticas de regulação do ambiente urbano, especificamente de horário de fechamento de bares, com as taxas de homicídios (REZENDE et al, 2009; BIRDEMAN et al 2009), porém, como trataram-se de políticas temporárias e pontuais, implementadas em municípios da região metropolitana do estado de SP, tratando-se de Diadema e Barueri, sem potencial de impacto na TMH de todo estado, optou-se por não considerar tal fator como relevante para análise deste estudo. Ressalta-se que não foram encontradas pesquisas sobre a relação da implementação de políticas de regulação do ambiente urbano, com as taxas de homicídios no MSP, foco deste estudo.

Em que pese não abarcar a totalidade dos estudos, as referências mencionadas aqui tratam das linhas de pesquisa mais estudadas, e são suficientes para se observar que há uma série de interpretações e vários fatores explicativos que têm sido identificados para analisar o comportamento destoante de SP, no que diz respeito à evolução da TMH.

Porém há uma possível explicação que, até onde se pôde avaliar, não tem sido objeto de estudos aprofundados, tratando-se das mudanças implementadas na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) a partir do ano de 1997, as quais inovaram as práticas da atividade de polícia ostensiva de preservação da ordem pública em todo o estado.

1.3 Objetivos e justificativa da pesquisa

O objetivo deste estudo é entender os fatores que influenciaram, e influenciam, a dinâmica da TMH em SP, e investigar possíveis efeitos das mudanças implementadas na PMESP a partir do final da década de 1990 nessa taxa. Para atingir esse objetivo, optou-se por decompô-lo nos seguintes objetivos específicos: (1) efetuar uma análise descritiva, por meio de desagregação da TMH em frações territoriais, grupos etários e étnicos, buscando melhor entendimento do fenômeno; (2) efetuar um mapeamento e análise das principais explicações teóricas encontradas para o fenômeno; (3) fazer uma revisão histórica das mudanças implementadas na PMESP e apresentar seus possíveis efeitos por meio de indicadores; (4) efetuar análise quantitativa e qualitativa integrando os fatores que podem ter influenciado na dinâmica da TMH em SP.

Pode-se citar como justificativa para o estudo da influência das mudanças na PMESP na dinâmica da TMH em SP entre 1996 e 2016: (1) a observação de mudanças na Instituição no período que coincidem com o da redução da TMH (KAHN, 2009; LIMA et al, 2009; PEREIRA e GRASSI, 2013; LIMA 2014); (2) a ausência de estudos aprofundados sobre o fenômeno por meio de tal abordagem; (3) a relação da atividade policial com o fenômeno; (4) e estreita relação entre a atividade policial e outras duas abordagens estudadas, sendo a implementação do “Estatuto do Desarmamento” (HARTUNG e PESSOA, 2010) e o aumento do encarceramento (NADANOVSKY, 2009); (5) a existência de literatura internacional que relaciona a atividade policial com o comportamento das taxas de homicídios (LAFREE, 1999; BLUMSTEIN et al, 2000; LEVITT, 2004; MESSNER, et al, 2007).

1.4 Estrutura do trabalho

Para fazer frente aos objetivos propostos, o presente trabalho se organiza em 6 capítulos, além desta introdução.

O segundo capítulo é dedicado ao percurso teórico e metodológico da pesquisa, apresentado o referencial teórico e a estratégia metodológica, em termos de métodos, procedimentos e técnicas utilizados no estudo, bem como o “lugar do pesquisador”.

No terceiro capítulo será apresentada uma contextualização dos dados da TMH em SP no panorama nacional, regional e entre outros estados. Aborda-se a diferença entre a TMH e a Taxa de Delito de Homicídio, divulgada pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de

São Paulo (SSP/SP), tratando-se de aspectos metodológicos, finalidade de uso e vantagens e desvantagem da utilização das informações de cada taxa. Apresenta-se ainda uma análise descritiva e comparativa entre a TMH de SP e outras UF.

No quarto capítulo se apresenta uma revisão bibliográfica sobre os principais estudos que abordam o fenômeno da redução dos homicídios em SP, bem como uma análise buscando identificar potencialidades e limites de cada estudo, bem como proposta de novos olhares. Tal revisão bibliográfica é utilizada como um mapeamento de possíveis variáveis que podem ter influenciado na dinâmica da TMH, aumentando a compreensão do fenômeno, possibilitando a análise de variáveis de forma contextual.

O quinto capítulo será dedicado a relatar as mudanças institucionais que a PMESP implementou no a partir do ano de 1997, demonstrar como tais mudanças podem ter influenciado nas suas práticas da Instituição, e a possibilidade de relação de tais mudanças com a redução da TMH em SP. A análise será focada nos indicadores do MSP.

No capítulo seis, sugere-se uma abordagem quantitativa e qualitativa multifatorial sobre o fenômeno da redução dos homicídios em SP, integrando e contextualizando as variáveis estudadas.

O capítulo sete fecha o estudo, relatando-se o caminho percorrido, limitações e potencialidades deste estudo, bem como indicação de possibilidade de estudos futuros.

2 ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

A dinâmica da TMH em SP pode ser considerada uma mudança no contexto social que operou na direção contrária a tendência nacional, em que se observou a elevação dessa taxa. Em análise descritiva, a qual será apresentada no capítulo 3 deste estudo, observa-se que em nenhuma outra unidade da federação pode ser observado fenômeno semelhante. Para melhor entendimento desse fenômeno, optou-se por analisá-lo com base no referencial teórico de análise e avaliação de implementação de políticas públicas (SILVA, 2001; 2013; COHEN e FRANCO, 1993; BROWNE e WILDAVSKY, 1983; DRIBE, 2001; ROSSI et al, 1998; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 1998; JANNUZZI, 2009; 2014).

Cabe ressaltar que na revisão bibliográfica pouco se referiu ao termo políticas públicas, sendo mais comuns os termos “programas” ou “projetos” sociais, sempre buscando a referir-se a intervenções no contexto social. Draibe (2001) afirma que o grau de complexidade define políticas, programas e projetos. A autora afirma que de modo geral, pesquisas avaliativas se dedicam a programas e projetos, sendo que avaliações de políticas, devido ao alto grau de complexidade, são menos comuns. Para este estudo não é possível delimitar um recorte programático ou de projeto específico que tenha influenciado na TMH. Sendo assim, se utilizará o termo avaliação de “políticas públicas” ou intervenção, ainda que a literatura se refira com mais frequência a avaliação de programas e projetos.

2.1 Contextualização

Rossi et al (1998) conceituam a pesquisa avaliativa de políticas públicas como o uso de procedimentos de pesquisa para investigar sistematicamente a efetividade dos programas de intervenção estatal na realidade social. Segundo os autores, as primeiras pesquisas avaliativas datam do início do século 20, focando esforços para avaliar programas de alfabetização e de redução de mortalidade e morbidade por doenças infecciosas. Mas foi no período pós-segunda guerra que as pesquisas avaliativas tiveram forte expansão, tendo em vista o enorme aumento da atividade estatal, em especial nos EUA e Europa. Tais avaliações tinham o objetivo de mensurar se as políticas públicas estariam cumprindo com os objetivos preestabelecidos por seus formuladores, marcadas por um caráter quantitativo, ignorando variáveis contextuais do processo de intervenção social (SILVA, 2013).

Browne e Wildavsky (1983) afirmam que a abordagem racionalista não foi suficiente para se observar a eficácia das intervenções estatais, e em especial nos EUA, na década de 1980 as pesquisas avaliativas passam por um período de ceticismo e retração. Nos anos 1990 as pesquisas avaliativas voltam a emergir, porém, com uma abordagem compreensiva, integrando variáveis quantitativas e qualitativas, buscando correlacionar insumos, produtos e impactos (SILVA, 2013).

Com relação ao Brasil, Silva (2013) afirma que a expansão das pesquisas de avaliação de políticas públicas ocorre a partir da década de 1980, “quando movimentos sociais passam a demandar políticas sociais universalizadas, enquanto um direito de cidadania” (Op cit, p.38). As pesquisas avaliativas passam a emergir nesse período por conta da exigência de organismos internacionais que financiavam programas sociais no Brasil, com o objetivo de “aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas eram alcançados”, sendo motivada pelo “caráter fiscalizatório e policialesco, formal e burocrático” (Op cit, p.38). Como a falta de produção de dados por parte de processos estruturados, as pesquisas avaliativas se tornavam caras, e dependiam de financiamento público para sua execução, ou quando produzidas no meio acadêmico, de grandes equipes de pesquisadores em um exaustivo esforço.

A partir da década de 1990 as pesquisas avaliativas de políticas públicas no Brasil são fortemente influenciadas por dois fatores: o primeiro trata-se da ampliação dos direitos de cidadania⁵ e o advento do princípio da publicidade⁶ dos atos administrativos pela Constituição Federal de 1988; o segundo se trata do armazenamento de dados de processos estruturados proporcionado pela tecnologia da informação, que possibilitou, por exemplo, a divulgação de dados do senso do ano de 1991 e do DATA SUS, possibilitando a correlação de múltiplas variáveis quantitativas e qualitativas. Tais fatores figuram como marcos e possibilitaram uma grande expansão das pesquisas avaliativas de políticas públicas.

Ainda na década de 1990 as pesquisas avaliativas são influenciadas pelas políticas de reforma do Estado, passando a execução de programas sociais a ser largamente transferida para organizações do terceiro setor, sendo que a avaliação de políticas públicas passa a ser requisitada como mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são

⁵ Art. 5º e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁶ Art. 37º Caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

transferidos para tais organizações. O marco legal desse período foi a incorporação do princípio da eficiência aos atos da administração pública⁷.

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que, baseada no princípio da publicidade, obriga os entes da Federação a divulgar informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, e a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, figuram como marcos na abertura de dados e informações dos governos, proporcionando pesquisas avaliativas de políticas públicas em diversas áreas.

Sobre o cenário mais atual das pesquisas que se dedicam a avaliação de políticas públicas no Brasil, embora ainda se identifique prevalência de modelos econométricos focados em variáveis quantitativas, passam a emergir modelos interativos que incorporam variáveis contextuais e processuais (SILVA, 2013).

A publicitação de informações governamentais, bem como a sua incorporação e regulamentação nas normas infraconstitucionais, associada às inovações nas tecnologias de informação e comunicação, podem estar abrindo um enorme leque de possibilidades para pesquisas avaliativas de políticas públicas. Nesse panorama inclui-se a concepção cidadã de avaliação, que se constitui em instrumento de controle social das políticas públicas (SILVA, 2001), o qual pode ser exercido pela possibilidade de acesso amplo a dados, informações e pesquisas avaliativas desenvolvidas por diversos atores (VAZ, et al, 2010).

Porém, é necessário ponderar um aspecto relevante observável na prática de pesquisa, pois mesmo com todo aparato legal orientando para a publicitação das informações das atividades governamentais no Brasil, não é tarefa simples encontrar dados e informações que possam subsidiar pesquisas avaliativas de políticas públicas, principalmente em áreas em que se carece de coordenação na implementação, como no caso da Segurança Pública, observando-se um hiato não somente entre entes da Federação, mas em setores, áreas, instituições, entre outros atores, no que tange a divulgação e qualidade dos dados e informações, como será exposto no subitem 3.1.

⁷ Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o texto do art. 37º Caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 Tipos de pesquisa de avaliação

Para se identificar a proposta de pesquisa avaliativa para este estudo, propõe-se abordar aspectos que diferenciem os tipos de pesquisas avaliativas abordando as seguintes questões: 1) quando; 2) quem; 3) onde; 4) para quem; 5) como; 6) e por quais critérios avaliar. As respostas a essas questões podem definir o tipo de avaliação que será elaborada (SILVA, 2001; 2013; BROWNE e WILDAVSKY, 1983).

2.2.1 O momento da pesquisa de avaliação (quando?)

Quanto ao momento da avaliação, ou seja, quando avaliar, as pesquisas podem ocorrer antes, durante ou depois da implementação das políticas públicas. Draibe (2001) trata de avaliações *ex ante* e *ex post*.

As pesquisas avaliativas *ex ante* “precedem o início do programa, ocorrendo em geral durante as fases de suas preparação e formulação” (p.19), e são utilizadas como análise no sentido de se “antecipar aspectos a serem considerados no processo decisório para permitir a elaboração de critérios racionais para a tomada de decisões” (SILVA, 2013, p.51), e definição da estratégia de implementação da política pública. Já as pesquisas avaliativas *ex post*, ocorrem durante ou após a implementação da política pública, de acordo com critérios definidos nos objetivos da pesquisa.

Como neste estudo se concentrará na taxa de homicídios em SP entre os anos de 1996 e 2016, bem como em fatores que podem ter influenciado em tais taxas, com foco nas mudanças implementadas na PMESP dentro desse período, quanto ao momento, esta pesquisa classificada como *ex post*.

2.2.2 Quem efetua a pesquisa?

Com relação a quem efetua a pesquisa de avaliação, Silva (2013) aponta que a avaliação pode ser definida como: externa, interna, mista ou participativa.

As avaliações externas são as realizadas por pessoas que não pertencem aos quadros das instituições responsáveis pela implementação da política, podendo se tratar de pesquisadores ou corporações especialistas. Pode-se citar como vantagem deste tipo a independência, e como desvantagem a possibilidade de avaliadores externos desconhecerem

variáveis contextuais específicas que influenciem na implementação das políticas, as quais poderiam ser relevantes para a avaliação.

Avaliações internas são realizadas por pessoas ou departamentos integrantes das instituições implementadoras. Pode-se citar como vantagem a possibilidade de incorporações de variáveis contextuais específicas ao processo de implementação, porém, a falta de independência pode interferir na avaliação, desde a definição dos critérios e objetivos, até a divulgação dos resultados.

As avaliações mistas procuram combinar aspectos da avaliação interna com a externa, com a intenção de superar as dificuldades e os limites desses tipos. Pesquisas avaliativas realizadas por membros das instituições implementadoras, mas baseadas em indicadores produzidos por outras instituições, como IBGE, ou até mesmo por institutos constituídos por pesquisadores e burocratas que integram quadros das instituições implementadoras, como o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, podem ser exemplos de avaliações mistas.

A avaliação participativa é realizada quando se busca minimizar a distância entre avaliadores e beneficiários da política pública. Para ser considerada efetiva deve incorporar a participação dos beneficiários em todas as fases do processo, desde a formulação à apresentação dos resultados. Esse tipo de avaliação é considerado viável em pequenos projetos ou em contextos limitados, sendo de difícil aplicação em políticas e programas abrangentes.

Por este estudo ser produzido em ambiente acadêmico, quanto a quem avalia, esta pesquisa é classificada como externa. Porém, cabe aqui se esclarecer o duplo papel do pesquisador que se dedica a este estudo. Trata-se, neste caso, de um pesquisador que é Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com dezoito anos de experiência policial (ingresso em fevereiro de 2002), sendo que desses, doze foram na supervisão e gestão operacional de policiamento em bairros do extremo leste do MSP, lugar onde cresceu e reside até os dias atuais. Essa informação é importante, pois permite ao leitor identificar o lugar de onde se produz a pesquisa e a narrativa, bem como melhor compreender o esforço de distanciamento exigido na pesquisa de cunho científico.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, em que pese se tratar de uma pesquisa avaliativa classificada quanto à origem como externa à instituição implementadora, aproxima-se de pesquisas de cunho misto devido o fato do pesquisador ter participado do processo de

implementação da política, e ter sido de certa forma beneficiário. A possibilidade da compreensão de variáveis contextuais, associada ao conhecimento da disponibilidade de dados, informações e registros documentais que podem apoiar na constatação de variáveis importantes para se entender a relação entre o objeto e os objetivos, podem ser fatores diferenciais deste estudo.

2.2.3 Escala ou dimensão da pesquisa (onde avaliar?)

Quanto à escala ou dimensão, as pesquisas avaliativas de políticas públicas podem ser pautadas por aspectos formais e territoriais. O aspecto formal define qual política, programa ou projeto será avaliado, e o territorial a limitação geográfica. Tais aspectos irão influenciar no número de pessoas atingidas e no montante de recursos empenhados, bem como em algumas características da pesquisa avaliativa.

De acordo com Silva (2013), pesquisas avaliativas de políticas públicas de grandes dimensões, por exemplo, de abrangência nacional, estadual, ou grandes municípios, tendem a utilizar estratégias analíticas objetivas, pautando-se em dados quantitativos, e por vezes complementadas por técnicas qualitativas. Já pesquisas avaliativas dedicadas a programas e projetos de pequenas dimensões, por exemplo, abrangendo pequenos municípios, bairros ou localidades, tendem a adotar estratégias analíticas qualitativas.

Quanto à dimensão, este estudo se classifica como uma pesquisa avaliativa de políticas públicas de grandes dimensões, tratando-se do território de SP, com foco em sua capital, e por vezes fazendo referência a dados nacionais e de outras UF.

2.2.4 Os destinatários da pesquisa avaliativa (para quem avaliar?)

Pesquisas avaliativas podem ter diversos destinatários, podendo direcionar-se a gestores, executores, financiadores, agências de controle, ou a sociedade de modo geral. Na prática, a definição dos destinatários ocorre pelo patrocinador da pesquisa, o qual pautará os objetivos ao(s) pesquisador(es).

Este estudo tem por objetivo produzir conhecimento para a sociedade de modo geral, ressaltando a afirmação de Browne e Wildavsky (1983) de que “o reconhecimento de múltiplas partes interessadas pode ter um efeito libertador” (p.294), pois permite a expansão das percepções sobre o objeto da avaliação. Por ser produzido em programa financiado por

instituição pública, este estudo tem como patrocinador a sociedade de modo geral, e cabe ao pesquisador suprir as expectativas desta, sendo a produção de conhecimento de livre acesso.

2.2.5 Aspectos e modelos que orientam a avaliação (Como avaliar?)

Browne e Wildavsky (1983) classificam as pesquisas avaliativas de acordo com seu modelo, referindo-se a aspectos metodológicos, como: (a) pseudo-avaliação; (b) quase avaliação; (c) avaliação centrada em metas; (d) avaliação compreensiva; (e) inferencial; (f) isenta de objetivos; (g) multiobjetivo; (h) verdadeira; (i) por decisão teórica; (j) e meta-avaliação.

a) Pseudo-avaliação: quando se observa falsidade, distorção ou uso seletivo de informação. É muito utilizada em pesquisas politicamente orientadas e que visam obter informação positiva para promoção de uma política pública.

b) Quase avaliação: quando a pesquisa avaliativa visa responder uma pergunta limitada relacionada à política pública, e não aos seus resultados, sendo omitidas e não apreciadas variáveis importantes que operam no processo de implementação.

c) Avaliação centrada em metas: são destinadas a verificar se os objetivos preestabelecidos no plano de ação estão sendo alcançados. Da mesma forma que as quase avaliações, omitem variáveis importantes que operam no processo de implementação, não se importando com o nexos de causalidade entre a política pública e os resultados, mas sim, se estes estão de acordo com a meta estabelecida.

d) Avaliação compreensiva: quando são relacionados insumos, processos e resultados, de acordo com os objetivos da política pública. Procuram identificar nexos de causalidade entre os processos e os resultados, considerando ainda outras variáveis significativas.

e) Avaliação inferencial: quando o foco da pesquisa é clarificar a relação causa efeito entre variáveis, em outras palavras, se a situação X é causada por Y. A ênfase é a relação de causalidade, e não os resultados da política pública.

f) Avaliação isenta de objetivos: quando se busca na pesquisa resultados decorrentes de política pública de forma livre, sem estar preso a objetivos específicos. Browne e Wildavsky (1983) afirmam que a vantagem deste modelo é afastar a miopia que as metas podem causar aos pesquisadores, que pode contaminar as descobertas. Como é muito sujeita a

viés, exige uma declaração das perspectivas e preferências do avaliador como forma de transparência na pesquisa.

g) Avaliação Multiobjetivos: é mais estruturada que a isenta de objetivos, e pode estar relacionadas com as metas oficiais da política pública, porém, “os avaliadores produzem modelos teóricos que conduzam ao descobrimento de uma maior variedade de potenciais impactos” (BROWNE e WILDAVSKY, 1983, p.302).

h) Avaliação verdadeira: em que se busca analisar a comparação entre planos de ação, e ao final demonstrar o custo de oportunidade de cada um, e qual plano é mais viável para se atingir os resultados desejados.

i) Avaliação por decisão teórica: nesse modelo os resultados são considerados em uma perspectiva de multinteressados, abarcando as expectativas dos patrocinadores e dos beneficiários da política pública.

j) Meta avaliação: consiste em uma avaliação da avaliação, analisando a metodologia, procedimentos, técnicas e conclusões da pesquisa avaliativa, podendo ser feita a comparação com outras pesquisas avaliativas de policias públicas similares, e o questionamento de seus resultados.

Com relação aos modelos de avaliação propostos por Browne e Wildavsky (1983), a proposta deste estudo se aproxima do modelo de avaliação compreensiva, pois se dedicará a investigar a possibilidade de relação de causalidade entre as mudanças implementadas na PMESP, levando em conta insumos, processos, resultados e impactos, considerando ainda o mapeamento de possíveis variáveis que podem ter influenciado nas taxas de homicídios, ampliando a compreensão do fenômeno estudado.

2.2.6 Critérios da avaliação (quanto à eficiência, eficácia e efetividade)

A pesquisa avaliativa não deixa de ser uma forma de emitir julgamento, e para que este não seja considerado arbitrário, o ideal é a definição de critérios (SILVA, 2013). Uma definição de critérios amplamente aceita na bibliografia sobre pesquisas avaliativas de políticas públicas é com relação à eficiência, eficácia, e efetividade (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHÉ, 1998; DRAIBE, 2001; JANNUZZI, 2009; SILVA, 2013).

Figueiredo e Figueiredo (1986) definem tais critérios das pesquisas avaliativas como: de eficiência quando buscam avaliar a relação “entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados” (p.113); de eficácia quando se baseiam no cumprimento de metas estabelecidas, geralmente expressas em estatísticas produzidas “com o intuito de demonstrar que cumpriram com as expectativas, no que se refere ao volume e à qualidade de produto ou serviço” (p. 112); e de efetividade, quando se dedicam a “análise das mudanças pretendidas nas condições sociais”, demonstrando que a política pública objeto de avaliação “é empiricamente relevante na determinação da mudança observada” (p. 115). Os autores ainda dividem as pesquisas avaliativas se baseando nos objetivos propostos, sendo: avaliação de processos, quando tratam de objetivos relacionados à eficiência e eficácia; e avaliação de impacto, quando os objetivos estão relacionados a avaliar a efetividade da política pública.

Como o objetivo específico deste trabalho é estudar uma possível relação de causalidade entre as mudanças implementadas na Polícia Militar com a redução das taxas de homicídios observadas em SP entre os anos de 1996 e 2016, quanto aos critérios de avaliação, este estudo se assemelha a uma avaliação de efetividade, ou impacto de uma política pública, em que pese algumas limitações relacionadas às técnicas de coletas de informações exigidas por esse tipo de pesquisa avaliativa, as quais serão explicitadas adiante.

Portanto, de acordo com o referencial teórico, a proposta deste estudo se aproxima de uma pesquisa avaliativa que pode ser classificada como *ex post*, sem previsão em avaliação *ex ante*, elaborada em ambiente externo ao da instituição implementadora da política, porém, por pesquisador que teve experiência na implementação. A abrangência será definida por territórios, geralmente relacionada aos limites do MSP e seus Distritos Administrativos (DA). Se buscará um modelo compreensivo de avaliação, adotando como critério a avaliação da efetividade das mudanças implementadas na Polícia Militar na redução das taxas de homicídios em SP.

2.3 Proposta para este estudo

O modelo mais usado para se avaliar a efetividade da implementação de políticas públicas é o de avaliações de impacto. Adianta-se que este estudo não almejará aplicar tal modelo de avaliação, mas se apropriará deste como parâmetros para a elaboração da pesquisa. Limitações como disponibilidade e compatibilidade de dados, recursos disponíveis, momento

da pesquisa e características do objeto de pesquisa, inviabilizam a aplicação do modelo ideal de avaliação de impacto neste estudo. Porém, mesmo diante de tais fatores limitadores, devido às características gerais da proposta de pesquisa, optou-se por balizá-la, no que coubesse, de acordo com os princípios aplicados nesses modelos de avaliação.

Em avaliações de impacto se tem o foco central nas mudanças das condições de vida de uma população decorrentes de intervenções em determinado contexto social, tendo como critério a efetividade, partindo da “suposição de que existe uma relação causal entre uma variável independente (intervenções) e uma variável dependente (as mudanças nas condições sociais)” (SILVA, 2013 p.84). Porém, o contexto social é bastante complexo, e as mudanças observáveis, em termos de resultados, podem ter sofrido a influência de outros fatores. Nesse sentido Cohen e Franco (1993) propõem a distinção entre resultados brutos, tratando-se das mudanças observáveis que podem estar relacionadas com a intervenção, e resultados líquidos, em que se excluem os resultados atribuídos a eventos externos à política pública avaliada. O resultado líquido é equivalente ao impacto.

Para a avaliação do impacto de uma política pública se “exige o estabelecimento de objetivos operacionais e de um modelo causal que permita vincular a intervenção com os efeitos de sua implementação” (COHEN e FRANCO, 1993, p.92), requerendo ainda análise das condições antes e depois, e do controle de efeitos não atribuíveis à política pública (SILVA, 2013). Pode-se afirmar que avaliações de impacto exigem as definições de: (1) objetivos operacionais; (2) variáveis que atuam sobre os efeitos; (3) comparação contra factual; (4) relação de causalidade entre os efeitos esperados e a política pública; e (5) definição de formas de mensuração.

2.3.1 Objetivos operacionais

Em avaliações de impacto os objetivos operacionais sempre serão relacionados com os efeitos de uma intervenção no contexto social, porém, variam quanto à ordem lógica. Os objetivos podem partir da implementação da política pública para a busca dos impactos, considerando a hipótese de que a intervenção em determinado contexto social possa ter gerado impactos, ou partir da observação de mudanças, considerando a hipótese de que estas podem ter sido influenciadas por uma intervenção nesse contexto.

Neste estudo, parte-se da observação da taxa de homicídios, como impacto, e tem como hipótese que as mudanças na Polícia Militar, como intervenção no contexto social, podem ter influenciado no fenômeno.

2.3.2 Identificação de variáveis que atuam sobre os resultados

A identificação de variáveis que atuam sobre os resultados de uma intervenção social é muito importante para se isolar os resultados líquidos dos brutos, definindo assim o seu impacto. De modo geral, podem ser identificados quatro tipos de variáveis relacionadas aos resultados de uma intervenção no contexto social, sendo: (a) variáveis independentes, relacionadas às ações da intervenção social; (b) variáveis dependentes, relacionadas aos resultados que podem ter sofrido influência da intervenção; (c) variáveis moderadoras, relacionadas a outros fatores que poderiam ter influenciado nos resultados observados, de forma concomitante, concorrencial, ou sinérgica às ações da intervenção; e (d) variáveis intervenientes, sendo fatores que se posicionam entre as variáveis independente e dependente, e podem influenciar nos efeitos da intervenção (MARCONI e LAKATOS, 1991).

As variáveis podem ser definidas em avaliação *ex ante*, neste caso, devendo ser monitoradas durante a implementação, pois podem sofrer mudanças que influenciem nos efeitos. Uma análise descritiva sobre as variações dos efeitos na população atingida, abordando, por exemplo: variações regionais, em grupos etários, gêneros, classes sociais, entre outros; permitem um olhar mais amplo sobre o fenômeno, e podem ser uma boa ferramenta para a identificação de variáveis. Revisões bibliográficas de outros estudos com objeto e objetivos semelhantes também são comumente utilizadas para se identificar variáveis que podem ter influenciado nos efeitos da intervenção social.

Neste estudo, pode-se considerar a TMH como variável dependente, e as mudanças na PMESP, como foco da análise, a variável independente. As variáveis definidas por meio de revisão bibliográfica de estudos dedicados a analisar as taxas de homicídios em SP, apresentada no capítulo 4, para fins de definição neste estudo, podem ser consideradas moderadoras e intervenientes. Essa divisão não significa que se parte do pressuposto que estas variáveis exerceram menor influência sob fenômeno, mas que o foco na análise são as mudanças na PMESP.

A pesquisa bibliográfica que deu origem à revisão apresentada foi elaborada por meio de busca em bases eletrônicas se utilizando, a princípio, os repositórios Epsco, Scielo e

Google Acadêmico, o portal Domínio Público, e no Sistema Integrado de Bibliotecas da USP, sendo inseridos os termos “Homicídios” e “São Paulo”, sem aspas, sendo selecionados estudos que tratavam de forma direta da dinâmica da taxa de homicídios em SP, e posteriormente divididos por assunto. Durante a pesquisa, buscou-se ainda revisar alguns dos estudos mais citados pelos autores que pesquisaram o fenômeno.

Foram identificadas como possíveis variáveis moderadoras a atuação do crime organizado, as mudanças nas características dos grupos etários, e fatores socioeconômicos. As possíveis variáveis intervenientes identificadas foram o encarceramento e a regulação do porte e posse de armas.

2.3.3 Comparação contrafactual

A comparação contrafactual é a análise comparativa com o objetivo de se definir um cenário sem os efeitos da intervenção social. Cohen e Franco (1993) afirmam que avaliações de impacto exigem a aplicação de “modelos experimentais ou quase-experimentais” (p.118) para a definição de cenários contra factuais.

O modelo de comparação *experimental* é caracterizado pela escolha aleatória de pelo menos dois grupos, um que recebe a intervenção, denominado grupo tratado, e outro que não recebe, denominado grupo controle, podendo ainda ser criados grupos que recebem somente parte da intervenção. Tais grupos devem estar sujeitos às mesmas variáveis moderadoras e intervenientes, de forma que se possa isolar a influencia da intervenção no grupo tratado. O modelo de comparação experimental é amplamente utilizado nas ciências naturais, e “constitui a forma mais vigorosa de se identificar as mudanças por uma intervenção na realidade” (COHEN e FRANCO, 1993, p.129), porém, o dinamismo do contexto social dificulta a aleatorização e o controle de variáveis moderadoras e intervenientes, e por sua vez, a aplicação do modelo experimental em avaliações de políticas públicas. Alia-se ainda fatores éticos de exclusão de acesso a políticas públicas, sendo que Cohen e Franco (1993) afirmam que experimentos sociais devem ser limitados a situações inofensivas e simples, que não ofendam os valores, os sentimentos e os direitos das pessoas.

Os modelos *quase-experimentais* são caracterizados por ausência de escolha aleatória e de equivalência dos grupos de comparação. Worthen et al (2004) afirmam que os modelos quase-experimentais mais usados são o de série temporal interrompida e o de grupo de comparação não-equivalente.

O modelo de *série temporal interrompida* é caracterizado por coleta de dados temporais muitas vezes antes, durante e depois da implementação da política pública (COHEN e FRANCO, 1993). Segundo Worthen et al (2004) esse modelo é frequentemente usado quando a intervenção trata-se de uma política pública que deve se aplicar a todos os habitantes da cidade, do estado ou país, impossibilitando a aleatorização e a equivalência de grupos. Os autores afirmam que para a aplicação de tal modelo “deve ter havido uma coleta rotineira sobre os fenômenos de interesse antes e depois” da implementação da política pública. Cohen e Franco (1993) afirmam que a limitação deste modelo é que impossibilita o isolamento de relações espúrias entre as variáveis independente e dependente, bem como a influência de variáveis moderadoras e intervenientes.

O modelo de *grupo de comparação não equivalente* consiste na comparação com grupos semelhantes ao que recebeu a intervenção. Assemelha-se ao modelo experimental, porém, a escolha do grupo de comparação não ocorre de forma aleatória, mas sim, por semelhanças baseadas em hipóteses sobre as variáveis relevantes que se supõe incidirem nos resultados objeto da avaliação. A limitação deste modelo está na dificuldade de conhecimento de todas as variáveis relevantes que atuam sobre o fenômeno (COHEN e FRANCO, 1993). Salienta-se a importância do mapeamento das variáveis moderadoras e intervenientes que atuam na relação entre as variáveis independente e dependente para que avaliações desenhadas de acordo com tal modelo tenham algum grau validade e confiabilidade.

Há ainda modelos *não experimentais* de avaliação, constituindo-se de análises antes e depois, somente depois com grupo de comparação não experimental, e somente depois sem grupo de comparação. Como já tratado, Cohen e Franco (1993) consideram que modelos não experimentais são inadequados para se avaliar impactos de políticas públicas, pois não permitem estabelecer relação de causalidade entre a intervenção e os efeitos observados.

As características do objeto deste estudo, tratando-se de um fenômeno multifatorial, e da política a qual se pretende avaliar, tratando-se de uma política pública não excludente, assim como o momento da pesquisa, dimensões territoriais, limitações de recursos, entre outros, impossibilitam a aplicação de um modelo experimental ou de um modelo quase-experimental bem elaborado.

Outro fator que dificulta a comparação contrafactual em políticas de segurança pública que envolva as instituições encarregadas do policiamento ostensivo e preservação da ordem no Brasil é o contexto institucional. No Brasil há pouca variedade no número de instituições,

sendo 27, uma por UF, já que se trata de competência exclusiva dos Estados, limitando a variação de contextos de implementação, além de os policiais terem estabilidade na carreira, o que limita também a variação do efetivo das instituições. Nos EUA, por exemplo, de onde emergem uma série de estudos experimentais e quase-experimentais sobre políticas de segurança pública, há uma enorme variedade institucional, com cerca de 17 mil agências policiais, visto que condados, cidades e Estados podem instituir agências policiais, além de os policiais não terem estabilidade na carreira, o que gera variações de efetivo nas agências, e possibilita estudos como o de Levitt (1996; 2002), que analisa o impacto das variações de efetivo de policiais nas taxas de homicídios.

Sendo assim, para este estudo não foi possível a comparação de cenários contrafactuais, sendo elaborado apenas análise comparativa simples, por meio de combinação entre série temporal e comparação não equivalente, como outras unidades da federação, informações do país, e quanto ao MSP, as informações de seus DA.

Há a possibilidade de aplicação a este estudo de um modelo contrafactual denominado Controle Sintético (CLELLAND e GAULT, 2017), que em que pese ser denominado como quase-experimental, possibilita a criação de um contra factual sintético baseado nas informações de unidades semelhantes a que recebeu a intervenção, dando confiabilidade e validade bastante próximas aos modelos experimentais. As limitações de recursos impossibilitam a aplicação desse modelo neste estudo, porém, não se descarta a aplicação futura como forma de continuidade e aprimoramento, tendo em vista as constatações das relações entre variáveis que serão expostas.

2.3.4 Relação de causalidade – Teoria da Mudança

A relação de causalidade entre uma intervenção e as mudanças observadas em um contexto social não é tarefa simples. Arretche (1998) afirma que em avaliações de efetividade de políticas públicas “a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos” (p.4) pela política pública avaliada. Uma ferramenta que tem sido comumente usada para se analisar a relação de causalidade na implementação de políticas públicas é a denominada Teoria da Mudança. Trata-se de um modelo lógico, representado graficamente (figura 1), acerca de como a implementação de

uma política pública pode ter levado aos resultados e impactos esperados (UWA, 1996; MAFRA, 2016).

Figura 1 – Modelo de Teoria da Mudança – movendo-se dos recursos aos impactos

Elaboração Própria.

Além da representação lógica sequencial da relação entre a política pública e as mudanças observadas, Mafra (2016) afirma que uma Teoria da Mudança deve identificar os fatores que podem afetar os resultados, sendo as variáveis moderadoras e intervenientes entre a intervenção e o impacto, e descrever os pressupostos que estão sendo assumidos sobre as relações de causa e efeito. A causalidade deve ser correlacionada de componente a componente, por exemplo, no sentido de quais insumos se relacionam a determinada atividade, que se geram um produto, que geram resultados, que influenciam no impacto. Neste estudo a Teoria da Mudança será apresentada no capítulo 5. Os pressupostos das relações devem ser explicados de forma qualitativa, porém, a mensuração sempre que possível, deve se valer de medidas quantitativas na forma de indicadores.

Avaliações de impacto preconizam a integração entre o modelo lógico da Teoria da Mudança e os indicadores quanto a sua natureza, formando uma cadeia de impacto. Porém, as características dos indicadores⁸ disponíveis não permitiram a elaboração de um quadro de cadeia de impacto ideal. No capítulo 5 será apresentado um modelo de cadeia de impacto especulativo, baseado na possível relação entre os fatores apresentados no quadro da Teoria da Mudança e os indicadores.

Diante das limitações apresentadas, este estudo estará limitado a indicar a possibilidade da dinâmica da TMH observada em SP ter sido influenciada pelas mudanças na PMESP. O tipo de avaliação compreensiva, pautada por alguns princípios observados nos modelos de avaliação de impacto, buscará entender de que forma as mudanças na PMESP

⁸ O item 2.4 tratará dos indicadores utilizados no estudo.

podem ter influenciado na dinâmica da TMH. Portanto, os resultados deste estudo serão apresentados em termos de possibilidades, mas com potencial de compreensão do fenômeno e de avanços futuros.

2.4 Principais indicadores utilizados para as análises deste estudo

Segundo Jannuzzi (2009) “um indicador é uma medida em geral quantitativa dotada de significado substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato” (p.15). O autor diferencia dado estatístico de indicador, sendo este o dado agrado de informações ou contextualizado, por exemplo, no tempo, espaço, e população, como as taxas por cem mil habitantes em determinado período e espaço. Já o dado estatístico é desprovido de contexto, como por exemplo, números absolutos de crimes registrados ou número de policiais de uma corporação.

O autor trata de propriedades desejáveis aos indicadores de políticas públicas, sendo as principais: (a) validade, tratando-se da capacidade de refletir o conceito abstrato a que se propõe; (b) confiabilidade, referente à qualidade do levantamento dos dados usados no seu computo; (c) cobertura adequada, devendo reunir dados de todo o território analisado; (d) desagregabilidade territorial, por UFs, municípios, entre outras frações de território; (e) historicidade, tratando-se de um período relevante de abrangência para análises; (f) sensibilidade, refletindo as alterações nas variáveis; e (g) periodicidade na atualização.

Entre as classificações propostas por Jannuzzi, a mais relevante para este estudo é quanto à natureza do ente indicado, podendo ser: (a) de insumo, por exemplo a taxa de policiais por habitantes em determinado território; (b) de processo, como por exemplo taxas que indiquem ocorrências atendidas por policiais em determinado território; (c) ou de produto, como por exemplo, taxas de apreensões de armas. Acrescenta-se a essa classificação os indicadores de impacto, como os que tratam de mensurar efeitos mais abrangentes relacionados ao bem estar da população, como a redução da mortalidade por homicídios. Os indicadores de insumo e processo podem ainda ser chamados de indicadores de esforço, e os de produto e impacto indicadores de resultados.

Figura 2 – Indicadores quanto à natureza

Elaboração própria baseado em Jannuzzi (2009)

2.4.1 A taxa de mortalidade por homicídio - TMH

A TMH trata-se do número absoluto de homicídios em determinado território, dividido pelo número de habitantes, multiplicado por 100 mil. Para este estudo as informações de homicídios para a composição da TMH foram coletadas por meio de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, disponibilizados por meio do Tabnet⁹, plataforma interativa em que são disponibilizados os dados do sistema DATASUS. Para homicídios foram considerados os dados referente às causas de morte conforme a CID 10: X85-Y09 Agressões, Y35-Y36 Intervenções legais e operações de guerra, conforme recomendado pelo Atlas da Violência do IPEA¹⁰.

Tratando-se especificamente do MSP, há uma plataforma específica do Tabnet¹¹, produto do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM), o qual permite a desagregação territorial até o nível de Distrito Administrativo do MSP (DA). Os dados do DATASUS são baseados nas Declarações de Óbito (DO), sendo seu foco as informações técnicas quanto aos ferimentos apresentados pelas vítimas, bem como as características físicas destas.

Os dados sobre as populações, no que se refere às UF, foram baseados nas informações do IBEG disponibilizados no Tabnet¹². Quanto às informações do MSP, foram baseadas nos dados da projeção da população elaborada pela Fundação SEADE entre os anos de 1996 a 2020, que também foram elaborados de forma que possibilitasse a desagregação por DA, e nos dados dos censos 2000 e 2010. Ainda quanto ao MSP, quando comparada as demais capitais, utilizou-se os dados disponíveis no Atlas da Violência do IPEA, o qual se baseia em outra fonte para a consideração das populações dos municípios¹³.

⁹ <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>

¹⁰ <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios>

¹¹ <http://tabnet.saude.prefeitura.sp.gov.br/cgi/deftohtm3.exe?secretarias/saude/TABNET/SIM/obito.def>

¹² <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/popuf.def>

¹³ Ver <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

Os dados disponíveis para o cálculo da TMH permitem a elaboração de indicadores que possuem as propriedades desejáveis. Destacam-se a historicidade, pois os dados do SIM apresentam unidade metodológica a partir do ano de 1996, e a desagregabilidade, principalmente com relação às características da vítima, como idade, sexo e etnia, e pela causa da morte. Tais fatores foram determinantes para a escolha dos dados desse sistema como os principais para compor a variável dependente da análise, pois abarcam período anterior ao início da redução dos homicídios, bem como o período em que se iniciam mudanças nas variáveis mapeadas que podem ter influenciado nesse fenômeno, além das desagregações permitirem análises específicas sobre as variáveis como mudanças nas características etárias e morte por perfuração por projétil de arma de fogo (PAF).

A partir do ano de 2001, o SIM passa a disponibilizar os dados por local da ocorrência até o nível de DA. Com relação à classificação quanto à natureza, a TMH seria um indicador de impacto, pois pode mensurar mudanças no contexto social relacionadas ao bem estar da população, no caso, a diminuição das mortes violentas por agressão.

A limitação da TMH é relacionada com o georeferenciamento, o qual é possível em menor nível de territorialidade até o DA do MSP. Uma possibilidade de otimização seria chegar ao nível de setor censitário, o que poderia otimizar a relação com outros indicadores sociais. No Capítulo 3 apresenta-se uma breve contextualização sobre as informações sobre homicídios no Brasil, bem como comparação entre a TMH e a taxa de delito de homicídio (TDH), elaborados pela SSP/SP.

2.4.2 Indicador da influência de hegemonia de atuação da facção criminosa PCC

Para se mensurar uma provável influência da hegemonia de atuação da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) na TMH, fator que foi levantado como hipótese na análise da revisão bibliográfica, utilizou-se de técnica semelhante à utilizada por Birdeman et al (2014). Tal metodologia assume as premissas de que: (1) essa facção criminosa exerce hegemonia no “mundo do crime” (FELTRAN, 2008); (2) tal facção exerce regulação das condutas dos criminosos e mediação dos conflitos interpessoais nas *favelas*; (3) as duas primeiras influenciam na TMH.

Para a definição de *favelas* utilizou-se a mesma base de dados utilizada por Birdeman, tratando-se do levantamento de aglomerados subnormais elaborado pelo IBGE no censo 2010. Tais aglomerados de acordo com o IBGE se tratam de:

[...] formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação ¹⁴.

Utilizou-se da base de dados dos setores censitários caracterizados como *favelas* pelo IBGE, e para possibilitar análise comparada a outros indicadores, por meio do software QGIS foi elaborado um indicador de proporção de pessoas residentes em favelas em cada DA, com base na população do censo 2010. O indicador busca mensurar a população que estaria sujeita à intervenção da facção criminosa em determinado território, e a comparação entre os DA com maiores populações sujeitas a essa intervenção, com os DA com menores (ou nenhuma) populações sob essas condições.

As limitações deste indicador são: (a) periodicidade, pois o IBGE elaborou somente uma pesquisa, no ano de 2010, que permitiu a classificação de setores censitários sob essa metodologia; (b) ainda com relação a periodicidade, como será apontado no item 4.2, só há indícios de atuação hegemônica da facção criminosa PCC fora dos presídios a partir do ano de 2006, ressaltam-se que a maior parte da queda da TMH é observada anterior a este período; (c) a concomitância da atuação relevante de outras variáveis nesses locais, como a evolução do IDH-M (item 4.3) e a maior presença da polícia (item 5.3), em período mais abrangente do que se pode tratar a atuação da facção criminosa.

2.4.3 Indicador socioeconômico

Como indicador socioeconômico se utilizou para este estudo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio da Fundação João Pinheiro e do IPEA, divulgados por meio do Atlas do Desenvolvimento Humano ¹⁵.

O índice é calculado baseado na associação das variáveis (dimensões): (a) longevidade, tratando-se de esperança de vida ao nascer, buscando “sintetizar, em um único número, o nível e a estrutura de mortalidade de uma população” ¹⁶; (b) educação, tratando-se de uma composição de indicadores de escolaridade da população adulta e de fluxo escolar da população jovem, medindo acesso à educação; (c) e renda, tratando-se da renda *per capita*,

¹⁴ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=15951&t=o-que-e>

¹⁵ <http://atlasbrasil.org.br>

¹⁶ http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/metodologia/idhm_longevidade/

buscando “medir a capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes do lugar de referência”¹⁷.

O IDHM possui boa parte das propriedades desejáveis para um indicador. Destaca-se a desagregabilidade, pois em determinadas regiões¹⁸, como o MSP, se pode chegar ao nível de Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH), tratando-se de aglomerados de setores censitários que compartilham de características semelhantes de vizinhança e dos indicadores que compõe do índice.

Para este estudo, o cálculo do IDHM dos DA do MSP adotou a metodologia: (a) cálculo da proporção da população da UDH com relação ao DA a qual ela pertencia; (b) multiplicação do IDHM dessa UDH por essa proporção; (c) somatório do resultado da multiplicação formando o IDH-M do DA para este estudo.

A crítica à utilização do IDHM como indicador socioeconômico é justamente a questão da agregação, porém, ao se utilizar a desagregação por DA, buscou-se minimizar tal limitação, pois foi possível analisar desigualdades regionais e associá-las a outros indicadores, como a TMH. No item 4.3.2 se apresenta justificativa para a utilização de do IDHM como indicador socioeconômico.

Outro limitador para a utilização do IDHM é a periodicidade, pois como as informações são baseadas nas pesquisas censitárias do IBGE, sua elaboração na forma desagregada ocorre seguindo a periodicidade de tais pesquisas, as quais ocorrem no Brasil via de regra a cada 10 anos.

Quanto à natureza, de modo geral, o IDHM pode ser classificado como um indicador de impacto, pois busca a medir melhorias na qualidade de vida das pessoas em determinado território, boa parte delas podendo ser atribuídas a esforços relacionados a intervenções de políticas públicas. Para o escopo deste estudo o IDHM pode utilizado como indicador de produto das intervenções estatais, sendo o impacto a redução da mortalidade por homicídio.

2.4.4 Indicador de encarceramento

O encarceramento foi identificado como um dos fatores que podem ter influenciado na TMH em SP no período analisado. Para analisar esse fator, a princípio, elaborou-se a taxa de

¹⁷ http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/metodologia/idhm_renda/

¹⁸ Podem ser verificadas em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>, tratando-se via de regra, de regiões metropolitanas.

encarceramento por 100 mil habitantes (TE). Os dados de encarceramento foram baseados nos relatórios sistêmicos elaborados pelo Departamento Penitenciário Nacional¹⁹ (DEPEN), e a população base foi na projeção da população do Brasil e UF para o período 2000-2030, extraídas do Tabnet do DATASUS²⁰.

Os relatórios sistêmicos do DEPEN tiveram periodicidade anual entre os anos 2000 e 2010, e a partir de então passam a ter periodicidade semestral. A desagregabilidade é por UF, não sendo possível o georeferenciamento ou geosetorização das informações, pois se tratam predominantemente de dados dos sistemas penitenciários estaduais, não sendo disponibilizados dados do local da prisão, como endereço, bairro ou município, figurando este fator como uma das principais limitações desses dados para a análise proposta neste estudo. Tais relatórios também não permitem a desagregação por motivo da prisão, o que só passa a ser possível nos censos do DEPEN elaborados a partir do ano de 2014.

Outro fator limitador é quanto à natureza, pois a taxa de encarceramento pode ser considerada um indicador de produto, mas de todo o sistema de justiça, o que não será objeto de análise deste estudo. Em contrapartida, apresenta-se a taxa de aprisionamento no MSP, que será tratada no item 2.4.5 como um dos indicadores da atividade policial.

2.4.5 Indicadores da atividade policial

As informações disponíveis, o escopo deste estudo, e o objeto da pesquisa, viabilizaram a formulação e análise de cinco indicadores da atividade policial, com características e naturezas diferentes, sendo: (1) Policiais Militares territoriais por 100 mil habitantes (PMt/Hab); (2) Quantidade de Companhias (Cias) de policiamento territorial; (3) taxa de abordagens policiais por 100 mil habitantes; (4) Taxa de aprisionamento (TA), tratando-se de prisões efetuadas por 100 mil habitantes; (5) e apreensões de armas por 100 mil habitantes. Para o cálculo das taxas foram utilizados os dados da Fundação SEADE, sendo a projeção para a população entre os anos de 1996 e 2020. Como a análise das demais variáveis já havia conduzido para que o foco da análise fosse o MSP, os indicadores foram formulados com base nos dados deste município.

A PMt/Hab foi elaborada com dois objetivos, sendo o principal deles mensurar o número de policiais territoriais por 100 mil habitantes, podendo também ser utilizada como

¹⁹ Disponíveis em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/relatorios-sinteticos>

²⁰ <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/projpopuf.def>

um dos indicadores para se mensurar os ganhos de eficiência de gestão obtidos pelas mudanças implementadas na PMESP. Os dados foram baseados nos efetivos fixados dos Quadros Particulares de Organização (QPO) da PMESP²¹, obtidos por meio de pesquisa documental, sendo verificadas as versões do mês de dezembro de cada ano. A periodicidade da apresentação das informações foi anual, e a desagregação foi em nível de companhia (Cias) de policiamento territorial. Quanto à natureza se trata de um indicador de insumo.

Uma das limitações desse indicador é que o QPO retrata números referenciais, e não reais de efetivo policial. Não há nenhum registro sistematizado do número do efetivo real, sendo que a única forma de se obter esse dado seria a consulta escala por escala, as quais são elaboradas pelas Cias territoriais, ressaltando-se que estas, até os dias atuais, ainda não dispõe de um banco de dados sistematizado que viabilize a extração de seus dados. Porém, em que pese seja um número referencial, o efetivo fixado apresentou entre os anos de 1996 e 2016 média de defasagem de 6.95%, o que mantém tais informações como um bom referencial da quantidade de policiais nas Cias territoriais.

Outro fator limitador da PMt/Hab é que entre os anos de 1996 e 1999 as Cias de policiamento territorial não tinham a mesma competência territorial dos Distritos Policiais (DP) e nem dos DA. O compartilhamento dos indicadores de efetivo da PMESP com os DA foi elaborado com base na população atendida e na demanda pelo consumo de recursos, tendo como referencial os setores censitários de 2000 e 2010. Por exemplo, um determinado DA possui X% de sua população atendida por uma Cia de policiamento territorial, representando Y% da população atendida por esta Cia; portanto esse DA consumiria Y% dos PM daquela Cia; a PMt/Hab foi calculada com base no número de PM que atenderiam a população de cada DA seguindo esta metodologia. O cálculo foi elaborado com a ajuda dos softwares QGIS, para o ajuste dos setores censitários, e do RStudio para elaboração de função algorítmica que auxiliou no cálculo.

O número de Cias territoriais foi obtido por meio de pesquisa documental nas publicações de atos administrativos da PMESP, e buscou mensurar o nível de descentralização da gestão do policiamento territorial no MSP. A periodicidade para

²¹ Tais dados são classificados como “Secretos” por força da Lei nº 12527/11, artigo 31. Dessa forma, em que pese termos acessado os dados, sua divulgação ainda deve ser feita de forma genérica, como ocorre neste estudo. Os dados entre os anos de 1996 e 2001 não se encontram informatizados, sendo encontrados registro impressos nos arquivos da 3ª Seção do Estado Maior da PMESP, e obtidos por meio de visita a esta unidade em 05 dez de 2019, sendo elaborada consulta e catalogação dos dados. A partir de 2002 os dados foram fornecidos no formato de tabelas informatizada.

elaboração foi anual e a desagregação restrita ao MSP. Quanto à natureza o número de Cias territoriais pode ser classificado como um indicador de insumo.

A taxa de abordagens policiais, a TA e a taxa de apreensões de armas de fogo foram elaboradas com base em dados divulgados trimestralmente pela SSP/SP²², com base na Lei Estadual 9.155/95 e Resolução 161/01. Para prisões e armas de fogo são disponibilizados dados desde o ano 1995, enquanto para abordagens policiais somente a partir do ano de 2005. Para este estudo a periodicidade adotada foi a anual. A desagregação dos dados disponíveis é possível somente até o nível de Grande Comando de Policiamento de Área ou Seccional de Polícia. Quanto à natureza a taxa de abordagens policiais pode ser considerada um indicador de processo, enquanto a TA e a de apreensões de armas de fogo indicadores de produtos.

2.4.6 Indicadores de Associação Espacial

Os indicadores de associação espacial fazem parte do conjunto de técnicas estatísticas que incorporam a relação de determinadas variáveis com o espaço. Tais técnicas são pertinentes para a avaliação de políticas públicas, pois a implementação de uma intervenção ou seus resultados podem ser avaliados por parâmetros territoriais, o que pode enriquecer a análise. Para este estudo se fará o uso de dois indicadores de análise exploratória espacial, o indicador global de Moran e do Indicador de Associação Espacial (LISA).

O indicador global de Moran (I Moran's) caracteriza a dependência espacial, indicando a tendência do valor atribuído a uma variável em determinada localidade assemelhe-se ao valor observado em localidades vizinhas, caracterizando a autocorrelação espacial (DRUNK, et al,2004). O I Moran's resulta em um valor único para todas as áreas analisadas, o qual varia entre -1 e 1, sendo que 0 indica a ausência de correlação espacial, e valores mais próximos de 1 indicam correlação entre os vizinhos próximos, e valores mais próximos de -1 indicam correlação espacial inversa, neste caso, se correlacionam com os mais distantes. Para o cálculo do I Moran's se exige a adoção de um critério de vizinhança, podendo este ser de primeira ordem, sendo considerados os vizinhos imediatos, de segunda ordem, os vizinhos dos vizinhos, prosseguindo dessa forma. Outro critério que é necessário ser declarado é a contiguidade, podendo ser torre ou rainha, em analogia aos movimentos das peças no jogo de xadrez (figura 3).

²² <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>

Figura 3 – Critérios de vizinhança e contiguidade - correlação espacial

Fonte: elaboração própria baseado em Vieira e Feitosa (2017)

O I Moran's é calculado por meio da equação:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (z_i - \bar{z})(z_j - \bar{z})}{\sum_{i=1}^n (z_i - \bar{z})^2}$$

em que “ n é o número de áreas, z_i o valor do atributo considerado na área i , $\bar{z}$ é o valor médio do atributo na região de estudo e w_{ij} os elementos da matriz normalizada de proximidade espacial” (DRUNK, et al, 2004, cap.5, p.14). Por conta do número de observações caracterizadas como localidades, no caso deste estudo, os DA do MSP, serão utilizados os critérios de vizinhança de 1ª ordem e contiguidade tipo rainha.

A dependência espacial pode ser ilustrada por meio do diagrama de espelhamento do I Moran's, o qual “permite analisar o comportamento da variabilidade espacial” (DRUNK et al, 2004, cap 5, p. 20). “Os valores de desvio dos atributos em relação à média (Z) são representados no eixo X e o eixo Y representa o valor da média dos seus vizinhos (WZ), conforme figura abaixo” (NERY,2006, p.50).

Fonte: NERY, 2006, p.50.

Rodrigues (2018) afirma que:

O “I de Moran” é extremamente útil numa análise exploratória, pois permite verificar como os dados espaciais estão distribuídos globalmente (em toda a região de estudo) e testar a hipótese de aleatoriedade. Entretanto, esse indicador não aponta os padrões locais dos valores estudados, motivo pelo qual a análise deve ser levada para o nível local visando à identificação dos agrupamentos (clusters) e dos dados atípicos (outliers) presentes na amostra. (p.42)

O Indicador de Associação Espacial Local (LISA), também conhecido como I Moran's local, permite a análise dos padrões locais, demonstrando diferentes regimes de correlação espacial em diferentes sub-regiões, possibilitando análises mais apuradas sobre a dependência espacial. Drunk et al (2004) afirma que, se tratando de um grande número de áreas, é possível que ocorram diferentes regimes de associação espacial, observando-se regiões em que a associação espacial é mais aprofundada, sendo que nestes casos, recomendando-se a utilização do LISA. Tais regiões podem ser consideradas “como *bolsões* de não estacionariedade, pois são áreas com dinâmica espacial própria e que merecem análise detalhada” (DRUNK, et al, 2004).

O LISA apresenta os grupos de áreas (polígonos) em que se observa associação espacial das variáveis de interesse em quatro categorias:

- AA: o polígono e seus vizinhos apresentam valores acima da média (agrupamento de setores); - BB: o polígono e seus vizinhos apresentam valores abaixo da média (agrupamento de setores); - AB: o polígono possui valor acima da média, mas seus vizinhos apresentam valores abaixo da média (discrepante); - BA: o polígono possui valor abaixo da média, mas seus vizinhos apresentam valores acima da média (discrepante) (RODRIGUES, 2018, p.42).

Para o cálculo do I Moran's e do LISA se utilizou o software livre de estatística espacial GeoDa, o qual permite ainda a elaboração de testes de significância (p-valor), indicando a possibilidade dos padrões observados terem ocorridos por acaso. Neste estudo se utilizará significância 0.001 para o I'Moran's, 0,05 para o LISA.

O nível de agregação espacial dos indicadores tem relevância na análise da correlação espacial das variáveis, sendo que para este estudo, serão utilizados os 96 DA do MSP. Em algumas análises o DA de Engenheiro Marsilac, e/ou o de Anhanguera, poderão ser descartados por apresentar características de *outlier*.

Os indicadores de análise exploratória espacial serão calculados com base nos dados dos anos 2000, 2010 e 2016, devido à limitação da temporalidade do indicador socioeconômico (IDHM). Para a TMH, tratando-se os homicídios de fenômenos com frequência relativamente baixa para alguns DA, optou-se por utilizar médias trienais para os indicadores exploratórios espaciais, por exemplo, para o ano 2000, média entre os anos 1999 e 2001, com a finalidade de se evitar o enviesamento por choques exógenos.

3 INDICADORES DE HOMICÍDIOS

3.1 Contextualização das informações sobre homicídios no Brasil

No Brasil há duas fontes de informações que possibilitam monitorar as mortes violentas por homicídio: as Secretarias de Segurança Pública (SSP) dos Estados e o Ministério da Saúde (MS). Embora tratem do mesmo objeto, tais fontes de informações se distinguem quanto à base dos dados, metodologia de cálculo, e finalidade para a qual foram concebidas.

Com relação às informações de mortes violentas por homicídios divulgadas pelas SSP das UF, “a qualidade dos dados varia dramaticamente de Estado para Estado, e de período para período. Praticamente não há supervisão das estatísticas criminais produzidas” (CARDIA, ADORNO e POLETO, 2003), muito menos uma padronização dos registros de dados e da metodologia das informações divulgadas, dificultando bastante uma análise comparativa com base nessas informações.

Para este estudo, foram visitados os sítios eletrônicos das Secretarias de Segurança Pública das 27 Unidades da Federação. Além da ausência de padronização dos registros e da metodologia, foi constatado que: (a) 07 (sete) UF não divulgam dados ou informações estatísticas em seus sítios eletrônicos, sendo estas todas localizadas nas Regiões Norte ou Nordeste; (b) dentre as 20 (vinte) que divulgam dados, somente 09 (nove) o fazem em formato que possibilita a edição, sendo que 11 (onze) divulgam em formato não editável (.pdf), o que dificulta muito a análise; (c) dentre as 16 (dezesesseis) UF das Regiões Norte e Nordeste, somente o estado do Amazonas disponibiliza dados em formato editável. Ressalta-se que a pesquisa foi elaborada em 07 de janeiro de 2019, podendo ter havido mudanças após esta data.

As informações divulgadas pelas SSP de duas UF tiveram destaque pela abrangência da série histórica dos dados disponíveis, além de adotarem metodologias semelhantes, sendo os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Tabela 1 - Disponibilidade de estatísticas de morte por homicídios nas SSP

UF	Dados Disp	Periodicidade	Formato Editável	Geosetorizados	Início
RO	sim	Mensal	Não	Não	2016
AC	não	-	-	-	-
AM	sim	Mensal	Sim	Sim	2014
RR	não	-	-	-	-
PA	não	-	-	-	-
AP	não	-	-	-	-
TO	não	-	-	-	-
MA	sim	Anual	Não	Não	2014
PI	sim	Anual	Não	Não	2014
CE	sim	Mensal	Não	Não	2013
RN	não	-	-	-	-
PB	sim	Trimestral	Não	Não	2012
PE	sim	Trimestral	Não	Não	2007
AL	sim	Mensal	Não	Não	2016
SE	não	-	-	-	-
BA	sim	Anual	Não	Sim	2014
MG	sim	Mensal	Sim	Sim	2012
ES	sim	Mensal	Não	Não	2012
RJ	sim	Mensal	Sim	Sim	2003
SP	sim	Mensal	Sim	Sim	2001
PR	sim	Mensal	Sim	Sim	2007
SC	sim	Mensal	Não	Não	2010
RS	sim	Mensal	Sim	Sim	2002
MS	sim	Mensal	Não	Não	2015
MT	sim	Anual	Sim	Não	2013
GO	sim	Mensal	Sim	Sim	2011
DF	sim	Mensal	Sim	Sim	2014

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa elaborada por meio de visitas aos sítios eletrônicos das secretarias de segurança pública de todas as UF, em 07JAN19.

Em 11 de junho de 2018 foi publicada a Lei Federal 13675, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e criou o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), atribuindo ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp “a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas”²³, porém, até o término deste estudo, não foi possível identificar a implementação de nenhuma medida concreta que pudesse viabilizar tal finalidade.

Com relação aos indicadores produzidos pelas SSP, “os problemas de cobertura efetiva dos eventos ocorridos ainda são bastante expressivos, dificultando a construção e o uso [...] para a comparação intertemporal e inter-regional” (JANNUZZI, 2009, p.28).

²³ Artigo 35 da Lei Federal 13675 de 11 junho de 2018.

Tendo em vista as características observadas dos dados e informações das SSP das UF, para se efetuar análise comparativa sobre as taxas de homicídios no Brasil, as informações do Ministério da Saúde, base da TMH, se mostram mais confiáveis, pois são adotadas metodologia e base de informações padronizadas em todo o território nacional.

Os dados de homicídios divulgados pelo Ministério da Saúde, por meio do DATASUS, têm como fonte principal as Declarações de Óbito, abarcando todos os tipos de mortes por agressão e por intervenções legais. Retomando as características desejáveis aos indicadores apresentadas Jannuzzi (2009), no que se refere à TMH, pode-se afirmar ser dotada de: validade, pois é objetiva quanto ao seu conceito; confiabilidade, pois têm critérios preestabelecidos de forma técnica; cobertura adequada, pois abarca todo o território nacional; desagregabilidade territorial, pois pode ser desagregada até o nível municipal, e em alguns casos, como no MSP, até o nível de DA; historicidade, pois adota a mesma metodologia por um período relevante para análises; e sensibilidade, pois reflete a alterações nas variáveis, como características da população, período e território.

Outro fator que pesa a favor do uso da TMH como indicador para a segurança pública é o fato de ser produzido por um sistema (SUS) cuja avaliação de eficácia não depende dessa informação, portanto, esta é menos sujeita a interferências políticas na metodologia adotada para a coleta e divulgação dos dados. Como os indicadores produzidos pelas SSP, com algumas exceções²⁴, são usados para a avaliação de desempenho da própria Secretaria, sua produção pode carecer de independência, podendo sofrer interferências políticas, desde a definição da metodologia, dos critérios e objetivos, até a divulgação dos resultados, fatores característicos de avaliações internas (BROWNE e WILDAVSKY, 1983).

3.2 Taxa de Delito de Homicídio (SSP/SP) e a Taxa de Mortalidade Decorrente de Homicídio (IPEA)

De acordo com informações contidas no sítio eletrônico da SSP/SP²⁵, esta “foi pioneira na divulgação mensal dos dados estatísticos por estado, área, município e unidade policial”. Tais dados são baseados nos boletins de ocorrências registrados nos Distritos Policiais de todo o estado. Para monitorar os homicídios a SSP/SP utiliza a Taxa de Delito de Homicídio por 100 mil habitantes (TDH), a qual abarca os registros de crimes de homicídios,

²⁴ Por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que as estatísticas são produzidas e supervisionadas pelo Instituto de Segurança Pública, o qual é dotado de relativa independência.

²⁵ Disponível em <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>

deixando de abarcar os números de vítimas nos delitos (cabendo ressaltar que um crime de homicídio pode ter mais de uma vítima), vítimas de homicídios tentados que venham a falecer dias depois por conta das agressões sofridas, e as mortes decorrentes de intervenções legais.

De acordo com a SSP/SP, estatísticas como a TDH “são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais”²⁶. Como a TDH é baseada nos registros policiais, seu foco são: as circunstâncias que o crime ocorreu; o local da ocorrência; objetos utilizados; e testemunhas do crime. A série histórica em que a TDH apresenta dados rastreáveis parte do ano de 2003, após a implementação do Registro Digital de Ocorrências (RDO).

Cardia, Adorno e Poletto (2003) afirmam que há vantagens e desvantagens das duas metodologias. Com relação à metodologia utilizada pelo Ministério da Saúde, os autores indicam como potencialidades a padronização nacional do registro, a amplitude, abrangendo o universo das certidões de óbitos, e o registro do local de residência das vítimas. Tais aspectos são fundamentais para conhecer as vítimas potenciais, mas são limitados quanto às informações referentes aos locais dos fatos, dos agressores e circunstâncias que levaram os fatos, aspectos em que os registros policiais da SSP/SP são bem mais completos do que os registros do Ministério da Saúde.

Em comparação entre a TDH (SSP/SP) e a TMH (IPEA), na série histórica entre os anos de 2001 e 2016 (gráfico 5, p.15), as taxas divulgadas pela SSP/SP foram em média 24.08% menores que as divulgadas pelo IPEA. Tal por vezes gera críticas à SSP/SP, que já sofreu acusações por manipular dados estatísticos²⁷, e de mudar metodologia visando diminuir as taxas²⁸. Porém, a análise das curvas do gráfico 7 mostra bastante semelhança no comportamento das taxas, principalmente a partir do ano de 2008. Cabe ressaltar ainda que a correlação entre as taxas foi de 0.998²⁹, reforçando a ideia de que a divergência de dados pode estar relacionada à diferença de metodologias adotadas pelas fontes em questão.

²⁶ <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Default.aspx>

²⁷ Informações em <https://jornalggn.com.br/noticia/estado-de-sp-e-suspeito-de-maquiar-dados-de-homicidio>.

²⁸ Informações em <https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/manobra-da-gestao-alcmin-diminui-numero-de-homicidios-em-sp-0>

²⁹ Correlação de Pearson em que 1,0 seria correlação perfeita. Resultados acima de 0,70 são considerados de correlação forte. Ou seja, o valor de 0,998 indica uma correlação próxima à perfeita.

Gráfico 7 – TMH (IPEA) e TDH (SSP/SP)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>] e da SSP/SP [<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>]

Desde abril de 2017 a SSP/SP divulga dados sobre os crimes de homicídios, mortes decorrentes de intervenção policial, e a taxa de vítimas de homicídios, entre outras ocorrências³⁰, a partir do ano de 2003, em formato editável, possibilitando a rastreabilidade dos dados pelo número do Registro Digital de Ocorrência (RDO). A SSP/SP divulga seu sítio eletrônico como “o maior portal de informações sobre segurança pública do país”³¹.

Um cenário ideal seria a possibilidade de cruzamento das informações das certidões de óbito e dos registros policiais, possibilitando uma comparação registro a registro, ou até mesmo um registro único de informações de mortes por homicídios, integrando informações médicas, sociais e policiais, porém, sobre isso até o momento só se pode especular.

Como o objetivo deste estudo é entender os fatores que influenciaram a dinâmica das taxas de homicídios no final da década de 1990 até o ano de 2016, três fatores pesam para que as análises deste estudo sejam baseadas na TMH: (1) a amplitude do período; (2) a agregação territorial; (3) e o programa em que o estudo foi produzido.

³⁰ <http://www.ssp.sp.gov.br/transparenciassp/Consulta.aspx>.

³¹ <http://www.ssp.sp.gov.br/transparenciassp/Default.aspx>.

A redução dos homicídios em SP se inicia no ano de 1999, sendo que se julgou que os dados do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, período em que a TDH não apresentou dados detalhados, são de fundamental importância para entender os fatores relacionados com a mudança na dinâmica dos homicídios.

Os homicídios são fenômenos multivariáveis, sendo que quanto mais dados contextuais puderem ser analisados, melhor a capacidade de compreensão do fenômeno. A possibilidade de desagregação territorial dos dados do SIM por DA do MSP, possibilita a relação de tais dados com os das pesquisas censitárias elaboradas pelo IBGE, visto que é possível agregar os setores censitários de acordo com a mesma fração territorial. O georeferenciamento das informações da TDH só seria possível a partir do ano de 2003, limitando a possibilidade de análise.

Os dados disponíveis para a elaboração do georeferenciamento da TDH, em que pese serem mais detalhados quanto aos locais em que os crimes ocorreram, não apresentam dados sobre a quantidade de vítimas e os locais em que elas residiam. Já os dados do SIM, como o foco da produção é a vítima, apresentam o número de vítimas e informações do DA de residência dessas. Como o estudo foi produzido em um programa de Políticas Públicas, os efeitos das intervenções estatais no contexto social acabam sendo o objeto principal de análise. Sendo assim, julgou-se que informações como o número de vítimas, situação socioeconômica, localidade de residência, informações sobre a causa morte, bem como outras informações fornecidas pelo SIM, seriam de vital importância para a análise.

Em que pese a limitação dos dados do SIM quanto às informações contextuais que envolvem cada caso de homicídio, bem como quanto ao georeferenciamento preciso e baseado no local da ocorrência, de modo geral, pelos motivos expostos, optou-se pela utilização dos dados do Ministério da Saúde para as análises deste estudo, por julgar que as possibilidades agregariam mais que as limitações.

3.3 Contextualização da TMH em SP e no MSP

O estado de São Paulo concentra aproximadamente 21.7% da população do Brasil³², e sua TMH exerce forte influência nos dados nacionais. Em análise sem a influência de SP, a TMH nacional no ano de 2016 seria de 35.72, podendo se constatar que o estado influenciou

³² Dados da Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação para o período 2000-2030 mostram que a população nacional em 2016 era de aproximadamente 206.081.432, enquanto no Estado de São Paulo era de 44.749.699, mais que o dobro da segunda Unidade da Federação mais populosa, Minas Gerais, com 20.997.560.

na redução de 15,09% da TMH nacional (gráfico 8). No ano de 1999, quando SP atingiu a TMH mais alta de sua série histórica, de 44,01, a UF influenciou no aumento de 23,53% da TMH nacional. Em SP destaca-se o MSP, que no ano de 1999 concentrava 28,69% da população do estado, sendo observados 42,1% dos homicídios, e em 2016 concentrava 24,9% da população, sendo observados 29,06% dos homicídios ocorridos no estado.

Gráfico 8 –TMH no município de São Paulo (MSP) , no estado de São Paulo (SP) e no Brasil (BR) sem a influência dos dados de SP

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Quando observada a TMH por regiões, a região Sudeste apresentou a menor taxa no ano de 2016, de 19,47 (gráfico 3, p.13). Porém, sem a influência de SP, a TMH na região Sudeste seria de 28,71, taxa maior que na região Sul, que foi de 24,76, e mais próximo da taxa nacional, que foi de 30,33. Outra observação relevante é de que a região Sudeste, sem a influência de SP, apresentou uma variação bem menor no período, sendo de 31,89 em 1996, e de 28,71 em 2016, indicando que não se pode considerar da TMH, nos patamares observados em SP, como um fenômeno característico da região Sudeste.

Gráfico 9 – TMH nas Regiões do BR, e na Região Sudeste sem SP

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Gráfico 10 – TMH nas UF no ano de 2016

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Quando comparada com as demais UF, a TMH de SP chama a atenção por ser aproximadamente 6 (seis) vezes menor do que a do estado de Sergipe em que se observou a maior taxa, e 30,8% menor do que a do estado de Santa Catarina, que se observou a segunda menor taxa. Mesmo ao se comparar as dinâmicas das taxas observadas nos cinco estados com menores TMH no ano de 2016, SP é a única UF que apresenta diminuição constante das taxas desde o ano de 2000 (gráfico 12).

O MSP, comparado com as demais capitais das UF, apresentou dados ainda mais discrepantes, sendo a menor TMH (gráfico 11), 69% menor que Florianópolis e Vitória,

capitais em que se observou a 2ª menor taxa, e aproximadamente de 14 vezes menor que Belém, em que se observou a maior TMH entre as capitais das UF.

Gráfico 11 – TMH nas Capitais das UF

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Gráfico 12 – TMH nas cinco UF em que se observaram as menores taxas no ano de 2016

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Quando se analisa a TMH do grupo mais vulnerável, homens jovens entre 15 e 29 anos, observa-se que em SP a diferença percentual entre a THM da população geral e a desse grupo, em 2016, foi de 216,64%, sendo de 10,88 para a população geral e de 34,45 para os

homens jovens³³. Entre as 27 (vinte e sete) UF, SP apresentou em 2016 a quinta menor diferença entre a THM geral e a dos homens jovens (gráfico 13). Em âmbito nacional essa diferença percentual foi de 304.22%, sendo de 30.33 para a população geral e de 122.6 para o grupo mais vulnerável.

Gráfico 13 – Percentual da diferença da TMH entre a população geral e homens jovens nas UF no ano de 2016

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do DATA SUS [<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.de>]

Ainda tratando-se do grupo dos homens jovens de 15 a 29 anos de idade, observa-se em SP, além da tendência de queda da TMH, uma tendência de diminuição da proporção, em relação à população geral, de jovens vítimas de homicídios, enquanto em âmbito nacional a essa proporção tem aumentado (gráfico 14). Cabe ressaltar que o grupo dos homens jovens de 15 a 29 anos de idade, em 1996 representava 13.25% da população do estado, e em 2016 representava 12.07%, sendo que alguns pesquisadores, como Mello e Schneider (2007), afirmam que essa redução do número de jovens em São Paulo pode ter influenciado o comportamento das taxas de mortalidade por homicídios³⁴.

³³ Ressalta-se que por se tratar de taxa por 100 mil habitantes são isolados os efeitos das variações populacionais, bem como da proporção de jovens na população.

³⁴ Será apresentada discussão dessa hipótese no item 4.1.

Gráfico 14 – Razão da TMH da população geral e de homens jovens em SP e no Brasil

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Entre os jovens, em recorte por raça, observa-se em SP que a TMH dos jovens não negros no ano de 2016 foi de 24,22, enquanto dos jovens negros³⁵ foi de 54,84, sendo 118,14% maior. Em âmbito nacional a TMH dos jovens negros é 275,83% superior a dos jovens não negros (tabela 2). Comparado com as demais UF, no estado de SP se observou a quarta menor diferença entre as taxas dos jovens negros e não negros.

Tabela 2 - TMH e diferenças percentuais entre a população geral, jovens, jovens negros e não negros no ano de 2016

	Jovens por Raça				Total TH Jov	Pop Geral	Diferença %
	Ñ Negros	Negros	Diferença %	Pop Negros %			
Brasil	49,41	185,69	275,83%	50,74%	122,60	30,33	304,22%
Rondônia	59,71	119,70	100,48%	62,48%	98,38	39,33	150,14%
Acre	52,08	183,89	253,06%	72,08%	154,79	44,45	248,24%
Amazonas	28,56	159,61	458,78%	73,00%	124,92	36,28	244,32%
Roraima	27,61	145,02	425,33%	67,10%	107,69	39,67	171,46%
Pará	39,42	221,34	461,44%	76,76%	181,27	50,85	256,47%
Amapá	19,88	258,18	1198,37%	73,94%	196,94	48,70	304,38%
Tocantins	65,05	143,34	120,35%	72,25%	124,94	37,64	231,93%
Maranhão	54,51	145,25	166,49%	76,20%	125,06	34,63	261,13%
Piauí	14,87	105,33	608,42%	73,41%	86,47	21,82	296,29%
Ceará	22,59	171,02	656,99%	66,53%	166,13	40,63	308,88%
Rio Grande do Norte	55,67	352,75	533,65%	57,72%	237,27	53,35	344,74%
Paraíba	15,16	203,74	1244,28%	58,40%	133,02	33,88	292,61%
Pernambuco	62,61	283,23	352,39%	61,79%	200,54	47,26	324,34%
Alagoas	12,52	347,07	2672,73%	66,75%	240,00	54,18	342,96%
Sergipe	52,42	376,60	618,49%	70,29%	280,62	64,66	333,99%

³⁵ Considera indivíduos declarados como pretos e pardos.

	Jovens por Raça				Total TH Jov	Pop Geral	Diferença %
	Ñ Negros	Negros	Diferença %	Pop Negros %			
Bahia	45,52	265,39	482,96%	76,27%	218,40	46,94	365,27%
Minas Gerais	43,85	130,78	198,24%	53,50%	92,03	22,01	318,14%
Espírito Santo	22,14	199,03	798,84%	56,96%	133,02	31,96	316,22%
Rio de Janeiro	71,56	253,78	254,64%	51,70%	166,73	36,38	358,31%
São Paulo	24,22	52,84	118,14%	34,63%	34,45	10,88	216,59%
Paraná	114,26	85,63	-25,06%	28,26%	107,91	27,40	293,82%
Santa Catarina	40,24	93,09	131,35%	15,35%	48,80	14,24	242,67%
Rio Grande do Sul	93,83	204,67	118,13%	16,13%	113,39	28,57	296,88%
Mato Grosso do Sul	44,49	99,28	123,17%	48,50%	71,93	25,02	187,50%
Mato Grosso	44,53	152,30	242,05%	59,98%	109,63	35,70	207,08%
Goiás	82,60	246,78	198,77%	56,54%	177,23	45,34	290,89%
Distrito Federal	35,98	141,64	293,64%	55,95%	95,35	25,53	273,47%

Fonte: elaboração própria³⁶ baseada em dados do SIM do DATASUS e do IBGE

Gráfico 15 – Proporção da TMH da população negra e para não negra em SP e BR

Fonte: Elaboração própria com dados do DATASUS

Entre os anos de 1999 e 2016³⁷, enquanto no Brasil a relação entre a TMH da população negra para a população geral cresceu 71%, em SP tal relação caiu 31% (gráfico 15). A análise combinada dos dados apresentados nos gráficos 13, 14 e 15, e na tabela 2, sugere que a redução da TMH em SP tem favorecido os grupos mais vulneráveis a letalidade violenta no Brasil, tratando-se dos homens negros com idade entre 15 e 29 anos de idade.

³⁶ As TMH por raça apresentadas nesse parágrafo foram calculadas por metodologia própria. Foram utilizados dados divulgados pelo IBGE da prox da população de 2016, porém, nesta só são divulgados dados gerais, e não por raça. Para se chegar a uma prox por raça foram utilizadas proporções percentuais observadas no CENSO 2010, aplicadas a prox da população de 2016, e com base nos números de homicídios por raça, foram calculadas as TMH por raça. A metodologia para a definição de raça foi descrita na nota (4).

³⁷ Entre os anos 1996 e 1999 os dados do SIM/DATA-SUS apresentaram inconsistências que poderiam enviesar a análise.

Gráfico 16 – TMH nas Regiões Metropolitanas, litoral e interior de SP

Fonte: Elaboração própria com dados do DATASUS

Em análise da TMH nas regiões de SP, observa-se que os homicídios se concentravam nas regiões metropolitanas e litorâneas (grafico16), sendo que a redução da TMH de SP foi bastante influenciada por reduções nessas regiões. No ano de 1999, a TMH total das regiões metropolitanas foi de 62.51, respondendo por 87% dos homicídios em SP, sendo que as regiões não metropolitanas³⁸ (interior) tinham TMH de 14.73, e respondiam por 13% da dos homicídios do estado. No ano de 2016, a TMH das regiões metropolitanas passou a ser de 11.09, respondendo por 64% dos homicídios em SP, e das regiões não metropolitanas de 9.87, passando a responder por 36% dos homicídios em SP. Observa-se que em SP não se pode falar em interiorização dos homicídios, pois mesmo nas regiões não metropolitanas a queda ainda foi considerável. O que se pode afirmar é que a queda da TMH se deu principalmente nas regiões metropolitanas, diminuindo bastante as diferenças entre estas regiões e as não metropolitanas.

Na figura 3 apresenta-se o mapa de SP, destacando-se a diferença percentual entre a média da TMH dos anos 1996 a 2000 para a média de 2012 a 2016³⁹, tendo por base as microrregiões. Das 52 microrregiões de SP, observou-se redução da TMH em 39, dentre estas, todas as situadas em regiões metropolitanas, sendo que as 14 que não reduziram se situam em

³⁸ Refere-se as demais regiões, excluindo-se as demais regiões descritas no gráfico.

³⁹ Tal modelo de análise foi adotado para se evitar choques exógenos na análise, pois os homicídios são fenômenos sociais relativamente raros, sendo que mesmo se tratando de micro regiões, eventos isolados podem enviesar a análise.

regiões não metropolitanas, ressaltando-se que todas estas historicamente já apresentavam TMH baixa.

Figura 5 – Microrregiões de SP: diferença percentual entre a média TMH entre os anos de 1996 a 2000 para a média de 2012 a 2016

Fonte: Elaboração própria por meio do software GeoDa, com base em dados do SIM/DATA-SUS

Gráfico 17 – Números absolutos de mortes por homicídios: comparação se mantidas as taxas de 1996; estimativa de vidas preservadas

* Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>] e do IBGE – Projeção da população 2000-2030.

Caso a TMH em SP tivesse apresentado uma dinâmica de estabilidade, mantendo a taxa observada em 1996, poderiam estar ocorrendo aproximadamente 16 mil homicídios no

ano de 2016, face ao observado que foi de 4.870. Em análise especulativa, o fenômeno da redução da TMH em SP pode ter significado a preservação de aproximadamente 99 mil vidas (gráfico 17).

Sendo assim, como a redução da TMH em SP é observada nas regiões metropolitanas, o foco deste estudo será o Município de São Paulo (MSP), que além de ser capital da UF, se observou dinâmica da TMH semelhante a das regiões metropolitanas (gráfico 6, p.15). Outro aspecto que foi considerado para que se focasse o estudo no MSP foi à desagregação territorial da THM até o Nível de Distritos Administrativos (DA) e a possibilidade de compartilhamento com outros indicadores produzidos pelos dados dos censos do IBGE, o qual também se utiliza dos DA para o agrupamento dos setores censitários.

O MSP é dividido em 96 DA com população média de 117.224 habitantes, sendo 95 considerados urbanos, e apenas um, tratando-se de Engenheiro Marsilac, no extremo Sul do MSP, considerado rural e menos populoso, com 8.258 habitantes. Por tratar-se de um *outlier*, este DA será excluído de algumas análises para evitar enviesamento.

Os indicadores de análise descritiva, e exploratória espacial por DA do MSP (gráficos 18 a 21) foram calculados com base nos dados dos anos 2000, 2010 e 2016, devido à limitação da temporalidade do indicador socioeconômico (IDHM). Para a TMH, tratando-se os homicídios de fenômenos com frequência relativamente baixa para alguns DA, optou-se por utilizar médias trienais para os indicadores exploratórios espaciais, sendo que para o ano 2000, média entre os anos 1999 e 2001, para 2010 se seguiu a mesma lógica, e para 2016, a média entre os anos de 2014 e 2016, com a finalidade de se evitar o enviesamento por choques exógenos.

Gráfico 18 – Box Plot da TMH no ano 2000

Gráfico 19 – Box Plot da TMH no ano 2010

Gráfico 20 – Box Plot da TMH no ano 2016

Gráfico 21 – Box Plot da variação da TMH entre os anos 2000 e 2016

*Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo – SMS-SP

Em análise exploratória espacial observa-se que a TMH de referência para o ano 2000 nos DA do MSP apresentou I Moran's 0.564, (gráfico 22), considerado alto. O mapa LISA (figura 6) indicou três padrões de espaciais: dois indicando autocorrelação de TMH alta, tratando-se das periferias das regiões leste e sul; e um indicando autocorrelação espacial de TMH baixa, tratando-se da região sudoeste do MSP. Tais indicadores para os anos 2010 e 2016 mostram manutenção dos padrões espaciais, porém, com mudanças significativas nas suas características, as quais serão investigadas ao longo deste estudo.

Gráfico 22 - Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2000

Figura 6 – Mapa LISA da TMH do ano 2000

Gráfico 23 - Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2010

Figura 7 – Mapa LISA da TMH do ano 2010

Gráfico 24- Diagrama de espelhamento do I Moran's da TMH do ano 2016

Figura 8 – Mapa LISA da TMH do ano 2016

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo – SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS.

4 ESTUDOS SOBRE A REDUÇÃO DA TMH EM SP

A relevância da redução da TMH em SP fez com que diversos pesquisadores de diversas áreas, tais como economia, antropologia, sociologia, saúde, entre outras, desenvolvessem estudos dedicados a entender o fenômeno. Neste capítulo serão apresentados os estudos mais relevantes encontrados, uma análise sobre suas potencialidades e limites, e uma proposta de novos olhares.

4.1 Mudanças na estrutura etária

Alguns pesquisadores, tais como Mello e Schneider (2007), Borges (2008), Araujo Jr e Shikida (2011), Cerqueira e Moura (2014), todos esses da área da economia, os quais se utilizando de métodos econométricos, dedicaram-se a abordar o fenômeno dos homicídios no Brasil sob a ótica das mudanças na estrutura etária da população.

Os estudos desses pesquisadores partem da constatação empírica de que os grupos jovens, principalmente entre 15 e 24 anos, tendem a ser mais vulneráveis a criminalidade e a vitimização por homicídios (gráfico 13, p.55). No ano de 1999 38,86% das vítimas de homicídio em SP, e 35,25% no MSP, pertenciam ao grupo etário entre 15 e 24 anos. Levitt (1999) afirma que:

A relação entre idade e envolvimento criminal, no nível do indivíduo, é uma das relações mais conhecidas e robustas em toda a criminologia (Blumstein et al., 1986; Goring, 1913; Wilson e Herrnstein, 1985) sendo o precursor Quetelet (1831). Há um aumento acentuado no envolvimento criminal com o início da adolescência, seguido por um declínio constante com a idade. As idades principais para o envolvimento criminal são aproximadamente entre 15-24 (p.583).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, observa-se na população de SP e de sua capital a redução da proporção do peso dos grupos etários mais jovens. Pesquisadores como Mello e Schneider (2007) e Cerqueira e Moura (2014) argumentam que a medida que ocorre em uma população a redução da proporção do número de jovens, como estes exercem um peso maior na composição da TMH, a TMH tenderia a reduzir nessa população.

Mello e Schneider (2007) afirmam que “a dinâmica demográfica tem um papel significativo para explicar a dinâmica dos homicídios, depois e antes de 2000” (p.20). Tal afirmação é fundamentada pelos autores por meio de estudo que relaciona a diminuição de homens jovens na faixa etária de 15 a 24 anos com a diminuição da TMH.

Os pesquisadores argumentam no estudo que “as taxas de homicídio e a porcentagem de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos andam juntas ao longo do tempo” (p.23), pois “a proporção de jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos cresce até 2000, para depois diminuir; os homicídios seguem a mesma dinâmica” (p.26). Analisando dados do ano de 1991 a 2005, de acordo com a metodologia apresentada pelos autores “o aumento de 1% na proporção de jovens entre 15 e 24 anos causa o acréscimo de 3.27% nos homicídios”, e ao final do estudo concluem que “as estimativas mais conservadoras mostram que as alterações na estrutura etária respondem por aproximadamente 50% da variação nos homicídios” (p. 29) em SP.

Cerqueira e Moura (2014), em que pese defenderem que a estrutura demográfica é um fator que influencia fortemente as taxas de homicídios, inclusive citando o estudo de Melo e Schneider (2007), em estudo que abarca a TMH em âmbito nacional, concluem que:

Analizando o papel da mudança na estrutura demográfica sobre a evolução dos homicídios entre 1991 e 2010, viu-se que, nesse período, a porcentagem dos jovens de 15 a 29 anos diminuiu de 28,1% para 26,9%, o que corresponde a uma queda de 4%. Pelo modelo estimado, esta redução deveria implicar uma diminuição de 8% na taxa de homicídios; no entanto, como esta aumentou cerca de 30%, conclui-se que outros fatores condicionantes da letalidade atuaram no sentido contrário (p.365).

Os autores afirmam que, sendo observada somente a influência da demografia, a TMH observada em âmbito nacional deveria apresentar uma tendência de queda a partir do ano de 2010, e que no ano de 2016 deveria estar entre de 23 a 24 por 100 mil habitantes (gráfico 25). Mostrou-se neste estudo (gráfico 1, p.12) que tal expectativa não se concretizou, e o que se observa é o contrário, a TMH no BR continuou a subir, mesmo com o envelhecimento da população.

Gráfico 25 – Estimativa do efeito da dinâmica demográfica na TMH

Brasil: efeito da dinâmica demográfica sobre a taxa de homicídios
(1991-2050)
(Mortes por 100 mil habitantes)

Fonte: Cerqueira e Moura (2014)

A metodologia utilizada por Mello e Schneider (2007) é submetida à análise crítica por Araujo Jr e Shikida (2011), os quais propõem uma revisão das conclusões apresentadas por aqueles autores.

Esses autores afirmam que Melo e Schneider (2007) efetuam a análise com base em “regressões que exploram a característica de painel dos dados, em que o logaritmo da taxa de homicídios é o regressando e o logaritmo do percentual da população com idade entre 15 e 24 anos é o regressor” (p.87), que é “um erro conceitual e de interpretação atribuir esse efeito específico observando somente um grupo etário” (p.88), e que dessa forma, Mello e Schneider (2007) “superestimam o efeito da demografia” (p.95). Os autores defendem que para uma análise do real efeito de mudanças demográficas sobre as taxas de homicídios, deveria se “estudar o que ocorre para toda a distribuição etária da população” (p.89).

Araujo Jr e Shikida (2011), com dados do DATASUS entre os anos de 1996 e 2007, em estudo completo analisando todas as faixas etárias, os autores concluem que “a contribuição das alterações na estrutura etária sob as taxas de homicídios é nula” (p.95). Replicando a metodologia aplicada por Mello e Schneider (2007), os autores concluem que os dados apresentados por aqueles são “a contribuição total (idade/mortalidade) e específica de determinado grupo etário”. Os autores aplicam sua metodologia a todas as UF (tabela 3), e concluem que as mudanças nas características etárias da população são anuladas por mudanças na contribuição de cada grupo etário na composição da TMH da população.

Tabela 3 – Efeito das mudanças das características etárias nas UF: resultados de Araujo Jr e Shikida (2011)

UF	Taxa de Homicídios 1996	Variação da Taxa de Homicídios	Contribuição de alterações na Estrutura Etária	Contribuição de alterações na Função Mortalidade
BR	24.83	0.37	0.87	-0.50
SP	36.30	-21.34	0.02	-21.36
RJ	60.24	-20.12	-1.56	-18.56
MG	7.36	13.45	0.35	13.09
ES	42.82	10.74	1.56	9.18
PR	15.31	14.29	0.41	13.89
SC	8.30	2.15	0.39	1.75
RS	15.24	4.38	0.30	4.08
BA	15.03	10.63	1.61	9.02
MA	6.73	10.70	1.39	9.31
AL	28.19	31.42	2.28	29.14
SE	14.71	11.16	1.29	9.87
RN	9.29	9.97	1.11	8.87
PB	19.03	4.55	1.79	2.76
PE	40.89	12.19	2.76	9.44
PI	4.72	8.52	0.98	7.54
CE	12.99	10.24	1.53	8.71
RO	24.56	2.80	2.27	0.52
AC	21.15	-2.25	1.27	-3.51
AM	18.92	2.06	1.28	0.78
RR	43.60	-15.67	1.87	-17.54
AP	43.40	-16.54	1.00	-17.54
PA	12.54	17.87	1.84	16.02
TO	12.22	4.26	1.42	2.84
MT	29.57	1.08	2.25	-1.17
MS	37.81	-7.82	1.64	-9.47
GO	15.64	8.78	0.64	8.13
DF	38.36	-4.88	-0.67	-4.21

Fonte: Araujo Jr e Shikida (2011, p.96); Dados referentes ao período de 1996 a 2007.

Estudos como o de Fox (1996) tentaram prever uma onda de aumento de crimes nos EUA entre o final da década de 1990 e no início de 2000, dada a previsão de aumento da população jovem nesse período, relacionando os efeitos das mudanças demográficas às taxas de criminalidade, em especial de homicídios. Já Levitt (1999) contraria Fox, argumentando que as mudanças demográficas têm efeito bastante limitado nas taxas de criminalidade nos EUA. A onda de crimes anunciada do Fox não ocorreu, e empiricamente os indicadores de criminalidade nos EUA apresentaram forte redução a partir do final da década de 1990 (LEVITT, 2004).

4.1.1 Contribuições e limites dos estudos sobre as influências das mudanças na estrutura etária

A estrutura etária da população é importante para se entender os grupos vulneráveis à vitimização por homicídio, porém, há dissenso entre pesquisadores que se dedicam a estudar a influência de mudanças nas características desses grupos na dinâmica da TMH.

Podem-se pontuar dois fatores que limitam os estudos que argumentam que as mudanças na composição etária da população de SP exerceram forte influência na redução da TMH: o fato do envelhecimento da população não ocorrer só em São Paulo e a decomposição da diminuição da contribuição dos jovens na TMH.

Como afirma Camarano (et al, 2014), atualmente ocorre no Brasil um processo de “mudança nos pesos dos vários grupos de idade no total da população” (p.99), no caso, observando-se a diminuição do peso dos grupos mais jovens, caracterizando o envelhecimento populacional. Esse processo deveria levar à diminuição dos homicídios em todo o país a partir do ano de 2010 (Cerqueira e Moura, 2014). Porém, como foi relatado no capítulo 2 deste estudo, tal redução ocorre de forma consistente somente em SP. Caso as mudanças nas características demográficas exercessem papel relevante na redução da TMH de SP, em até 50 % como afirmam alguns autores (Mello e Schneider, 2007; Borges, 2008), por que em nenhuma outra UF se observa tal tendência de redução? Mello e Schneider (2007) afirmam que SP sofreu esse processo de envelhecimento antecipado, aproximadamente 10 (dez) anos antes das demais UF, porém, mesmo após esse período as previsões elaboradas pelos pesquisadores não se confirmaram no país e nas UF.

Os estudos de Mello e Schneider (2007) e de Cerqueira e Moura, (2014) adotam como base o ano de 1991, e fixa a contribuição dos grupos etários na TMH daquele ano, o que na prática não ocorre, pois no em SP se observa redução da proporção de grupos etários jovens na população, observando-se também a redução da participação do peso destes grupos na composição da TMH. Conforme afirmam Araujo Jr e Shikida (2011), em SP se observa um deslocamento da participação dos homens jovens na TMH para os grupos etários com mais idade, fator relevante que não é abordado nas pesquisas de Mello e Schneider (2007) e de Cerqueira e Moura (2014).

Sendo assim, para este estudo se julgou a metodologia de Araujo Jr e Shikida (2011) mais completa e adequada para análise dos efeitos das mudanças das estruturas etárias na TMH neste estudo, pois apresenta um potencial maior de compreensão da influência das mudanças das características dos grupos etários na composição da TMH.

4.1.2 Proposta de análise

Para esta análise se utilizou da metodologia proposta por Araujo Jr e Shikida (2011), aplicando-a aos dados entre os anos de 1999 e 2016 para SP e MSP. No ano de 1999 tanto em

SP como no MSP se observou o pico da TMH. No mesmo ano o grupo etário dos jovens entre 15 e 24 anos atingiu a proporção mais alta em SP, sendo que o mesmo fato ocorre no MSP no ano seguinte⁴⁰, em ambos os casos representando 19,3% da população total, passando essa proporção a diminuir a partir de então. Os pesquisadores propõem a decomposição do peso e da TMH de cada grupo etário no início e no final do período, e após, mensurar a contribuição das alterações na estrutura etária e a contribuição de mudanças na função mortalidade, tratando-se dos pesos das faixas etárias na composição da TMH. Sendo assim, os pesquisadores propõem as seguintes equações:

- sendo:

TMH – Taxa de mortalidade por homicídio do ano;

PGE – Peso proporcional de cada grupo etário na TMH

TMHg – Taxa de mortalidade por homicídio específica do grupo;

- Para compor a taxa:

$$TMH = \sum PGE * TMHg$$

- Para a variação da taxa:

$$\Delta = TMH^{16} - TMH^{99} = \sum PGE^{16} * TMHg^{16} - \sum PGE^{99} * TMHg^{99}$$

- Para decomposição das taxas:

$$\Delta = \sum (PGE^{16} - PGE^{99}) [(TMHg^{16} + TMHg^{99})/2] + \sum (TMHg^{16} - TMHg^{99}) [(PGE^{16} + PGE^{99})/2]$$

- Em que:

$\sum (PGE^{16} - PGE^{99}) [(TMHg^{16} + TMHg^{99})/2]$ é a contribuição da composição etária;

$\sum (TMHg^{16} - TMHg^{99}) [(PGE^{16} + PGE^{99})/2]$ é a contribuição de alteração dos pesos das faixas etária na taxa de mortalidade.

⁴⁰ No ano de 1999 o MSP estimava-se que 19,2% da população do MSP se encontrava na faixa etária entre 15 e 24 anos de idade, e em 2000 19,3%.

Tabela 4 – Decomposição dos pesos dos grupos etários, mensuração da contribuição das alterações nas estruturas etária e nas funções mortalidade em SP e no MSP⁴¹

Grupo Etário	SP 1999		SP 2016		PGE16 - PGE99	(TMHg16 + TMHg99)/2	Contribuição de alterações na Estrutura Etária	TMHg16-TMHg99	(PGE16 + PGE99)/2	Contribuição de alterações na Função Mortalidade
i	PGEi	TMHgi	PGEi	TMHgi						
0 a 4	0,087	1,094	0,063	0,739	-0,024	0,916	-0,022	-0,354	0,075	-0,027
5 a 14	0,194	2,847	0,140	0,528	-0,054	1,687	-0,091	-2,319	0,167	-0,387
15 a 24	0,193	88,874	0,156	19,745	-0,037	54,310	-2,012	-69,129	0,174	-12,062
25 a 34	0,174	80,725	0,166	18,042	-0,008	49,384	-0,404	-62,683	0,170	-10,652
35 a 44	0,144	47,967	0,154	14,186	0,010	31,076	0,308	-33,781	0,149	-5,042
45 a 54	0,093	29,313	0,130	9,856	0,037	19,585	0,727	-19,457	0,112	-2,175
55 a 64	0,060	17,331	0,099	5,800	0,040	11,565	0,460	-11,531	0,080	-0,917
65 a 74	0,037	8,744	0,056	4,661	0,019	6,702	0,127	-4,083	0,047	-0,190
75 e +	0,018	8,016	0,035	4,236	0,017	6,126	0,104	-3,780	0,026	-0,099
43,005 10,650 Δ = -32,35					-0,803 -31,552 Δ = -32,35					
Grupo Etário	MSP 1999		MSP 2016		PGE16 - PGE99	(TMHg16 + TMHg99)/2	Contribuição de alterações na Estrutura Etária	TMHg16-TMHg99	(PGE16 + PGE99)/2	Contribuição de alterações na Função Mortalidade
i	PGEi	TMHgi	PGEi	TMHgi						
0 a 4	0,085	1,136	0,070	0,494	-0,016	0,815	-0,013	-0,642	0,077	-0,050
5 a 14	0,167	4,625	0,124	0,829	-0,043	2,727	-0,118	-3,795	0,146	-0,554
15 a 24	0,192	130,097	0,148	25,113	-0,045	77,605	-3,458	-104,985	0,170	-17,856
25 a 34	0,176	121,754	0,173	15,137	-0,003	68,446	-0,212	-106,616	0,175	-18,622
35 a 44	0,148	65,100	0,161	12,295	0,012	38,697	0,479	-52,805	0,155	-8,161
45 a 54	0,104	35,497	0,130	8,913	0,026	22,205	0,571	-26,584	0,117	-3,118
55 a 64	0,063	21,406	0,100	4,704	0,037	13,055	0,485	-16,701	0,082	-1,367
65 a 74	0,041	8,344	0,058	2,650	0,018	5,497	0,098	-5,694	0,049	-0,282
75 e +	0,022	8,307	0,036	1,935	0,013	5,121	0,069	-6,372	0,029	-0,184
62,595 10,302 Δ = -52,29					-2,100 -50,193 Δ = -52,29					

Fonte: elaboração própria, seguindo metodologia sugerida por Araujo Jr e Shikida (2011); com base no SIM/MS, SIM/PRO-AIM – CEInfo –SMS-SP, IBGE Estatísticas Preliminares dos anos para anos intercensitários (1999), e projeção da população 2000 – 2030.

Quanto ao estado de SP, os dados das tabelas 4 mostram que a variação na taxa de mortalidade por homicídio entre os anos de 1999 e de 2016 foi de -32.25 pontos da taxa. A decomposição das diferenças entre as TMH dos grupos etários e seus respectivos pesos na composição da TMH da população mostram que a contribuição das alterações na estrutura etária foi de 0.803 pontos, representando 2.48% da redução, enquanto a contribuição das alterações no peso de cada faixa etária na composição da TMH foi de 32.29 pontos, representando 97.52% da redução observada no período.

⁴¹ Os dados de pessoas mortas por homicídios sem informação de idade não entraram no cálculo, sendo que tais dados no ano de 1999 representaram em SP 1,13 da taxa, e no MSP 1,18, e em 2016, 0,23 e 0,18 pontos na taxa respectivamente.

Quanto ao MSP, os dados das tabelas 4 mostram que a variação na taxa de mortalidade por homicídio entre os anos de 1999 e de 2016 foi de -52,29 pontos da taxa. A decomposição das diferenças entre as TMH dos grupos etários e seus respectivos pesos na composição da TMH da população mostram que a contribuição das alterações na estrutura etária foi de 2.1 pontos, representando 4.02% da redução, enquanto a contribuição das alterações no peso de cada faixa etária na composição da TMH foi de 50.29 pontos, representando 95.98% da redução observada no período.

Com base na metodologia proposta por Araujo Jr e Shikida (2011), com revisão do período, de 1996 a 2007 naquele e de 1999 a 2016 neste, conclui-se que a diminuição da proporção do número de jovens em SP influenciou em 2.48% no total da redução da TMH observada no período. A redução na TMH de SP entre 1999 e 2016 foi de 75.23%, sendo que destes, 1.86% pode ser atribuído diretamente às mudanças na estrutura etária. Quanto ao MSP, observou-se redução da TMH de 83.71% no período, sendo que desses, 3.25% pode ser atribuídos diretamente às mudanças na estrutura etária.

Em análise por meio da autocorrelação espacial da redução percentual dos jovens entre 15 e 24 anos de idade nos DA do MSP, o I Moran's foi 0,71 (gráfico 26), indicando autocorrelação relevante. Observa-se que a redução dos jovens ocorreu principalmente nos DA da região sudoeste do MSP, indicados no mapa do LISA (figura 9) por padrão baixo-baixo⁴², enquanto nos distritos periféricos a redução foi menor, indicada pelo padrão alto-alto, evidenciando padrões espaciais diferentes entre centro e periferia. Tais indicadores sugerem que a redução da população jovem ocorreu de forma mais robusta nos DA centrais. Esse fator levanta a hipótese de que nos DA centrais o envelhecimento da população pode ter exercido maior influência sobre a dinâmica da TMH.

A indicação de correlação e de padronização espacial poderia ser objeto de análise específica, porém, para o escopo deste estudo e por economia de recursos, optou-se em indicá-la, o que já auxilia na compreensão da influência das mudanças nas características etárias da população na TMH, podendo essa análise ser retomada em estudos futuros.

⁴² Devido o sinal negativo da percentual, indicando alta redução.

Gráfico 26- Diagrama de espelhamento do I Moran's da variação percentual da população de jovens nos DA do MSP entre os anos de 1999 e 2016

Figura 9 – Mapa LISA da variação percentual da população jovem nos DA do MSP entre os anos de 1999 e 2016

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Fundação SEADE de projeção para os anos Fundação SEADE, 1996 a 2020, extraídos do Tabnet do DATASUA para o MSP

De modo geral, observa-se a diminuição do número de jovens, porém, a diminuição da contribuição deste grupo na composição da TMH de SP é compensada pelo aumento da contribuição dos demais grupos etários na composição da taxa, o que reduz os efeitos do envelhecimento da população na dinâmica da TMH, esperados por alguns pesquisadores.

Mesmo com a mudança do período de análise se chegou a conclusões bastante semelhantes às de Araujo Jr e Shikida (2011), de que a influência que as mudanças nas características dos grupos etários exercem na TMH, no caso de SP e do MSP, é bastante limitada.

4.2 Atuação da facção criminosa PCC

Os autores que estudam a redução da taxa de homicídios em SP pela ótica da atuação da facção criminosa PCC (FELTRAN, 2008; DIAS, 2011; BIRDEMAN et al 2014), apoiam-se de modo geral em três premissas: (1) que em SP as relações informais no “mundo do crime”⁴³ (FELTRAN, 2008) passaram a ser reguladas por regras impostas por esta facção,

⁴³ De acordo com Feltran (2008, p.31) “conjunto de códigos sociais, sociabilidades relações objetivas e discursivas que se estabelecem, prioritariamente no âmbito local, em torno dos negócios ilícitos do narcotráfico, dos roubos, assaltos e furtos.

devido à concentração de poder de forma hegemônica⁴⁴; (2) que a facção criminosa passou a atuar como instância reguladora de conflitos interpessoais nos territórios em que exercia forte influência, pois as mortes passaram a ser discutidas em espécies de “julgamentos” entre membros da organização criminosa; (3) e que esses dois mecanismos teriam operado para a redução dos homicídios em SP.

Manso (2012) concorda com a operação desses mecanismos, mas argumenta que a atuação do PCC é consequência, e não causa da redução dos homicídios, os quais passaram a reduzir em função da política de segurança pública implementada em SP. Justus et al (2016), em estudo baseado em dados quantitativos e correlação espacial não encontram evidências de que o crime organizado possa ter influenciado na redução dos homicídios.

Há outros estudos em que se argumentam pela validade da hipótese do PCC ter reduzido a TMH em SP, porém, a seleção foi baseada nas estratégias metodológicas adotadas pelos pesquisadores, sendo: Feltran (2008) e Dias (2011) são pioneiros nas etnografias, a do primeiro em um bairro periférico do MSP, a segunda no interior de presídios; Manso (2012) por efetuar revisão bibliográfica, entrevistas, e ter apresentado uma variação na hipótese; Birdeman et al (2014) por efetuar análise de dados predominantemente quantitativos e propor um percentual de efeito da influência da “pax monopolista”; e Justus et al (2016) por não encontrar evidências que sustentassem a hipótese de que a atuação do crime organizado foi o principal fator na redução da taxa de homicídios. Dessa forma se pretende apropriar de diferentes pontos de vista para uma análise crítica e enriquecedora sobre o tema.

Feltran (2008) apresenta estudo etnográfico desenvolvido por meio de imersão, entre os anos de 2005 e 2007, no bairro de Sapopemba⁴⁵, situado na periferia da região Leste do MSP, intermediada pelo Centro de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes “Mônica Paião Trevisan” – CEDECA, organização social voltada para a proteção de jovens no bairro. O estudo trata “das tensões, mediadas por muitos sujeitos, que emergem do contato entre a população jovem de Sapopemba e o mundo público” (2008, p. 25), este se tratando de “um espaço de visibilidade, circulação e confronto de discursos, em que se disputa e exerce poder” (op cit). Os procedimentos utilizados pelo autor são o de entrevistas, partindo de jovens com o

⁴⁴ Pesquisadores como Dias (2011) e Birdeman (2014) utilizam-se do termo monopólio do “mundo do crime” (ver nota 43). Neste estudo julgou-se mais adequado o termo “hegemonia” para definir a forma de atuação da facção criminosa PCC, pois não há evidências de atuação monopolística, mas indícios de atuação hegemônica no atacado de drogas, e de rede em grandes empreendimentos criminosos, como roubos a bancos e empresas transportadoras de valores.

⁴⁵ Cabe aqui uma nota esclarecendo o que o pesquisador foi morador por 24 anos de bairro limítrofe, precisamente há quatro quarteirões de distância, e que trabalhou seis anos na região, conhecendo o CEDECA e sua fundadora, inclusive participando, profissionalmente, de reuniões no interior do centro.

envolvimento com o “mundo do crime”, bem como de familiares e outras pessoas próximas a eles, de observação participante das rotinas do CEDECA e das relações dos moradores do bairro.

Com relação à redução dos homicídios em SP o ator argumenta que:

[...] a maior presença do PCC no comando do mundo do crime, em Sapopemba a partir de 2003, e em diversas outras periferias urbanas, é marcada pela diminuição da taxa de homicídios, graças à normatização do “proceder” e ao estabelecimento de julgamentos internos, que impedem que homicídios sejam praticados sem anuência de lideranças. (2008, p.134).

Dias (2011) apresenta estudo dedicado à dinâmica e à estrutura da “organização criminal”⁴⁶ PCC, elaborado por meio de pesquisa de campo com imersão⁴⁷ em 03 (três) presídios, valendo-se de técnicas como observação participante e entrevistas. Em seu estudo Dias afirma que a facção criminosa PCC passou a “exercer um rigoroso controle social sobre a população carcerária”, e que esse estaria “fortemente atrelado à monopolização dos instrumentos e dos meios de coerção física” (p.20) pela organização criminosa no interior das prisões, sendo que a consolidação de tal controle em boa parte do sistema carcerário paulista teria ocorrido entre os anos de 2001 e 2003 (p.297).

O controle social exercido pelo PCC seria praticado por meio da “disciplina” da organização criminosa, a qual parte de princípios como o autocontrole das emoções, ponderação no uso de drogas, e prevalência dos debates nas mediações de conflitos (DIAS, 2011). A disciplina é exigida com maior rigor dos integrantes que exercem funções de liderança, os quais só chegam a esta posição após demonstrarem comportamento exemplar nesse sentido, o que os habilitaria a cobrar comportamento semelhante dos demais integrantes. A autora afirma que:

A imposição da paz é o resultado da expansão e consolidação de um poder monopolista, a partir do qual emergem formas complexas e variadas de controles sociais, que incidem sobre a conduta e o comportamento das pessoas a ele submetidas (p.311).

Sobre a influência do PCC na redução dos homicídios em SP, Dias (2011) afirma que a lógica observada nas prisões aplica-se fora delas ao “mundo do crime”, instância em que o PCC exerce hegemonia, e por meio da mesma disciplina imposta aos seus integrantes nas prisões, exerce a pacificação social nos territórios em que exerce domínio. A “ausência de

⁴⁶ A autora prefere valer-se desse termo ao invés de facção ou organização criminosa.

⁴⁷ A imersão ocorreu nas áreas de administração dos presídios, e não nas de convívio dos presos. As entrevistas foram realizadas em locais entre a administração e a área de convívio.

credibilidade das instituições do sistema de justiça criminal” (p.325), sobretudo das instituições policiais, teria aberto espaço para a ampliação do PCC como instância reguladora de conflitos fora das prisões.

Manso (2012), em estudo baseado em entrevistas e revisão bibliográfica, discorda parcialmente de Feltran e Dias com relação à influência do PCC na redução das taxas de homicídios em SP, afirmando que o PCC não é causa, mas consequência da redução dos homicídios, figurando como “mais um instrumento de controle, usado pela sociedade saturada de violência, para ampliar as oportunidades de escolhas não violentas” (p.39) na resolução dos conflitos interpessoais, sendo estes a principal causa dos homicídios, como já aponta Lima (2000).

A tese de Manso (2012) se apoia na teoria da ação situacional, a qual incorpora elementos de controle, como os efeitos dissuasão e incapacitação, e elementos morais, como a capacidade de autocontrole dos indivíduos, para explicar o crescimento e a queda dos homicídios em SP. O autor afirma que a cultura do homicídio foi disseminada nas periferias de São Paulo nas décadas de 1960 e 1970 por meio da atuação dos grupos de extermínio, integrados por policiais. Ocorria uma espécie de aceitação por parte de sociedade, e conivência das instituições, de que a prática de homicídios seria uma opção para solução de problemas de criminalidade, seja pela atuação de grupos de extermínio, ou por conflitos interpessoais entre criminosos. A atuação desses grupos passou a ser mitigada nas décadas de 1980 e 1990 por meio de mudanças nas instituições policiais, porém, nestas décadas passam a protagonizar nas práticas homicidas a figura dos “matadores”, agora não mais policiais, mas criminosos envolvidos em ciclos de vingança e solução de conflitos interpessoais por meio da prática homicida.

Para Manso (2012) a inércia, ou estabilidade (SOARES, 2008; JUSTUS, 2008), do crescimento das taxas de homicídios é quebrada devido às mudanças implementadas principalmente na PMESP, que muda substancialmente seu padrão de atuação a partir do final da década de 1990⁴⁸. O PCC surge como alternativa após se consolidar no atacado do tráfico de drogas, o que só ocorre no ano de 2006, “quando a queda (da TMH) em São Paulo já vinha em ritmo acelerado” (MANSO, 2012, p.38).

Sendo assim, de acordo com Manso, o PCC surge como opção de instância mediadora de conflitos nos territórios em que essa facção passa a exercer domínio, após a atuação estatal

⁴⁸ Os argumentos do autor nesse sentido serão retomados, e melhor trabalhados, no item 4.5 deste estudo.

ter inviabilizado a escolha homicida, e as pessoas de modo geral não aceitarem mais a prática homicida como alternativa para a solução de conflitos, e não por um eventual interesse, intensão, ou atuação da facção criminosa.

Birdeman et al (2014), em estudo econométrico, parte da premissa de que a atuação monopolista⁴⁹ de uma organização criminosa no “mercado do crime” reduziria os crimes. O autor afirma que “evidências etnográficas sugerem que o PCC administrou a justiça em áreas conhecidas por fragilidade social e ausência do Estado, as Favelas” (p.3). Sendo assim, baseia-se em informações do disque-denúncia⁵⁰, entre os anos de 2005 e 2009, considerando que a partir da primeira denúncia em determinada favela, esta estaria sobre o domínio do PCC. Ao aplicar regressão Birdeman conclui que as favelas em que foram identificadas denúncias com menção ao PCC tiveram menos homicídios (entre 9,7% e 16,3% dependendo dos controles aplicados). Já quanto aos crimes contra o patrimônio, não foi possível constatar relação entre a presença do PCC e a diminuição de tais crimes.

JUSTUS et al (2016) apresenta cinco fatos incompatíveis com a hipótese de que a facção criminosa PCC teria influenciado na redução dos homicídios em SP, sendo: (1) a queda dos homicídios não se deu somente em áreas dominadas pelo PCC, mas sim de forma generalizada em 500 dos 645 municípios de SP; (2) a taxa de homicídios começou a cair em 1999, muitos anos antes de facção ter se consolidado fora dos presídios, o que ocorreu em 2006; (3) os homicídios não foram os únicos crimes a cair no período, sendo observada quedas robustas também nos crimes patrimoniais de baixa subnotificação, como roubo a veículos e principalmente latrocínios; (4) a redução dos homicídios não atingiu somente pessoas com propensão a se envolverem com ações criminosas e residentes de áreas que supostamente seriam controladas pelo PCC, tratando-se neste caso de jovens, com baixa escolaridade, do sexo masculino, moradores de periferias, mas de modo geral, em populações com características diversas; (5) a maior parte dos homicídios estão relacionados a conflitos interpessoais (LIMA, 2000; GAWRYSZAWSKI et al, 2005).

Apontados os fatos incompatíveis com a hipótese da influência do PCC na redução dos homicídios, Justus et al (2016) testam a tal hipótese mensurando a presença e força do PCC nos municípios de SP por meio de proxy baseada no número de ataques perpetrados pela facção criminosa no ano de 2006 nos municípios, ponderado por 100 mil habitantes. Essa proxy ainda foi validada por meio de correlação com denúncias de tráfico de drogas nos

⁴⁹ Conforme trata o autor. Ressalta-se que neste estudo utiliza-se do termo “hegemonia” ao invés de “monopólio”.

⁵⁰ Canal de recebimento de denúncias anônimas da SSP/SP por meio do telefone 181.

municípios, apresentando correlação de 0,9. A premissa seria a de que se o PCC influenciou na redução dos homicídios em SP, esta queda deveria ser maior nos municípios em que o PCC tivesse mais força.

Após aplicar regressão múltipla, com as médias das taxas de homicídios em dois momentos, como variável dependente, variáveis de controles como *proxy* da presença e força do PCC, renda familiar, proporção de jovens, urbanização, desemprego, consumo de álcool, posse de armas, guardas municipais, lei seca e implementação do sistema INFOCRIM. Tanto a taxa de homicídios como as variáveis de controle foram consideradas em dois momentos, as médias entre os anos de 2002 e 2005, e de 2007 a 2010. Os autores não encontram “evidências estatísticas de que a presença e força do PCC tenha tido algum papel na variação da taxa de homicídios no período analisado” (p.15).

4.2.1 Contribuições e limites dos estudos sobre a influência do crime organizado

A etnografia de Feltran (2008) é bastante rica na descrição da violência nas relações sociais, políticas, e principalmente, nas relações interpessoais entre os jovens do bairro de Sapopemba, periferia da região Leste do MSP. Uma característica bastante relevante deste estudo é que o período de imersão e coleta das entrevistas ocorre entre os anos de 2005 e 2007, no final pico da redução da taxa de homicídios⁵¹, passando pela noite de 12 de maio de 2006⁵², em que a facção PCC orquestrou atentados violentos contra agentes e órgãos públicos, principalmente os relacionados à segurança pública, como o autor descreve em subtítulo do Capítulo 5 da Tese.

Presume-se que, se a atuação da facção criminosa foi o fator determinante para a redução da taxa de homicídios em SP, como argumenta Feltran (2008), a facção deveria figurar como parte na mediação e regulação dos conflitos violentos entre os jovens da periferia do MSP, portanto, deveria ser citada nas entrevistas coletadas pelo autor, tendo em vista o período da pesquisa. Porém, a única citação nas entrevistas dos jovens e seus familiares, envolvidos direta ou indiretamente com o “mundo do crime”, que versa sobre uma eventual regulação das mortes por homicídios por uma facção criminosa, é na entrevista de “Pedro” (Capítulo 1), o qual afirma que o primo foi submetido a um julgamento informal,

⁵¹ O pico de redução da TMH em SP ocorreu entre os anos de 1999 e 2008. Ver gráfico5.

⁵² Cabe aqui a observação de que o autor deste estudo também estava trabalhando na periferia do MSP na data, porém, de efetivo serviço, na função de Comandante de Força Patrulha, responsável por aproximadamente 80 (oitenta) policiais militares nos bairros de Cidade Tiradentes, Guaianases e Parque do Carmo. Sofremos um atentado mas não tivemos nenhum policial ferido.

chamado pelo entrevistado de “debate”, por ter matado o filho de um traficante de drogas, e o resultado do julgamento é a morte de seu primo, ou seja, a facção criminosa produzindo mais um homicídio. O riquíssimo depoimento de “Pedro” é recheado de relatos pessoais de conflitos violentos, tentativas de homicídios e agressões sem qualquer mediação ou regulação de alguma facção criminosa.

Outras citações sobre a organização criminosa aparecem nas transcrições das entrevistas de Valdênia, fundadora e membra do CEDECA, a qual afirma que:

[...] semana passada me mandaram um bilhetinho, um garoto que disse que era mandado pelo PCC, querendo interferir [nas atividades do CDHS]. Porque teve um caso de abuso de criança, e os caras queriam saber se o cara era culpado, porque eles queriam matar (p.310). [...] Quantas famílias eu conheço que, quem é filiado ao PCC e não cumpriu a regra, morreu; e morreu da forma mais perversa, que a gente sabe: eles mandam a pessoa se suicidar. É muito perverso (p.312).

Mesmo nos depoimento de Valdênia, que afirma que “Conosco a relação [do crime] é de respeito” (op cit), os relatos específicos da líder comunitária são sobre a facção criminosa produzindo homicídios, e não os prevenindo. Ressalta-se ainda que existem fortes indícios de que a entrevista de Valdênia tenha sido coletada após os ataques de maio de 2006⁵³.

Um aspecto relevante que aparece diversas vezes no depoimento de “Pedro”, e no de outros entrevistados, é da intensa presença da polícia na periferia do MSP. No depoimento do entrevistado se pode observar termos como “monte de viatura”, “fechado de polícia”, “tombamos com outra viatura”, entre outros relatos de fugas e prisões. Ao final da entrevista Feltran (2008) afirma que “Pedro” decide sair do “mundo do crime”, pois as ações criminosas já não traziam os benefícios esperados, afirmando que: “Acabei perdendo carro e moto. Alguns moleques morrendo, a polícia seguindo eu, querendo saber quem eu sou eu e eu acabei acalmando. Aí fui me enturmando mais com o CEDECA, fui me afastando” (FELTRAN, 2008, p.97).

A presença da polícia na periferia é marcante nas entrevistas relatadas por Feltran (2008), seja efetuando prisões, como no caso de “Pedro” ou no caso de “Ivete”, a qual relata à época ter 05 (cinco) filhos presos, e que estes ficavam poucos períodos fora das prisões, ou mediando conflitos, como quando “Ivete” aciona a polícia para mediar um conflito que seus filhos adolescentes estariam tendo com outros jovens, e acaba sendo repreendida pelo chefe do tráfico de drogas local (p.151).

⁵³ Pelo relato de Valdênia, há fortes indícios de que sua entrevista foi realizada após os ataques às forças de segurança em maio de 2006, marco do surgimento do PCC como símbolo de poder nas periferias dos centros urbanos de SP. Antes de tal ataque, a atuação do PCC era bastante restrita ao interior dos presídios.

As palavras polícia, policial e viatura aparecem respectivamente, 167, 97 e 12 vezes no estudo, a grande maioria delas nas transcrições das entrevistas. Os termos PCC, crime organizado, organização criminosa e facção, são citados respectivamente 38, 11, 5 e 6 vezes no estudo, e só aparecem nas entrevistas de Valdênia e nos comentários do autor. Há relatos também de abuso de poder por parte dos policiais, salientando-se que a Polícia Militar, a qual figura na grande maioria dos relatos, passava por um período de intensas mudanças, boa parte delas buscando ajustes e controles da forma de atuação, sendo tais abordados no Capítulo 5 deste estudo.

Portando, a afirmação de que o a “presença do PCC no comando do mundo do crime” (p.131) marca a redução da taxa de homicídios em SP parece não se respaldar na leitura das transcrições das entrevistas coletadas por Feltran (2008). A riqueza dos detalhes na descrição da violência permeando as relações sociais é o potencial da tese, a qual por vezes será retomada na argumentação da hipótese deste estudo, pois além desse potencial, ainda é rica em relatar a presença intensa da Polícia Militar na periferia do MSP.

Tratando-se do estudo de Dias (2011), a autora descreve com detalhes o funcionamento da organização criminosa PCC, bem como os aspectos que envolvem a emergência desta como instância de poder no interior das prisões em que exerce dominação. Sobre a influência da organização criminosa fora das prisões, a autora não apresenta evidências que possam indicar influência na redução dos homicídios. Sobre os gráficos das taxas de homicídios dentro e fora das prisões (p.330), mesmo com as ponderações expostas, faltam ainda outros aspectos relevantes. A autora afirma que os homicídios nos presídios ocorrem principalmente em momentos oportunos, gerados por “instabilidades no sistema prisional” (p.331), mas deixa de citar que no período de pico dos homicídios nas prisões coincide com o de pico das intensas transformações no sistema penitenciário de SP, como a desativação do complexo Carandiru e a descentralização de vagas de unidades prisionais da Capital para interior do estado⁵⁴, e o próprio processo de consolidação da influência da organização criminosa nas prisões, que como a própria autora indica, pode ter se iniciado em 2000.

Dias (2011) ainda efetua um salto inferencial enorme, sem evidências claras de causalidade, ao presumir que a regulação imposta no interior das prisões, instituições totais e caracterizadas pelo isolamento, em um curto espaço de tempo passa a ser exercida fora delas,

⁵⁴ Ver exemplo em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/eventos/desativacao-da-casa-de-detencao-do-carandiru-comeca-na-semana-que-vem/>

e ainda que essa regulação enseja na pacificação social de territórios carentes de presença estatal.

Há ainda uma limitação comum aos estudos de Feltran (2008) e Dias (2011), relacionada à metodologia de pesquisa e as conclusões. A etnografia pode ser definida como “a arte e a ciência de descrever um grupo humano, suas instituições, seus comportamentos interpessoais, suas produções materiais e suas crenças” (ANGROSINO, 2009). As conclusões de estudos etnográficos se restringem a fenômenos que atingem exclusivamente o grupo estudado. O homicídio é um fenômeno multicausal e multivariável, e a redução de suas taxas é observada em diversos contextos sociais e territórios, e não em um grupo populacional ou território específico.

Quanto ao estudo de Manso (2012) de que a atuação de grupos de extermínio integrados por policiais nas décadas de 1960 e 1970 teria incutido a opção homicida na sociedade, é questionável, pois como foi tratado no item 3.2 deste estudo, na década de 2000 é marcada pela ascensão das taxas de homicídios na maior parte das UF, boa parte delas atingindo taxas bem superiores as registradas em SP, sendo que não é observada a atuação de grupos de extermínio integrados por policiais nessas UF. Em que pese os relatos etnográficos da atuação de grupos de extermínio no período mencionado por Manso, a evolução para um estado inercial de tendência de alta das taxas de homicídios parece estar mais relacionada a aspectos estruturais, como aponta Soares (2008) e Justus (2009).

Já a hipótese apresentada de que somente após o ano de 2006 é que se pode pensar em influência da facção criminosa na redução de homicídios, parece mais apropriada do que a de Feltran (2008) e Dias (2011). Manso argumenta que somente a partir do ano de 2006 surge o modelo de decisão descentralizada que permitiu que a facção pudesse atender a demanda de parte da população por mediação de conflitos interpessoais. Outra potencialidade do estudo é a hipótese da facção criminosa como consequência, e não como causa da redução dos homicídios. A ausência de mecanismos estatais capazes de mediar os conflitos interpessoais teria feito com que a população de territórios carentes de presença estatal procurasse as lideranças da facção criminosa para mediar tais conflitos.

Manso (2012) admite a importância das mudanças na PMESP na redução dos homicídios, porém, limita-se ao partir do pressuposto da atuação desta Instituição como mecanismo de controle dos homicídios por meio do encarceramento e do medo de ser punido, respectivamente efeitos incapacitação e dissuasão, deixando de levar em conta o atendimento

de ocorrências ligadas a conflitos interpessoais menos graves, como desentendimentos, vias de fato, agressões leves, entre outros, os quais reúnem um conjunto de ações de mediação de conflitos interpessoais⁵⁵, e figuram como a maior parte das solicitações e atendimentos feitos pela PMESP, principalmente nas regiões mais periféricas e carentes dos grandes centros urbanos. Essa limitação pode ter aberto espaço para a hipótese de que a facção criminosa PCC estaria atuando na mediação desses conflitos.

No estudo de Birdeman et al (2014) os autores buscam demonstrar a influência da atuação hegemônica da facção criminosa por meio de evidências quantitativas, sendo esta a potencialidade do estudo. Os autores são claros em afirmar que o estudo se limita a uma provável influência da presença do PCC no número de homicídios em determinadas favelas, em que se constatou ao menos uma denúncia mencionando o termo PCC. Das 1504 favelas registradas na amostra inicial, foram observadas denúncias com menção ao PCC em 510 entre os anos 2005 e 2009. Esta amostra representa 7% da área do MSP, em que reside 8% da população, e que ocorreram 14% dos homicídios no ano de 2006 (p.13). Portanto, o estudo trata da influência da hegemonia na atuação da facção criminosa em territórios bastante específicos, não podendo ser considerada uma amostra do universo, e da mesma forma, se afirmar que tal fator influenciou na redução dos homicídios em todo o MSP ou estado de SP.

Cabe ainda ressaltar que as denúncias aumentam muito após os ataques perpetrados pela facção criminosa em 2006, não podendo ser ignorada a hipótese de que a opinião pública pode ter sido influenciada pela divulgação dos ataques, e assim, influenciar a transmissão das informações que subsidiam as denúncias. O período após ataques poderia até ser considerado um choque exógeno, como sugere os dados do estudo (Figura 10) já que as informações tiveram uma mudança de padrão brusca após um determinado evento. A premissa de que a partir da primeira denúncia com a menção do termo PCC marcaria o início do controle daquela localidade por tal facção é bastante questionável⁵⁶.

⁵⁵ Tais aspectos serão incorporados na análise das mudanças implementadas na PMESP, no capítulo 5.

⁵⁶ Após ter trabalhado 12 anos recebendo informações do Disque-Denúncia a fim de averiguar sua veracidade, posso afirmar que a grande maioria se tratava de informações incompletas, desconexas, e quase sempre relacionadas a impressões particulares dos denunciante. Eram raras denúncias que traziam informações úteis que poderiam subsidiar ações policiais.

Figura 10 – Proporção de Favelas em que se observou denúncias com menção ao termo PCC

Fonte: Birdeman et al (2014)

Justus et al (2016) contribuí com análise quantitativa multivariável e de abrangência em todo o estado de SP para testar a hipótese da influência do PCC na taxa de homicídios. Outra contribuição é a de que a *proxy* para presença e força do PCC é baseada em fatos comprovados, sendo os ataques perpetrados contra as forças de segurança, porém, não há uma série de dados temporais que permita verificar a evolução da presença e força do PCC, pois não ocorreram eventos semelhantes aos de maio de 2006. Sendo assim, a *proxy* usada por Justus et al (2016), em que pese seja bastante pertinente, só mensura a presença e força do PCC naquele momento específico, perdendo relevância para analisar uma possível evolução da presença e força da facção criminosa após os ataques, hipótese esta que é bem provável, pois tais ataques foram vistos como atos de demonstração de força e poder.

4.2.2 Proposta de análise

A hipótese de que a atuação da facção criminosa PCC influenciou na redução da TMH em SP é controversa, como se pode observar nos estudos analisados. De modo geral, a hipótese PCC é sustentada nos estudos por três premissas, sendo: (1) que a facção criminosa exerce hegemonia no “mundo do crime”; (2) que a facção exerce regulação das condutas dos criminosos e mediação dos conflitos interpessoais nas favelas; (3) e que as duas primeiras influenciam na TMH.

Esta proposta de novos olhares trará elementos sobre o argumento de Manso (2012) e Justus et al (2016), de que antes de 2006 não há evidências de que o PCC estaria influenciando na redução da TMH, além de proposta de análise sobre a influência na TMH

das premissas de hegemonia no “mundo do crime” e da mediação de conflitos nas favelas, por meio de análise da presença e força da facção em outras UF, e da correlação entre a variação percentual da TMH e da proporção de pessoas residentes em favelas nos Distritos do MSP.

4.2.2.1 Falta de evidências da influência da facção na TMH antes de 2006

No gráfico 6 (p.16) se observa que a TMH no MSP apresentou um primeiro ciclo de quedas robustas entre os anos de 1999 e 2008, um ciclo de estabilidade entre 2008 e 2014, um novo ciclo de quedas em 2015 e 2016. Se a atuação da facção criminosa PCC teve papel relevante na redução da TMH no MSP, deveriam ser encontradas evidências da atuação dessa facção, e do funcionamento de seus mecanismos de regulação de condutas fora dos presídios, no início do período de quedas robustas.

Os registros etnográficos que relatam a atuação do PCC fora dos presídios, principalmente nas favelas, passam a emergir após o ano de 2008 (FELTRAN, 2008; 2010; HIRATA, 2010; MARQUES, 2011), e como foi observado no item 4.2.1 deste estudo, nas entrevistas coletadas na etnografia de Feltran (2008), as quais provavelmente foram coletadas antes dos ataques de 2006, carecem de elementos que indicassem a presença forte dessa facção naquele ambiente. Outras etnografias com imersão na periferia do MSP entre os anos de 1999 e 2006 também relatam a violência no cotidiano das relações sociais, sem mencionar o PCC, ou qualquer outra facção criminosa regulando tais relações (SPAGNOL, 2005; MIRAGLIA, 2008).

Spagnol (2005), em estudo etnográfico na região Sul do MSP, com período de imersão entre os anos de 1999 e 2002, assim como Feltran (2008), afirma ter constado extrema violência nas relações interpessoais entre os jovens da periferia do MSP, porém, quanto à presença de organização criminosa afirma: “Não pude constatar em minha pesquisa a presença de jovens organizados em grupos com a finalidade de praticar crimes ou outras atividades ilícitas consideradas graves” (p.283), ressaltando ainda que o foco de sua pesquisa é justamente os “jovens que praticam atos considerados graves, como os homicídios” (op cit).

Miraglia (2008) que elabora etnografia na periferia da região sul do MSP, provavelmente entre os anos de 2002 e 2006⁵⁷, assim como Feltran (2008) e Spagnol (2005),

⁵⁷ Na análise do texto não foi possível definir o período exato de imersão e da pesquisa de modo geral, ficando claro apenas que foi entre os anos de 2002 e 2006.

relata a violência permeando as relações interpessoais, atuando como regulador das relações cotidianas, afirmando que:

“[...] violência entra e sai da vida de pessoas que não tem nenhum tipo de vínculo formal com a criminalidade organizada, as vezes com uma sutileza perversa, acionando praticamente todas as esferas da vida em comunidade a ponto de ser tomada como um grande pano de fundo para a própria existência” (p.28).

A autora relata não ter encontrado nenhum indício de organização criminosa atuando na regulação da violência interpessoal entre pessoas na periferia do MSP, “não sendo possível limitar as dinâmicas envolvidas nas mortes ao reduto de atuação do tráfico de drogas ou de outras modalidades de crime organizado” (p.43).

As evidências etnográficas indicam que, se a facção criminosa PCC exerceu alguma influência, esta só pode ser discutida após os ataques do ano de 2006, quando passam a surgir registros dos mecanismos de regulação de condutas de membros da facção (DIAS, 2011) fora dos presídios, associado ao modelo de decisão descentralizada que possibilitou a busca por parte da população por uma instância reguladora de conflitos interpessoais nos territórios em que a facção se faz presente (MANSO, 2012).

Cabe ressaltar que os dados indicam que o “efeito inércia” (JUSTUS, 2009) das taxas de homicídios em SP e no MSP, desde 1999, havia se invertido de uma tendência de alta, para tendência de queda nas taxas, o que ocorre em ritmo bastante acelerado até o ano de 2008. O “efeito inércia” sugere que aproximadamente 50% da variação das taxas de homicídios é transmitida para o período seguinte, caso mantidas estáveis as variáveis que atuam sob o fenômeno (op cit).

4.2.2.2 Força e Influência da facção criminosa em outras UF

Quanto à força e influência da facção criminosas PCC em outras UF, dados de duas diferentes fontes, uma quantitativa produzida pelo serviço de inteligência do Ministério Público de SP (Figura 11) e outra de natureza qualitativa (Figura 12), produzida em Manso e Dias (2018), indicam a forte influência da facção criminosa nos estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Figura 11 – Estimativa de integrantes da facção criminosa PCC nas UF em 2016

*Estimativa mais recente

Fonte: Centro de Segurança Institucional e Inteligência do MP-SP/Agosto 2016

Arte/UOL

Fonte: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/19/pcc-cresce-fora-de-sp-e-ja-tem-33-de-seus-membros-no-norte-nordeste.htm>.

Figura 12 – Influência da facção criminosa PCC em cada UF

Fonte: "A Guerra - A Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil", autores Camila Nunes Dias e Bruno Paes Manso

Arte/UOL

Fonte: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/10/mapa-da-presenca-do-pcc-nos-estados-brasileiros.htm>. Baseado em dados de Dias e Manso (2018, p.333).

Gráfico 27 – TMH nos estados com influência da facção criminosa PCC considerada muito forte

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência do IPEA [<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>]

Ponderando o número estimado de integrantes da facção criminosa PCC no ano de 2016 por 100 mil habitantes, obtêm-se as taxas de 15.6 em SP, 18.7 em PR e 29.0 em MS, sendo que os dados coadunam com as informações qualitativas apresentadas por Manso e Camila (2018), de que nessas UF a presença e força do PCC é muito forte. Porém, o gráfico 27 mostra a TMH nessas três UF, observando-se que em PR e MS não se pode identificar reduções relevantes da TMH no período entre os anos de 1999 e 2016, que pudesse indicar um choque exógeno por conta da consolidação da facção criminosa PCC nessas UF. Cabe ressaltar ainda que as UF dividem fronteiras territoriais com SP, o que indica uma forma semelhante de atuação da facção criminosa.

A limitação desta análise baseada na presença e força da facção criminosa em outras UF, neste caso PR e MS, é a de que ainda não é possível definir em que momento a facção criminosa passou a exercer influência relevante nesses estados. Em SP se tem o marco dos ataques de 2006, porém, nessas UF não se teve eventos semelhantes, indicando que a consolidação seria posterior a esse período, quando a facção muda sua forma de operação (MANSO e NUNES, 2018). Manso e Nunes, assim como Abreu (2018a), relatam influência e presença de líderes da facção criminosa nessas UF a partir do ano de 2001, mas não se encontrou estudos que pudessem definir um marco sobre a influência da facção fora dos presídios. De qualquer modo, a série histórica dos dados não indica nenhum choque de

mudança de tendência da TMH nessas UF que pudesse dar indícios de efeitos da forte influência e presença da facção criminosa.

4.2.2.3 A variação percentual da TMH e a proporção de pessoas residentes em favelas nos DA do MSP

As pesquisas que defendem que a facção criminosa PCC teve influência relevante na queda dos homicídios em SP argumentam que a facção passou a regular e mediar os conflitos interpessoais nas favelas (FELTRAN, 2008; DIAS, 2011; BIRDEMAN et al, 2014). Para testar tal hipótese se apresenta análise com base na variação percentual da TMH e a proporção de moradores de favelas nos DA do MSP. Presume-se dessa forma que, se a facção criminosa exerce influência relevante na redução da TMH, os DA com maior proporção de pessoas residentes em favelas, territórios que segundo os estudos citados o PCC exerce maior influência, apresentariam maior redução percentual da TMH, pois teriam uma proporção maior da população sob o domínio dos mecanismos de regulação do PCC.

A população das favelas foi baseada nas informações do Censo 2010, sendo considerada a classificação aglomerados subnormais - favelas⁵⁸, sendo calculada a proporção da população de cada DA residente nesses territórios. Tais aglomerados se localizam predominantemente nos distritos periféricos (figura 13), e de acordo com dados do Censo 2010, ocupavam 2,83% do território e abrigavam aproximadamente 11,37% da população do MSP.

Para tal análise os DA foram separados em grupos: (a) considerado tratado, sendo os DA em que se observou proporção de pessoas residente sem favelas acima da média dentre aqueles que possuíam pessoas nessas condições, totalizando 26 DA (figura 15); e (b) considerado controle, tratando-se dos DA em que não se observou pessoas residentes em tais condições, totalizando 22 DA (figura 14). Para a análise foram utilizados a TMH de referência⁵⁹ para os anos 2000, 2006, e 2016 para os DA.

Foram calculadas as médias das variações percentuais dos grupos entre os anos: (a) 2000 e 2006, período precede a atuação da facção criminosa PCC fora dos presídios; (b) 2006 e 2016, período em que marca a ascensão da facção criminosa fora dos presídios; e (c) 2000 e 2016, período em que se observa a redução da TMH.

⁵⁸ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>

⁵⁹ Médias trienais para se evitar choque exógenos.

Sendo assim, se a hipótese de que a atuação da facção criminosa PCC reduz a TMH, assumindo as premissas de hegemonia do “mundo do crime” e de mediação de conflitos nas favelas, se espera que redução da TMH seja superior no grupo tratado.

**Figura 13 – Mapa do MSP
destaques as Favelas**

**Figura 14 – Grupo de DA
Controle**

**Figura 15 – Grupo DA
Tratado**

Fonte: elaboração própria por meio dos softwares QGis e Geoda, com base em dados do IBGE; e da PMSP.

Tabela 5 – Médias da variação percentual da TMH nos DA observados

Período	Controle	Tratado	C - T
00 a 06	-54,01%	-57,57%	3,56
00 a 16	-71,81%	-73,66%	1,85
06 a 16	-33,99%	-35,98%	1,99

Fonte: elaboração própria com base em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo – SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS

Na tabela 5 se observa que nos três períodos analisados se observaram reduções superiores na TMH do grupo tratado em comparação com o grupo controle, embora as diferenças tenham sido relativamente baixas. Porém, no período que em tese precede a atuação da facção criminosa PCC fora dos presídios, o grupo tratado já apresentava média de redução da TMH superior ao grupo controle. Tais resultados não apoiam a hipótese de que a facção criminosa PCC tenha papel relevante na redução da TMH no período estudado, sugerindo o contrário, pois a diferença entre a média dos DA tratados passa a ser menor a partir do ano de 2006.

Sendo considerados todos os DA, a correlação entre a variação percentual da TMH entre os anos 2000 e 2016 e a proporção de pessoas residentes em favelas não apresentou relevância (-0.112).

As limitações dessa metodologia estão relacionadas à premissa de que a facção PCC exerce hegemonia do “mundo do crime”, e dominação das favelas (FELTRAN, 2008; DIAS,

2010; HIRATA, 2010; BIRDEMAN et al, 2014; MANSO e DIAS, 2018), e à ausência de dados temporais sobre a população residente nas favelas, porém, esta limitação é relativizada ao se trabalhar com a proporção dessa população nos distritos, sendo que esta taxa tende a ser relativamente estável.

Ressalta-se ainda que Abreu (2018a; 2018b) relata conflitos intensos entre as lideranças da facção criminosa PCC no ano de 2018, que levaram a morte de cinco membros de sua cúpula. As hipóteses para o conflito são: discordância da imposição de monopólio no tráfico de drogas a dois membros da facção que costumavam ter liberdade para ter relações criminosas independentes ou com outras facções; ou a de que o segundo na hierarquia da facção criminosa estaria desviando recursos financeiros da facção para benefício próprio, sendo determinada sua morte pelo líder da facção. O conflito chegou a afetar as relações de traficantes na ponta da linha, especificamente no município de Santos e no Bairro de Heliópolis, no MSP. O conflito interno demonstrou fragilidade na suposta hegemonia da facção no “mundo do crime”, porém, a TMH continuou caindo naquele no em SP, no MSP, e na Baixada Santista⁶⁰.

O poder da facção atualmente também é questionado após conflitos internos (ABREU, 2018a; 2018b), e a transferência e isolamentos de 21 membros da facção em fevereiro de 2019⁶¹, sem qualquer registro de retaliação ou efeitos nos números de homicídios.

A ausência de efeitos da atuação da facção PCC na TMH, mesmo nos territórios em que alguns estudos etnográficos indicam a atuação desta facção regulando as condutas nas relações entre criminosos, pode estar relacionada a fatores como e os efeitos da regulação imposta pela facção e a limitação das pessoais submetidas e essa regulação

O impacto da própria regulação na TMH não é abordado diretamente pelas etnografias que defendem a hipótese de influência da facção criminosa, porém, observa-se que a maioria dos relatos é da facção produzindo homicídios por meio dos “debates”, e não os prevenindo, visto que a facção não abandona os métodos violentos para impor seu domínio (FELTRAN, 2008; DIAS, 2011), muito pelo contrário, impõe seu domínio pela intensificação destes métodos, como relatam Manso e Dias (2018) e Abreu (2018; 2018b).

A regulação da conduta dos criminosos é imposta àqueles que exercem posição de liderança na facção (DIAS, 2011), entre os criminosos, restrita ao “mundo do crime”.

⁶⁰ Conforme dados da SSP/SP em: <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>.

⁶¹ Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47202312>; e <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/09/09/transferencia-de-marcola-fez-pcc-pensar-em-ataques-de-parar-o-brasil.htm>.

Ressalta-se que grande parte dos homicídios são originados de conflitos interpessoais banais (LIMA, 2000; OLIOVEIRA, 2016), sem relação direta com a criminalidade ou facções criminosas.

4.3 Melhorias dos indicadores socioeconômicos

Muitos estudos dedicados a relacionar os homicídios com fatores socioeconômicos em SP, bem como em sua Capital e/ou na RMSP, foram produzidos baseados em dados da década de 1990, período em que se observa forte aumento da TMH no estado, principalmente em suas regiões metropolitanas e litorâneas (BARATA e RIBEIRO, 2000; GAWRYSZEWSKI e COSTA, 2005; DRUMOND JR, 1999; BARATA e MORAES, 1999; BARATA et al; 2008). Tais estudos indicam que o principal fator que influenciou no aumento dos homicídios nesse período foi desigualdade social. Pode-se citar ainda estudos que relacionam homicídios à desigualdade social em âmbito nacional (KLEINSCHMITT et al, 2011; RESENDE e ANDRADE, 2011) nos EUA (CHEN e KEEN, 2014), e entre países (SOARES, 2008).

Tratando-se do período em que se passa a observar a redução da TMH em SP, estudos relacionando este fenômeno a fatores socioeconômicos são mais raros. Na pesquisa bibliográfica se encontrou três estudos relevantes produzidos pelo Núcleo de Estudos sobre Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), de autoria de Peres et al (2011a; 2011b; 2012) baseados na evolução da TMH entre os anos de 1996 e 2008, no MSP.

Peres et al (2011a) em análise descritiva dedicada a TMH no município de São Paulo, entre outras variáveis, relaciona a redução da TMH entre os anos de 1996 e 2008 com dados do Mapa da Exclusão / Inclusão Social do MSP (POLIS, 2000). Os autores observam que a redução da TMH foi maior nos DA com exclusão social extrema e alta, sendo que as taxas destes se aproximaram das de DA com média e baixa exclusão social, onde também se observa redução da TMH, porém, em menor proporção. Cabe ressaltar ainda que o grupo etário que apresenta a maior redução em tais áreas é o dos jovens.

Em análise exploratória indicando possíveis condicionantes, Peres et al (2011b), baseada nos dados do estudo de 2011a, observa correlação entre a redução da TMH com as variáveis socioeconômicas de: investimentos estaduais em educação e cultura (0,87), taxas de desemprego (0,60), e investimentos em saúde saneamento básico (0,56). O estudo indica ainda correlação da redução da TMH com outras variáveis, como proporção de jovens da

população⁶² (0,69), investimento municipal (0,68) e estadual (0,53) em segurança pública, taxas de encarceramento e aprisionamento (0,71), e armas apreendidas (0,69).

No terceiro estudo baseados nos dados da TMH do MSP entre os anos de 1996 e 2008, Peres et al (2012) indicam que “o papel das ações de segurança pública⁶³ perdem importância como fatores explicativos para a redução nos níveis de homicídios após controle para taxa de desemprego e redução na proporção de jovens” (p.3249). Os autores afirmam que a “redução em uma unidade na taxa de desemprego se associa a uma redução de cerca de 10%” da TMH (p.3253). Para os autores “com o aumento das oportunidades no mercado de trabalho, o envolvimento da juventude com o tráfico diminuí”, e esse fator associado foi um dos principais vetores que atuaram para a redução dos homicídios no MSP naquele período.

4.3.1 Contribuições e limites dos estudos sobre a influência de fatores socioeconômicos

O estudo de Peres et al (2011a) observou que redução da TMH em SP foi observada principalmente entre os grupos mais vulneráveis, os jovens, negros, moradores de áreas de exclusão extrema ou alta. A figura 16 ilustra o mapa do MSP, com subdivisão por distritos, destacando-se as áreas de exclusão social de acordo com a metodologia proposta pelos autores⁶⁴, baseada em POLIS (2000). Observa-se que tais áreas se situam predominantemente nas regiões periféricas do MSP. A figura 17 ilustra o mesmo mapa, porém, os distritos são destacados pela TMH no ano 2000, e subdivididos em quartis, conforme a metodologia adotada pelos autores.

⁶² Baseada no estudo de Mello e Schneider (2007).

⁶³ Variáveis de investimentos em segurança pública, taxas de aprisionamento e encarceramento, e apreensão de armas, as quais haviam sido mencionadas como relevantes em estudo anterior dos mesmo autores (2011b).

⁶⁴ Os autores propõe a subdivisão dos distritos em que se observa algum grau de exclusão social em quartis, sendo o com maior índice o de exclusão extrema, seguidos sucessivamente por alta, média e algum grau de exclusão.

Figura 16 – Índice de Exclusão Social de 2000

Figura 17 – TMH no ano 2000

Fonte: elaboração própria baseado em dados do Mapa da Exclusão / Inclusão Social do Município de São Paulo (POLIS, 2000) e Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo/PRO-AIM

Pode-se observar que em 2000, quando a TMH estava próxima do topo da série histórica abarcada neste estudo, as maiores taxas eram registradas nas regiões periféricas do MSP, atingindo principalmente os jovens moradores de tais regiões. A correlação de Spearman⁶⁵ entre o IES - Índice de Exclusão Social, excluindo-se o peso da taxa de homicídios, e a TMH dos distritos foi de 0,756 (gráfico 28), indicando alta relação entre a exclusão social e a TMH observados no ano 2000.

⁶⁵ Correlação de Spearman é baseada na posição ordinal das observações das variáveis. Neste caso classificou-se ordinalmente os distritos pelo índice de exclusão social, excluindo-se o indicador de homicídios, que apesar de compor o índice, poderia causar simultaneidade, e da mesma forma, classificou-se os distritos pela TMH, e correlacionou-se as duas classificações.

Gráfico 28 – Gráfico de dispersão entre a TMH de 2000 e o Índice de Exclusão Social - 2000

Fonte: elaboração própria baseado em nos dados do Mapa da Exclusão / Inclusão Social do Município de São Paulo (POLIS, 2000) e Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo/PRO-AIM

As observações de Peres et al (2011a) são bastante relevantes para o estudo do fenômeno da redução dos homicídios em SP, porém, o Mapa da Exclusão/Inclusão Social (POLIS, 2000) não dispõe de historicidade para ser relacionado com a TMH. Os próprios autores indicam a redução da TMH entre os anos de 1996 e 2008 nos distritos em que se observou no ano 2000 um maior índice de exclusão social, mas não podem afirmar se tal fenômeno pode ter sido influenciado por uma eventual melhoria deste índice nesses distritos por não dispor de dados De 2008.

Considera-se o estudo de Peres (2011a) adequado como forma de análise da influência de indicadores socioeconômicos na TMH, pois foca análise nos “territórios urbanos que concentram grandes desvantagens sociais”, em que se observa uma forte correlação espacial entre estes territórios e a letalidade violenta (SAPORI, 2012). A utilização de índices, como o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) ou IFDM (Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal), aplicados em contexto nacional não se mostrou adequada, não sendo observado correlação relevante entre estes índices e a TMH, a exemplo dos estudos de Araújo et al (2014), Winzer (2016) e Nobrega Jr (2016).

A falta de correlação entre a TMH e índices como o IDH-M e o IFDM pode ocorrer por dois fatores, sendo a homogeneização dos dados agregados e a descon sideração dos efeitos da urbanização. A homogeneização dos dados agregados pode descon siderar as desigualdades intramunicipais ou regionais, as quais são de fundamental importância para a análise do fenômeno da violência. Já o fator urbanização, ao mesmo tempo que tende a

melhorar os indicadores sociais, pois a “socialização de informações, extensão do serviço de água potável, extensão dos serviços de vacinas, acesso a antibióticos, atendimento médico ao parto e à gestante, aumento da escolaridade” (MARICATO, 2000, p.26) entre outras condições que são mais acessíveis no meio urbano, tende a piorar a TMH, pois aproxima contradições sociais, criando um ambiente que favorece os conflitos interpessoais, principal causas dos homicídios no MSP como apontam Lima (2000) e Oliveira (2016).

4.3.2 Proposta de análise

Sendo assim, propõe-se análise baseada em metodologia semelhante à usada em Peres et al (2011a), porém, devido à descontinuidade do índice em que tal estudo se baseou, propõe-se análise com base no IDHM dos 96 distritos do MSP, assumindo a premissa de que a fragmentação territorial deste índice no ambiente intramunicipal de urbanização intensa, como no MSP, pode denunciar as desigualdades no ambiente urbano, podendo estas influenciar na dinâmica da TMH.

O IDHM é baseado nas informações dos censos, neste caso, dos anos de 2000 e 2010, e assim como o IDH, agrega indicadores de renda, educação e saúde⁶⁶. Em que pese o IDHM e a TMH não terem apresentado correlação quando analisado em contexto nacional (WINZER, 2016), e no estado de SP a correlação ter sido baixa, sendo -0.112 para 2000 e -0.334 em 2010, nos DA do MSP⁶⁷ se observou correlação relevante, sendo de -0.691 em 2000, e de -0.362 em 2010, neste caso baixa, mas ainda relevante, indicando mudança na relação entre o IDHM e a TMH no município de São Paulo entre os anos de 2000 e 2010.

Sendo observada correlação relevante entre o IDHM e a TMH, para análise da relação entre a desigualdade no ambiente urbano e a TMH no município de São Paulo se propõe uma breve análise exploratória dos índices (gráficos 29 e 30, e Tabela 6).

⁶⁶ Mais informação em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.

⁶⁷ O indicador foi calculado conforme metodologia relatada no item 2.4.3

Gráfico 29 - Dispersão entre o IDHM e a TMH dos DA do MSP no ano de 2000

Gráfico 30 - Dispersão entre o IDHM e a TMH dos DA do MSP no ano de 2010

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo – SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS.

Tabela 6 – Gráficos boxplot e dados exploratórios do IDHM nos DA do MSP nos anos de 2000 e 2010, e variação percentual no período

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, baseada nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano e no Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo/PRO-AIM.

A análise exploratória do IDHM dos distritos mostra simetria na distribuição dos dados nos anos de 2000 e 2010, ressaltando-se ainda que tanto as médias quanto as medianas do IDHM ficaram próximas do índice geral do município, sendo 0,733 em 2000, e 0,805 em 2010. Não foram observados *outliers* nos dados do IDHM dos distritos.

É possível observar sensível redução da desigualdade em termos do IDHM entre os anos 2000 e 2010, pois a distância do distrito com menor índice, sendo o de Parelheiros com 0.568, e o de maior índice, tratando-se de Moema com 0.922, passou de 0.354 pontos no índice em 2000, para 0.265 pontos em 2010, ano em que se observou em Parelheiros o índice de 0.680, e em Moema, com 0.945. A variação interquartil (IQR), tratando-se da distância entre o primeiro quartil (Q1), o qual concentra os 24 distritos com o IDHM mais baixo, e o terceiro quartil (Q3), que concentra os 24 distritos com IDHM mais alto, também teve redução significativa, sendo de 0.153 pontos em 2000, passando a ser de 0.115 pontos em 2010. Em que pese ainda ser observada desigualdade bastante relevante entre os distritos do MSP, pode-se afirmar que, tendo como parâmetro o IDHM, a desigualdade regional reduziu entre os anos de 2000 e 2010.

Buscando melhor entendimento da relação entre o IDHM e a TMH no território do município de São Paulo, elaborou-se análise exploratória espacial por meio do I Moran's e do LISA. Em primeira análise se apresenta a autocorrelação espacial do IDHM e da TMH dos distritos em 2000 e 2010, bem como a variação desses indicadores nesse período.

Gráfico 31 – Diagrama de dispersão do I Moran's do IDHM no ano 2000

Figura 18 – Mapa LISA do IDHM no ano 2000

Gráfico 32 - Diagrama de dispersão do I Moran's do IDHM no ano 2010

Figura 19 - Mapa LISA do IDHM no ano 2010

Gráfico 33 - Diagrama de dispersão do I Moran's da variação percentual do IDHM entre 2000 e 2010

Figura 20 – Mapa LISA da variação percentual do IDHM entre 2000 e 2010

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, baseada nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano e no Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo/PRO-AIM.

Observa-se nos gráficos 31 a 33, e mapas nas figuras 18 a 20, que há forte correlação espacial entre o IDHM dos DA do MSP, no sentido de baixos índices nos distritos periféricos das regiões leste, sul e parte da região norte. Em que pese os indicadores de correlação espacial do IDHM dos DA não terem apresentado mudanças significantes entre os anos 2000 e 2010, ao observar a variação percentual do indicador (gráfico 33 e Figura 20) entre o ano 2000 e 2010, o indicador teve variação maior, no sentido de aumento, justamente nos distritos periféricos.

Pode-se afirmar que a desigualdade, em termos de IDHM, reduziu entre os distritos do centro e da periferia do MSP, mas esta redução não foi capaz de influenciar na autocorrelação espacial desse índice, que permanece alto na região central-sul do MSP e baixo nas periferias das regiões leste e sul. O padrão espacial observado apresenta indícios de que essa redução de diferença pode ter influenciado na dinâmica da TMH. Ao se comparar os padrões espaciais apresentados no IDHM (gráficos 31 a 33 e figuras 18 a 20) e com os da TMH (gráficos 18 a 21, p.61; e figuras 6 a 8, p.62), observam-se semelhanças, indicando que a variação do IDHM pode ter influenciado diretamente na TMH.

A diminuição da correlação entre o IDHM e a TMH entre os anos 2000 e 2010 indicadas nos gráficos 29 e 30 (p.93), pode ter sido influenciada pela redução da desigualdade indicada na análise descritiva (tabela 6, p.93) e na correlação espacial da variação do IDHM (gráfico 33 e figura 20).

Gráfico 34 – Dispersão e resumo estatístico entre a variação do IDHM(b) e da TMH(a) entre os anos 2000 e 2010

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, com base nos dados do SIM/PRO-AIM.

No gráfico 34⁶⁸ se observa que a variação do IDHM, variável independente (b), e da TMH, variável dependente (a), entre os anos 2000 e 2010, podem estar correlacionadas, indicando a possibilidade de influência de até 10.3%, se controlados os demais fatores. Essa análise indica que a variação do IDHM deve ser considerada em análises multivariadas sobre a dinâmica da TMH no MSP.

Em que pese a heterocidade apresentada no gráfico de dispersão e a baixa correlação e entre a variação percentual do IDHM e da TMH, ressalta-se tratar-se de um fenômeno social multivariável, que sofre influência de diversas outras variáveis. A padronização espacial semelhante e a própria característica da heterocidade da dispersão, indicando que a medida que aumenta a variação percentual da variável independente, sendo o IDHM, diminui a dispersão da variável dependente, sendo a TMH, reforçam a hipótese de que a redução da desigualdade, em termos de IDHM, pode ter influenciado na redução dos homicídios no MSP.

4.4 Controle de difusão e porte de armas de fogo

A Lei Federal 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento (ED), que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munições, é um marco no controle de difusão de armas de fogo em todo o território nacional. As principais inovações do ED foram: (1) a instituição do Sistema Nacional de Armas (SINARM), que centraliza os registros de posse, porte⁶⁹, produção, importação, e apreensão de armas de fogo no Brasil; (2) via de regra, proíbe o porte de armas em todo o território nacional, especificando um rol taxativo de pessoas que estariam autorizadas a portar armas⁷⁰; (3) previsão de penas privativas de liberdade para a posse e porte de armas de fogo em desconformidade com a Lei, e nos casos de armas de calibres restritos⁷¹, sem a possibilidade de fiança e liberdade provisória; (4) a possibilidade de entrega de armas de fogo, registradas ou não, sem punição ao detentor e com incentivo pecuniário que varia de acordo com as características do armamento.

De modo geral, ao adotar tais medidas o ED buscou com relação às armas de fogo: (1) diminuir o estoque, dificultando o acesso por meio de forte regulamentação e incentivando a

⁶⁸ Foram excluídos os distritos de Marcilac e Anhanguera, por serem considerados outliers com relação a variável dependente.

⁶⁹ Cabe a distinção entre os termos porte e posse, sendo no primeiro se trata da conduta de portar com sigilo em lugares públicos, já o segundo se trata de ter a posse, ou até mesmo o porte, porém, restrito ao interior da área de sua propriedade.

⁷⁰ Relacionados nos incisos e parágrafos do artigo 6º da Lei Federal 10826/2003

⁷¹ Calibres de uso exclusivo das Forças Armadas e de Forças de Segurança

entrega de armas; (2) restringir a circulação, proibindo o porte; (3) dissuadir o uso de armas para ações criminosas, impondo penas mais severas.

Há diversos estudos internacionais que abordam a eficácia de medidas legais de controle de difusão de armas de fogo na redução dos homicídios, porém, tratam de situações bastante peculiares que se diferenciam do contexto brasileiro. Por exemplo, nos EUA são elaborados diversos estudos sobre o impacto de medidas legais de controle de armas de fogo, conhecidas como *Right to Carry Laws*, porém, em que pese os Estados e Condados terem autonomia para adotar medidas de controle de porte e venda de armas, o direito à posse de armas é protegido constitucionalmente⁷². Enquanto no Brasil pesquisas indicam que aproximadamente 2.7% dos adultos declaram possuir armas em sua residência (OLIVEIRA e ROSTIROLLA, 2017), no EUA esses números são de 35% a 40% (LUDWING, 1998). Sendo assim, quando se trata de controle de difusão de armas nos EUA é fundamental situar que se trata de regulamentações com abrangência bastante limitadas, relacionadas com regulamentações para a emissão de porte, e restrições quanto à quantidade e tipo de armamento, ou seja, um contexto bastante diferente do brasileiro.

Neste trabalho optou-se por dedicar a análise de estudos dedicados ao contexto brasileiro, com foco no estado de São Paulo, cabendo salientar que tais estudos abordam revisões de produções acadêmicas desenvolvidas principalmente nos EUA.

Dentre os estudos sobre a influência do controle da difusão de armas de fogo nas taxas de homicídios no Brasil, um estudo bastante completo encontrado e analisado foi o de Cerqueira (2014), que buscou “investigar o papel que o controle das armas de fogo pode ter exercido para impactar a evolução dos vários tipos de delitos violentos contra a pessoa e dos crimes economicamente motivados” (p. 124). Após uma extensa revisão bibliográfica sobre a influência das armas de fogo na prática de crimes, o autor identifica dois grandes argumentos entre os que defendem uma legislação rígida de controle e difusão de armas de fogo, e os que são contra: estes argumentam que mais armas disponíveis proporcionariam um “efeito dissuasão ao crime, motivado pelo aumento do custo esperado do criminoso em lidar com uma vítima potencialmente armada” (p.92), enquanto aqueles argumentam que “a difusão das armas de fogo faz diminuir seu preço no mercado ilegal, além de encorajar soluções violentas para os conflitos interpessoais” (op cit).

⁷² Constituição dos EUA, Emenda II: “Sendo necessária à segurança de um Estado livre a existência de uma milícia bem organizada, o direito do povo de possuir e usar armas não poderá ser impedido.”

O autor retrata as dificuldades, no Brasil e nos demais países, na “busca de uma medida confiável” (p. 94) para se mensurar os impactos da difusão, ou não, de armas de fogo em uma população. Analisando diversos estudos, principalmente desenvolvidos nos EUA, identificando métodos que utilizavam desde os registros legais de armas, que são extremamente limitados inclusive naquele país, até o número de venda de revistas especializadas em armas de fogo em uma determinada localidade, o autor elege a metodologia proposta por Klenck (2004; apud CERQUEIRA, 2014), que propõe a mensuração da difusão de armas em uma população por meio da percentagem de suicídios cometidos com arma de fogo, salientando que as outras formas de mensuração propostas nos estudos analisados têm “validade bastante questionável” (p.100).

Dessa forma Cerqueira (2014) formula um modelo teórico econométrico “de demanda por armas e crimes, no qual o dilema entre a prevalência de armas na cidade, o custo de obtenção da arma no mercado ilegal e o efeito dissuasão pela vítima armada foram analisados” (p. 149), e o aplica aos municípios de SP.

A conclusão do autor com base em seu método foi de que, em SP, o maior controle do acesso a armas imposto pela sanção do ED, impactou na redução dos homicídios. Com relação a lesões corporais, observou-se aumento, aparentemente relacionado à “substituição quanto aos meios para a resolução de conflitos interpessoais violentos” (op cit), indicando a possibilidade das pessoas terem deixado de usar armas de fogo e passado a utilizar meios menos letais. Já com relação aos crimes contra o patrimônio, conclui que a “difusão de armas nas cidades não possui efeitos estatisticamente significativos sobre tais crimes [...]” e que “o criminoso profissional não se abstém de cometer crimes pelo fato de a população se armar para a autodefesa” (p.151).

Hartung (2009), em estudo econométrico que precede o de Cerqueira (2014), analisando dados de apreensões de armas divulgados SSP/SP, no período entre os anos de 2001 e 2007, baseando-se nos dados de aquisições e notificações de perda ou furto de armas como medida de estoque de dessas em SP, argumenta que:

i) com uma defasagem curta (cerca de um a dois meses), as apreensões de armas estão positivamente relacionadas com homicídios porque elas são um bom indicador do estoque de armas, e o estoque de armas se relaciona positivamente com homicídios; ii) por outro lado, com uma defasagem maior (superior a dois meses), as apreensões de armas estão negativamente relacionadas com homicídios, já que as apreensões reduzem o estoque de armas nos períodos subsequentes, e a redução no estoque de armas causa uma redução nas taxas de homicídios (p. 55).

Na conclusão de seu estudo, Hartung (2009) estima que “a redução de 1% no estoque de armas deve reduzir entre 0.15% e 0.20% a taxa de homicídios por cem mil habitantes”, e que “a redução de aproximadamente 60% no estoque de armas entre 1999 e 2007 deve ter causado uma queda de 9% a 12% nos homicídios neste período” (p. 64). Já sobre os crimes de furto o autor conclui que o estoque de armas de fogo não teve efeito algum.

Felix (2013) apresenta estudo em que aplica regressão aos dados sobre apreensões de armas e homicídios dolosos na Região Metropolitana de São Paulo, no período entre janeiro de 2009 e agosto de 2012, utilizando dados da SSP/SP. O estudo identifica “relação negativa de 0.235” nos homicídios dolosos para cada arma apreendida. A autora indica ainda que “a quantidade de armas apreendidas explica 13% da variação mensal da média de homicídios dolosos” (p. 121).

O Atlas da Violência 2016 (IPEA e FBSP, 2016) em estudo dedicado ao cenário nacional, rebate as críticas de que o ED não teria sido capaz de diminuir a criminalidade no Brasil, em especial, os homicídios, os quais como já tratado neste estudo, continuaram aumentando, mesmo após a sua sanção, argumentando que as armas de fogo são “apenas um dos muitos elementos que concorrem para condicionar o crime” (p.32), e citam como exemplo desses a expansão dos mercados de drogas ilícitas e do crime organizado observada nas últimas décadas, especialmente nos estados da região nordeste.

O estudo argumenta que em um cenário contrafactual em que não tivesse sido sancionado o ED, a média de mortes por homicídio no Brasil entre os anos de 2011 e 2013, saltaria das verificadas 55113 para 77889 mortes. Para estimar tal cenário os autores os autores se baseiam na “projeção da diminuição da prevalência de armas de fogo em cada UF, na comparação da média entre 2001 e 2003 (antes do Estatuto do Desarmamento), contra a média entre 2011 e 2013” (p.34), e, segundo os autores, em uma “estimativa mais conservadora” do estudo de Cerqueira (2014), de que cada 1% de redução no estoque de armas causaria a redução de 1% da taxa de homicídio.

4.4.1 Contribuições e Limites dos Estudos sobre os Efeitos do Controle de Difusão e Porte de Armas de Fogo

No Brasil há uma aparente unanimidade entre os estudos relevantes dedicados a estudar os efeitos do advento da Lei Federal 10.826/2003, ao afirmarem sua importância para a redução de homicídios. A análise dos estudos mostra que aparentemente há uma relação no

sentido de “mais armas, mais homicídios”, e de que medidas dissuasórias de posse e porte de armas adotadas pelo Estado podem ser efetivas. Em suma, a difusão de armas em uma população encoraja respostas violentas letais para a solução de conflitos interpessoais (HARTUNG, 2009; FELIX, 2013; CERQUEIRA, 2014; OLIVEIRA e ROSTIROLLA, 2017).

Diferente dos efeitos das mudanças demográficas, em que se utilizando métodos econométricos foi possível se chegar a conclusões bastante próximas da observação empírica, com relação aos efeitos do ED na TMH, devido à diferença metodológica dos estudos, observaram-se conclusões de medidas bastante diferentes. Por exemplo, as conclusões de IPEA e FBSP (2014), com base no estudo de Cerqueira (2014), são de que a redução no estoque de 1% de armas impactaria na redução de 1% na redução dos homicídios, ao passo que Hartung (2009) estima que a redução de 1% no estoque de armas deveria reduzir entre 0.15% e 0.20% a taxa de homicídios.

Tais diferenças entre os estudos aparentemente ocorrem por conta da dificuldade de mensurar o real estoque de armas de fogo, o que é relatado em todos os estudos analisados, que pode estar relacionada a fatores como: a ausência de registros legais confiáveis; o baixo grau de obsolescência que as armas de fogo apresentam devido à alta resistência do material empregado na fabricação; impossibilidade de se mensurar a quantidade de armas que entram de forma irregular por conta de fragilidades no controle e dimensão das fronteiras; problemas na divulgação dos dados sobre apreensões de armas, entre outros fatores relatados nos estudos.

Pode-se citar como outro fator que limita os estudos, além da já mencionada dificuldade de se medir o estoque de armas, o fato de aqueles que se dedicam a analisar o impacto do ED em SP (HARTUNG, 2009; FELIX, 2013; CERQUEIRA, 2014), não fazerem relação com o contexto nacional, ou com outras UF. O estudo analisado que se dedica ao cenário nacional (IPEA e FBSP, 2016), deixa de salientar a relevância do fenômeno observado em SP.

4.4.2 Proposta de análise

Sem entrar no mérito de modelos complexos, mas adotando uma abordagem não observada nos estudos analisados, para contextualizar a questão das armas e os homicídios em SP, apresenta-se análise baseada na proporção de vítimas de homicídios por perfuração por

projétil de arma de fogo (PAF)⁷³ na TMH. Diferente dos estudos apresentados se foca a análise nos efeitos da utilização de armas de fogo para a prática de homicídios, deixando de analisar eventuais efeitos de dados sobre o estoque de armas e apreensão de armas, simplificando a análise.

Tabela 7 – Proporção de homicídios por PAF nas UF

UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% var
RO	0,66	0,64	0,67	0,56	0,66	0,65	0,81	0,60	0,66	0,64	0,64	0,64	0,62	0,70	0,64	0,66	0,55%
AC	0,45	0,44	0,39	0,42	0,29	0,32	0,40	0,30	0,40	0,38	0,30	0,41	0,41	0,50	0,53	0,62	39,53%
AM	0,41	0,39	0,31	0,43	0,44	0,54	0,61	0,54	0,62	0,59	0,68	0,64	0,58	0,61	0,63	0,54	32,82%
RR	0,39	0,39	0,39	0,35	0,29	0,34	0,25	0,28	0,23	0,24	0,26	0,22	0,33	0,30	0,28	0,35	-9,24%
PA	0,56	0,58	0,62	0,62	0,62	0,62	0,65	0,67	0,68	0,71	0,68	0,66	0,65	0,67	0,69	0,72	28,41%
AP	0,24	0,28	0,38	0,43	0,28	0,37	0,38	0,31	0,36	0,40	0,38	0,46	0,46	0,59	0,53	0,58	146,69%
TO	0,62	0,49	0,48	0,50	0,41	0,37	0,43	0,41	0,44	0,40	0,44	0,47	0,42	0,46	0,55	0,54	-12,55%
MA	0,39	0,42	0,44	0,48	0,52	0,49	0,55	0,55	0,56	0,55	0,59	0,65	0,65	0,69	0,70	0,67	71,68%
PI	0,39	0,39	0,48	0,40	0,41	0,46	0,49	0,44	0,48	0,50	0,57	0,59	0,61	0,63	0,62	0,63	61,30%
CE	0,50	0,51	0,54	0,57	0,60	0,59	0,64	0,66	0,70	0,77	0,74	0,82	0,82	0,82	0,81	0,80	60,72%
RN	0,67	0,65	0,71	0,68	0,66	0,67	0,76	0,75	0,77	0,75	0,75	0,76	0,79	0,82	0,80	0,85	26,23%
PB	0,72	0,70	0,74	0,69	0,73	0,76	0,76	0,73	0,81	0,83	0,85	0,80	0,81	0,81	0,83	0,78	9,33%
PE	0,84	0,83	0,83	0,79	0,81	0,80	0,82	0,78	0,79	0,76	0,73	0,74	0,74	0,76	0,80	0,78	-6,80%
AL	0,73	0,73	0,75	0,72	0,76	0,81	0,86	0,85	0,83	0,82	0,85	0,85	0,87	0,87	0,84	0,85	16,79%
SE	0,71	0,72	0,72	0,65	0,65	0,69	0,70	0,66	0,69	0,67	0,72	0,74	0,76	0,82	0,85	0,86	21,62%
BA	0,70	0,69	0,73	0,70	0,70	0,73	0,74	0,79	0,80	0,76	0,75	0,75	0,75	0,77	0,76	0,76	9,18%
MG	0,66	0,68	0,73	0,75	0,73	0,74	0,74	0,71	0,70	0,67	0,70	0,71	0,74	0,72	0,71	0,72	9,20%
ES	0,70	0,74	0,72	0,72	0,74	0,73	0,76	0,77	0,78	0,76	0,81	0,80	0,80	0,80	0,75	0,76	8,60%
RJ	0,83	0,80	0,78	0,79	0,81	0,78	0,80	0,77	0,75	0,73	0,71	0,73	0,70	0,64	0,63	0,66	-20,29%
SP	0,67	0,65	0,68	0,66	0,65	0,69	0,67	0,61	0,59	0,57	0,56	0,59	0,57	0,57	0,57	0,56	-17,05%
PR	0,62	0,66	0,68	0,67	0,68	0,72	0,75	0,74	0,72	0,73	0,70	0,70	0,69	0,70	0,67	0,69	11,56%
SC	0,56	0,54	0,62	0,58	0,62	0,58	0,62	0,63	0,62	0,59	0,60	0,60	0,56	0,55	0,60	0,62	9,96%
RS	0,72	0,72	0,72	0,72	0,73	0,72	0,79	0,76	0,73	0,72	0,74	0,73	0,74	0,75	0,78	0,78	7,27%
MS	0,64	0,62	0,61	0,58	0,55	0,54	0,58	0,56	0,59	0,52	0,55	0,49	0,50	0,51	0,50	0,49	-23,64%
MT	0,60	0,61	0,61	0,52	0,54	0,55	0,62	0,61	0,57	0,58	0,60	0,60	0,64	0,63	0,64	0,64	6,54%
GO	0,64	0,65	0,64	0,64	0,64	0,65	0,69	0,67	0,66	0,67	0,70	0,70	0,72	0,71	0,72	0,71	9,52%
DF	0,71	0,73	0,76	0,71	0,69	0,66	0,72	0,71	0,76	0,73	0,73	0,76	0,71	0,75	0,66	0,68	-4,97%
BRA	0,71	0,70	0,72	0,65	0,67	0,72	0,70	0,72	0,72	0,71	0,70	0,70	0,70	0,71	0,71	0,71	0,41%

Fonte: elaboração própria baseado em dados do SIM/MS e do Atlas da Violência do IPEA [http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/]

A análise dos dados da tabela 7 mostra que SP teve em 2016 a 5ª menor proporção de mortes por PAF entre as UF, com uma proporção de 0,56, ou seja, 56% dos homicídios ocorridos em SP em 2016 foram cometidos com utilização de arma de fogo. Em 2001, antes da sanção do ED, SP ocupava a 18ª posição com uma proporção de 67%. Quando se trata da variação da proporção de PAF nos homicídios, SP apresenta a 3ª maior redução, de 17,05%

⁷³ Sendo considerados os códigos CIDs 10: X93 Agressão disparo de arma de fogo de mão, X94 Agressão disparo arma fogo de maior calibre, X95 Agressão disparo outra arma de fogo ou NE, no TabNet DATASUS.

no período, com destaque para MS, que apresentou a maior redução, de -23.64%, e para RJ, de -20.29%. Cabe ressaltar que 20 das 27 UF apresentaram aumento da proporção de homicídios por PAF, mesmo após o advento do ED. O Brasil, de modo geral, apresentou estabilidade na proporção de homicídios por PAF. Dentre as UF que apresentaram redução na proporção de homicídios por PAF, 5 (cinco) das 7 (sete) tiveram redução considerável da TMH no período (tabela 7).

Tabela 8 – TMH nas UFs que reduziram a proporção de homicídios por PAF

UF	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	% var
SP	41,9	38,1	36,3	28,9	21,9	20,4	15,5	15,4	15,8	14,6	14,1	15,7	13,8	14,1	12,2	10,9	-74,05%
RJ	50,6	56,6	54,5	51,4	48,2	47,5	41,6	35,7	33,5	35,4	29,7	29,4	31,2	34,7	30,6	36,4	-28,06%
MS	29,4	32,0	32,5	29,8	27,9	29,7	30,5	29,9	30,7	26,8	27,2	27,3	24,4	26,7	23,9	25,0	-14,96%
DF	33,0	29,9	33,9	31,2	28,2	27,7	29,2	31,8	33,8	30,6	34,6	36,0	30,0	29,6	25,5	25,5	-22,73%
PE	58,8	54,4	55,3	50,7	51,5	52,6	53,0	50,9	45,0	39,5	39,2	37,3	33,9	36,2	41,2	47,3	-19,64%
RR	32,0	35,2	29,7	23,1	24,3	27,5	27,9	25,4	28,0	26,9	20,6	30,7	43,9	31,8	40,2	39,7	23,89%
TO	17,9	14,1	16,6	15,8	14,6	17,2	16,6	18,5	22,4	23,6	25,8	26,7	23,6	25,5	33,2	37,6	110,40%

Fonte: elaboração própria baseado em dados do SIM/MS e do Atlas da Violência do IPEA [http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/]

Gráfico 35 – Proporção de homicídios por PAF: BR sem SP X SP

Fonte: elaboração própria baseado em dados do SIM/MS e do Atlas da Violência do IPEA [http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/]

Na análise dos dados do gráfico 35 combinada com as dinâmicas da TMH já apresentadas (gráfico1, p.12, e gráfico 5, p. 15), observa-se quanto ao cenário nacional, tendência de aumento da TMH e estabilidade na proporção de homicídios por PAF, sem efeitos aparentes do ED. Com relação a SP, observa-se forte redução da TMH entre os anos de 2001 e 2007, e tendência de redução entre os anos de 2007 a 2016, e com relação à proporção de homicídios por PAF, estabilidade entre os anos de 2000 e 2007 e tendência de

redução entre os anos de 2007 e 2016, o que pode representar o efeito do ED em SP mencionado nos estudos analisados (HARTUNG, 2009; FELIX, 2013; CERQUEIRA, 2014).

Em uma tentativa de expor os efeitos do ED em SP, na tabela 9 se apresenta a influência da variação da proporção de homicídios por PAF na TMH (Inf Var PAF) em valores percentuais. Para cada ano a influência foi calculada de acordo com a variação da proporção de PAF com base no ano anterior, e multiplicada pela proporção de PAF daquele ano. A variação para os períodos entre os anos de 2007 e 2016, tratando-se do período em que de fato ocorreu redução da proporção de homicídios por PAF, e entre os anos de 2001 e 2016, período que abrange 2 (dois) anos antes da sanção do ED, foram calculados com base na variação da proporção de homicídios por PAF no período, multiplicado pela média⁷⁴ da proporção de homicídios por PAF na TMH.

Tabela 9 – Variação percentual anual da proporção de homicídios por PAF em SP

Ano	TMH	PAF/TMH	V TMH	V PAF/TMH	Inf V PAF
2001	41,92	0,67	-	-	-
2002	38,05	0,65	-9,23%	-3,80%	-2,46%
2003	36,29	0,68	-4,63%	5,10%	3,48%
2004	28,89	0,66	-20,39%	-2,89%	-1,91%
2005	21,93	0,65	-24,09%	-1,21%	-0,79%
2006	20,4	0,69	-6,98%	5,25%	3,61%
2007	15,45	0,67	-24,26%	-1,94%	-1,31%
2008	15,44	0,61	-0,06%	-8,87%	-5,45%
2009	15,84	0,59	2,59%	-4,37%	-2,57%
2010	14,64	0,57	-7,58%	-2,26%	-1,30%
2011	14,05	0,56	-4,03%	-2,86%	-1,60%
2012	15,67	0,59	11,53%	4,99%	2,92%
2013	13,82	0,57	-11,81%	-2,67%	-1,52%
2014	14,05	0,57	1,66%	0,36%	0,21%
2015	12,22	0,57	-13,02%	-0,18%	-0,10%
2016	10,88	0,56	-10,97%	-2,17%	-1,21%
2007 - 2016	-	0,59	-29,58%	-17,14%	-10,06%
2001 - 2016	-	0,62	-74,05%	-17,05%	-10,52%

Fonte: elaboração própria baseado em dados do SIM/MS e do Atlas da Violência do IPEA [http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/]

No período entre 2007 e 2016, em que se observou uma redução de 29.58% na TMH, a influência da variação foi de -10.06%, representando que a redução dos homicídios por PAF pode ter influenciado em 34% na redução da TMH. No período entre 2001 e 2016, em que se

⁷⁴ No caso, como os coeficientes de variação foram de 5,6% para o período entre 2007 e 2016, e 7,6% para o período entre 2001 e 2016, em pesquisas de ciências humanas é admitido o uso de média simples.

observou uma redução de 74,05% na TMH, a influência da variação foi de -10.52%, representando que a redução dos homicídios por PAF pode ter influenciado em 14.21% na redução da TMH.

Outra possibilidade de análise dos efeitos do ED na TMH em SP é a comparação entre a TMH por PAF e proporção de suicídios com uso de arma de fogo. Observa-se no gráfico 36 que a proporção de suicídios por PAF seguiu tendência semelhante a da TMH por PAF, indicando a possibilidade de redução do estoque de armas em SP.

Gráfico 36 – TMH por PAF e Proporção de Suicídios (PrS) cometidos com uso de arma de fogo em SP entre os anos de 1999 e 2016

Fonte: elaboração própria baseado em dados do SIM/MS e do Atlas da Violência do IPEA [http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/]

Com relação ao MSP, observa-se fenômeno semelhante ao do gráfico 36, podendo-se ainda associar a proporção de suicídios por PAF com a apreensão de armas de fogo (gráfico 37). A correlação entre a apreensão de armas e a proporção de suicídios por PAF foi alta (0.826), indicando a possibilidade de redução do estoque de armas no MSP, visto que as apreensões, proporção de homicídios por PAF e suicídios com uso de arma de fogo estão correlacionados.

Gráfico 37 – Taxa de apreensão de armas de fogo e proporção de suicídios com uso de arma de fogo entre os anos de 1999 e 2016 no MSP

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SSP/SP e do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo –SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS

A análise dos dados mostra indícios de possibilidade de que, em SP e no MSP, ocorreram tanto da diminuição de circulação de armas nas ruas, observada por meio da redução da proporção de homicídios por arma de fogo, como a redução do estoque de armas, observada por meio da redução dos suicídios por arma de fogo.

É evidente que o ED, apesar de ser uma Lei Federal com vigência em todo o território nacional, pareceu ter efeitos diversos nas UF. Arretche (2001) afirma que “a diversidade de contextos de *implementação* pode fazer que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação”. Uma análise do ED por meio do modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Howlett, Ramesh, e Perl (2013), pode ajudar a entender uma provável linha de investigação. Para fins de análise, os autores dividem o ciclo de políticas públicas em 5 (cinco) momentos: (1) montagem de agenda, momento em que as questões se tornam problemas públicos; (2) formulação, em que se desenha as forma de atuação diante do problema; (3) tomada de decisão, em que define e aprova oficialmente, dentro das opções elaboradas na formulação, como o problema será enfrentado; (4) *implementação*, momento em que se coloca a decisão em prática, geralmente *por meio das instituições*; e o de (5) avaliação, tratando-se do momento em que se avalia os resultados da política.

O ED foi uma política em que as três primeiras fases, principalmente a formulação e a tomada de decisão, ocorreram em âmbito do governo federal, e a implementação das medidas

que buscavam impacto na criminalidade coube aos governos estaduais. Isso porque as principais medidas impostas pelo ED que poderiam impactar na redução da criminalidade, sendo a restrição à circulação, a proibição do porte e a dissuasão do uso de armas para ações criminosas por meio de penas mais severas, foram aplicadas por meio do Sistema de Segurança Pública. Este, devido à competência constitucional ⁷⁵, é formado predominantemente por órgãos Estaduais, sendo Poder Judiciário e Ministério Público, sistema carcerário, Polícia Civil, e principalmente, a Polícia Militar, que é responsável pelo patrulhamento ostensivo nas ruas, bem como pela maior parte das prisões em flagrantes, fatores preponderantes para se atingir o efeito dissuasão das ações criminosas.

Portanto, se há indícios de que: a implementação do ED teve efeitos diferentes nas UF, com destaque para SP; o ED foi uma política formulada e decidida pelo governo federal, e implementada, no que tange as ações dissuasórias da criminalidade, principalmente pelos governos estaduais; a Polícia Militar é a Instituição responsável pelo patrulhamento ostensivo e pela repressão imediata das ações criminosas; logo, entender a atuação da PMESP pode ser uma linha de estudo para se analisar a implementação do ED, e por vezes se entender o impacto nas taxas de homicídios. Tal análise será feita no capítulo 5 deste estudo. Não serão elaboradas análises mais amplas específicas com relação ao MSP, pois tais análises serão elaboradas para a atividade policial.

4.5 Encarceramento

Para esta análise foram selecionados estudos dedicados a relacionar o encarceramento com as taxas de homicídios, não abarcando estudos que se dedicaram exclusivamente a analisar o encarceramento (ISRAEL e PEREIRA, 2017; SINHORETO e SILVESTRE, 2013; entre outros), portanto, não se entrará no mérito da discussão de estudos que defendem ou condenam o encarceramento, e nem se aprofundará em aspectos qualitativos sobre o tema, como as condições das prisões e custos de oportunidade de gastos com encarceramento.

Os estudos sobre a influência das taxas de encarceramento ⁷⁶ – TE – na TMH se baseiam nos argumentos de que o encarceramento de criminosos tem efeito incapacitador, na medida em que preso tais criminosos não poderiam cometer crimes, e no efeito dissuasor, baseado na abordagem econômica do crime (BECKER, 1974), que defende que o aumento da

⁷⁵ Artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

⁷⁶ Trata-se do número de pessoas encarceradas por 100 mil habitantes. Tem como fonte o INFOPEN, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ameaça de punição faz com que potenciais criminosos deixem de cometer crimes que, caso não se sentissem ameaçados, cometeriam (LEVITT, 1996, 2004; NADANOVSKY, 2009; ARAUJO JR at al., 2014; SACHSIDA e MENDONÇA, 2014).

Nadanovsky (2009) apresenta estudo buscado relacionar o fenômeno da queda dos homicídios em SP ao aumento das taxas de encarceramento, por meio de “regressões lineares da relação entre taxa anual de encarceramento (variável explicativa) e taxa anual de homicídio 1, 2 e 3 anos após (variáveis resposta)” (p. 1860), baseado nos dados observados entre os anos de 1996 e 2005.

O autor conclui em que:

Sessenta, 80 e 90 por cento da variação na taxa anual de homicídio foi explicada pela taxa anual de encarceramento 1, 2 e 3 anos antes, respectivamente. Por outro lado, a variação na taxa de encarceramento não pode ser explicada pela variação na taxa de homicídio, nem 1, 2 ou 3 anos antes.[...] Portanto, os valores passados de encarceramento ajudaram a prever homicídio no Estado de São Paulo entre 1999 e 2005 (p. 1860-1861).

O pesquisador explica que não é possível estabelecer causalidade nessa relação, mas sim uma “associação temporal clara compatível com a interpretação de que o encarceramento de criminosos exerceu seu efeito incapacitador e/ou dissuasor” (p.1861) e que “os dados avaliados no estudo são consistentes com a hipótese de que o aumento no encarceramento de criminosos foi um fator importante para a redução das taxas de homicídios em SP” (p. 1862). O autor observa ainda que há estudos em outros países que fazem a mesma relação (LEVITT, 1996; 2004), além de apontar outros fatores que podem ter influenciado na dedução da TMH observada no período, inclusive políticas de segurança pública relacionadas à atuação policial.

O estudo de Araujo Jr at al. (2014) buscou analisar os efeitos do encarceramento sobre a taxa de homicídio em âmbito nacional, observando dados entre os anos de 2005 e 2010, por meio de regressões. Os autores concluem que “no curto prazo um aumento de 10% no número de prisioneiros resulta em uma diminuição de aproximadamente 0.25% no número de homicídios, no longo prazo essa mesma variação provocará uma queda de aproximadamente, 0.6%” (p. 6383).

Sachsida e Mendonça (2014) também analisam os efeitos do encarceramento, bem como de outras variáveis no cenário nacional, discriminando por UF, baseando-se em dados entre os anos de 2003 e 2010. O estudo conclui que a taxa de encarceramento (TE) (ou de

presos como é tratada no estudo) tem correlação negativa com a TMH, porém, com algumas especificidades.

Das 09 UF (SP, RJ, RR, RO, AP, PE, MT, MS e DF) que apresentaram queda da TMH no período de abrangência do estudo, 08 apresentaram aumento da TE, sendo que a exceção se refere ao DF em que se observou redução de 0.71%, porém foi a que apresentou menor redução da TMH, de 1.30%. Dentre essas UF, a média das TE no ano de 2009 foi de 332.4. Já entre as UFs que apresentaram aumento da TMH, a média da TE foi de 166.8.

Os autores observam ainda que as UF que apresentaram redução da TMH tinham em 2003 uma TE média de 210.8, já as UF que apresentaram aumento da TMH tinham TE média de 101.0, indicando que as taxas de encarceramento tendem a apresentar mais eficiência no médio e longo prazo, informação que corrobora com os estudos de Nadanovsky (2009) e Araujo Jr et al. (2014).

4.5.1 Contribuições e limites dos estudos sobre as influências do encarceramento

Há certo consenso entre os estudos analisados de que a TE influencia na TMH, principalmente no médio e longo prazo. Da análise dos estudos é possível afirmar que: Nadanovsky (2009) tem a potencialidade de ter aplicado defasagem nos dados, porém, deixa de fazer uma análise comparativa entre UF; Araujo Jr et al. (2014) apresenta suas conclusões com base no cenário nacional, porém deixa de especificar os efeitos isolados nas UF, e aplicam defasagem de 1 (um) ano; Sachsida e Mendonça (2014) especificam os efeitos nas UF, porém deixam de aplicar a defasagem proposta por Nadanovsky (2009), mesmo admitindo que a TE tende a apresentar maior influência no médio e longo prazos, aplicam defasagem de apenas 1 (um) ano. Os três estudos têm a potencialidade de indicar que os efeitos da TE na TMH tendem a ser maiores no de médio e longo prazos, induzindo que há um período para a percepção, por parte do criminoso, do efeito dissuasão da prática criminosa.

Para Levitt (1996), da mesma forma que aumentando o encarceramento poderá se reduzir a quantidade de crimes, um aumento de crimes pode refletir em um aumento do encarceramento. Portanto, aumentos da TE não necessariamente significam um aumento da repressão aos crimes, mas podem estar relacionados somente ao aumento dos crimes. Nos estudos analisados, Nadanovsky (2009) leva em conta esta propriedade, porém, tenta mensura-la aplicando defasagem da TMH para a TE, e não encontra correlação, cabendo ressaltar que a

análise desse autor é restrita a SP. Araujo Jr et al. (2014) chega a comentar sobre tal possibilidade, mas aparentemente na análise dos dados deixa de considerá-la, e Sachsida e Mendonça (2014) não aborda este aspecto.

A comparação entre as UF para se definir a influência da TE na TMH, que não é feita nos estudos de Nadanovsky (2009) e Araujo Jr et al. (2014), é bastante pertinente, pois a análise da política de encarceramento sob a ótica do ciclo de políticas públicas é bastante semelhante à política de controle de armas, já analisada neste estudo. Trata-se de uma política em que a formulação, tomada de decisão e abrangência ocorrem em âmbito federal, e a implementação ocorre de modo geral por parte das UF. No Brasil a competência para formular leis que tratam de Direito Penal, desde as que definem as penas, passando pelo processo e até o regime de cumprimento e progressão das penas, é privativa da União⁷⁷, portanto tais leis são formuladas e decididas em âmbito federal, cabendo às UF a implementação da política de encarceramento, por meio do sistema de segurança pública e suas instituições.

4.5.2 Proposta de análise

Sendo assim, propõe-se uma análise integrando potencialidades dos 3 (três) estudos, abarcando dados de todas as UF. Na tabela 10 se apresenta a TE das UF e de BR sem o impacto de SP. Na tabela 11 apresenta-se: a correlação da TMH entre os anos de 2007 a 2016, com a defasagem aplicada a TE (R D TE 4), sendo os dados desta de 2003 a 2012, correlacionando a TE de 2003 com a TMH de 2007 e assim sucessivamente, com a finalidade de se mensurar o efeito dissuasão; a correlação entre as taxas sem defasagem (R 07-11), com a finalidade de se especular sobre o efeito incapacitação; e a variação (VTH e VTE) observada nos períodos correlacionados.

Tabela 10 – Pessoas encarceradas por 100mil habitantes nas UF

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AC	308,24	300,67	387,80	324,29	347,76	430,25	475,75	512,63	510,14	464,84	558,04	537,15	578,58	656,80
AL	60,43	78,83	86,61	68,62	56,85	68,22	74,21	95,74	115,13	140,70	161,08	167,34	200,66	207,14
AM	68,54	74,68	113,19	96,82	106,73	120,19	131,17	150,77	175,20	207,83	221,56	203,60	269,33	284,63
AP	166,73	207,00	265,36	466,14	294,92	322,71	270,71	265,52	260,16	284,46	379,32	354,64	337,30	342,58
BA	38,13	74,48	50,30	89,98	96,36	95,78	97,43	119,41	93,28	87,62	100,50	80,98	100,09	100,11
CE	150,39	118,09	136,71	142,54	146,35	151,76	153,48	177,38	196,16	213,71	236,23	244,18	387,32	385,59
DF	311,04	306,08	313,75	310,03	323,14	313,33	323,87	344,96	387,51	419,42	444,41	473,40	494,88	510,34
ES	189,84	181,74	204,59	209,75	243,98	271,89	293,66	292,19	332,98	389,94	391,71	429,47	476,19	488,54

⁷⁷ Por força do art 22, I da Constituição Federal de 1988; portanto o Código Penal, Código de Processo Penal, Leis das Execuções Penais e toda a Legislação que trate de Direito Penal é de competência exclusiva da União.

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GO	139,71	138,20	173,69	172,17	164,38	177,98	183,55	192,37	192,83	190,96	190,98	236,05	218,25	252,65
MA	75,49	66,40	82,91	88,65	83,05	71,45	79,93	83,54	79,51	80,44	87,79	76,90	114,31	127,05
MG	122,96	125,14	121,18	179,29	190,44	217,83	232,61	229,92	237,04	252,35	277,91	271,74	314,76	325,53
MS	283,31	424,21	376,27	470,51	456,03	527,57	442,24	438,37	453,32	476,48	634,53	509,04	595,46	696,69
MT	282,89	171,65	256,80	263,50	317,71	362,90	368,29	375,33	361,44	338,12	334,12	314,42	273,93	313,47
PA	83,55	79,85	103,79	140,92	119,96	119,54	136,79	126,73	157,44	150,16	156,34	148,11	157,10	171,79
PB	151,36	164,84	167,74	207,78	218,02	237,69	225,17	210,83	213,13	224,60	235,87	264,23	265,14	284,47
PE	148,76	157,71	213,69	182,23	215,45	224,44	236,24	266,26	285,24	314,87	349,49	288,95	339,88	367,20
PI	65,96	68,30	58,81	60,14	85,38	72,65	82,89	86,35	94,17	92,29	101,18	99,63	116,13	125,55
PR	136,65	147,71	182,84	259,90	276,31	345,84	352,01	335,21	310,39	286,99	195,23	169,71	471,27	459,85
RJ	121,80	158,83	179,02	182,44	168,44	161,04	166,89	158,73	182,18	207,85	225,59	244,82	335,66	301,87
RN	60,36	88,15	123,67	150,52	94,58	124,10	129,00	187,55	202,42	213,90	192,41	223,68	225,44	253,50
RO	251,24	265,65	296,29	270,74	322,80	369,70	425,82	446,41	376,05	436,25	434,03	560,81	583,30	606,06
RR	151,17	176,35	246,01	252,61	302,98	345,49	367,87	367,94	365,36	349,12	337,04	322,78	441,40	454,86
RS	213,88	181,33	211,30	220,96	236,08	253,38	262,20	284,81	262,99	263,02	252,65	250,95	273,06	300,08
SC	124,94	236,02	171,58	161,03	179,76	200,57	213,20	228,94	232,29	254,15	266,92	250,15	270,87	310,71
SE	145,50	115,63	137,92	110,84	151,58	146,93	149,51	162,12	165,80	190,22	209,73	198,37	231,57	234,62
SP	315,06	331,78	342,72	354,31	371,37	371,40	389,57	402,28	419,83	452,15	480,23	492,39	524,97	536,45
TO	103,82	159,76	90,23	132,95	142,60	134,36	138,38	151,86	161,40	172,59	203,97	187,26	216,68	226,24
BR	170,69	182,62	195,19	214,18	222,93	235,69	244,71	253,84	260,68	275,04	289,26	288,39	341,70	352,63
BR-SP	130,5	141,1	154,1	175,2	181,7	198	204,5	212,6	216,5	225,9	236,3	231,8	290,9	301,6

Fonte: elaboração própria baseado em dados do INFOPEN/MJ e DATASUS/MS

Tabela 11 – Correlação e variação percentual da TE e da TMH nas UF

UF	V TH 07-16	VTE 07-16	VTE 03-12	R 07-16	R Def 4
AC	128,18%	88,87%	50,80%	0,83	0,68
AL	-8,96%	264,34%	132,83%	-0,36	-0,79
AM	71,94%	166,67%	203,24%	0,82	0,70
AP	80,24%	16,16%	70,61%	0,22	0,41
BA	80,68%	3,90%	129,76%	0,08	0,68
CE	75,20%	163,47%	42,10%	0,64	0,61
DF	-12,60%	57,93%	34,84%	-0,56	-0,77
ES	-40,07%	100,23%	105,40%	-0,95	-0,98
GO	74,12%	53,70%	36,69%	0,71	0,86
MA	92,50%	52,97%	6,56%	0,61	0,28
MG	5,21%	70,94%	105,23%	0,53	0,75
MS	-17,86%	52,77%	68,19%	-0,69	-0,63
MT	16,86%	-1,33%	19,52%	-0,54	0,71
PA	67,99%	43,21%	79,73%	0,64	0,83
PB	43,13%	30,47%	48,39%	0,03	0,85
PE	-10,90%	70,44%	111,67%	-0,55	-0,40
PI	74,70%	47,05%	39,91%	0,86	0,83
PR	-7,24%	66,43%	110,02%	0,05	-0,45
RJ	-12,59%	79,21%	70,66%	-0,25	-0,37
RN	179,32%	168,02%	254,38%	0,89	0,84
RO	44,76%	87,75%	73,64%	0,69	0,25
RR	42,03%	50,13%	131,97%	0,42	0,63
RS	43,93%	27,11%	22,98%	0,53	0,55
SC	36,27%	72,85%	103,41%	0,60	0,71
SE	151,89%	54,79%	30,74%	0,96	0,83
SP	-29,58%	44,45%	43,51%	-0,85	-0,90
TO	126,34%	58,65%	66,23%	0,85	0,63
BR	13,98%	58,18%	61,13%	0,84	0,93

UF	V TH 07-16	VTE 07-16	VTE 03-12	R 07-16	R Def 4
BR-SP	26,45%	66,04%	73,10%	0,92	0,91

Fonte: elaboração própria baseado em dados do INFOPEN/MJ e DATASUS/MS

De modo geral os dados atuais não permitem afirmar que há correlação negativa entre a TE e a TMH. Os dados nacionais, mesmo quando retido os efeitos de SP, mostram o contrário, uma correlação forte entre o aumento da TE e o aumento da TMH, indicando que de modo geral, a TE não influenciou no comportamento da TMH. Observando tal correlação, pode-se afirmar que o aumento da criminalidade, tendo como parâmetro a TMH, pode ter ensejado em aumento do encarceramento.

Em que pese as características gerais observadas, a análise do comportamento da TE e da TMH, bem como sua relação, com base nos dados apresentados na tabela 10, possibilita efetuar alguns apontamentos relevantes para se discutir a influência da TE na TMH.

Dentre as UF em que se observou TE superiores a nacional no ano de 2016 (MS, AC, RO, SP, DF, ES, PR, CE e PE), somente nas da região norte e nordeste não se observou redução da TMH entre os anos 2007 e 2016 (AC, RO, RR, CE). Tais UF podem ter sofrido maiores impactos da urbanização, da expansão dos mercados de drogas ilícitas e de disputas por estes mercados (SAPORI, 2012), sendo que a TE pode ter sofrido uma influência maior do aumento da criminalidade.

Dentre as 17 (dezessete) UF que apresentaram TE inferiores à nacional no ano de 2016, observou-se redução da TMH entre os anos de 2007 e 2016 somente AL (-8.96%) e RJ (-12.59%). Tais UF apresentaram variações superiores às observadas em âmbito nacional, sendo que AL apresentou forte correlação (-0.79) com a TE defasada, e RJ apresentou correlação fraca (-0.37), mas significativa.

Dentre as 08 UF em que se observou redução da TMH entre os anos de 2007 e 2016 (ES, SP, MS, DF, RJ, PE, AL, PR), todas apresentaram correlação com TE defasada, sendo que no RJ a correlação foi fraca, PR, MS e PE apresentaram correlação moderada, em DF e AL correlação forte, e em ES e SP correlação muito forte.

Em que pese a correlação negativa entre a TE e a TMH observada nas UF que tiveram sucesso na redução da TMH, não é possível afirmar que tal correlação se traduza em causalidade (FIGUEREDO FILHO e SILVA JR, 2009), pois diferente da política de controle de armas, em que se pôde indicar uma variável dependente que pode ter sido fortemente influenciada pela implementação do ED (proporção de homicídios por PAF), no caso da

política de encarceramento, não foi possível neste estudo identificar uma variável que possibilitasse identificar um efeito direto da TE na TMH. O que se pode afirmar é que o encarceramento pode ser um indicativo de que a repressão a crimes nessas UF, mensurada pela TE, ensejou em efeitos de dissuasão e incapacitação à prática de homicídios. Outra conclusão que se pode observar é que nenhuma UF que obteve sucesso na redução da TMH no período analisado sem se utilizar de repressão a crimes como um dos instrumentos. Tais conclusões corroboram com as de Nadanovsky (2009).

Tratando-se especificamente de SP, desde 2003 a UF tem revezado entre a 3ª e 4ª UF com maior TE. Como a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP), disponibiliza dados desde o ano de 1994, foi possível abordar um período maior, entre os anos 1994 e 2016. O gráfico 38 mostra que entre os anos de 1997 e 2003 se observa em SP um pico de sucessivos aumentos da TE, que representou 61.61% de aumento no período.

Gráfico 38 - Variação da percentual taxa de encarceramento em SP

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SAP/SP (1994 a 2006), INFOPEN/MJ (2007 a 2016) e IBGE Estatísticas para anos intercensitários (1994 a 1999), e projeção da população 2000 – 2030.

Considerando uma defasagem de médio prazo (4 anos) para que a TE passe a influenciar a TMH, o período em que ocorreu o pico do aumento da TE coincide com a redução da TMH de 63.14% entre os anos de 2001 e 2007, e uma correlação de -0.975, próxima a perfeita, chegando a resultados de correlação até superiores aos que Nadanovsky (2009) expõe em seu estudo. Sem a aplicação de defasagem e abarcando toda a série histórica observada neste estudo, entre os anos de 1996 e 2016, a correlação entre a TE e a TMH permaneceu alta, sendo de 0.891.

Gráfico 39 – Relação TMH e TE

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SAP/SP (1994 a 2006), INFOPEN/MJ (2007 a 2016) e IBGE Estatísticas para anos intercensitários (1994 a 1999), e projeção da população 2000 – 2030

Não há disponibilidade de dados desagregados da TE, dificultando a relação detalhada com outros indicadores tratados neste estudo. No capítulo 5 se abordará brevemente a taxa de aprisionamento (TA), tratando-se esta das prisões efetuadas no ano ponderado pela população estimada. A correlação entre a TE em SP e a TA no MSP foi alta, sendo que 0.831, confirmando a estreita relação entre tais taxas. Assume-se a premissa de que o principal fator influenciador do encarceramento é o aprisionamento. Sendo assim, propõe-se que a TE seja um dos efeitos das políticas de segurança pública implementadas pelas UF, no caso deste estudo, da atuação da PMESP, Instituição encarregada da maioria das prisões⁷⁸.

Gráfico 40 – TE em SP e TA no MSP

Fonte: elaboração própria baseado em dados do INFOPEN/MJ e da SSP/SP

⁷⁸ Ver: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/7-em-cada-10-prisoas-em-sp-ocorrem-em-flagrante-diz-pesquisa.ghml>

O aumento do encarceramento pode ser um indicador de processo da atuação policial, que reflete o efeito de uma polícia mais presente e atuante nos locais com maiores indicadores criminais, o que pode ter sido uma das causas para a redução da TMH, em SP e no MSP, como será proposto no capítulo 5 deste estudo.

4.6 Atividade policial

Os estudos que tratam da influência da atividade policial na redução dos homicídios em SP se referem principalmente a inovações tecnológicas e gerenciais, aprimoramento da formação de policiais e de mecanismos de controle, e aumento de investimentos em segurança pública no estado e nos municípios (FERREIRA et al 2009; KAHN, 2009; MANSO, 2012; PEREIRA e GRASSI, 2013; LIMA, 2014; CABRAL, 2016).

Ferreira et al (2009) analisa dados e informações entre os anos de 1996 e 2006, citando fatores como planejamento e avaliação de políticas, gestão da informação, padronização de procedimentos embasados na garantia de direitos, policiamento comunitário, ampliação e aprimoramento dos mecanismos de controle interno, entre outras inovações que ocorreram no período que estão diretamente relacionadas a atividade policial. Os autores citam ainda “o aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública, que, em São Paulo, passaram de 6,6%, em 1999, para quase 10% do total das despesas governamentais, em 2006” (p.14).

No mesmo estudo, sem se aprofundar, os autores citam outros fatores que podem ter influenciado a redução das taxas de homicídios, sendo o aumento da participação dos municípios na segurança pública, por meio da estruturação das guardas municipais, a atuação de organizações sociais, a redução de disputas de territórios por facções criminosas, mudanças nas características etárias e aspectos socioeconômicos.

Kahn (2009), baseando-se em dados e informações entre os anos de 1999 e 2008, cita uma série de inovações que mudaram a forma de atuação policial, tais como o INFOCRIM⁷⁹ e do FOTOCRIM⁸⁰ em 1999, criação do Disque-Denúncia em 2000, reestruturação do DHPP

⁷⁹ Software que tem como base de dados os Boletins de Ocorrências da Polícia Civil, o qual passou a permitir o georeferenciamento, análise qualitativa e quantitativa das ocorrências registradas.

⁸⁰ Base de dados sobre criminosos egresso do sistema penitenciário contendo informações como fotos, modo e região de atuação, comparsas, quadrilhas, entre outras informações.

da PC, a implementação do COPOM-on line⁸¹, compatibilização territorial entre PM e PC, entre outras.

Tais inovações, principalmente relacionadas à tecnologia da informação possibilitaram mudanças na gestão das polícias em SP, levando Kahn (2009) a afirmar que:

[...] parte da queda da criminalidade se deve a mudanças gerenciais importantes que ocorrem no âmbito das polícias, especialmente a militar, nos últimos anos, que estão criando uma nova cultura de gestão nestas organizações. Uma cultura que valoriza diagnósticos empíricos da criminalidade, que enfatiza o monitoramento da eficácia das ações e sua correção posterior, preocupadas com a eficácia e eficiência na utilização dos recursos policiais, que aposta na descentralização das responsabilidades e na supervisão pelos escalões hierárquicos superiores (p.47)

Segundo o autor, as inovações tecnológicas não teriam efeito algum sem essa cultura de gestão que reconfigurou o padrão da atividade policial em SP.

Pereira e Grassi (2013) efetuam análise sobre a redução das taxas de homicídios em SP traçando um paralelo com o estudo apresentado por Levitt (2004), dedicado a analisar a redução dos homicídios nos EUA. Os autores se baseiam em dados entre os anos de 1995 e 2008, e não encontram evidências de influência de fatores econômicos e sociais, demográficos, e presença do crime organizado nas taxas de homicídios em SP. Porém, encontram indícios de influência do aumento da população carcerária, de ações municipais, e principalmente das políticas estaduais de segurança pública. De acordo com os autores, observa-se aumento dos investimentos, aumento no número de revistas policiais, na articulação institucional e ganhos de gestão.

Cabral (2016) analisa o impacto da implementação do INFOCRIM nos municípios de SP, entre o ano 2000 e 2010, por meio de estudo econométrico. Após aplicar controle por uma série de variáveis, não foi observado significância nas variáveis renda, percentagem de jovens do sexo masculino, percentagem da população sem religião, a proporção de mulheres chefes de família, o Estatuto do Desarmamento e o programa Bolsa Família, porém, é observado significância nas variáveis presença de guarda municipal armada, taxas de desemprego, proporção da população com ensino médio completo e implementação do sistema INFOCRIM, sendo que a tese passa a se concentrar na análise da influência desta variável. O estudo conclui que as taxas de homicídios apresentaram maior redução nos 67 municípios de SP em que se havia implementado o INFOCRIM.

⁸¹ Programa de georeferenciamento em tempo real das informações recebidas pelo telefone 190 da Polícia Militar. Atualmente o sistema permite o georeferenciamento em tempo real das unidades de serviço (patrulhas, viaturas, etc), além da integração com outras base de dados, como o RDO da PC, do DETRAN e da PRODESP.

Para Manso (2012) os flagrantes da Polícia Militar e o aumento das apreensões de armas ilegais foram fatores decisivos para a redução das taxas de homicídios em SP, afirmando que:

A busca por armas ilegais nos bairros com alta incidência de homicídios foi uma das maneiras encontradas pela PM para nortear as abordagens e lidar com o crime, o que gerou resultados significativos e aumentou as prisões em flagrantes. O efeito mais importante dessa política de controle de armas foi mudar o hábito dos habitantes dos territórios violentos que costumavam sair armados para evitar serem surpreendidos por inimigos. O crescimento real do risco do flagrante, com penas inafiançáveis, estimulou que as armas fossem deixadas em casa. Nesse novo contexto, com indivíduos desarmados cientes dos efeitos prejudiciais dos homicídios, aumentaram as oportunidades para fazer opções alternativas ao homicídio diante de conflitos que antes eram vistos como de vida ou morte (p.36).

Manso (2012) afirma que a partir do ano de 1997, após ter enfrentado uma ameaça de extinção por conta de gestão ineficiente, a PMESP passa a implementar de forma acelerada um processo de mudança, passando a reconhecer somente a partir de então a possibilidade de redução das taxas de homicídios no curto prazo por meio do policiamento ostensivo, deixando o discurso de que os homicídios eram um problema social, e não policial.

Os estudos analisados contribuem pontuando diversas mudanças que modificaram as formas de atuação das polícias em SP, em especial a Polícia Militar, sendo que logo que passam a serem implementadas, as taxas de homicídios passam a reduzir. As limitações desses estudos estão relacionadas a “como” e “porque” ocorrem tais mudanças, e como elas se relacionam com a redução dos homicídios em SP, o que se buscará detalhar no capítulo que segue.

5 AS MUDANÇAS NA PMESP E A POSSIBILIDADE DE INFLUÊNCIA NA TMH

5.1 Breve contextualização histórica sobre a PMESP

Para entender as mudanças na PMESP implementadas no final da década de 1990, é necessária uma breve contextualização histórica sobre as origens e a trajetória da instituição, abordando as estruturas, cultura e práticas vigentes até esse período, bem como a eclosão do processo de mudança.

Arruda (1997) afirma que a criação da PMESP, assim como as de muitas outras UF, remonta ao ano de 1831, quando o governo regencial determinou que as Províncias formassem guardas permanentes, remuneradas exclusivamente pelo Estado, com a finalidade de “manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça” (p.33), para atuar na segurança e contenção de conflitos internos, os quais eclodiam por todo país por conta da instabilidade no poder central gerada pela abdicação de Dom Pedro I ao trono do Império. Inicialmente foi denominada como Corpo de Guardas Municipais Voluntários, e alguns anos depois⁸² passou a se chamar Corpo Policial Permanente. A criação das polícias estaduais também constituiu parte da estratégia adotada pelo governo central para manter a unidade, antevendo-se a fragmentação que ocorria na América Espanhola (ARRUDA, 1997).

Em situações rotineiras o Corpo Policial Permanente era utilizado para a segurança das vilas, que vinham formando aglomerados, e das rotas comerciais. Porém, na eclosão de conflitos armados, eram utilizados como força bélica de apoio as forças do governo central, como na Revolta dos Farrapos, na Revolução Liberal de Sorocaba, Guerra do Paraguai, entre outros conflitos. O constante empenho em missões desse tipo, e a crescente necessidade por segurança das vilas, as quais começavam a se urbanizar, fez com que em meados de 1864 o Imperador Dom Pedro II autorizasse os municípios das províncias a constituírem seus próprios corpos de guardas.

Após a proclamação da República, a Corpo Policial Permanente passa por um processo de reformulação e fortalecimento, passando a se denominar Força Pública do Estado de São Paulo. O processo de fortalecimento é concretizado pela exclusividade ao Estado em manter corpos policiais, pois segundo Arruda (1997) a experiência da autorização aos municípios em constituírem seus próprios corpos municipais não foi bem sucedida, passando essas guardas a servirem como grupos armados a serviço do mandonismo local (p.34).

⁸² Primeiros registros dessa denominação são de 1937

No início do século XX a Força Pública de SP passa por um processo intenso de reformulação, após a contratação da missão francesa, em 1905, em que oficiais do exército francês permaneceram imersos na Instituição até 1924, ausentando-se no período da 1ª Guerra Mundial. Os franceses foram responsáveis pela estruturação dos centros de formação e aperfeiçoamento de Oficiais, Sargentos e Praças da Instituição, proporcionando formação profissionalizante integral aos quadros da Força Pública, sendo os embriões do sistema de ensino da PMESP. Tal missão transforma a Força Pública em um exército regional, atendendo aos anseios da elite paulista, a qual estava insatisfeita com a centralização de poder no governo central (DALLARI, 1977).

Após a eclosão das Revoltas Tenentistas em meados de 1922, em 1924 este movimento influencia uma revolta nos quadros da Força Pública comandada pelo então Major FP Miguel Costa. Os revoltosos chegam a tomar a capital do Estado, mas pressionados por tropas leais ao governo, deixam a capital em direção ao interior e passam a integrar a Coluna Prestes, a qual passou a se denominar Coluna Miguel Costa Prestes (ARRUDA, 1997).

A perda de efetivo para a Coluna Prestes, associada ao empenho de grande parte do efetivo restante no combate contra os revoltosos, os quais continuavam pressionando os governos central e paulista, agora no interior do país, influenciando Carlos Campos, Presidente do Estado de SP à época, a criar a Guarda Civil Estadual, com a finalidade de suprir as demanda por policiamento nas áreas urbanas.

Após o esfacelamento da Coluna Miguel Costa Prestes, Carlos Campos toma medidas buscando limitar o poder da Força Pública, sendo que Arruda (1997) afirma que:

[...] limitou drasticamente o espaço de poder da Força como Instituição, destinando-a ao policiamento da periferia, das cidades do interior e ao exercício de tarefas eminentemente repressivas, como o controle de distúrbios civis, deixando o policiamento das áreas mais urbanizadas e nobres da Capital para a competência da Guarda Civil (p.48)

Outras medidas como o aquartelamento dos oficiais, e a subordinação no que tange à atividade de policiamento aos Delegados de Polícia Civil, os quais passaram a ser responsáveis por planejar as atividades de policiamento, são tomadas com a finalidade de limitar espaço de poder da Força Pública.

O golpe que conduz Getúlio Vargas ao poder do governo central em 1930, e a insatisfação da elite paulista com as medidas de centralização de poder e esvaziamento da autonomia estadual, sem uma ordem constitucional legítima, leva a deflagração da Revolução

Constitucionalista de 1932, sendo a Força Pública utilizada novamente como força bélica paulista na afronta ao governo central. O conflito ocorreu entre 09 de julho e 02 de outubro de 1932, e após o Estado de SP não receber o apoio esperado dos demais Estados, rendeu-se às tropas do governo central, marcando o fim da revolução.

A revolução constitucionalista de 1932 é marcada como o último conflito em que a Força Pública de SP é utilizada diretamente como tropa bélica, passando a Instituição a partir de então, a exercer exclusivamente funções de segurança pública e policiamento ostensivo.

Os precedentes da Coluna Miguel Costa Prestes, em 1924, e da revolução constitucionalista, em 1932, motivaram o governo central a adotar medidas de controle, buscando retirar “a autonomia das milícias estaduais, neutralizando a possibilidade de sua utilização como instrumento político” (DALLARI, 1977, p.81), fortalecendo o poder central, evitando insurgências nas UF, e utilizando tais corporações no combate aos movimentos contra o governo militar, principalmente no ambiente urbano.

Tais medidas são legalmente expressas na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946⁸³, a primeira constituição a tratar especificamente da missão das polícias militares, ao mesmo tempo, subordinando-as ao poder central em casos de conflitos bélicos. Em que pese esse texto constitucional ter tratado as forças militares estaduais como polícias, sua missão era especificada dentro do Título VII, o qual tratava Das Forças Armadas, sendo especificada como “segurança interna e manutenção da ordem”, dando o indicativo de que o tema policiamento ainda era tratado com certa visão bélica pelo governo central.

Na Constituição Federal de 1967, outorgada durante o governo militar, é retirado o termo “segurança interna”, restringindo a missão à “manutenção da ordem pública”⁸⁴. Outro indicativo de distanciamento de uso das polícias militares em funções bélicas é que tal missão é retirada do Título Das Forças Armadas, passando a integrar o Título I, Capítulo III, Da Competência dos Estados.

Por meio do Decreto-Lei 667 de 02 de julho 1969 o governo federal, na ocasião, chefiado pelo General Costa e Silva, reorganiza as Polícias Militares, atribuindo exclusivamente a estas instituições a competência do policiamento ostensivo farado. Em 30 de dezembro de 1969, por meio do Decreto-Lei 1072 de 1969, é autorizada a incorporação de integrantes das Guardas-Civis tivessem nível, oficial, ou seja, de comando e chefia, nas

83 “Art 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”.

84 Art. 13º, § 4º da Constituição Federal de 1967.

Polícias Militares. No em SP, o Decreto Estadual 217, de 8 de abril de normativa a incorporação de cargos e estruturas da Guarda-Civil na PMESP.

Em que pese na Constituição de 1967 o governo federal ter atribuído a missão das polícias militares dentro das competências dos Estados, o Decreto-Lei 667 de 02 de julho de 1969, por força do Ato institucional nº 5, que entre outras medidas restritivas a direitos civis e políticos, previa a possibilidade do Presidente da República intervir nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição de 1967, coloca as polícias militares sob controle e coordenação do Ministério do Exército, e comandadas por um oficial superior daquela força. Dallari (1977) firma que o principal objetivo do Decreto-Lei 667/69 “foi o estabelecimento de obstáculos a qualquer eventual tentativa de utilização das Polícias Militares como armas políticas dos Estados” (p.80).

No início da década de 1970 os grupos da guerrilha revolucionária contra o governo militar passam a adotar ações no ambiente urbano, como roubos a bancos, a quartéis e atentados contra integrantes das forças estatais. Segundo Arruda (1997), a utilização da Polícia Militar na repressão a estas ações traz um aspecto preocupante:

[...] em resposta à ação dos grupos extremistas, passou-se a admitir o desenvolvimento de uma leitura simplista e genérica do fenômeno da violência e da criminalidade, igualando-se indevidamente a repressão ao terrorismo à repressão a criminosos comuns, pelo que se justificava o saneamento do crime pelo recurso ao uso da força, utilizando-se a polícia para o cumprimento dessa tarefa. [...] a complacência do governo frente à alta incidência de ocorrências que resultavam em confronto e morte, o que representou o caldo de cultura ideal para o florescimento de um perverso traço comportamental em alguns segmentos da polícia, e que somente a muito custo foi sendo debelado, após o restabelecimento da ordem democrática. (p.69-70)

No Decreto-Lei 667/69, ao definir a competência do planejamento das ações de policiamento ostensivo fardado, utilizou-se do termo “autoridades policiais”, termo este reservado no Código de Processo Penal de 1941⁸⁵ aos Delegados de Polícia, mantendo em tese a subordinação operacional das polícias militares a essas autoridades.

Com a transição para o governo democrático, após a eleição direta para chefe do executivo e composição do legislativo nas UF em 1982, por meio do Decreto-Lei 2010 de 12 de janeiro de 1983, o governo federal autoriza os governadores a indicarem nomes dentre os quadros da Polícia Militar para comandarem tais instituições, encerrando o ciclo de intervenção federal nas corporações policiais. Esse Decreto ainda retirou a competência legal

⁸⁵ Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

dos Delegados de Polícia de planejar o policiamento ostensivo, passando a ser competência dos oficiais das polícias militares, alterando o termo de “autoridade policial” para “autoridade competente”.

A década de 1980 é marcada pela busca de aproximação com o cidadão das instituições de segurança pública, as quais haviam sido amplamente usadas para a repressão de movimentos contrários ao governo militar e segurança do Estado.

O governo de Franco Montoro, entre os anos de 1983 e 1987, adota medidas como a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, integrado por membros locais da sociedade civil, oficiais da Polícia Militar e Delegados de Polícia Civil, bem como a criação de Delegacias de Polícia Civil em bairros da periferia das regiões metropolitanas como forma de aproximar as corporações policiais dos cidadãos.

A PMESP muda a cor de suas viaturas, passando de vermelho e preto, para branco e cinza, e de suas fardas, passando da cor caqui, para cinza. As cores de viatura e fardamento utilizadas até então tinham um forte caráter repressivo, e eram estritamente ligadas a atividade de força bélica.

Ainda na década de 1980, é estruturado o serviço telefônico 190, destinado ao recebimento das demandas dos cidadãos, e o Radiopatrulhamento padrão para atendimento destas por meio de policiais que recebiam as demandas via rádio e se deslocavam de viaturas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as polícias militares passam a ter a missão de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, e a integrar o Capítulo III, Da Segurança Pública, do Título V, Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas, afastando qualquer tipo de possibilidade de subordinação ou intervenção das Forças Armadas nas atividades de policiamento exercidas pelas polícias militares, salvo em casos de intervenção federal decretadas pelo Congresso Nacional⁸⁶.

A década de 1990 é marcada por crises que levaram a questionamentos sobre a legitimidade da atuação da PMESP. Em 03 de outubro de 1992 a PMESP passa por uma grande crise de reputação, após ação de repressão a uma rebelião na Casa de Detenção, conhecida como Carandiru, que terminou com 111 mortos⁸⁷. Em 31 de março de 1997 ganha repercussão o caso Favela Naval, no município de Diadema, em que foram veiculadas imagens de policiais militares agredindo pessoas no interior daquela favela, sendo que dado

⁸⁶ O que só veio a ocorrer no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2018.

⁸⁷ O fato encontra-se sob judice até os dias atuais, recomendando-se assim evitar comentários sobre os méritos da ação.

momento, um dos policiais efetua um disparo de arma de fogo na direção de um veículo que havia acabado de ser liberado da abordagem⁸⁸. Instalava-se mais uma crise que viria a abalar a instituição de forma sem precedentes.

Tais crises associadas ao crescente aumento na taxa de homicídios nas regiões metropolitanas do estado de SP colocam em questão a eficiência da atuação da PMESP. Até a redemocratização na década de 1980 a atividade policial havia sido tratada pelos governos como um instrumento de defesa do Estado, e não do cidadão, gerando distanciamento das demandas da sociedade na atuação das instituições policiais.

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal 1988 e o realinhamento de suas atribuições legais, a constatação em 1997 era de que a PMESP uma herança de cultura bélica, insulada, com processos ensimesmados, sem padronização na oferta de serviços de policiamento, sobretudo ineficiente, ineficaz e inefetiva no que se referia às missões atribuídas às instituições policiais pós-redemocratização.

Por tais motivos, Fernando Henrique Cardoso afirma que em 20 de abril de 1997, vinte dias após o “caso Favela Naval” ter ganhado repercussão na mídia, Mário Covas, então governador do Estado de SP, entregou em suas mãos uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que propunha a desconstitucionalização das polícias militares, dando liberdade aos Estados para extinguirem tais polícias (CARDOSO, 2016, p.164)⁸⁹. Tal proposta anunciava dois objetivos: o entrosamento entre os trabalhos policiais de prevenção e de investigação de delitos; e a implantação da polícia comunitária.

Em 02 maio de 1997 o Governador Mário Covas, por meio do Decreto nº 41764, institui um grupo de trabalho formado por juristas de renome, com a finalidade de acompanhar o andamento da PEC proposta, e de propor medidas para implementação de seus objetivos, tendo como coordenador Miguel Reale Júnior, e dentre outros, Marco Vinicio Petrelluzzi, o qual viria a ser nomeado Secretário de Segurança Pública entre 04 de fevereiro de 1999 a 21 de janeiro de 2002.

José Vicente da Silva afirma em depoimento a Comissão Especial PEC 151-A/95 que a intenção do Governo do Estado de São Paulo à época seria de transferir 70% do efetivo de Praças para a Polícia Civil, que seria a responsável pelo policiamento ostensivo, sendo que os

⁸⁸ Todos os policiais nove policiais militares identificados na filmagem foram expulsos da corporação e condenados pelo poder judiciário

⁸⁹ A proposta de Mário Covas tornou-se a PEC nº 514 de 1997, patrocinada pelo Poder Executivo Federal, e posterior, na PEC nº 613 de 1998, proposta pela Deputada Federal Zulaiê Cobra, posteriormente apensas a PEC nº151-A de 1995 por tratarem de temas correlatos, sendo a “indução de modificações na estrutura de segurança pública”

Oficiais e 30% das praças formariam uma polícia militarizada, que abarcaria as unidades de Choque da PMESP, e seria responsável por ações de defesa interna e controle de distúrbios civis (DETAQ, 2000). Na mesma proposta foi incorporada posteriormente a atribuição de poder de polícia às guardas municipais.

Como resposta a crise os oficiais da PMESP passam a atuar para conter a crise, e em 08 de maio de 1997, o Comandante Geral da Polícia PMESP, Coronel PM Claudionor Lisboa, constitui uma comissão de estudo para análise da PEC⁹⁰ proposta por Mário Covas, formada por oficiais da PMESP, a qual tinha por finalidade propor alternativas para conter a crise institucional. Em 20 dias, no dia 28 maio de 1997⁹¹, a comissão de oficiais para análise da PEC conclui os trabalhos, emitindo relatório com propostas para se atingir os objetivos do governo, sem a necessidade de desconstitucionalização da PMESP, tratando-se boa parte dessas de propostas para mudanças internas na Instituição.

Desta comissão se derivam mais seis, com os temas: 1) policiamento comunitário de prevenção; 2) reciclagem e instrução permanente dos policiais militares; 3) supervisão e controle das atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública; 4) perfil socioeconômico do policial militar e remuneração; 5) horário do serviço operacional do policiamento de área; e 6) atualização do Regulamento Disciplinar da PMESP.

As propostas da comissão de análise da PEC já vinham sendo estudadas no Centro de Altos Estudos de Segurança – CAES⁹² (exemplos: CARDOSO, 1994; CARMARGO, 1995; FERNANDES, 1997; ALDARVIS, 1997, entre outros), que dispunha de um repositório de estudos, compondo uma série de soluções à procura de problemas e uma janela de oportunidade para serem implementadas. Até aquele momento crucial, tais propostas ainda encontravam resistências, principalmente da burocracia institucional, boa parte influenciada pela cultura herdada do histórico de emprego da Instituição com foco na defesa do Estado. A maior parte do efetivo havia sido formada neste contexto, e mudanças capazes de realinhar a cultura organizacional e as práticas da PMESP eram mais que necessárias.

⁹⁰ Por meio do Boletim Geral nº 86/1997. O Boletim Geral é o instrumento normativo de competência do Comandante Geral que tem a finalidade de dar publicidade a atos, normas e assuntos de interesse geral na PMESP.

⁹¹ Anexo ao Boletim Geral PM Nº 122/97.

⁹² Instituto de ensino da PMESP responsável pela formação dos oficiais superiores, os quais formam a cúpula da instituição. Os cursos do CAES, desde 1984, têm como requisito obrigatório a apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso. Com o advento da Lei Complementar 1036/2008, os cursos do CAES, sendo o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – CAO, destinado a formar os Majores e Tenentes Coronéis, e o Curso Superior de Polícia – CSP, passam a ser denominados respectivamente como mestrado Profissional e Doutorado, sendo exigidos elaboração e defesa de dissertação e tese sobre temas de interesse institucional. Atualmente o CAES conta com um arquivo de cerca de 5 mil estudos que são disponibilizados pela intranet da PMESP.

Outras comissões importantes foram instituídas em seguida, como a de Direitos Humanos, em maio de 1998⁹³, que passou a desenvolver trabalhos integrados com o Núcleo de Estudos da Violência (NEV – USP), e a de Padronização de Procedimentos Operacionais⁹⁴, alinhados com as filosofias de polícia comunitária e de preservação dos direitos humanos.

Nos meses de junho e julho de 1997 eclodem greves nas Polícias Militares nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Sul, sendo que em São Paulo o comando da PMESP consegue controlar os movimentos grevistas, mesmo diante da crise (Mesquita Neto, 2011).

Em 27 de setembro de 1997 assume o Comando Geral da PMESP o Coronel PM Carlos Alberto de Camargo, e em seu discurso de posse reconhece as dificuldades pelas quais a Instituição estava passando e declara o compromisso de mudanças como: instalar o policiamento comunitário; projetar-se como uma polícia de proteção da dignidade humana; melhorar a instrução dos policiais; modificações orgânicas, entre outras mudanças as quais passaram a ser implementadas, a grande maioria delas fruto de estudos elaborados por oficiais da Instituição (PMESP, 1997, p. 5-7).

Desde o início do processo de redemocratização a readequação da atuação da PMESP era uma questão, porém, esta só veio a se tornar um problema e ter a devida atenção dos atores após a instalação das crises que ameaçaram a Instituição de extinção. Assim, alinharam-se os fluxos de problema, soluções e das políticas, bem como a atuação de atores relevantes, abrindo a janela de oportunidade que proporcionou mudanças consideráveis nas práticas, doutrina, gestão e organização e da PMESP, as quais podem ter influenciado na redução dos homicídios em SP.

Os oficiais do comando da PMESP passam a atuar como empreendedores das mudanças, e mesmo diante da crise institucional conseguem “prevenir a greve ocorrida em vários Estados, evitar a aplicação das reformas à polícia propostas pelos governos estadual e federal e sociedade civil, e iniciar e controlar a implementação da polícia comunitária” (MESQUITA NETO, 2011, p. 145), além de conduzir reformas estruturantes, satisfazendo, em partes, os anseios do governo e da sociedade civil.

⁹³ Constituída por meio do Boletim Geral nº 83/1998.

⁹⁴ Constituída por meio do Boletim Geral nº 248/1999.

5.2 As mudanças implementadas na PMESP

O final da década de 1990, mais precisamente a partir do ano de maio 1997, é marcado por uma série de mudanças na segurança pública, fruto da convergência de fluxos de ideias, atores e instituições, que passaram a atuar de forma conjunta, problematizando e apresentando propostas. O foco aqui serão as mudanças implementadas pela PMESP, as quais são influenciadas e ao mesmo tempo integram o conjunto de mudanças implementadas na segurança pública.

O logo período desempenhado papel de segurança interna e defesa do Estado desenvolveu na PMESP uma cultura organizacional endógena e distante das demandas dos cidadãos. Saraiva (2002) afirma que a cultura organizacional pode ser vista como o “universo cultural formado pelos pressupostos, crenças e valores compartilhados pelos membros de uma organização, sendo derivada de um ambiente social específico”, podendo ser “[...] apreendida e aprendida mediante processos de socialização, tanto no nível social quanto no organizacional” (p.191). Dessa forma, a cultura organizacional da PMESP na década de 1990 era influenciada pelas missões desempenhadas pela Instituição ao longo de seu contexto histórico.

Para Saraiva (2002) “concentrar o foco de uma organização no cidadão não é apenas questão de proclamar uma nova política; é processo que envolve estratégias, sistemas, prioridades, atitudes e comportamentos, em suma, trata-se da (mudança da) cultura da organização” (p. 190). Nesse sentido, as mudanças não podem se resumir simplesmente a missão constitucional da Instituição, mas sim, da adoção de mecanismos capazes de mudar as práticas de seus integrantes.

Ocorre que organizações públicas reagem “de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais agudas e sensíveis suas distorções e deficiências” (op cit p. 189), sendo esses aspectos claros e evidentes analisando o caso da PMESP⁹⁵. Porém, a ameaça de extinção ou de mudanças estruturais que desagradavam o comando da Instituição acabam acelerando o processo de mudança na PMESP, passando a ser uma estratégia de sobrevivência da Instituição (BRUNETTA, 2012).

⁹⁵ Em pese se tratar aqui da PMESP, as características de endogenismo e distanciamento das demandas dos cidadãos é válido para a administração pública de modo geral após a redemocratização. As mudanças na PMESP também podem ser vistas como parte de uma reforma ampla pela qual a administração pública passa a partir do final da década de 1990 (ver BRESSER PEREIRA, 1997)

A partir da crise em 1997 a estratégia do comando da PMESP foi de pautar a implementação das mudanças em três paradigmas, os quais passam a integrar toda a doutrina organizacional, sendo: Polícia Comunitária, Direitos Humanos e Gestão pela Qualidade. As mudanças podem ser divididas em três grandes grupos, os quais se inter-relacionam, sendo: orientações doutrinárias, orientação operacional e estrutura organizacional.

5.2.1 Mudanças nas orientações doutrinárias

Na busca de mudança nas práticas de seus integrantes a PMESP reformula todo o conjunto normativo interno e externo que regula sua atuação, bem como a construção de mecanismos de reciclagem e controle interno.

As mudanças doutrinárias⁹⁶ na PMESP foram implementadas por meio de edição e reedição de normas, reformulação dos currículos dos cursos de formação, implementação de estágios de aperfeiçoamento, e cursos de aprimoramento profissional. As principais mudanças foram relacionadas ao alinhamento com a filosofia de polícia comunitária e de respeito aos direitos humanos.

Mesquita Neto⁹⁷ (2011) afirma que na PMESP:

A polícia comunitária foi assumida como filosofia e estratégia organizacional com três objetivos: (1) reformar a polícia militar mediante sua transformação, de organização fechada em organização aberta à consulta e à colaboração da comunidade; (2) melhorar a qualidade do serviço policial, buscando maior efetividade e eficiência, bem como respeito pelo Estado de Direito e dos direitos humanos; (3) melhorar a segurança pública mediante a redução da criminalidade, da desordem e da insegurança na sociedade (p.146).

Cabe ressaltar a diferença entre filosofia de polícia comunitária descrita por Mesquita Neto (2011), que se tornou estratégia organizacional, e o Programa de Policiamento Comunitário. Este foi implementado em áreas específicas como projeto inicial, seguindo o preconizado por Trojanowic e Bucqueroux (1994), o qual em suma preconizava a descentralização do policiamento em Bases Comunitárias de Segurança, com uma área de atuação pequena, tendo o seu comandante autonomia para discutir a solução de problemas com a comunidade local. Porém, por consumir muitos recursos, este programa se mostrou inviável para ser implementado no contexto das regiões metropolitanas do estado, sendo que

⁹⁶ Entende-se aqui por conjunto de princípios e normas que servem de base para a atuação da instituição.

⁹⁷ Atuou como membro da comissão para implantação da filosofia de polícia comunitária e coordenador do NEV-USP.

com o tempo o programa foi sendo reformulado e praticamente extinto nessas regiões, permanecendo em algumas localidades do interior do estado.

De acordo com o NEV (2009) o policiamento comunitário tem quatro características, sendo: (1) relação de confiança entre o policial e a comunidade; (2) descentralização da atividade policial; (3) ênfase em serviços não emergenciais; e (4) ação integrada entre diferentes órgão e atores.

Em 10 de dezembro de 1997 a PMESP publica nota de instrução buscando disseminação da filosofia de Policiamento Comunitário⁹⁸, e no mesmo mês publica a primeira versão das Normas para o Sistema Operacional de Policiamento (NORSOP)⁹⁹, definindo o Policiamento Comunitário como filosofia básica de todo o sistema, além de padronizar conceitos, funções e oferta de serviços operacionais. Nos itens 5.2.2 e 5.2.3 serão abordadas uma série de medidas estruturais e operacionais que buscaram alinhamento com a filosofia de polícia comunitária.

O paradigma do respeito aos direitos humanos pôde ser expresso por meio da constituição da comissão de direitos humanos¹⁰⁰, inicialmente integrada por oficiais de PM, posteriormente por membros do Ministério Público e da sociedade civil. Tal comissão foi fundamental para o estabelecimento e adoção de protocolos e procedimentos de atuação alinhados com o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei¹⁰¹. Nesse contexto, em janeiro de 1999 é publicado o Manual de Tiro Defensivo¹⁰², que consiste em um método de treinamento de baixo custo, que associa o tiro a procedimentos, verbalização e teatralização de situações, todas buscando maximizar a preservação de vidas. Em dezembro de 1999 é constituído um grupo de trabalho para padronizar os procedimentos operacionais¹⁰³, também de acordo com orientações propostas em relatórios da comissão de direitos humanos.

Em junho de 1997 são editadas diretrizes¹⁰⁴ que instituem um plano de metas e indicadores de gestão e de produtividade operacional para todas as unidades da PMESP, apoiado nos estudos de Aldarvis (1997), intensificando a implementação do Programa de

⁹⁸ Nota de Instrução PM3-4/02/97, de 10/12/97.

⁹⁹ Diretriz Nº PM3-003/02/97, de 25/12/97.

¹⁰⁰ Boletim Geral PM nº 083/1998.

¹⁰¹ Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de Dezembro de 1979, por meio da Resolução nº 34/169. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm>.

¹⁰² Boletim Geral PM Nº 034/99.

¹⁰³ Boletim Geral PM 248/99.

¹⁰⁴ Diretriz nº PM6-006/97 e Diretriz nº PM6-007/97.

Qualidade Total¹⁰⁵, o qual já havia sido normatizado em 1996, porém, implementado somente como projeto piloto em uma unidade operacional. Tal medida teve o objetivo de possibilitar o monitoramento e avaliação do desempenho administrativo e operacional das unidades, e subsidiar a tomada de decisões pela cúpula da Instituição, buscando mitigar eventuais resistências a processos de mudanças.

O monitoramento e avaliação por meio de indicadores operacionais teve ainda o objetivo de fomentar uma cultura de análise criminal, e possibilitar o direcionamento do policiamento para as regiões em que se observava maior incidência de crimes, bem como a racionalização dos processos de gestão. As metas e indicadores de gestão e de produtividade operacional e o programa de Qualidade Total são mais adiante aprimorados e consolidados por meio de parceria com a Fundação Nacional pela Qualidade (FNQ) em 2007, e pelo Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo-GESPOL (PMESP, 2010), o qual aplica práticas do Modelo de Excelência da Gestão¹⁰⁶ e do Balanced Scorecard (FÉLIX, el all, 2011) na PMESP.

O sistema de ensino da PMESP¹⁰⁷, o qual busca proporcionar formação integral dos quadros profissionais da Instituição, bem como o aperfeiçoamento do efetivo por meio de cursos de especialização e estágios anuais de atualização profissional, passa a ser utilizado como indutor das mudanças culturais pretendidas. As matérias Direitos Humanos e Polícia Comunitária passam a integrar todos os currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento da PMESP, e a balizar as demais matérias práticas, como Procedimentos Operacionais, Policiamento de Área, Técnicas Policiais, entre outras. Os ingressantes na PMESP passavam a ser formados por instrutores que haviam passado por cursos de especialização que os habilitava a ministrar aulas de acordo com os currículos revidados. A partir de janeiro de 1998, todos os policiais militares passam a serem obrigados a participar de Estágio de Atualização Profissional (EAP) anualmente, o qual passou a ser denominado EAP – Polícia Comunitária, com 40 horas-aula de instrução¹⁰⁸.

Destaca-se a Comissão Especial de Avaliação das Atividades de Ensino e Instrução¹⁰⁹, com a participação de membros renomados de universidades paulistas, como USP, FGV e

¹⁰⁵ Diretriz nº PM6-001/96.

¹⁰⁶ Ver <http://www2.fnq.org.br/aprenda/metodologia-meg/modelo-de-excelencia-da-gestao>.

¹⁰⁷ Para detalhes do sistema de ensino da PMESP ver BRUNETTA (2012).

¹⁰⁸ Boletim Geral PM Nº 088

¹⁰⁹ Resolução SSP-137, de 3/5/00.

PUC, sendo que o relatório da comissão apoia as revisões curriculares das academias da Polícia Militar e Civil.

Em 25 de fevereiro de 1998 se publica Diretriz¹¹⁰ com a finalidade de “estabelecer medidas para internalizar no policial militar os valores e deveres éticos da Corporação, em oposição à violência, destacando a importância das relações humanas para a consecução dos objetivos organizacionais” (p.1). Tal norma se apoia na psicologia para buscar mudar a contracultura da violência, reavaliando processos de seleção, estabelecendo métodos de aprendizagem e de motivação, e intensificando os mecanismos de controle interno via fortalecimento da Corregedoria.

Normas de caráter orientativo e coercitivo, como o Manual de Cidadania da Polícia Militar¹¹¹, que orientava os policiais militares quanto a direitos humanos e de cidadania, publicada em março de 1998, e mais adiante, em 2004, a obrigatoriedade para o policial militar portar uma cartinha institucional com o código de conduta e os princípios básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, são publicadas buscando alinhamento doutrinário e a superação da subcultura da violência em todo o estado. A publicação do novo Regulamento Disciplinar da PMESP (RDPM)¹¹², adequando o código de conduta policial-militar a realidade democrática e do serviço policial também faz parte desse conjunto de mudanças.

Outras medidas que não foram formuladas ou implementadas diretamente pela PMESP, mas pelo Governo do Estado de São Paulo, também foram importantes e podem ter influenciado nas mudanças das práticas da PMESP. Destacam-se: a criação da Ouvidoria das Polícias do Estado de SP, em junho de 1997¹¹³; a publicação do Programa Estadual de Direitos Humanos¹¹⁴, em setembro de 1997; a Comissão Estadual para Redução da Letalidade Envolvendo Ações Policiais, em dezembro de 2000¹¹⁵; o Fórum Metropolitano de Segurança Pública (MESQUITA NETO, 2011) em março de 2001, entre outras com participação e interação de membros da sociedade civil, da sociedade acadêmica, do ministério público, das forças policiais, e outros atores envolvidos.

A participação da sociedade civil, principalmente por meio de pesquisadores, também passa a ser ativa e de grande importância para a formulação e implementação de políticas

¹¹⁰ Diretriz Nº PM3-001/03/98.

¹¹¹ Manual -18-PM, Publicado no Boletim Geral 047/98 de 01 março de 1998.

¹¹² Lei Complementar Estadual nº 893, de 09/03/2001.

¹¹³ Lei Complementar Estadual nº 826/97.

¹¹⁴ Decreto Estadual nº 42.209/97.

¹¹⁵ Resolução SSP-531, de 29/12/00.

públicas de atuação policial a partir do final da década de 1990. Destaca-se a atuação do NEV-USP, o qual dentre uma série estudos, ações e participações em comissões, pode-se citar entre os anos de 2001 e 2004 a publicação da “Coleção Polícia e Sociedade”, com coordenação de Sérgio Adorno e Nancy Cardia, tratando-se da tradução para o português de 11 livros, 9 originalmente escritos em língua inglesa e 2 em francesa, os quais abordam estudos sobre polícia nos EUA e Europa. A coleção é amplamente estudada nas academias policiais, não só em SP, mais em todo o país, e foi base para consolidação do estudo das Ciências Policiais, sendo de vital importância para o reconhecimento destas pelo Conselho Nacional de Educação no rol de ciências estudadas no Brasil¹¹⁶.

A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) no ano de 2006, integrando pesquisadores que abordam as temáticas da segurança pública, violência, estudos sobre polícia, entre outros relacionados com as temáticas, também é de vital importância para consolidação dos estudos sobre atuação policial, promovendo atividades como “projetos de pesquisa, diagnósticos, avaliações, *advocacy*, cursos e apoio a planejamento e implementação de políticas públicas”¹¹⁷.

Cabe ressaltar que as mudanças na orientação doutrinária da PMESP não significaram uma total e imediata mudança nas práticas e na subcultura da violência por parte de alguns de seus integrantes, mas que a Instituição de modo de geral passou a assumir a existência e tomar medidas efetivas com o objetivo de combatê-las e mitigá-las. A violência e o distanciamento da atividade policial das demandas dos cidadãos são questões que ainda estão sendo problematizadas, porém, avanços bastante significativos ocorreram a partir do ano de 1997, os quais reconfiguraram as práticas da PMESP e a sua relação com a sociedade.

5.2.2 Mudanças na orientação operacional

As mudanças observadas na orientação operacional da PMESP a partir de 1997 foram baseadas na busca de: padronização da prestação de serviços; uso intenso de tecnologia da informação para subsidiar o planejamento operacional, e implementar o policiamento *Hot Spot* (SHERMAN, 2017); policiamento baseado no conhecimento, discussão e solução de problemas não-criminais que afetavam a segurança pública (MOORE, 2017); mecanismos de prevenção primária; e mediação de conflitos interpessoais.

¹¹⁶ Parecer CNE/CESNº 945/2019 de 09/10/2019.

¹¹⁷ Sítio eletrônico do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/perfil/historia/>

5.2.2.1 Padronização da oferta de serviços

Até o final da década de 1990 a PMESP não dispunha de um sistema de padronização de serviços e orientação operacional. O único serviço que relativamente padronizado era o de Radiopatrulhamento, responsável pelo atendimento das demandas recebidas via número de telefone 190 (serviço 190). A forma de oferta dos serviços de policiamento ficava a cargo dos oficiais comandantes de Batalhões e de Companhias (Cias)¹¹⁸. Os principais programas que passaram a integrar o conjunto de serviços de policiamento prestado pelas Cias territoriais foram o Radiopatrulhamento, Ronda Escolar, Força Tática e Policiamento com Motocicletas.

A publicação da primeira versão das NORSOP, em dezembro de 1997, foi o primeiro passo para a reorientação operacional no que se refere à oferta de serviços, definindo conceitos, competências, e padrões operacionais. As NORSOP buscaram a interação entre unidades de policiamento, prestação de serviços, escalões de comando e competências, formando um sistema único de policiamento, proporcionando a organização sistêmica das atividades de operacionais na PMESP.

Tais normas passam por aperfeiçoamentos nos anos de 2005 e 2006, e em 2020¹¹⁹, mantendo-se a polícia comunitária, o respeito aos direitos humanos e a gestão pela qualidade como filosofias básicas do sistema. Em tais normas são previstas a elaboração e discussão semanal do plano de policiamento inteligente (PPI), tratando-se do planejamento de itinerário de patrulhamento das unidades de serviço, e de operações baseadas nos sistemas inteligentes, os quais serão descritos no item 5.2.3. Em 2007¹²⁰ é publicada norma que orienta e padroniza a forma de elaboração do PPI, prevendo análises de dados quantitativos, qualitativos e contextuais sobre a criminalidade nas áreas das unidades territoriais de policiamento, nos níveis de Cias, Batalhões e Comandos de Policiamento de Área.

O Radiopatrulhamento é o principal programa de policiamento, até os dias atuais, sendo responsável pelo atendimento das demandas originadas pelo serviço 190, bem como pelo policiamento ostensivo preventivo de acordo com o planejamento do gestor local, no caso, o Capitão de Polícia Militar (Cap PM) Comandante (Cmt) de Cia territorial.

¹¹⁸ A oferta de serviços de policiamento não especializados na PMESP é estruturada por grandes comandos, divididos na época em Comando de Policiamento do Interior e Comando de Policiamento Metropolitano, este dividido em 08 Comandos de Policiamento de Área, os quais tinham de três a quatro Batalhões subordinados, estes por sua vez têm de 3 a 6 Cias subordinadas, sendo estas as responsáveis pela oferta de policiamento, e as demais estruturas administrativas de comando e controle.

¹¹⁹ Diretriz nº PM3-001/02/05; Diretriz Nº PM3-008/02/06; e Diretriz nº PM3-001/02/20.

¹²⁰ Diretriz nº PM2-001/91/07.

O Projeto Radiopatrulhamento foi implementado em 1987¹²¹, tratando-se na prática da criação do serviço 190, de ligação gratuita, para recebimento das demandas dos cidadãos em um centro de operações, o COPOM. Anteriormente as demandas eram solicitadas por meio de telefones comuns das Cias de policiamento territoriais. Desde então, o Radiopatrulhamento passou a ser o serviço prioritário e carro chefe da Instituição. Os demais programas de policiamento só passam a serem padronizados e regulamentados dez anos depois. Em 2005¹²², assim como todos os demais programas de policiamento, o Radio Patrulhamento passa por atualização normativa, sendo reafirmada sua priorização e precedência sobre os demais programas.

No ano de 1997 se inicia a implementação do Projeto Ronda Escolar¹²³, sendo previsto a partir de então policiais militares para exercerem a função de patrulhamento escolar. No ano de 2002 o projeto se torna programa de policiamento, passando a fazer parte da oferta de serviços padronizados das Cias de policiamento territorial, e atuar de forma integrada com o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD). Em 2005 o programa Ronda Escolar é aperfeiçoado¹²⁴, orientando quanto a ações nas escolas e no perímetro escolar, estando tal normatização vigente até os dias atuais.

No ano de 1998 é padronizada a oferta da atividade de policiamento de Força Tática¹²⁵, logo após a criação de Cias territoriais específicas para essa modalidade de policiamento, a qual tem a finalidade de apoiar os demais programas, de atuar na prevenção setorizada, e repressão imediata de crimes violentos. A Força Tática tem seleção de perfil específico de policiais, geralmente com aptidão para atuar de forma enérgica e em ações repressivas, equipamentos especiais, como armamentos e viaturas diferenciados, e treinamento diário.

A criação das Cias de Força Tática fez parte da estratégia do plano de expansão da oferta e descentralização de policiamento que seria implementado nos próximos anos, o qual teve o objetivo de ocupar as periferias das regiões metropolitanas, locais de maior incidência de homicídios, como foi abordado no item 3.3. A principal missão do policiamento de Força Tática foi apoiar a entrada das unidades de Radio Patrulhamento nas regiões carentes de presença estatal e controladas por criminosos, principalmente traficantes de drogas, que

¹²¹ Boletim Geral Nº 97/1987.

¹²² DIRETRIZ Nº PM3-011/02/05.

¹²³ Nota de Instrução Nº PM3-001/02/97.

¹²⁴ Diretriz Nº PM3-014/02/05.

¹²⁵ Diretriz Nº PM3/02/98.

tinham liberdade para práticas de atos violentos a qualquer momento, como foi retratado por Feltran (2008).

No ano de 2005 é padronizado o programa de policiamento com motocicletas¹²⁶, com foco no patrulhamento ostensivo nos corredores de trânsito intenso, em que as demais modalidades de policiamento, que se utilizam de automóveis, encontram dificuldade de deslocamento. No início as motocicletas foram concentradas nas Cias territoriais de Força Tática, porém, a partir do ano de 2012 essa modalidade de policiamento passou a integrar as Cias territoriais e atenderem diretamente a demanda do telefone 190 junto com o Radiopatrulhamento.

O programa de policiamento comunitário é implementado no ano de 1997¹²⁷, por meio de bases comunitárias descentralizadas, subordinadas as Cias de policiamento, comandadas por um Sargento PM, com efetivo próprio e pelo menos uma viatura própria. Tal programa foi implementado em regiões específicas, prevendo a fixação de policiais em uma região relativamente pequena, em média de três a quatro quarteirões, adotando procedimentos como visitas comunitárias periódicas aos moradores e comerciantes dentro do território de atuação, além de outras ações comunitárias. Em que pese ter apresentando resultados expressivamente positivos, quando comparado com os demais programas, consome muitos recursos materiais e humanos, sendo que a escassez de recursos limita sua implementação (MESQUITA NETO, 2011). Atualmente o programa ainda se encontra vigente em regiões específicas e adaptado às realidades locais. Ressalta-se que o Programa de Policiamento Comunitário não significa polícia comunitária, sendo esta uma filosofia que abarca todo o sistema de policiamento.

A padronização teve o objetivo de regulamentar a oferta de policiamento, norteadas as unidades policiais, que deixam de oferecer serviços genéricos de policiamento, de acordo com discricionariedade de seus comandantes, e passaram a ter um conjunto de oferta de serviços padronizados, de acordo com princípios de atuação e procedimentos operacionais específicos, abrangendo diversos aspectos da atividade policial.

5.2.2.2 Compatibilidade territorial com o sistema de coleta de notificações criminais

O plano de metas da PMESP teve o objetivo de se definir indicadores, metas administrativas e operacionais, e o fomento da cultura de análise criminal. Porém, os

¹²⁶ Diretriz N° PM3-005/02/05.

¹²⁷ Nota de Instrução N° PM3-004/02/97.

indicadores criminais eram gerados por meio dos boletins de ocorrência da Polícia Civil, processo que até o final da década de 1990 carecia de sistematização para coleta e análise das informações. Tais indicadores eram elaborados quase que exclusivamente por meio de registro e tabulação manual da quantidade de ocorrências, o que dificultava o trabalho de análise mais ampla e apurada, bem como o planejamento e controle das atividades.

Outro fator relevante era a falta de entendimento entre a PMESP e a PC, historicamente originada no período entre os anos de 1932 e 1982, em que os oficiais da PMESP ficaram encarregados somente da formação dos policiais militares e gestão das atividades administrativas, sendo afastados das atividades de planejamento e comando do policiamento, ficando essa função a cargo dos Delegados da PC, como afirma Arruda (1997).

A falta de nexo na divisão entre uma instituição encarregada do planejamento e execução da polícia ostensiva, e outra encarregada do registro de ocorrências e atividades cartorárias, dificultava o conhecimento e implementação de soluções para os problemas criminais e de segurança pública. Um exemplo do desentrosamento entre as instituições era a falta de compatibilidade territorial entre as unidades operacionais.

A crise que ameaçava a proteção constitucional da PMESP fez com que a Instituição buscasse superar tais diferenças, reconhecesse a importância e recomendasse medidas para a integração. Dentre as propostas apresentadas em 1997 pela comissão de oficiais para análise da PEC que tinha por finalidade a desconstitucionalização da PM, constavam:

(1) Compatibilização das áreas de atuação das Organizações Policiais Militares (OPM) da Capital com as áreas dos Distritos Policiais (DP); (2) Fornecimento de informações criminais necessárias ao melhor planejamento operacional do policiamento ostensivo; (3) Otimização dos registros de ocorrências policiais.

A compatibilização dos territórios no MSP ocorre em junho de 2000¹²⁸, que consolidou a divisão territorial dos Distritos Policiais (DP) da PC, e adequou a circunscrição das Cias de policiamento territorial a estas, possibilitando o compartilhamento de recursos, indicadores e informações. Logo em seguida é publicada resolução da SSP que estabelecia rotinas de trabalhos integrados entre as instituições¹²⁹, tratando-se de: (1) intercâmbio permanente de informações e dados estatísticos; (2) planejamento conjunto das ações policiais; (3) envolvimento dos níveis diretivos e operacionais com as metas propostas. A

¹²⁸ Resolução SSP-245, de 26/6/00.

¹²⁹ Resolução SSP-248, de 30/6/00.

otimização dos registros de ocorrências policiais vem com a utilização de tecnologia da informação.

5.2.2.3 Análise criminal com apoio da tecnologia da informação

Em 1999 se inicia a implementação do Sistema de Informações Criminais (INFOCRIM), da Polícia Civil, que consiste em um banco de dados de registros de ocorrências criminais elaborados por essa Instituição. O compartilhamento do INFOCRIM com a PMESP, a partir das resoluções da SSP que determinavam trabalhos integrados entre as instituições, possibilitou o aprimoramento da atividade de análise criminal, pois permitia a análise das ocorrências criminais por diversas variáveis, como georeferenciamento, horário, dia, perfil das vítimas e dos criminosos, modo de agir dos criminosos, objetos utilizados e produtos de crime, entre outras informações que possibilitaram o planejamento do policiamento ostensivo setorial baseado em pontos de maior incidência criminal (*hot spots*), com patrulhas orientadas para lugares de risco (SHERMAN, 2017).

Outra possibilidade de ganho com o INFOCRIM foi o tempo para ter acesso as informações, que passou a ser em média de 02 dias úteis. Antes da implementação do sistema, o gestor local de polícia ostensiva, tratando-se principalmente dos comandantes de Cias territoriais, além de não ter as informações completas, por vezes só conhecia a quantidade de ocorrências registradas na Polícia Civil após a divulgação oficial, o que poderia meses¹³⁰. Os resultados do INFOCRIM são evidenciados por Cabral (2016), que analisou os impactos da implementação em 67 municípios.

A implementação do serviço Disque-Denúncia¹³¹ no ano de 2000, aumentou consideravelmente o fluxo de informações criminais, as quais eram relacionadas com informações originadas pelo serviço 190, pelo INFOCRIM, e posteriormente aos demais sistemas de informações criminais. O Disque-Denúncia possibilitou transmitir segurança às pessoas com receio de serem identificadas ao ligarem para o serviço 190, visto que é um serviço gerido pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, de natureza civil e sem vínculo direto com as polícias, além do trabalho midiático para divulgação da manutenção do sigilo das informações sobre a identidade do denunciante. Essas características do serviço possibilitaram ainda um maior fluxo de informações para as corregedorias das polícias e

¹³⁰ Ver Lei Estadual 9.155, maio de 1995.

¹³¹ Resolução SSP - 471, de 24 de outubro de 2000.

ouvidoria da SSP, ajudando no recebimento de informações para controle dos abusos e desvios praticados por policiais.

Em 2002 se inicia a implementação do Copom Online, sistema de informações georeferenciadas baseados nos dados do Sistema de Informações e Operações Policiais Militares (SIOPM), sendo que este até então, era utilizado somente para cadastro e registro das ocorrências policiais, principalmente as originadas via serviço 190. O Copom Online desde a fase inicial permitiu a ampliação das análises, principalmente das ocorrências não-criminais e não-emergenciais, caracterizadas por mediação de conflitos sociais, de vital importância para o policiamento comunitário baseado na solução de problemas (MOORE, 2017; SKOLNICK e BAYLEY, 2017; MESQUITA NETO, 2011). A partir de 2009, com a implementação de terminais de computação embarcada nas viaturas da PMESP, o Copom Online passou a permitir o monitoramento em tempo real do patrulhamento executado pelos policiais.

No ano de 2002 se inicia a abertura para os gestores locais do FOTOCRIM, sistema que reunia informações sobre criminosos que haviam passado pelo sistema penitenciário paulista, desde o no de 1997. Além de fotografias, o sistema passou a permitir pesquisa de modo de agir, comparsas, quadrilhas, endereços, entre outras informações sobre pessoas que haviam sido presas e costumavam atuar em determinada região.

5.2.2.4 Conhecimento, discussão e solução de problemas de forma integrada

Dentre as propostas elaboradas da comissão de oficiais da PMESP para estudo da PEC que alterava o sistema de segurança pública, constava-se como uma das mediadas para a implementação da polícia comunitária a reestruturação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), os quais se encontravam enfraquecidos. Após estudo de comissão integrada por oficiais da PMESP, Delegados de Polícia Civil, pesquisadores do NEV e membros da sociedade civil¹³², no ano de 1999 é aprovado novo regulamento para os CONSEG¹³³, buscando aperfeiçoá-los como canal de participação social e comunicação entre as instituições policiais e os cidadãos. Dentre as finalidades dos CONSEG elencadas no artigo 4º da Resolução, destacam-se:

¹³² Resolução SSP-404, de 19/11/96.

¹³³ Resolução SSP-47, de 18/03/99.

(1) Articular a comunidade visando à solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais; (2) Estreitar a interação entre as unidades operacionais das polícias, com vistas ao saneamento dos problemas comunitários em suas circunscrições.

Em que pese as limitação dos CONSEG em proporcionar participação efetiva nas políticas de segurança pública, sua estrutura local, baseada nas divisões dos DP da PC e das Cias da PM, bem com a previsão da presença facultativa, mas comum, de gestores locais de outras instituições, possibilita a discussão de problemas e propor soluções de forma integrada entre gestores públicos e sociedade civil, podendo funcionar ainda como mecanismo de acolhimento de demandas (ALVARENGA, CALDAS e JAYO, 2020), e de conhecimento de informações criminais não notificadas.

Em 2004 a PMESP instituí o Relatório sobre Averiguação de Indícios de Infração Administrativa (RAIIA)¹³⁴, o qual passa a ser elaborado por policiais que constatarem tais infrações, geralmente relacionadas a desordem urbana ou deficiência na prestação de serviços públicos, como iluminação, trânsito, manutenção de espaços públicos ou de acesso aberto, entre outros fatores que possam afetar a segurança pública de forma direta ou indiretamente. Após a elaboração, o relatório deve ser conferido e assinado pelo gestor local que toma conhecimento das infrações¹³⁵. O RAIIA é implementado com o objetivo de possibilitar o conhecimento de problemas não-criminais, mas que poderiam proporcionar problemas dessa ordem ou relacionados a segurança das pessoas, a ser indutor do policiamento baseado em solução de problemas, chamando atenção do policial patrulheiro e dos gestores locais para a importância da solução de problemas dessa ordem.

5.2.2.5 Atividades educacionais focadas em crianças e adolescentes

Em 1997 o PROERD é ampliado como parte das estratégias de implementação do policiamento comunitário, aproximação do público jovem, prevenção às drogas e violência juvenil e escolar. O programa consiste em um curso com 17 horas-aula, em 17 semanas, aos alunos do ensino básico, tratando-se sobre prevenção ao consumo de drogas e à violência, com foco nos alunos do 5º ano, entre 9 e 11 anos de idade, ministrado por um policial militar, fardado, na própria sala de aula utilizada comumente pelos alunos.

¹³⁴ Boletim Geral PM Nº 170/2004.

¹³⁵ Este pesquisador, quando exerceu a função de gestor local na região de Itaquera, MSP, tinha por hábito levar pessoalmente ao Subprefeito os RAIIA que julgava mais importante, discutindo o problema com aquele gestor ou com seu chefe de gabinete.

O PROERD é baseado no *Drug Abuse Resistance Education* (DARE), adotado nas polícias do EUA e trazidos para o Brasil em 1992 por multiplicadores da Polícia de Los Angeles, que instruíram oficiais da Polícia Militar do RJ, e em 1993 para a PMESP (CIOCHETTI, 1998). Até o ano de 1997 o PROERD era coordenado pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB), e ao final daquele ano, com a proposta de ampliação, passou a ser gerido pela Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários (DAMCo) (ARAÚJO, 2010).

Tabela 12 – PROERD no estado de SP

ANO	TOTAL ALUNOS	% ATENDIDA ¹³⁶	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº INSTRUTORES
1993 a 1998	350.000	-	Não era computado	Não era computado
1999	211.131	10,15%	188	321
2000	262.150	13,47%	215	317
2001	312.286	15,78%	398	472
2002	376.416	18,74%	407	458
2003	462.061	22,67%	331	565
2004	464.324	22,46%	467	662
2005	461.405	21,64%	478	680
2006	523.715	24,18%	525	702
2007	552.021	28,14%	496	672
2008	627.337	32,72%	465	739
2009	665.709	34,30%	523	562
2010	600.604	30,86%	470	516
2011	545.924	28,38%	467	541
2012	579.487	29,89%	456	732
2013	548.990	28,32%	444	733
2014	604.630	31,19%	633	633
2015	625.392	32,26%	348	678
2016	646.337	33,34%	418	716

Fonte: elaboração própria baseado em dados fornecidos pela Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da PMESP

5.2.3 Mudanças na estrutura organizacional

A PMESP até 1997, por conta de sua evolução histórica, era caracterizada como uma instituição autossuficiente, com características de forças armadas de defesa territorial, as quais necessitam ter estrutura para operação independente da sociedade. Serviços como de faxina, barbearia, mecânica, alimentação, abastecimento de viaturas, entre outros, eram executados por policiais militares.

A partir de então a PMESP passa por um intenso processo de mudança, que buscou a racionalização de processos, reconfiguração de atividades administrativas e operacionais, e terceirização de serviços. Tais mudanças podem ter sido impulsionada pelas informações do

¹³⁶ Baseada na quantidade estimada pelo IBGE de crianças entre 9 e 11 anos de idade em SP

plano de metas e a implementação do Programa de Qualidade Total¹³⁷. As mudanças foram implementadas de forma incremental, mas foram capazes de gerar aumentos significativos no efetivo destinado a atividade fim, bem como descentralizar a gestão, levando mais oficiais para gerir o policiamento em bairros periféricos, e priorizar do atendimento das demandas dos cidadãos.

O foco desta análise será as Cias de policiamento territorial no MSP, que são responsáveis pelas modalidades de policiamento de Radiopatrulhamento, Ronda Escolar, Força Tática, Radio Patrulhamento com Motocicletas, patrulhamento a pé¹³⁸, entre outras modalidades consideradas não especializadas, focadas no atendimento das demandas dos cidadãos, sendo responsáveis pelo atendimento das demandas oriundas do serviço¹⁹⁰.

As Cias territoriais são comandadas e geridas por um Capitão de Polícia Militar (Cap PM), o qual é responsável pela gestão dos recursos humanos e materiais que são disponibilizados pelas estruturas de comando e controle de nível hierárquico superior, bem como pelo planejamento operacional e pela gestão dos problemas locais de segurança pública. A oferta regular de policiamento em uma região, de modo geral, é definida pelos recursos disponibilizados às Cias territoriais.

O processo que será descrito aqui, com foco no MSP, ocorreu em toda a PMESP, principalmente nas regiões metropolitanas, onde se concentravam as taxas de homicídios. A opção por descrever os dados específicos do MSP é por recorte metodológico, salientando-se que a dinâmica da TMH nessa capital foi semelhante a das regiões metropolitanas de SP, como se mostrou nos gráficos 6 (p.16) e 16 (p.58).

De 1994 a 1997 a PMESP teve o efetivo fixado¹³⁹ em 89.858 policiais¹⁴⁰, com 12% de defasagem média. A estrutura organizacional operacional responsável pelo policiamento territorial no MSP era subordinada ao Comando de Policiamento Metropolitano, e formada por 05 Comandos de Policiamento de Área (CPA), 17 Batalhões (Btl), sendo estas estruturas de comando e controle, e 59 Cias territoriais^{141 - 142}, as quais juntas dispunham de 13.360

¹³⁷ Ver notas 82 e 83.

¹³⁸ Tais modalidades de policiamento só foram consolidadas com o tempo. Até 1997, somente o Radiopatrulhamento tinha oferta relativamente padronizada. A padronização será abordada no item 5.2.3.

¹³⁹ Trata-se do efetivo referencial da Polícia Militar e de suas unidades. Fonte 1ª e 3ª Seções do Estado Maior da PMESP. Tais dados são classificados como “Secretos” por força da Lei nº 12527/11, artigo 31. Dessa forma, em que pese termos acessado os dados, sua divulgação ainda deve ser feita de forma genérica.

¹⁴⁰ Lei Estadual nº 8994 de 23 dezembro de 1994.

¹⁴¹ As companhias territoriais são responsáveis pelo policiamento ordinário, até então exercido principalmente por meio do programa de Radiopatrulhamento, o qual atende as demandas recebidas pelo serviço de telefone 190. Não foi possível coletar os dados de defasagem do efetivo nas companhias territoriais.

policiais¹⁴³, representando 129 policiais militares territoriais por 100 mil habitantes (PMt/hab), para patrulhar o MSP¹⁴⁴.

Em junho de 1997 a PMESP tem um incremento de seu efetivo fixado para 93.059 policiais¹⁴⁵, e se mantém defasagem de 12% ao final do ano. Ressalta-se que, em que pese o aparente incremento de aproximadamente 3.200 policiais, sendo 3,4% do efetivo, o período de formação dos policiais militares ingressantes era de aproximadamente 01 ano, não influenciando de imediato na oferta de policiamento.

Em março de 1998 são extintas as Cias de Comando e Serviço, as quais eram destinadas a atividades meio, e são criadas 17 Cias territoriais da modalidade de policiamento de Força Tática no MSP¹⁴⁶, uma por Batalhão, bem como é padronizada a oferta dessa modalidade de policiamento¹⁴⁷.

Em dezembro de 1999 é implementada a primeira grande reestruturação operacional da PMESP¹⁴⁸, sendo criadas diversas unidades de comando e controle operacionais e de policiamento territorial, buscando descentralização de efetivo e da gestão de policiamento. O MSP passou a ter um grande comando, o Comando de Policiamento da Capital (CPC), 07 Comandos de Policiamento de Área, 20 Batalhões, e 99 Cias territoriais, sendo 79 de policiamento ordinário e 20 de Força Tática. Com essa reestruturação as Cias territoriais no MSP passaram a dispor juntas de 17.300 policiais militares, representando 173 PMt/Hab, e um aumento de 29,49% em comparação com o efetivo de 1997.

No ano de 2002 ocorre a segunda reestruturação organizacional¹⁴⁹, nessa ocasião fruto da extinção do Comando de Policiamento de Trânsito e o Comando de Policiamento Feminino, sendo o efetivo destes comandos distribuídos nas unidades territoriais. Destaca-se ainda o início do processo de desativação da Casa de Detenção – Carandiru, o que possibilitou

¹⁴² As Cias territoriais são responsáveis pelas modalidades de policiamento de Radiopatrulhamento, responsável pelo policiamento ordinário e pelo atendimento das demandas do oriundas do telefone 190, pelo Policiamento a Pé, Policiamento Escolar e Policiamento Comunitário.

¹⁴³ Portaria PM3-009/01/96 e anexo. O Quadro Particular de Organização é dado estratégico de distribuição de efetivo policial e protegido pela Lei de acesso à informação. O acesso aos dados foi permitido desde que não fossem divulgados detalhes da distribuição do efetivo nas Cias. Sendo assim, se trabalhará com números absolutos do efetivo no MSP, e posteriormente com a variação percentual do efetivo estimado nos Distritos Administrativos do MSP.

¹⁴⁴ Considerou-se somente o efetivo das Cias territoriais, sendo desconsiderado o efetivo de unidades de comando e apoio administrativo, como Batalhões e Comando de Policiamento de Área, bem como de unidades especializadas, como Policiamento de Trânsito, de Choque, entre outras.

¹⁴⁵ Lei Estadual nº 9705, de 20 junho 1997. Desde então a PMESP não tem mais aumentos significativos do efetivo fixado sendo que atualmente é de 93.802, fixado pela Lei Complementar nº 1.303, de 01 setembro de 2017.

¹⁴⁶ Boletim Geral PM Nº 087/98 de 11/05/1998.

¹⁴⁷ Diretriz nº PM3-001/02/98.

¹⁴⁸ Decreto Estadual nº 44.447, de 24/11/99. A reestruturação afetou toda a PMESP. Por questões de escolhas metodológicas e serão especificadas as mudanças no MSP.

¹⁴⁹ Boletim Geral Nº 205/02, de 23/10/2002.

a redução do efetivo do Batalhão de Polícia de Guarda¹⁵⁰, responsável pela segurança do presídio e de escolta de presos. Com essa reestruturação o MSP passa a contar com 114 Cias de territoriais, sendo 94 de policiamento e 20 de Força Tática, que dispunham de um efetivo fixado em 19.035 policiais militares, representando 179 PMt/hab. A partir dessa reestruturação a Polícia Militar passa a ter a mesma quantidade de Cias territoriais que as Delegacias da Polícia Civil¹⁵¹, e com seus respectivos territórios de atuação compatíveis.

Em 2003 é publicada a primeira edição das Instruções para a Distribuição e o Completamento do Efetivo Policial-Militar Territorial (I-28-PM)¹⁵², as quais passam a estabelecer critérios para a distribuição do efetivo de policiais militares nas Cias territoriais, até então sem critérios técnicos preestabelecidos. A distribuição do efetivo passa a ser definida pelos seguintes critérios: (1) população residente – 72%; população pendular – 10%; indicadores de criminalidade – 11%, tratando-se de indicadores de homicídios e roubos; peculiaridade local – 7%, como estâncias turísticas, unidades prisionais, Fundação CASA, entre outras.

De 2002 a 2004 são implementadas uma série de mudanças organizacionais incrementais, as quais são consolidadas em dezembro de 2004, quando é publicada a terceira grande reestruturação¹⁵³, já sob influência das I-28-PM, sendo que o MSP passa a dispor de 121 Cias de territoriais, sendo 98 de policiamento e 23 de Força Tática, as quais dispunham de um efetivo fixado de 21.054 policiais militares, representando 194 PMt/Hab. Tal reestruturação é marcada pela consolidação da distribuição de efetivo para as regiões periféricas do MSP.

Até o ano de 2008 a implementação da política de descentralização e priorização do policiamento territorial segue como uma das principais estratégias da PMESP, sendo observado um efetivo fixado de 21.120 policiais militares no MSP, dispostos em 136 Cias territoriais, sendo 116 de policiamento e 30 de Força Tática. Tal reestruturação ocorre sem ampliação do efetivo fixado da Instituição, que se mantinha na casa dos 91 mil policiais, sendo fruto de reorganização e de otimização dos processos de gestão. A taxa PMt/Hab teve o maior número em 2004, sendo que em 2008 era de 192 PMt/hab.

Após o ano de 2008 a PMt/Hab passa a diminuir chegando a 152 PMt/Hab em 2016, efeito da estagnação do efetivo fixado total, mesmo com o crescimento populacional, e da

¹⁵⁰ No ano de 1997 o efetivo do BPGd era de 1.133 policiais militares, e no ano de 2002 passou a ser de 588.

¹⁵¹ A Polícia Civil desde 1987 tinha 94 Delegacias de Polícia no MSP – Decreto nº 26.925/1987.

¹⁵² Anexo ao Boletim Geral PM nº 075 de 22/04/2003.

¹⁵³ Boletim Geral PM 240/04, de 22/12/2004.

possibilidade de mudança de estratégia organizacional. Observa-se a partir do ano de 2012 a transferência de efetivos das Cias territoriais para unidades especializadas, em especial de policiamento de choque e de policiamento de trânsito urbano, as quais haviam passado por um processo de diminuição de efetivo entre os anos de 1999 e 2008.

Pode-se citar como hipóteses para a mudança da estratégia: o sucesso na redução e manutenção da taxa de homicídios em patamares baixos, se comparados com as demais UF; e o surgimento de novas demandas operacionais, como: o crescimento da facção criminosa PCC; a necessidade de enfrentamento de ações criminosas especializadas, por exemplo, roubos a caixas eletrônicos e a empresas transportadoras de valores; o aumento da demanda por efetivo especializado em controle de multidões pós Jornadas Junho de 2013¹⁵⁴; e a busca na diminuição do número de mortes no trânsito urbano. Tais fatores combinados com a escassez de recursos, visto que não houve, desde junho 1997, aumento significativo do efetivo fixado total da PMESP, mesmo diante de um crescimento populacional de 28,78% em SP, e 21,75% no MSP, podem ter causado a redução do efetivo fixado em unidades de policiamento territorial.

Outras mudanças organizacionais importantes também podem ter influenciado nas práticas operacionais da PMESP, como a estruturação dos Centros de Operações Policiais Militares (COPOM), e a ampliação da atividade de controle interno exercida pela Corregedoria da PM, sendo que o efetivo dessa unidade teve aumento de 37% entre os anos de 1997 e 2016.

5.3 Indicadores do processo de mudança

O indicador mais importante no processo de mudança na PMESP é a taxa de PM territorial por 100 mil habitantes (PMt/Hab), sendo que para este estudo foi observada para o no MSP. A atividade de polícia ostensiva se concretiza com a prestação dos serviços relacionados ao policiamento, no qual o insumo básico é o(a) policial fardado(a) nas ruas. Podem-se citar outros insumos da atividade policial, como tecnologias, equipamentos, viaturas, porém, todos eles têm a finalidade de apoiar os policiais na atividade de policiamento, podendo tais insumos ter atuado em ganhos de eficiência da atividade policial.

¹⁵⁴ Ver: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>

Analisando os dados do gráfico 41, percebe-se que o período de pico de aumento de efetivo nas unidades territoriais, compreendendo entre os anos de 2000 e 2008, coincide com o pico da redução dos homicídios no MSP. Nesse período se observa correlação alta (-0,851), entre PMt/Hab e a TMH. Levitt (1997; 2002), em estudos aplicados em cidades estadunidenses, apresenta evidências de que o número de policiais pode impactar diretamente nas taxas de homicídios.

Fonte: Fonte: elaboração própria baseado em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo –SMS-SP, e dos Quadros Particulares de Organização da PMESP

Nas figura 21 se apresentam a variação percentual do taxa estimada de PMt/Hab entre 1999 e 2016, por quantil (6), observando-se que as regiões periféricas do MSP foram as que mais receberam efetivo percentualmente, evidenciando que a reestruturação não só colocou mais policiais militares nas unidades territoriais, mas também privilegiou a periferia do MSP, principalmente após a publicação das I-28-PM no ano de 2003.

A redistribuição de efetivo combinada com a análise dos gráficos 22 a 24 e figuras 6 a 8, as quais tratam da correlação espacial da TMH no MSP, evidência a estratégia de deslocar o policiamento para as localidades com maior incidência de homicídios, estratégia denominada na literatura como policiamento *Hot Spot*. A eficiência de tal estratégia é evidenciada por Braga et al (2012), em revisão de estudos sobre a implementação do policiamento *Hot Spot*, elaborados por meio de metodologias experimentais ou quase experimentais nos EUA.

Figura 21 – Variação percentual de PMt/Hab nos DA entre 1999 e 2016

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, baseado em dados do QPO da PMESP.

Outro indicador importante é o número de Cias territoriais no MSP (Gráfico 42), pois indicam o nível de descentralização dos serviços de policiamento, além do número de gestores locais empenhados na atividade de polícia territorial. A importância das Cias territoriais está relacionada à gestão local e a promoção da discussão e solução de problemas de forma integrada com outras instituições e atores locais.

Gráfico 42 – Número absoluto de Cias territoriais no MSP

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, baseado em dados do QPO da PMESP

Nas figuras 22 e 23 estão ilustradas as divisões de Cias de policiamento, sendo que a diferenciação de cores representam os Batalhões, território equivalente ao das Cias Força Tática. Nas ilustrações se observa o aumento do número de unidades de policiamento entre os anos de 1999 e 2016, principalmente nas regiões periféricas do MSP. Estruturas organizacionais descentralizadas geograficamente estimulam o policiamento orientado para a solução de problemas, e a discussão de tais problemas junto com outros atores locais (MOORE, 2017). A efetividade do policiamento orientado para a solução de problemas na redução das taxas de homicídios é evidenciado por White et al (2003), em estudo quase-experimental aplicado na cidade de Richmond, California, EUA.

Figura 22 – Unidades territoriais da PM no MSP em 1999

Figura 23 – Unidades territoriais da PM no MSP em 2016

Fonte: elaboração própria por meio do software QGis com base em dados da PMESP

A taxa de abordagens policiais (Gráfico 43) indica o número de intervenções policiais que incorreram em revistas somadas ao de fiscalização de polícia, tratando-se este de verificações de documentos pessoais e veicular, em que por vezes não há a necessidade da pessoa abordada sofrer busca pessoal, ponderado por mil habitantes. Pode ser considerado um indicador de processo da atividade policial. A série história disponibilizada pela SSP/SP é de 2005 a 2016.

Gráfico 43 – Taxa de abordagens policiais no MSP por mil habitantes

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SSP/SP

A taxa de aprisionamento (TA) efetuadas no MSP (gráfico 44) se trata do número de pessoas presas em flagrante de crime, somadas ao número de pessoas presas por mandado de prisão, ponderado por 100 mil habitantes. Levitt (1996) apresenta estudo em que argumenta que o encarceramento e o aprisionamento têm efetividade na redução de homicídios.

Gráfico 44 – Taxa de Aprisionamento no MSP

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SSP/SP

A taxa de apreensão de armas de fogo se trata do número de armas apreendidas ponderado por 100 mil habitantes. Tal indicador foi plotado junto com a taxa de homicídios

por arma de fogo (TMH_PAF) indicando a estreita relação entre apreensões de arma de fogo com a ocorrência de homicídios em que se utilizado esse instrumento. A taxa de apreensão de arma de fogo pode ser tratada como um indicador de produto, resultado dos processos, e a TMH_PAF como um indicador de resultado. A correlação essas taxas foi de 0.966, considerada muito alta. Ressalta-se que no item 4.4.2 foram apresentados dados com relação à redução dos suicídios por arma de fogo, mostrando indícios de que a apreensão de armas pode ter impactando no estoque e na circulação de armas de fogo.

Gráfico 45 – Taxa de apreensão de armas de fogo e TMH por PAF no MSP

Fonte: elaboração própria baseado em dados da SSP/SP e do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo –SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS

A PMESP atendeu diretamente em média 1.018.042¹⁵⁵ de ocorrências no MSP por ano entre 2012 e 2016 (gráfico 46). Neste período 17.72% das ocorrências atendidas foram criminais¹⁵⁶, enquanto 39.69% das ocorrências foram caracterizadas por mediação de conflitos interpessoais¹⁵⁷, sendo que tais ocorrências são predominantemente atendidas pelo policiamento territorial. Tais dados reforçam a importância do aumento da taxa de policiais territoriais, pois a maior parte dos homicídios é motivada por conflitos interpessoais banais, sendo que a mediação estatal desses conflitos pela PMESP pode ter influenciado na redução da TMH. A redução das taxas de policiais territoriais a observada a partir do ano de 2012

¹⁵⁵ Tratam-se de dados quantitativos não oficiais extraídos do Business Intelligence (BI) do SIOPM. Não se tratam de dados estatísticos oficiais, mas de ocorrências atendidas pela PM.

¹⁵⁶ Considerando-se as ocorrências criminais monitoradas por força da Resolução SSP-160, nas formas consumadas e tentadas, sendo homicídios, furtos, roubos latrocínios e estupro.

¹⁵⁷ Tratando-se de ocorrências de desinteligência, perturbação do sossego, averiguação de atitude suspeita, agressão, ameaça, calúnia, difamação, injúria, pancadão, e importunação ofensiva, que não ensejaram em prisão ou derivaram de crimes mais graves.

pode ter influenciado no atendimento de ocorrências, exceto as criminais, porém, nos anos de 2015 e 2016 se observa a retomada dos atendimentos nos patamares observados no ano de 2012. Não se observa alteração no atendimento de ocorrências criminais, o qual se mantém estável.

Gráfico 46 – Ocorrências atendidas pela PMESP no MSP

Fonte: Elaboração própria baseado em dados do BI do SIOPM da PMESP

5.4 Interação entre as mudanças

As mudanças na PMESP pautadas pelos paradigmas da polícia comunitária, respeito aos direitos humanos e gestão pela qualidade, podem ser observadas de forma interativa, como um processo inovador das práticas da atividade de polícia ostensiva em SP. Tais mudanças podem ter sido fundamentais para o aumento da oferta e a capilaridade dos serviços e da gestão de polícia ostensiva, aspectos fundamentais para a ocupação estatal de territórios antes carentes de sua presença¹⁵⁸, bem como por ganhos de eficiência de gestão, aumentando a produtividade dos policiais militares e dos recursos empenhados.

As inovações nos processos de gestão e padronização da oferta de serviços podem ter fomentado a filosofia de polícia comunitária, que preconiza a aproximação e participação da comunidade, o policiamento baseado na solução de problemas, e a descentralização e priorização do policiamento territorial. O aumento da oferta dos serviços de policiamento,

¹⁵⁸ Cabe ressaltar que não foi só os serviços de polícia ostensiva que tiveram maior alcance, mas os outras políticas públicas também tiveram sucesso em ocupar territórios carentes de Estado no MSP, como foi tratado no item 4.3 e será retomado no capítulo 6.

bem como a aplicação dos princípios da polícia comunitária, foram viabilizados por mudanças no treinamento, formação e reciclagem de policiais, por meio de instruções e procedimentos adequados com o respeito aos direitos humanos.

Dessa forma as mudanças na PMESP implementadas a partir de maio de 1997 podem ter inovado as práticas de polícia ostensiva em SP. Outro aspecto relevante é que as mudanças abarcaram diversos aspectos da atividade de polícia ostensiva, integrando práticas preventivas e repressivas relacionadas com essa atividade.

Quanto à prevenção de crimes, a atividade de polícia ostensiva pode ser distinta em três níveis: primária; secundária e terciária (MOLINA e GOMES, 2000; GÄRTNER, 2008; MATHIAS, 2010; SANTO-SÉ, 2011). As ações de prevenção primária podem ser definidas como as que se orientam “às causas, à raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o problema se manifeste” (MOLINA e GOMES, 2000, p.335). Santo-Sé (2011) considera medidas de prevenção primária como a articulação de “ações a partir da identificação de áreas e públicos potencialmente sujeitos a serem arrastados pela violência, antes que ela instaure-se efetivamente” (p.21). Gärtner afirma que sob essa ótica “intervenções podem ser dirigidas a pessoas, lugares e situações que favoreçam a violência” (p.59). Dentre as mudanças apresentadas na PMESP, inovações como o PROERD, o RAIIA, a priorização dos CONSEG, e de forma indireta, a descentralização do gestores, buscando discussões integradas e práticas de policiamento baseado na solução de problemas (MOORE, 2017), podem se relacionar com aspectos de prevenção primária.

A prevenção secundária está relacionada a momentos, lugares, populações e situações em que o crime se exterioriza. As ações de prevenção secundária se tratam de medidas direcionadas “a populações e regiões identificadas como portadoras de características passíveis de serem identificadas como zonas de risco” (SANTO-SÉ, 2001, p.22). Gärtner (2008) afirma que ações de prevenção secundárias “concentra-se mais em indivíduos, grupos ou condições sociais que tenham um alto risco de participarem de futuras ações violentas e criminosas” (p.59). Molina e Gomes (2004) afirmam que nesse modelo de prevenção, via de regra, enquadra-se a atuação policial. Nesse sentido, pode-se citar: a implementação do patrulhamento *hot spots*, tratando-se de patrulhas orientadas a lugares de risco (SHERMAN, 2017), aperfeiçoado principalmente após o advento dos sistemas inteligentes, como o INFOCRIM; a padronização da oferta de serviços abarcando diversos aspectos preventivos; a

priorização da atividade operacional e territorial, entre outras inovações que mudaram as práticas do policiamento.

Dentre as ações de prevenção secundária estão às ações de mediação e solução de conflitos sociais e interpessoais, pouco abordadas nos estudos que tratam da atividade policial, porém, de grande importância para a prevenção de crimes, principalmente crimes contra as pessoas, dentre eles os homicídios. Tais ações se caracterizam pelo atendimento de ocorrências não-criminais, ou de menor potencial ofensivo, que poderiam dar origem a crimes mais graves.

Como apontam alguns estudos, como o de Lima (2000), Waiselfisz (2013), Oliveira (2016), entre outros, a maioria dos homicídios têm origens em conflitos interpessoais banais. A PMESP, ao priorizar a atividade de polícia territorial e ocupar as periferias dos grandes centros, pode ter passado a mediar conflitos interpessoais, anteriormente solucionados pelas próprias partes conflitantes, com elevado grau sentimentalismo. Tais conflitos, sem a mediação racional do Estado, tenderiam a soluções baseadas em sentimentos pessoais, sendo nessas condições a violência letal uma possibilidade dentro das alternativas para a solução.

A prevenção terciária é destinada a “evitar a recorrência de delitos e trabalha principalmente com pessoas que já cometeram delitos” (GÄTNER, 2008, p.59). Esse aspecto da prevenção está relacionado principalmente às atividades do poder judiciário e a atividades sociais que visam reintegrar ao convívio social pacífico a pessoa que praticou um delito. A atividade de polícia ostensiva tem atuação bastante restrita no que tange a esse aspecto da prevenção. Pode-se dizer que a PMESP passou a adotar uma postura de monitoramento após a implementação do sistema FOTOCRIM, com foco nos locais de ação, fazendo parte da análise da criminalidade da região o estudo de criminosos, comparsas, quadrilhas e suas formas de agir (*modus operandi*).

As atividades de repressão à criminalidade se tratam das ações tomadas após ocorrerem os crimes. Em que pese à natureza da atividade de polícia ostensiva de preservação da ordem pública ser via de regra preventiva, nos momentos imediatos a ocorrência dos delitos “passa necessária e automaticamente, da atividade policial preventiva para o exercício da atividade policial repressiva, dado que ocorreu o ilícito que não conseguiu evitar” (LAZZARINI, 1994, p.74), tratando-se tais ações da repressão imediata. Nesse contexto é que são produzidas as prisões em flagrante delito, tratando-se de 80% das prisões efetuadas pelas polícias, principalmente a militar.

As inovações nas práticas da PMESP podem ter possibilitado a otimização da repressão imediata, pois a análise criminal baseada nos sistemas inteligentes pode ter possibilitado a identificação de áreas de maior incidência criminal, orientando o patrulhamento, e possibilitando ainda a previsão de prováveis rotas de fuga dos criminosos.

A tabela 13 mostra um resumo das principais mudanças na PMESP após o ano 1997, relacionando os aspectos da atividade de polícia ostensiva com as inovações observadas e seus objetivos.

Tabela 13 – Quadro resumo analítico das principais mudanças observadas na PMESP

POLÍCIA COMUNITÁRIA - DIREITOS HUMANOS – GESTÃO PELA QUALIDADE		
Doutrina – Formação/Aperfeiçoamento - Reestruturação – Controle interno		
Padronização da oferta de Serviços – Programas de policiamento		
Aspecto	Inovação	Objetivos
Prevenção primária	PROERD	Atuar na formação e esclarecimento de crianças e adolescentes; aproximação dos jovens.
	RAIIA	Chamar a atenção para a solução de problemas gerais que impactam na segurança pública
	Aprimoramento dos CONSEG	Canal de participação, acolhimento de demandas e espaço para discussão de problemas de forma integrada.
	Descentralização da gestão do policiamento territorial	Discussão e solução de problemas locais; aproximação do gestor de polícia da comunidade;
Prevenção secundária	Reorganização e priorização da atividade de polícia territorial	Ocupação territorial; atendimento a demandas locais; mediação e solução de conflitos interpessoais.
	Planejamento e execução baseados em sistemas inteligentes	Policiamento orientado (<i>hot spots</i>); dissuasão da ação criminosa por meio da presença e do receio de prisão
Repressão imediata	Cultura de análise criminal	Entendimento da criminalidade; repressão imediata qualificada; respostas rápidas.

Elaboração própria com base em pesquisa documental e bibliográfica.

Na figura 24 se propõe um modelo lógico de teoria da mudança (UWA, 1996; MAFRA, 2016), em que se ilustra a possibilidade de relação entre insumos, atividades, produtos, resultados e impacto, sendo relacionados os principais fatores que podem ter atuado na dinâmica da TMH. Como a relação entre esses fatores foi pressuposta, sem a constatação direta por meio de indicadores específicos, optou-se pela utilização de setas tracejadas. Salienta-se que há indicadores que dão indícios para a sustentação desses pressupostos, como a PMt/Hab, a TE, a TA, a taxa de apreensão de armas, número de cias territoriais, taxa de abordagens, e a própria TMH.

Figura 24 – Proposta de modelo lógico para o impacto das mudanças na PMESP para a TMH

Fonte: elaboração própria baseado no modelo proposto por UWA (1996)

Tabela 14 – Quadro de correlação entre indicadores da atividade policial e a TMH

Insumos	R	Processos	R	Produtos	R	Resultados/Impacto
PMt/Hab	-	Abordagens policiais	(2005-2016) 0,782	Taxa de Aprisionamento	(1996-2016) -0,605	TMH
Correlação insumos / impacto						
		(1999-2008) -0,851		(1996-2016) -0,605		

Fonte: Elaboração própria baseado em dados da SSP/SP e do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM – CEInfo –SMS-SP, disponibilizados por meio do Tabnet do DASASUS.

Na tabela 14 se observa a correlação entre os indicadores disponíveis em que foi possível se correlacionar com a TMH no MSP. No período entre os anos de 1999 e 2008 observa-se forte correlação (-0.851) entre os principais insumos da atividade policial, a PMt/Hab, e a TMH. Quando observado o período entre 1996 e 2016, essa correlação diminuiu (-0605), mas ainda continua significativa. Tal diminuição ocorre por conta de diminuição da PMt/Hab, possivelmente por mudança de estratégia institucional combinado com a escassez de recursos. A correlação entre a PMt/Hab e a taxa de abordagens policiais (indicador de atividade) não foi relevante, devido a limitações na disponibilidade da taxa de abordagens, a

qual se encontrou disponível a partir do ano de 2005, muito próximo do período em que se muda a estratégia da PMt/Hab. Porém, a taxa de abordagens apresenta forte correlação com a taxa de aprisionamento (indicador de produto da atividade) (-0.782), e esta apresenta correlação relevante com a TMH (indicador de impacto) (-0.605) entre os anos de 1996 e 2016. A relação desses indicadores deixam fortes indícios de da cadeia de impacto, apresentada na figura 24.

5.4.1 Contribuições e Limites da análise sobre as mudanças na PMESP

A análise das mudanças implementadas na PMESP após o ano de 1997 mostra claros indícios de relação destas com a dinâmica da taxa de homicídios no MSP e no estado de SP. Procurou se destacar as mudanças se apresentando os marcos históricos, normativos e teóricos, bem como indicadores disponíveis que podem ser relacionados às mudanças, buscando uma análise contextual, combinando elementos qualitativos e quantitativos. Essa análise contextual talvez seja a maior potencialidade desse estudo, no que se refere à relação das mudanças na PMESP com a TMH em SP, visto que na pesquisa bibliográfica não se encontrou estudos com essa proposta.

Observou-se que o período em que se intensificaram as mudanças na PMESP, sendo entre os anos de 1997 e 2008, coincide com o de maior redução da TMH. Os indicadores relacionados às mudanças apresentaram correlação significativa com a TMH, principalmente nesse período, em especial a PMt/Hab. Este indicador mostra indícios de que a estratégia de descentralização e priorização do policiamento territorial pode ter sido o principal fator relacionado com as mudanças na PMESP que pode ter influenciado na redução do homicídios em SP.

A maior presença de policiais militares em locais de maior incidência criminal e em territórios antes carentes da presença estatal, associado ao advento do ED, que endureceu as penas para posse e porte ilegal de armas, podem ter dissuadido as práticas violentas entre criminosos e pessoas propensas a violência, pois tais fatores aumentaram o risco de prisão e o “custo” da prática criminosa. Tais aspectos são perceptíveis nas Teses de Feltran (2008) e de Manso (2012), que retratam justamente esse período de ocupação das regiões periféricas do MSP pela polícia, e as dificuldades que os criminosos tinham pra manter práticas comuns antes da intensificação da presença policial.

Os efeitos dissuasão e incapacitação (BECKER, 1974), este observado pelo aumento do aprisionamento (TA) e encarceramento (TE), e aquele pelo aumento do “custo” da prática criminosa e pela ação de presença dos policiais, podem ter sido intensificados pela melhoria nas práticas de planejamento e solução de problemas de forma integrada. Indícios desses efeitos são relatados por Feltram (2008), em que: na transcrição do relato de Pedro, que relata a forte presença da Polícia Militar, e a desistência da vida de criminoso por deixar de ter ganhos econômicos na prática de crimes, sendo um exemplo do efeito dissuasão; e no depoimento de Ivete, a qual relata que tinha 5 (cinco) filhos que constantemente eram presos, sendo um indício do efeito incapacitação.

Os efeitos teorizados por Becker (1974) ainda podem ter sido complementados por um terceiro, ainda pouco estudado, porém, bastante pertinente para se analisar crimes de homicídios, tratando-se da mediação de conflitos interpessoais, considerando as evidências de que a maior parte dos homicídios tem origem em conflitos interpessoais banais (LIMA, 2000; WASELFISZ, 2013; OLIVEIRA, 2016), assumindo-se a premissa de que tais crimes podem ter sido prevenidos quando policiais militares ocupam territórios em que se observavam altas taxas destes crimes, e passam a atender ocorrências com essas características (gráfico 46, p.150).

As estratégias de descentralização e priorização do policiamento territorial foram limitadas pela escassez de recursos e esgotamento da capacidade da PMESP de otimizar processos. Tal limitação pode ser observada por meio do estacionamento da PMt/Had entre os anos de 2004 e 2012. Após esse período, observa-se a possibilidade de mudança de estratégia, pois ocorre o deslocamento de efetivos da atividade operacional territorial para unidades especializadas, principalmente de policiamento de trânsito e de choque. Levanta-se a hipótese de que essa mudança de estratégia tenha ocorrido diante da necessidade de atendimento de outras demandas relacionadas à atividade policial.

Essa mudança de estratégia, até o momento, não ensejou no aumento da TMH, porém, pode ter sido um dos fatores responsáveis pela diminuição do ritmo de queda desta taxa, o qual é observado a partir do ano de 2008. Ressalta-se que há pesquisas que tratam do “efeito inércia” da taxa de homicídios (JUSTUS, 2009), e possibilidade da influência de outros fatores apresentados neste estudo operarem de forma a minimizar impactos da mudança de estratégia pela PMESP. Destaca-se a possível redução do estoque e circulação de armas de fogo.

Outra hipótese ainda pode ser lançada ao analisar os indicadores relacionados às mudanças na PMESP, sendo a de ganhos de eficiência no desenvolvimento da atividade operacional, pois mesmo diante do estacionamento do efetivo total bem como do efetivo no policiamento territorial a partir do ano de 2004, observa-se aumento das taxas de aprisionamento e abordagens.

As principais limitações desta análise é a falta de indicadores para a atividade policial. Um primeiro aspecto a se relatar é que a própria SSS/SP considera como indicador da atividade policial, de modo geral, ocorrências criminais, estreitamente relacionadas com a atividade repressiva, deixando de contabilizar indicadores, por exemplo, de atendimento de ocorrências não emergenciais e de mediação de conflitos, de grande importância para a atividade policial e para a prevenção de homicídios. A falta de indicadores sobre o atendimento de tais ocorrências limita a constatação de que o aumento na quantidade de policiais militares na atividade de policiamento territorial pode ter aumentado o número de atendimento de ocorrências de mediação de conflitos interpessoais, as quais anteriormente careciam de mediação estatal, sendo solucionadas com alto grau de sentimentos pessoais.

Quanto à desagregabilidade, disponível para as ocorrências criminais a partir do ano de 2001, é limitada ao território do DP, dificultando a associação com outros indicadores. O modo de extração dos indicadores também dificulta a pesquisa, pois necessita a consulta ano a ano, DP por DP.

Outra limitação está relacionada ao escopo deste estudo, deixando de abordar aspectos como a violência policial. Não foram elaboradas análises sobre impactos das mudanças implementadas nas práticas de violência policial para se manter o foco da análise nos homicídios. Tal observação vale para as mortes decorrentes de intervenções policiais, que em pese terem sido computadas para o cálculo da TMH, não foram objeto de análise específica por conta do escopo do estudo.

6 PROPOSTA DE ABORDAGEM INTEGRADA

Para análise integrando as variáveis apresentadas neste estudo, propõe-se análise quantitativa por meio de regressão linear multivariada, e posterior qualitativa contextual integrando os fatores que podem ter contribuído para a redução da TMH em SP e no MSP.

6.1 Análise integrada quantitativa

A análise quantitativa foi elaborada por meio de regressão linear multivariada, utilizando-se de dados desagregados por DA entre os anos 2000 e 2010. O modelo que será apresentado aqui não tem pretensões de modelagem econométrica, ou predição do fenômeno, mas de um modelo quantitativo para se analisar de forma integrada a influência de variáveis que foram observadas individualmente, e contribuir para melhor entendimento do fenômeno.

Tal análise foi limitada a esse período por conta da temporalidade e desagregabilidade dos indicadores, principalmente quanto ao IDHM, que possui dados desagregados para os anos de 2000 e 2010, baseados nas pesquisas censo. A validade desse indicador para se mensurar a desigualdade social, quando observado na forma agregada por município, também é bastante questionável, porém, na forma desagregada, ressaltando desigualdades intraurbanas, tal indicador já pode ser aceito como se mostrou no item 4.3. A limitação desse indicador também induziu a optar pela modelagem *cross-section*, em detrimento da série de dados temporais.

A desagregação por DA, em que pese gerar mais imprecisão ao modelo se comparado com um modelo de series temporais com dados agregados para todo o MSP, buscou minimizar as generalizações de dados agregados para todo o MSP, visto que as análises exploratórias espaciais mostraram dinâmicas diferentes das variáveis no território.

Como o escopo do estudo esta relacionado à avaliação de políticas públicas, buscou-se utilizar apenas uma variável por fator estudado, buscando evitar simultaneidade. A análise foi elaborada tendo como variável dependente a variação percentual da TMH, e como variáveis independentes: (a) variação percentual da taxa de policiais militares territoriais por 100 mil habitantes (PMt_Hab)¹⁵⁹, entre os anos de como indicador da atividade policial; (b) a variação percentual do IDHM, como indicador socioeconômico (IDHM); (c) a variação percentual da

¹⁵⁹ Por tratar-se de um indicador de insumo, no qual seu empenho em uma intervenção visa um impacto futuro, aplicou-se defasagem de 1 ano, tratando-se da variação percentual no número da PMt/Hab entre os anos de 1999 e 2009. Tal decisão teórica foi tomada por conta das características dos demais indicadores, sendo o IDHM um indicador de resultado.

proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade (P_Jov), como indicador das mudanças na estrutura etária; (d) a proporção de pessoas residentes em favelas nos DA (P_Fav), como *proxy* de indicador da influência da facção criminosa.

Cabe a justificativa da utilização da PMt/Hab em detrimento de outras variáveis estudadas para se analisar as mudanças na PMESP. O primeiro e mais importante é a desagregabilidade, sendo o único indicador dedicado às mudanças na PMESP, dentre os utilizado neste estudo, que possui esta propriedade para a série temporal proposta. Outra característica influenciou na escolha desse indicador é a sua natureza, por tratar-se de um indicador de insumo, pode abarcar todos os aspectos da atividade policial. Como o escopo desse estudo é a análise das mudanças na PMESP, e não de aspectos específicos dessa atividade, decidiu-se ser esse o melhor indicador para a análise integrada.

Os DA de Marsilac e Anhanguera foram excluídos da análise por se caracterizarem como *outliers* quanto aos dados da variável dependente. O modelo foi elaborado integrando 5 variáveis, e 94 observações para cada variável, tratando-se estas dos indicadores para cada DA. A regressão foi elaborada por meio do software SPSS.

Tabela 15 – Correlação e significância das variáveis

		Correlations				
		TMH	PMt_Hab	P_Jov	IDHM	P_Fav
Pearson Correlation	TMH	1,000	-,418	-,076	-,321	-,206
	PMt_Hab	-,418	1,000	,232	,501	,329
	P_Jov	-,076	,232	1,000	,580	,253
	IDHM	-,321	,501	,580	1,000	,570
	P_Fav	-,206	,329	,253	,570	1,000
Sig. (1-tailed)	TMH	.	,000	,234	,001	,023
	PMt_Hab	,000	.	,012	,000	,001
	P_Jov	,234	,012	.	,000	,007
	IDHM	,001	,000	,000	.	,000
	P_Fav	,023	,001	,007	,000	.

Na tabela 15 verifica-se que não há colinearidade relevante entre as variáveis. A variável P_Jov não mostrou significância estatística superior a 95%, porém, para a proposta desta análise, decidiu-se mantê-la na modelagem.

Tabela 16 – Sumário da modelagem

Model Summary ^e					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,452 ^a	,204	,168	8,96698636284	2,253
2	,452 ^b	,204	,178	8,91705637138	
3	,438 ^c	,192	,174	8,93701228619	
4	,418 ^d	,175	,166	8,97896672423	

1. Predictors: (Constant), P_Fav, P_Jov, PMt_Hab, IDHM

2. Predictors: (Constant), P_Jov, PMt_Hab, IDHM

3. Predictors: (Constant), PMt_Hab, IDHM

4. Predictors: (Constant), PMt_Hab

Dependent Variable: TMH

Na tabela 16 apresenta-se o modelo sumarizado, elaborado pelo método “retroceder” do software SPSS. Tal método analisa as variáveis pelo grau de significância e propõe a exclusão de variáveis, partido das menos significantes. Pelo sumário observa-se que a variável “P_Fav” estaria reduzindo o ajuste do modelo, por esse motivo, decidiu-se excluí-la da modelagem geral. Decidiu-se pelo modelo proposto “2”, que o sumário indicou de melhor ajuste para a proposta deste estudo. O teste Durbin-Watson aplicado ao modelo 2, o qual efetua análise dos resíduos caso a caso indicou independência entre eles¹⁶⁰.

Tabela 17 – Resultados gerais da regressão multivariada

ANOVA ^a					
Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
2 Regression	1834,600	3	611,533	7,691	,000
Residual	7156,250	90	79,514		
Total	8990,851	93			

Coefficients ^a					
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
2 (Constant)	-63,680	5,323		-11,963	,000
PMt_Hab	-,052	,017	-,333	-3,053	,003
IDHM	-,559	,311	-,234	-1,796	,076
P_Jov	,205	,173	,137	1,186	,239

Residuals Statistics ^a					
	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-85,420	-66,8390	-76,353	4,441	94
Residual	-17,152	24,473	0E-11	8,772	94
Std. Predicted Value	-2,041	2,142	,000	1,000	94
Std. Residual	-1,924	2,745	,000	,984	94

Fonte: elaboração própria por meio do software SPSS

¹⁶⁰ Para este teste são desejados valores entre 1 e 3, sendo que quanto mais próximo de 2, melhor mais independentes estão resíduos do modelo.

Gráfico 47 –Histograma dos valores previstos padronizados

Gráfico 48 – Normalidade dos resíduos padronizados

Gráfico 49 – Dispersão dos valores previstos e dos resíduos – Dados padronizados

Fonte: elaboração própria por meio do software SPSS

Figura 25 – Distribuição dos resíduos padronizados

Figura 26 – Distribuição dos valores previstos padronizados

Figura 27 – Distribuição dos resíduos em frequência normal

Fonte: elaboração própria por meio do software GeoDa, baseado em dado do modelo de regressão

O modelo quantitativo proposto apresenta limitações, se analisado pela ótica de um modelo econométrico, devido ao seu baixo grau de determinação (R^2), sendo 0.204, indicando que o modelo pode explicar até 20,04% da variação total da variável dependente. A correlação múltipla entre as variáveis (R) foi de 0.45, relativamente fraca. A análise dos resíduos padronizados (escores z), exposta nos gráficos 47 a 49 e figuras 25 e 26, demonstram certa validade do modelo, pois não foram observados dados discrepantes, respeitando o desejável de 95% dos resíduos entre -1.96 e 1.96, e sem observações fora do intervalo entre -3.29 e 3.29. A distribuição dos resíduos no território (figura 27) também não apresentou discrepâncias consideráveis.

Sendo assim, propõe-se a equação:

$$TMH = (-63,68) + (-0,052.PMt_{Hab}) + (-0,559.IDHM) + (0,205.P_{Jov}) + (\varepsilon)$$

Ressaltando-se que se trata da TMH do DA, e da variação dos indicadores entre os anos de 2000 e 2010 no DA, por exemplo, para o distrito de Pirituba:

$$TMH = (-63,68) + (-0,052(106,98)) + (-0,559(11,49)) + (0,205(-16,43))$$

$$\text{Valor Observado} = -78,49 \mid \text{Valor previsto} = -79,03 \mid E = -0,54$$

A análise do modelo quantitativo mostra que a ordem de significância das variáveis foi: PMt_Hab, seguido do IDHM e da P_Jov. A variável P_Fav não apresentou significância para modelagem.

A análise quantitativa integrando as variáveis colaborou com as análises exploratórias individualizadas para cada variável. Retomando em termos quantitativos, as análises exploratórias indicavam correlação da TMH no MSP com as variáveis propostas no modelo em termos de: -0.85 para a PMt_Hab; -0.50 para o IDHM 2010; -0.13 para a P_Fav; e influência de 4% das mudanças das características etárias.

A análise da influência da proporção de pessoas residentes em favelas nos DA, representada na análise quantitativa pela variável “P_Fav”, tratando-se de *proxy* para a hipótese de influência da atuação da facção criminosa PCC, assumindo as premissas de hegemonia do “mundo do crime” e de regulação e mediação de conflitos nas favelas, não demonstrou influência na TMH quando integrada às demais variáveis. A análise da variável de forma individualizada, na forma proposta, já indicava a limitação dessa hipótese. Tiveram destaque na análise quantitativa as variáveis relacionadas às políticas públicas, tratando-se da variação do efetivo policial e da variação do IDHM estimado para os DA.

A PMt/Hab se apresentou como o indicador mais relevante e com maior significância, mesmo sem a incorporação de ganhos prováveis de efetividade que podem ter ocorrido com a inovação das práticas, fator evidenciado na descrição qualitativa e nos indicadores para a atividade policial. Essa limitação pode ter diminuído a significância do modelo quantitativo proposto.

Outro fator que pode ter limitado a significância do modelo é a observação de diferentes padrões espaciais de relação da TMH com as variáveis, podendo ser objeto de análise e proposta de medidas para melhoria do modelo em estudos futuros.

6.2 Análise integrada qualitativa

As análises apresentadas neste estudo mostram que não há uma explicação única sobre a dinâmica da TMH em SP. Porém, observam-se indícios de relação do fenômeno com as variáveis apresentadas como possíveis fatores que podem ter influenciado na redução da TMH a partir do ano de 2000. Sendo assim, propõe-se explicação qualitativa, baseada nos indícios apresentados neste estudo, abordando a possibilidade de influência das variáveis de

forma integrada. Por conta da proposta deste estudo a análise será apresentada a partir das mudanças implementadas na PMESP.

As mudanças na PMESP, além de terem inovado às práticas relacionadas à atividade policial, podem ter promovido ganhos de eficiência de gestão que possibilitaram o aumento do efetivo dedicado à atividade de policiamento territorial e a descentralização da gestão do policiamento, sendo que esta atividade passou a ser exercida com o apoio de sistemas inteligentes e pautada em práticas consolidadas em outros países, como o planejamento *hot spot* e o policiamento orientado para solução de problemas. A redistribuição do efetivo policial militar pautado sob esses parâmetros pode ter proporcionado à ocupação de territórios antes carentes de estado e de policiamento ostensivo.

A otimização da distribuição do policiamento pode ter ensejado em cinco aspectos: (1) efeito dissuasório do policiamento ostensivo; (2) aumento do número de abordagens policiais; (3) aumento das taxas de aprisionamento; (4) aumento das apreensões seguido de consequente diminuição do estoque e circulação de armas de fogo, bem como a diminuição de pessoas portando armas de forma livre e ilegal nas ruas, com receio de serem presas devido a maior presença e atuação policial, tendo a legislação de controle da difusão e porte de arma de fogo papel fundamental nesse processo (item 4.4); (5) e mediação de conflitos interpessoais (gráfico 46, p.150), principal causa dos homicídios esclarecidos (LIMA, 2000; WASELFSZ, 2013; OLIVEIRA, 2016). Tais aspectos podem ter intensificado os efeitos dissuasão e incapacitação (BECKER, 1974), bem como a mediação de conflitos interpessoais, que podem ter prevenido e reprimido a prática de homicídios.

Outro aspecto que cabe salientar, é a possibilidade de ganhos de eficiência operacional na atuação dos policiais militares, por conta da otimização do planejamento e do desenvolvimento das atividades com apoio dos sistemas inteligentes, o que pode ter diminuído a relevância da PMt/Hab na análise quantitativa integrada, visto que para o modelo proposto não foi possível se agregar ganhos de produtividade, presumindo-se que esta se manteve estável, o que de fato não ocorreu, como pode ser observado nas taxas de aprisionamento e abordagens.

Porém, ressalta-se que só os serviços de policiamento ostensivo não são suficientes para a ocupação das áreas carentes de Estado, bem como para a sustentação dos resultados dessa ocupação. Em que pese tais serviços serem fundamentais para a ocupação estatal de áreas vulneráveis e para a expansão da oferta de outros serviços públicos, bem como para a

promoção de uma economia local capaz de absorver de forma legal parte da demanda por empregos e acesso a bens e serviços privados, experiências como a das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro¹⁶¹ mostram limitações de políticas públicas de ocupação territorial estatal limitadas à atuação da polícia ostensiva (FRANCO, 2014). No caso das UPP, observa-se redução TMH com a implantação, e posterior retrocesso das taxas a patamares semelhantes aos observados antes da anteriormente¹⁶².

Figura 28 – Charge ilustrativa sobre ocupação de áreas vulneráveis

Fonte: (FERNANDES, 2014, apud Osmani Simanca).

A polícia não foi a única representante do Estado a acessar as regiões mais vulneráveis em SP e no MSP. A análise dos indicadores socioeconômicos (item 4.3) mostra a possibilidade de aumento da oferta de serviços públicos, como saúde e educação, nas regiões mais periféricas do MSP, onde se observavam altas TMH. Tal possibilidade é expressa não só pelo aumento do IDHM estimado dos DA do MSP, mas também pela redução da desigualdade

¹⁶¹ Ressalta-se que não se tem a pretensão de comparação com a ocupação feita pela polícia em SP, pois se tratam de realidades sociais e geográficas bastante diferentes.

¹⁶² <https://oglobo.globo.com/rio/numeros-da-violencia-do-rio-retornam-patamares-anteriores-implantacao-das-upps-21274006>

desses índices entre os DA. A estrutura do índice, que agrega indicadores de renda, saúde e acesso a educação, está estreitamente relacionada à oferta de serviços públicos. O aumento da oferta de serviços públicos pode ter sido viabilizado, e ao mesmo tempo, viabilizador da ocupação do território pela polícia ostensiva.

A importância do aumento da presença estatal em áreas vulneráveis por meio de serviços públicos pode ainda ter influenciado na sustentação da TMH em patamares baixos em SP e no MSP, quando comparados aos indicadores das demais UF e suas capitais, mesmo após a indicação de mudança parcial da estratégia da PMESP, exposta pela redução da taxa de policiais militares nas unidades de policiamento territorial. Sendo assim, os problemas sociais não foram reduzidos a assuntos de polícia, mas compartilhados com outros atores estatais.

A melhoria dos indicadores socioeconômicos associado redução da proporção de jovens, grupo etário mais vulnerável a violência letal, que tendo mais acesso a serviços públicos no período em que mais necessitavam de suporte, associado a maior presença policial, passaram a optar por soluções não violentas para os conflitos interpessoais. A análise da evolução da TMH por grupo etário permite lançar tal hipótese, visto que a TMH dos grupos etários jovens passa a diminuir, quando comparada com os grupos etários mais velhos.

A presença policial nas áreas vulneráveis, bem como nas escolas por meio dos programas Ronda Escolar e PROERD, pode ter influenciado nessa mudança de comportamento juvenil. Outro indício dessa premissa é que os grupos etários entre 35 e 54 anos de idade aumentaram a participação na composição da TMH observada no ano de 2016, salientando-se que as pessoas que compõem esse grupo etário nesse ano, compunham o grupo entre 15 e 34 anos em 1996, grupo mais vulnerável e exposto a violência expressa pelas altas TMH observadas nesse período. Observam-se indícios de que os jovens expostos à violência no final da década de 1990 replicam métodos de solução de conflitos interpessoais de forma violenta na idade adulta.

Não se encontrou indícios de que a atuação da facção criminosa PCC tenha influenciado na redução da TMH, visto o exposto nos itens 4.2 e 6.1. Porém, não se descarta a possibilidade de uma provável diminuição dos conflitos entre criminosos ter influenciado na manutenção da TMH em patamares baixos, mesmo após a redução da taxa de policiais militares territoriais. Ressalta-se que a influência da facção criminosa fora dos presídios é observada após o ano de 2006, posterior ao período em que se observa a maior redução da TMH.

A análise qualitativa contextualizada baseada nos indícios e evidências observadas neste estudo permite se lançar a hipótese de que a interação entre os fatores analisados, sendo mudanças na PMESP, regulação de difusão e porte de armas de fogo, avanços e redução da desigualdade nos indicadores socioeconômicos, mudanças na estrutura etária, e a diminuição de conflito entre criminosos, pode ter gerado um efeito sinérgico, o qual não foi possível se detectar somente pela análise quantitativa por meio dos indicadores utilizados, mas que foi fundamental para se reduzir os homicídios em SP.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início da elaboração deste trabalho almejou-se analisar efeitos das intervenções estatais com foco nas mudanças implementadas na PMESP, e de demais fatores que podem ter influenciado na dinâmica dos homicídios no estado de SP entre os anos de 1996 e 2016. Porém, tal objetivo mostrou-se um desafio maior do que a capacidade e os recursos disponíveis ao pesquisador, e após analisar os dados exploratórios, bem como a disponibilidade de indicadores que poderiam ser usados na análise, decidiu-se focar no MSP. Mesmo diante de tal decisão, desafios continuaram surgindo, sendo os maiores relacionados aos indicadores das intervenções estatais.

Inicialmente o IDHM havia sido descartado para o uso como indicador socioeconômico, pois pesquisas anteriores já teriam estudado sua relação com a taxa de homicídios, concluindo pela ausência de correlação. Porém, as análises descritiva e exploratória espacial indicaram que, quando se tratavam de dados desagregados, o IDHM passava a ter potencial relevante para análise.

A definição dos indicadores sobre a influência das mudanças na PMESP foi fator ainda mais desafiador. Primeiramente, encontraram-se limitações de historicidade, pois não haviam indicadores desagregados que abarcassem o período das maiores mudanças na instituição. A própria construção de alguns indicadores fez parte do processo de mudança. Após consultas em planilhas físicas no arquivo geral do Estado Maior da PMESP, conseguiu-se construir um indicador importante que poderia ser utilizado como representante das mudanças na PMESP, sendo a taxa de policiais militares territoriais (PMt/Hab).

Após a definição de ao menos um indicador que pudesse ser desagregado e comparado com os demais, encontrou-se outro desafio, o de compatibilização desses indicadores. A segurança pública adota divisão territorial incompatível com as pesquisas censitárias, fonte da maioria das informações sociais, bem como divisão territorial dos DA do MSP, estes sim compatíveis com as pesquisas censitárias. Sendo assim, apresentou-se proposta de metodologia para se estimar e compatibilizar os indicadores das ações policiais com as demais áreas. A superação desse desafio pode ter aberto a possibilidade de pesquisas futuras.

Quanto aos demais fatores que podem ter influenciado na dinâmica da TMH, as análises foram baseadas em metodologias e indicadores utilizados em estudos acessados pela

revisão bibliográfica, sendo propostas algumas adaptações para adequação ao escopo deste trabalho.

Mesmo após a superação desses desafios, ao se efetuar análise quantitativa por meio de regressão linear multivariada integrando esses indicadores, não foi possível encontrar significância alta, provavelmente por conta das diferentes relações espaciais que os indicadores apresentaram com a TMH. Apesar de este fator ter limitado as conclusões deste estudo, a relação entre as variáveis utilizadas pode ter aberto caminho para pesquisas futuras. A possibilidade de um efeito sinérgico da relação entre os fatores analisados ter potencializado o impacto na TMH, também pode ser considerada como hipótese para pesquisas futuras.

A principal contribuição deste estudo foi a de que não há um fator único responsável pela redução dos homicídios em SP, mas sim um conjunto de fatores que devem ser analisados contextualmente para compreender o fenômeno. O mapeamento das variáveis por meio de revisão bibliográfica de estudos que buscaram entender o fenômeno, a exploração de limites, possibilidades e novos olhares para tais explicações, e a incorporação e análise preliminar de uma variável até então pouco estudada, também são contribuições que podem abrir uma agenda de pesquisa futura.

Destacam-se duas importantes contribuições para se entender a redução da TMH em SP e no MSP, tratando-se da relação dos indicadores socioeconômicos e das mudanças implementadas na PMESP. Apresentaram-se indícios de que as intervenções estatais foram determinantes para a redução da mortalidade por homicídios no MSP, e provavelmente em todo o estado. Estas contribuições podem ser importantes para que se consolide a tese de que o Estado, por meio de políticas públicas, pode atuar para reduzir a mortalidade por homicídios.

Especificamente sobre as mudanças na PMESP, contribui-se com indícios de que há relação entre tais mudanças e a dinâmica da taxa de mortalidade por homicídios observada entre os anos de 1996 e 2016. Ressalta-se que a estratégia usada pela PMESP abarcou um abrangente conjunto de mudanças, podendo-se destacar: a redistribuição de efetivo; a reestruturação organizacional; as inovações na gestão; as inovações tecnológicas; as técnicas de planejamento; os programas de prevenção primária; a padronização da oferta de serviços de acordo com demandas operacionais e sociais; a solução de problemas de forma integrada; a mediação de conflitos interpessoais, entre outras.

Em que pese não fazer parte do escopo deste estudo, outras mudanças ainda desafiam a Instituição, tais como: recorrência de casos de utilização de excesso de violência por parte de policiais; melhoria dos indicadores operacionais abarcando uma gama maior de ações de polícia; melhoria nas condições de trabalho dos policiais; entre outras que se apresentam e que poderão surgir. Afinal, o mundo está em constante mudança, e cada vez mais, sabe-se que a sobrevivência organizacional não está somente relacionada à força, mas a capacidade de adaptação das organizações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Allan de. **A guerra do pcc: Facção se internacionaliza com tráfico de cocaína, e pela primeira vez Marcola vê seu poder ameaçado**. Revista Piauí, Edição 140, Anais do crime, maio 18, 2018(a). Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/guerra-do-pcc/>. Acesso em 11 nov 19.

_____. **A morte de um “x-9” ameaça a paz de Marcola no PCC**. Revista Piauí, Anais da criminalidade, Edição digital de 06 ago 2018(b). Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/morte-ameaca-paz-de-marcola-no-pcc/>. Acesso em 11 nov 19.

ALDARVIS, Renato. **Viabilidade de implantação da gestão pela qualidade total na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Monografia apresentada para o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, PMESP, CAES, 1997.

ALVARENGA, Bruno de Freitas; CALADAS, Eduardo de Lima; JAYO, Martin. **Participação social e segurança pública: funcionamento e desafios dos conselhos comunitários de segurança no estado de São Paulo (Brasil)**. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, abril 2020. Disponível em : <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/04/conselhos-comunitarios-seguranca.html>. Acesso em 16 abr 20.

ANGROSINO, Michael. **Etnografia e Observação Participante**. Tradução: José Fonseca. Editora Artmed, Porto Alegre, RS, 2009.

ARAUJO Jr, Ari Francisco de; SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Decomposição das taxas de homicídios no Brasil e seus estados: a “demografia” é de fato importante?**. Revista Economia & Tecnologia, [S.l.], v. 7, n. 1, mar. 2011. ISSN 2238-1988. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26848>>. Acesso em 17 jan. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/ret.v7i1.26848>.

_____;_____; PEREIRA, Daniel M.P.B; SHIKIDA, Pery. **O efeito do encarceramento sobre as taxas de homicídio no brasil**. RIDB, ano 3, nº 9, 6359-6388, ISSN: 2182-7567, 2014. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2014/09/2014_09_06359_06388.pdf. Acesso em 20 jan

ARAÚJO, João Marcos de. **PROERD – ferramenta importante para a divulgação da imagem institucional da PMESP aos professores**. Monografia apresentada ao Centro de Altos Estudo de Segurança como parte do requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. CAES-PMESP, 2010.

ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez, 1998, p. 29-39.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce de. **Polícia Militar: uma crônica**. Revista Força Policial, n.13, p. 31-83, 1997. Disponível em: <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/ccomsoc/revista/antiga/04.html>. Consultado em: 10 dez 2019.

BATITUCCI, E. C. **As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007/2019. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/190>. Consultado em 28 fev 19.

BARATA, Rita Barradas, RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida. **Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996**. Rev Panam Salud Publica;7(2) -,feb. 2000. Disponível em http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 20 nov 18.

_____; _____. MORAES, José Cássio de. **Tendência temporal da mortalidade por homicídios na cidade de São Paulo, Brasil, 1979-1994**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 711-718, Oct. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1999000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out 2018.

BECKER, Gary S. **Crime and Punishment: na economic approach**. In: Essays in the Economics of Crime and Punishment. University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p.1-54, 1974. Disponível em <http://www.nber.org/chapters/c3625>. Acesso em 30 out 2018.

BLUMSTEIN A, RIVARA FP, ROSENFELD R. **The rise and decline of homicide – and why**. Annu Rev Public Health 2000; 21:505-41. Disponível em <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.publhealth.21.1.505>. Acesso em 16 Out 18.

BIDERMAN, C.; SERGIO DE LIMA, R.; PINHO DE MELLO, J. M.; & SCHNEIDER, A. **Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo**. Caracas: CAF, 2014. Disponível em <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/712>. Acesso em 15 Set 17.

_____; DE MELLO, João M P; SCHNEIDER, Alexandre. **Dry Laws and Homicides: Evidence from the São Paulo Metropolitan Area**. CEPESP-FGV, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20148>. Acesso em: 23 nov 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, João Pedro Erthal. **Economia do Crime: relação entre estrutura etária da população e homicídios**. Departamento de Economia. PUC-RJ. 2008. Disponível em:

http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2008/relatorios/ccs/eco/eco_joao_pedro_erthal_borges.pdf. Acesso em 15 Jan 19.

BRAGA, Anthony; PAPACHRISTOS, Andrew; HUREAU, David. Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.4073/csr.2012.8>. Acesso em 09 jan 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 1, p. p. 5-25, 24 fev. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em 23 nov 19.

BROWNE, Angela; WILDAVSKY, Aaron. **Qué debe significar la evaluación para la implementación (1983)**. In: Implementación: como grandes expectativas concebidas em Washington se frustram em Oakland. Pressman e Wildavsky (orgs). 1ª edição em espanhol da 3ª edição em inglês (1984), Fundo de Cultura Econômica, México, 1998.

BRUNETTA, Antonio Alberto. **Reforma intelectual da polícia militar**. Tese (Doutorado em Sociologia). Orientador: Augusto Caccia-Bava Júnior. Universidade Estadual Paulista, Araraquara-SP, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106258>. Acesso em 23 nov 2019.

CABRAL, Maria Viviana de Freitas. **Avaliação do impacto do INFOCRIM sobre as taxas de homicídios dos municípios paulistas: uma aplicação do método de diferenças em diferenças espacial**. Dissertação de Doutorado em Economia da UFJF. Juiz de fora, 2016. Disponível em <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/2572/1/mariavivianadefreitascabral.pdf>. Acesso em 15 jun 2018.

CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; POLETO, Frederico. **Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo**. *Estud. av.*, São Paulo , v. 17, n. 47, p. 43-73, Apr. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10NOV2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100004>.

CARDOSO, Alexandre Canova. **Desenvolvimento da Polícia Comunitária: Formação e instrução do policial comunitário – Manual de Procedimentos**. Monografia apresentada para o Curso Superior de Polícia, PMESP, CAES, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da presidência, 1997-1998**. 1ª Edição, São Paulo, Cia das Letras, 2016.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo L. **Demografia e Homicídios no Brasil**. In: CAMARANO, A. (org). Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento ?– Rio de Janeiro : Ipea, 2014. Cap. 11, p. 355-373.

_____. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese de Doutorado. Orientador: João Manoel Pinho de Mello; Coorientador: Rodrigo Reis Soares. 33º Prêmio BNDES de Economia, 2013, 1º lugar. ISBN: 978-85-87545-48-0. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CIOCHETTI, Claudio. **Programa educacional de resistência e violência às drogas (PROERD): trabalho preventivo comunitário junto à sociedade paulista**. Monografia apresentada ao Centro de Altos Estudos de Segurança como requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. CAES-PMESP, 1998.

CHEN, Wenbin, KEEN Matthew. **Does Inequality Increase Crime? The Effect of Income Inequality on Crime Rates in California Counties**. San Francisco State University December, 2014. Disponível em: <http://www.matthewkeen.net/documents/ChenKeenAlt.pdf>. Acesso em: 16 out 2018.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CRUZ, Deivison Souza. **Quadro de hipóteses para o declínio dos homicídios em São Paulo**. Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. Vitória, ES, 2010. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/18701>. Acesso em 15 jan 19.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O pequeno exército paulista**. Editora Perspectiva, São Paulo, SP, 1977.

DETAQ. **Comissão Especial PEC 151-A/95 – Segurança Pública**. Poder Legislativo, Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Depoimento de José Vicente da Silva, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/esp/pec15195nt090500.pdf>. Acesso em 10 nov 2019.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. Tese Doutorado. FFLCH-USP. Orientador: Sergio Adorno. 2011. Disponível em: <http://pct.capes.gov.br/teses/2011/33002010028P1/TES.PDF>. Acesso em 10 Out 2016.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA e CARVALHO, M. C. R.N., M. C. B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 15-42.

DRUCK, S.; Carvalho, M.S.; Câmara, G.; Monteiro, A.V.M. **Análise Espacial de Dados Geográficos**. Brasília, EMBRAPA, 2004 (ISBN: 85-7383-260-6). Disponível em <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/>. Acesso em 30 abr 2019.

DRUMOND JUNIOR, Marcos. **Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica**. Saude soc., São Paulo, v. 8, n. 1, p. 63-81, Feb. 1999.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901999000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 out 2018.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**. 2008. 363p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280325>. Acesso em 10 Out 2017.

_____. **Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo**. Lua Nova, São Paulo, n. 79, p. 201-233, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Out 2017.

_____. **Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo**. Cad. CRH, Salvador, v. 23, n. 58, p. 59-73, Apr. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Fev 2018.

FÉLIX, Rozelito, FÉLIX, Patrícia P., TIMÓTEO, Rafael. **Balanced Scorecard: Adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas**. In Revista do Serviço Público Brasília 62 (1): 51-74 Jan/Mar 2011. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/61/57>. Acesso em 23 nov 2018.

FELIX, Sueli Andruccioli. **Armas versus vidas: análise de regressão sobre o impacto da apreensão de armas nos homicídios**. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília. Edição 11 – Maio/2013. ISSN 1983-2192. Disponível em: www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/download/3016/2298. Acesso em 10 Out 17.

_____. **Crime, medo e percepções de insegurança**. Perspectivas, São Paulo, v. 36, p. 155-173, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2750>. Acesso em 06 mar 19.

FERNANDES, Roberto. **Sistematização no treinamento na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Monografia apresentada para o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais PMESP, CAES, 1997

FERNANDES, Eduardo de Oliveira. **A importância estratégica da atuação da polícia militar em territórios deteriorados e de grande desordem urbana face à influência e à presença de organizações criminosas**. Centro de Altos Estudos de Segurança - CAES, PMESP, 2014.

FERREIRA, Sinésio Pires; LIMA, Renato Sérgio de; BESSA, Vagner. **Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes**. Coleção Segurança com Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Ano I, n. 03. p.11-20. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua->

seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/revista_seguranca/colecao-seguranca-com-cidadania-v_03.pdf/view. Acesso em 19 Fev 18.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**. Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JR, José Alexandre da. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**. Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 1, 2009. Disponível em http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2766/desvendando_mist%C3%A9rios_coeficiente_figueiredo%20filho.pdf?sequence=1. Acesso em 26 fev 19.

FOX, James A. **Trends in Juvenile Violence: A Report to the U.S. Attorney General on Current and Future Rates of Juvenile Offending**. Prepared for Bureau of Justice Statistics, Washington, D.C. 1996. Disponível em <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/tjvfox.pdf>. Acesso em 12 jan 2019.

FRANCO, Marielle. **UPP – a redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do rio de janeiro**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2014. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/2166>. Acesso em 20 abr 2018.

GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro et al . **Homicídios na região das Américas: magnitude, distribuição e tendências, 1999-2009**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, p. 3171-3182, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012001200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Out 2016.

GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro; COSTA, Luciana Scarlazzari. **Homicídios e desigualdades sociais no Município de São Paulo**. Rev. Saúde Pública, São Paulo , v. 39, n. 2, p. 191-197, Apr. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 abr 2018

GÄRTNER, Anika. **Desenho do espaço público como ferramenta para a prevenção da violência**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v.2, n.1, 2008. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/46>. Acesso em 19 out 2019.

HARTUNG, Gabriel e PESSOA, Samuel. **O papel das armas de fogo na queda dos homicídios em São Paulo**. ANPEC. Encontro 2010. Anais. Disponível em: www.anpec.org.br/encontro2010/.../000-7d866aaee3788286bc1b1c7465d22305.pdf. Acesso em 10 out 17.

HIRATA, Daniel Veloso. **Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-03032011-122251. Acesso em 03 nov 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBOPE. Índice de Confiança Social 2018. **Pesquisa quantitativa com aplicação de questionário estruturado, por meio de entrevistas face-a-face**. Base: Amostra de 2.002 entrevistas em 142 municípios. IBOPE Inteligência, 2018. Disponível em: http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 20 dez 18.

INSPER. **Relatório da Pesquisa de Vitimização em São Paulo – 2018**. Centro de Políticas Públicas – Insper, 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/11/Relatorio-Pesquisa-Vitimizacao-SP-2018.pdf>. Acesso em 06 mar 19.

IPEA e FBSP. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro, junho 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/8623-170602atlasdaviolencia2017.pdf>.

_____. **Atlas da Violência 2016**. Rio de Janeiro, março 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf. Acesso em 10 Set 17.

IPEA; PNUD; FJP. **Radar IDHM : evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>. Consultado em 27 set 2019.

ISRAEL, Vinicius Pinheiro; PEREIRA, Natasha Bachini. **Estudo sobre a distribuição das taxas de encarceramento nos estados brasileiros e principais variáveis associadas: Influências socioeconômicas e ideológicas**. Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 385-411, dez. 2018. ISSN 2178-2792. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/15271>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 4ª Edição – Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

_____. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2916>. Acesso em 16 maio 2019.

JUSTUS, Marcelo dos Santos. **Dinâmica Temporal da Criminalidade: Mais Evidências Sobre o “Efeito Inércia” nas Taxas de Crimes Letais nos Estados Brasileiros**. Revista Economia, Brasília-DF, v. 10, n. 1, p. 169–194, jan/abr 2009. Disponível em: https://anpec.org.br/revista/vol10/vol10n1p169_194.pdf. Acesso em 04 nov 19.

JUSTUS, Marcelo; CERQUEIRA, Daniel; KAHN, Tulio; MOREIRA, Gustavo. **The “São Paulo Mystery”: The role of the criminal organization PCC in reducing the homicide in 2000s.** *Economia*, Volume 19, Issue 2, May–August 2018, Pages 201-218. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2018.02.003>. Acesso em 15 jan 19.

GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro; KAHN, Túlio; MELLO JORGE, Maria Helena Prado de. **Informações sobre homicídios e sua integração com o setor saúde e segurança pública.** *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 627-633, Aug. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000400017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 31 Out 2018.

KAHN, Tulio. **As Formas do crime.** 1ª Edição. São Paulo: Siccurezza, 2009.

KLEINSCHMITT, S. C.; WADI, Y. M.; STADUTO, J. A. R. (PT) Criminalidade violenta e indicadores estruturais: avaliações da problemática dos homicídios. *Prim Facie*, v. 10, n. 18, p. 217-252, 5 dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primaface/article/view/4290>. Acesso em 18 out 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Second Edition, Person Education, 2014.

LAFREE G. **Declining Violent Crime rates in the 1990s: predicting crime booms and busts.** *Annu Rev of Sociol* 1999. Disponível em <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.soc.25.1.145>. Acesso em 16 Out 18.

LAZZARINI, Álvaro. **Limites do poder de polícia.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 198, p. 69-83, out. 1994. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46412/46739>. Acesso em: 03 Fev. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v198.1994.46412>.

LEVITT, S. D. **The limited role of changing age structure in explaining aggregate crime rates.** *Criminology*, v. 37, n. 3, 1999. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-9125.1999.tb00497.x>. Consultado em 20 Jan 19.

_____. **Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not.** *Journal Econom Perspectives* 2004; 18(1):163-190. Disponível em: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittUnderstandingWhyCrime2004.pdf>. Acesso em 18 Out 18.

_____. **Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime.** *The American Economic Review*, v. 87, n. 3, p. 270-290, Jun. 1997. Disponível em: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittUsingElectoralCycles1997.pdf>. Acesso em 30 Jan 19.

_____. **The effect of prison population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation.** *The Quarterly Journal of Economics*. vol. 111, n. 2, maio 1996,

p.319-351. Disponível em:
<http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittTheEffectOfPrison1996.pdf>. Acesso em 20 jan 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. **Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo**. 2000. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em https://www.pagu.unicamp.br/pf-pagu/public-files/arquivo/09_lima_renato_sergio_de_termo.pdf. Consultado em 17 out 2018.

_____. **Criminalité violente et homicides à São Paulo: Facteurs explicatifs et mouvements récents**. L'Ordinaire des Amériques, n° 216. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/orde/1138>. Acesso em: 10 jan 2019.

LUDWIG, J. **Concealed-gun-carrying laws and violent crime: evidence from state panel data**. International Review of Law and Economics, 18, p. 239-254, 1998. Disponível em [https://doi.org/10.1016/S0144-8188\(98\)00012-X](https://doi.org/10.1016/S0144-8188(98)00012-X). Acesso em 18 jan 19.

LUZARDO, Antonio José Rocha; CASTAÑEDA FILHO, Rafael March; RUBIM, Igor Brum. **Análise espacial exploratória com o emprego do índice de Moran**. GEOgraphia, Vol.19, No40, 2017: mai./ago. Niterói-RJ, 2017. Disponível em: www.periodicos.uff.br/geographia/article/download/13807/9007. Consultado em 23 jun 2019.

MADALOZZO, Regina; FURTADO Giovanna Maia. **Um estudo sobre a vitimização para a cidade de São Paulo**. Revista de Economia Política, vol. 31, n° 1 (121), pp. 160-180-janeiro-março/2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000100008. Acesso em 06 mar 19.

MAFRA, Fábio. **A Teoria da Mudança e sua possível utilização em Auditorias Operacionais**. Revista do TCU n° 135. Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1326>. Acesso em 10 jun 2019.

MANSO, Bruno Paes. **Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010**. Uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122012-105928/pt-br.php>. Acesso em: 10 out 2017.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo, Editora Todavia, 1ª Edição, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Out. 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 30 mar 2019.

MARQUES, Adalton Jose. **Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.8.2010.tde-15032010-103450. Acesso em: 2019-11-04.

MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros; BARROS, Marilisa Berti de Azevedo. **Evolução das internações hospitalares por causas externas no sistema público de saúde - Brasil, 2002 a 2011**. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 24, n. 1, p. 19-29, mar. 2015. Disponível em http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742015000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 out. 2016

MATHIAS, João Carlos Sproesser. **A polícia militar e as políticas públicas municipais na prevenção criminal**. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP-Marília. Número 05, 2010 ISSN 1983-2192. Disponível em: <http://200.145.171.5/revistas/index.php/levs/article/view/1113>. Acesso em 28 nov 2019.

MCCLELLAND, Robert; GAULT, Sarah. **The Synthetic Control Method as a Tool to Understand State Policy**. Urban-Brookings Tax Policy Center. Washington, DC, 2017. Disponível em: https://www.urban.org/sites/default/files/publication/89246/the_synthetic_control_method_as_a_tool_0.pdf. Acesso em 10 jun 2019.

MELLO, J.M.P. de.; Schneider, A. **Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 19-30, jan./jun. 2007. Disponível em: produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_02.pdf. Acesso em 07out16.

_____. **Does Drug Illegality Beget Violence? Evidence from the Crack-Cocaine Wave in São Paulo**. Economia Journal, The latin american and caribbean economic association - LACEA, vol. 0(Fall 2015), pages 157-185, October. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/col/000425/014009.html>. Acesso em 15FEV18.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, Fapesp, 2011.

MESSNER SF, et al. **Policing, drugs and the homicide decline in New York city in the 1990s**. Criminology 2007; 45(2):385-413. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533004773563485>. Acesso em 16 Out 18.

MIRAGLIA, Paula Renata. **Cosmologias da violência: entre a regra e a exceção - uma etnografia da desigualdade em São Paulo**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.8.2008.tde-23082011-165139. Acesso em: 2019-09-26.

MOLINA; Antonio Garcia P.; GOMES, Luiz F. **Criminologia**. 3ª Edição. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000.

MOORE, Mark Harrison. **Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas**. Em: Policiamento Moderno, Michael Tonry e Norval Morris (orgs). Tradução: Jacy Cardia Ghirotti, 1ª Edição. São Paulo: Edusp, 2017.

NADANOVSKY, Paulo. **O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 8, p. 1859-1864, ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000800022&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 out 2016.

NERY, Marcelo Batista. **Gestão urbana: sistemas de informação geográfica e o estudo da criminalidade no município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Sensoriamento Remoto, José dos Campos: INPE, 2006. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/INPE_de012ba2a1111ae55ad767111e67bf43. Acesso em 15 fev 2019.

_____. et al. **Regimes espaciais: dinâmica dos homicídios dolosos na cidade de São Paulo entre 2000 e 2008**. Rev Panam Salud Publica. 2012;32(6):405–12. Disponível em: <http://nevsp.org/regimes-espaciais-dinamica-dos-homicidios-dolosos-na-cidade-de-sao-paulo-entre-2000-e-2008/>. Acesso em 15 out 18.

NEV-USP. **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança** [recurso eletrônico]. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). – Dados eletrônicos - 2009. Disponível em; <https://nevsp.org/manual-de-policiamento-comunitrio-polcia-e-comunidade-na-construo-da-segurana/>. Acesso em 19 nov 18.

NOBREGA JR, José Maria Pereira. **Índice de desenvolvimento humano e a violência no nordeste: o paradoxo nordestino**. Revista Espaço Acadêmico, ano XVI, n.182, p. 56-72, 2016. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/29457>. Acesso em 20 dez 2018.

OLIVEIRA, Cristiano Aguiar; ROSTIROLLA, Caio César. **Mais armas de fogo, mais homicídios? Uma evidência empírica para a Região Metropolitana de Porto Alegre a partir de dados em painel**. Anpec. XX Encontro de Economia da Região Sul, 2017. Disponível em: http://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_I/i8-2482198d4504562fba23934168cc49f4.pdf. Acesso em 05 jan 2019.

OLIVEIRA, Renan Theodoro. **Banalidade e brigas de bar: estudo sobre conflitos interpessoais com desfechos fatais**. Universidade de São Paulo, FFLCH Dissertação de Mestrado. Orientador: Sérgio Adorno. São Paulo, 2016.

PEREIRA, André Luiz Greve, GRASSI, Robson Antonio. **Compreendendo a redução dos homicídios no estado de São Paulo no período 1998-2008**. Ver. Teoria e Evidência Econômica - Ano 19, n. 40, p. 191-216, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5335/rtee.v0i40.3450>. Acesso em 10 Out 2016.

PERES, Maria Fernanda Tourinho, et al . **Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva**. Rev Panam Salud Publica, Washington , v. 29, n. 1, p. 17-26, Jan. 2011a . Available from <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Out 2016.

_____, et al . **Queda dos homicídios no município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes**. Rev. bras. epidemiol., São Paulo , v. 14, n. 4, p. 709-721, Dec. 2011b. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X2011000400017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Out 2016.

_____, et al. **Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no Município de São Paulo entre 1996 a 2008: um estudo ecológico de séries temporais**. Ciênc. saúde coletiva, São Paulo, v.17,n.12,p.3249-3257,2012 Dec. 2012. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/39718>. Acesso em 08 Out 2016.

PMESP. **Sistema de gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Imprensa Oficial, 2ª Edição, 2010. Disponível em: http://homologa.policiamilitar.sp.gov.br/livro_gespol.pdf. Acesso em 15 out 2018.

POLIS, Instituto. **Mapa da Exclusão/Inclusão Social/2000: dinâmica social dos anos 90**. Organizadora: Aldaíza Sposati. Ano: 2000. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/mapa-da-exclusaoinclusao-social2000-dinamica-social-dos-anos-90/>. Acesso em 01 fev 19.

PROVENZA, Marcello Montillo et al. **Análise e previsão de séries temporais do homicídio doloso no Rio de Janeiro**. Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.7, jan-junho 2015. Disponível em <http://cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/download/154/128> - homicídios Rio. Acesso em 10 Out 2016.

RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. **Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros**. Estud. Econ., São Paulo , v. 41, n. 1, p. 173-195, Mar. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 out 2018.

REZENDE, Manuel Morgado; RODRIGUES, Marcelo Fabiano; ALMEIDA, Sonia Maria de. **Fechamento de bares e violência: breves considerações**. Mudanças – Psicologia da Saúde, 17 (2), Jul-Dez 2009, 113-115p. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/MUD/article/view/2126/2088>. Acesso em 18 nov 2019.

RODRIGUES, Marco Antônio da Silva. **Econometria espacial aplicada à identificação de aglomerados (clusters) de setores censitários com alta incidência de roubo para determinação de áreas de interesse de segurança pública**. Dissertação de Mestrado, CAES, PMESP, 2018.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard E.; LIPSEY, Mark W. **Evaluation: a systematic approach**. 6th ed., Sage Publications, California, 1998.

SACHSIDA, Adolfo; MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso de. **Combatendo homicídios no Brasil: o que funciona em São Paulo funciona na Bahia?**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , ISSN 1415-4765. 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1979.pdf. Acesso em 18 fev 2019.

SENTO-SE, João Trajano. **Prevenção ao crime e teoria social**. Lua Nova, São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23 nov 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000200002>.

SAPORI, Luis Flavio. **Avanço no socioeconômico, retrocesso na segurança pública: paradoxo brasileiro?** Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2012, pp. 133-158. 2012. Disponível em <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/7artigo11.pdf>. Acesso em 15 fev 19.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. **Cultura organizacional em ambiente burocrático**. Rev. adm. contemp., Curitiba , v. 6, n. 1, p. 187-207, Apr. 2002 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23 Out 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552002000100011>.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1 e 2. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/213>. Consultado em 10 Out 17.

SHERMAN, Lawrence W. **Combatendo o crime: a polícia e o controle do crime**. Em: Policiamento Moderno, Michael Tonry e Norval Morris (orgs). Tradução: Jacy Cardia Ghirelli, 1ª Edição. São Paulo: Edusp, 2017.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins de. **Mass incarceration in São Paulo**. Tempo soc., São Paulo , v. 25, n. 1, p. 83-106, jun. 2013 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000100005&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 19 fev. 2019.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. **Policiamento Comunitário: questões práticas através do mundo**. Tradução: Ana Luísa A. Pinheiro, 1ª Edição. São Paulo: Edusp, 2017.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SPAGNHOL, Antônio Sergio. **Jovens perdidos: um estudo sobre os jovens delinquentes na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: como começar**. Tradução: Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: PMRJ, 1994.

UWA. **United Way of America, "Measuring Program Outcomes: A Practical Approach**. Evaluation/Reflection. 47, 1996. Disponível em: <https://digitalcommons.unomaha.edu/slceeval/47>. Acesso em 10 Jun 19.

WASELFSZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, 2013. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf. Acesso em: 15 jul 2019.

WINZER, Lylla. **Relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e taxas de mortes violentas nas Unidades Federativas Brasileiras**. J. Hum. Growth Dev., São Paulo, v. 26, n. 2, p. 211-217, 2016. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822016000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 mar. 2019.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. Tradução: Dinah de A. Azevedo – São Paulo, SP: Editora Gente, 2004.

VASCONCELOS, Vitor Vieira; FEITOSA, Flávia da Fonseca. **Auto correlação espacial**. UFABC. Métodos e técnicas de análise da informação para planejamento, 2017. 59 Slides. Disponível em https://pt.slideshare.net/vitor_vasconcelos/autocorrelao-espacial. Acesso em 15 out 2019.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos PPG-AU/UFBA. Vol. 9, p. 45-62, 2010. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111>. Acesso em 15 mai 2019.