



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais

# Segurança



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Relatórios Temáticos Finais

# Segurança

## SEGURANÇA

Caderno do Fórum São Paulo Século XXI, referente ao grupo temático sobre Segurança, desenvolveu-se um diagnóstico dos principais problemas e desafios ligados à área em São Paulo. Dividido em quatro partes, o Caderno produzido ofereceu um panorama das principais questões em pauta no debate sobre segurança. Na primeira dessas partes, foi analisado o movimento da criminalidade urbana através do destaque de alguns tipos de crimes.

Na segunda parte, observaram-se alguns aspectos e dilemas na área de Segurança em São Paulo. Nessa parte, foram abordados alguns crimes indicativos de criminalidade organizada e, também, o papel cada vez maior da arma de fogo na resolução dos conflitos presentes em nossas cidades. Na terceira parte, pretendeu-se analisar o sistema de justiça criminal, a questão carcerária e o adolescente infrator; e, por fim, a quarta parte teve por objetivo verificar a associação do crime com a precariedade das condições de vida da população paulista, analisando o impacto dos roubos e/ou furtos e das agressões físicas nos indivíduos e nas famílias paulistas.

Logo de início, entretanto, o Caderno elaborado destaca um ponto-chave na produção de análises e relatórios sobre o “Estado da Arte” da área de Segurança no Brasil. Vários estudos e documentos já enfatizaram a inexistência de sistemas integrados de informações criminais. Ainda hoje, não existe uma tradição de produção sistemática de dados sobre criminalidade e sobre o sistema de justiça criminal, o que muito dificulta os diagnósticos sobre o tema. No caso específico de São Paulo, existe uma série de órgãos produtores de informações e um número considerável de dados à disposição. Contudo, essas informações ou são geradas com finalidades outras, que não o acompanhamento estatístico, ou são produzidas na lógica interna de cada uma das várias instâncias de governo e, portanto, não são comparáveis entre si.

## **CRIMINALIDADE CRESCENTE**

Nesse sentido, destaca-se que, na Capital, os dados indicaram tendência de crescimento do movimento da criminalidade. Ao se observar o período de 1983-98, verificou-se um aumento de 65,1% no total de registros delituosos. Ponderados pela população, notou-se que os crimes violentos<sup>1</sup> saltaram de uma taxa de 896,3 p/100 mil habitantes, em 1983, para uma taxa de 1.848,68 p/100 mil habitantes, em 1998, na Capital. Trata-se de um crescimento da ordem de 106,3% num período de 14 anos.

As ocorrências relativas aos homicídios/tentativas apresentaram forte tendência de crescimento. Em 1983, ainda em relação ao Município de São Paulo, haviam sido registradas 3.003 ocorrências de homicídios/tentativas. Em 1998, 7.241. No período analisado (1983-98), o crescimento desses crimes foi da ordem de 141,1%, podendo-se, mesmo, levantar a hipótese de que parte dos conflitos que antes resultavam apenas em lesões corporais estaria hoje resultando em homicídios, num processo de migração de um crime para o outro e de uma maior letalidade dos conflitos presentes nas relações sociais cotidianas. Além deste fato, estudo<sup>2</sup> encomendado à PUC/SP pelo Centro de Referência de Apoio à Vítima – Cravi,<sup>3</sup> da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado, observou que as vítimas de homicídios morrem próximos aos seus locais de residência e que os homicídios cometidos na Capital possuem forte concentração espacial em torno de algumas áreas da cidade.

---

<sup>1</sup> Para o cálculo da taxa de crimes violentos consideraram-se os seguintes crimes: homicídio e suas tentativas, lesões corporais dolosas, roubos e suas tentativas, roubo seguido de morte, seqüestro, estupro e suas tentativas e tráfico de drogas.

<sup>2</sup> Estudo apresentado no dia 10/11/2000, no Seminário "Segurança Pública: Caminhos e Perspectivas", realizado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

<sup>3</sup> Ainda no seminário do dia 10/11, a coordenadora desse Centro, Dra. Flávia Schilling, defendeu que o trabalho dos centros de atendimento às vítimas deve necessariamente ser pensado em duas dimensões: a do atendimento, propriamente dito, e a da pesquisa que permita a formulação de políticas públicas complexas e integradas que possam dar conta da violência. Tendo em vista a multiplicidade de fatores que engendram a violência e os homicídios, o Cravi se pretende portador de uma postura pró-ativa frente aos desafios postos pela mudança de enfoque, em que a prevenção está diretamente ligada ao fomento da qualidade de vida e do incentivo à cidadania.

Pôde-se constatar, ainda, que o homicídio doloso é um crime típico da metrópole e que está acentuadamente concentrado na Capital e na Região Metropolitana da Grande São Paulo. Enquanto a Região Metropolitana de São Paulo (incluída a Capital) reúne 48,5% da população do Estado, nela ocorrem 70% dos homicídios dolosos. Em contrapartida, 67,7% das lesões corporais dolosas foram cometidas no interior. Em outras palavras, na Capital e na Região Metropolitana conflitos diversos resultam em morte e, no interior, em agressões físicas.

Não obstante essa realidade, as informações referentes às Regiões Administrativas do Estado de São Paulo mostraram que houve aumento da mortalidade por homicídios em praticamente todas as áreas do Estado e que este aumento se deu de forma heterogênea. A Região Metropolitana de São Paulo desde 1979/1980 é a área de maior risco de morte por homicídio. Suas taxas de mortalidade passaram de 15 óbitos por cem mil habitantes em 1980, para 45 e 57 óbitos por cem mil nos anos de 1989/1990 e 1997/1998, respectivamente. Contudo, é importante observar que nas regiões de Santos, São José dos Campos e Ribeirão Preto, essas taxas de mortalidade praticamente duplicaram nos últimos oito anos. Quanto às demais regiões, apenas Registro, Barretos e a região Central apresentaram uma diminuição nos seus índices de mortalidade.

Os resultados obtidos a partir da análise da mortalidade por homicídios no Estado de São Paulo ratificam a elevada ocorrência destes óbitos. A análise mostrou também que o risco de um cidadão paulista morrer por homicídio difere de acordo com uma série de atribuições sociais e demográficas, tais como sexo, idade, estado civil, naturalidade, entre outras. Uma outra questão importante observada no trabalho, foi a magnitude que essas mortes vêm assumindo. A violência criminal no Brasil tem características de epidemia, cuja disseminação já atinge boa parte do país e é, em muito, devido ao crescimento das mortes por armas de fogo, que são estimadas em mais de 3,6 milhões no Estado.

As mortes violentas são, para o país todo, a primeira causa de óbito entre as idades de 5 a 45 anos. A esperança de vida ao nascer dos homens, na Capital do Estado de São Paulo, é 2,3 anos menor que em qualquer outra região do Estado. Significa dizer que a probabilidade de ser vítima de um crime de morte na Capital é muito maior do que em outras regiões. Outro destaque é a proporção de anos perdidos, sempre mais alta que a proporção de mortes violentas, pois como elas acontecem, fundamentalmente, entre os jovens, os anos que esses jovens ainda teriam para viver são muito importantes quantitativamente.

### **CRIME ORGANIZADO**

Para além dos homicídios, um dos grandes desafios da década de 90, na área de segurança, é a transformação observada na criminalidade urbana. Ao que tudo indica, este fenômeno ocorre devido a padrões mais violentos e com níveis maiores de organização. Assim, uma análise da distribuição de alguns tipos de crimes que seriam indicativos desses padrões mostrou-se relevante, ao se verificar que poucos foram os municípios do Estado que não registraram, em 1998, ao menos uma ocorrência policial relativa a crimes de roubo e furto de veículos, tráfico de drogas, seqüestro e jogo do bicho<sup>4</sup>. Notou-se que a Região Metropolitana de São Paulo concentra os municípios com os maiores números de ocorrências policiais dos crimes analisados. Ao mesmo tempo, as regiões de Santos, São José dos Campos e Ribeirão Preto apresentam situações similares à Região Metropolitana. Foi possível dividir o Estado em duas regiões: leste e oeste. A primeira caracteriza-se como aquela com maior incidência de crimes indicativos de criminalidade organizada. Já a região Oeste caracteriza-se por concentrar o maior número de municípios sem registro de ocorrências desses crimes. Entretanto, constatou-se que o movimento do crime rumo a padrões de organização da atividade delituosa

<sup>4</sup> O jogo do bicho não é considerado crime e sim contravenção penal. Contudo, pelas características de organização desta atividade optou-se por incluí-lo nesta análise.

espalha-se por todo o Estado e dilui a imagem do interior como uma região isenta de problemas sérios na área da segurança.

Diante desse quadro, surge a indagação sobre a distribuição do efetivo das polícias Civil e Militar pelos municípios do Estado. Pelos resultados apresentados, constatou-se que a maior parte dos municípios paulistas (532) possui 1 policial para as faixas de 201 a 500 habitantes ou a de 501 a 800 habitantes. Apenas 53 municípios apresentam índice de 1 policial para a faixa de até 200 habitantes. Em situação inversa, encontraram-se 60 municípios, que se posicionam na faixa de 1 policial para mais de 800 habitantes. No caso dos municípios maiores, nota-se que Santos é a cidade com melhor índice policial/habitante (1 para 184). São Paulo, Guarulhos, Osasco, Campinas e Ribeirão Preto apresentam índices em faixas intermediárias. No caso da Capital, há 1 policial para cada 226 habitantes e, em Guarulhos e Campinas, os índices são, respectivamente, de 1 policial para 497 habitantes e 1 policial para 293 habitantes.

Da mesma forma, os resultados da Pesquisa Municipal Unificada – PMU/97, da Fundação Seade, revelaram que, diante da possibilidade crescente de qualquer indivíduo ser vítima de uma ofensa criminal, as prefeituras paulistas estão dando uma resposta, no âmbito de suas competências legais, inversamente proporcional ao movimento da criminalidade urbana violenta no Estado de São Paulo. Isso porque, pelos dados obtidos, o sentimento atual de medo e insegurança e, por conseguinte, a ação da prefeitura, mostram-se mais intensos nos municípios com até 50 mil habitantes. Dos 614 municípios que responderam as questões relativas às guardas municipais, 176 (28,8%) disseram possuir guardas. Desses, 65,8% têm até 50 mil habitantes. Na maioria (67,0%) dos municípios o efetivo dessas guardas é inferior a 50 homens, indicando que muitas vezes a existência de Guarda Civil está mais relacionada a uma percepção de que é necessário dotar o município de condições de ação na área de vigilância e segurança, do que um resposta ao real movimento da criminalidade e uma proposta concreta de intervenção.

## **SEGURANÇA E RECURSOS**

Outra análise importante feita no Caderno, observou os recursos financeiros gastos com Segurança Pública em São Paulo. A função defesa nacional e segurança pública tem recebido um tratamento diferenciado durante a década de 90, com variações bastante acentuadas no nível de investimentos. O montante real de recursos nela despendidos, a preços de 1998, declinou de 2,6 bilhões de reais, em 1990, para pouco mais de 1,9 bilhão, em 1992. No exercício fiscal seguinte (de 1993), os recursos alocados experimentaram um excepcional incremento de cerca de 1 bilhão, para imediatamente voltar ao patamar anterior de 1,9 bilhão de reais. A partir de então, desde 1994, esses recursos têm sido incrementados lenta e constantemente, passando de 1,9 para mais de 2 bilhões de reais em 1999<sup>5</sup>. Mais significativas que esse crescimento real nos montantes alocados na Segurança Pública do Estado, porém, são as modificações perceptíveis na estrutura dos gastos. O policiamento civil, que entre outros subprogramas engloba a estrutura judiciária de investigação e de distritos policiais, após ver seu montante de recursos reduzido em cerca de 30% no primeiro quadriênio da década, passou a contar com recursos incrementados em velocidade e grandeza superiores aos recursos dedicados ao total da Segurança Pública, evidenciando um intenso processo de reforma na política policial do Estado. Igualmente, o policiamento militar, ou seja, o policiamento ostensivo de rua, tem recebido recursos crescentes, se bem que inferiores aos concedidos à Polícia Civil.

## **FURTOS E AGRESSÕES**

Em outra direção, analisando os dados do Estado de São Paulo, verificou-se que a incidência de furtos ou roubos entre novembro de 1997 e novembro de 1998

---

<sup>5</sup> Valor corrigido a preços de 1998.



foi quase quatro vezes maior que a de agressões físicas. Em números absolutos, estimou-se que cerca de 1.650.000 pessoas tenham sido vítimas de furtos ou roubos nos 12 meses que antecederam a realização da pesquisa. No caso das agressões físicas, a estimativa do número de vítimas, no mesmo período, corresponde a aproximadamente 450 mil pessoas. Chamou a atenção o baixo índice de notificação policial no total de ocorrências criminais registradas pela PCV no Estado de São Paulo: 45,5% entre as vítimas de furtos ou roubos e 38,3% entre as vítimas de agressões físicas.

Não há diferenças expressivas entre os índices de vitimização e de notificação policial na Região Metropolitana de São Paulo e nos municípios do interior com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes, diluindo a imagem do Interior como refúgio pacífico para os problemas da Metrópole, mas observou-se que a taxa de notificação de crimes para a polícia indica que a propensão das vítimas em buscar ajuda policial é menor exatamente nas áreas de maior incidência de crimes. Em termos de características socioeconômicas e demográficas, as famílias em que pelo menos um de seus membros foi vítima de furto ou roubo representam 17,8% daquelas residentes no Estado de São Paulo. Na Região Metropolitana de São Paulo, essa proporção corresponde a 19,9%, sendo praticamente igual à registrada para a Região Metropolitana de Santos (19,3%). Como essas duas regiões são limítrofes, a semelhança dos indicadores da PCV revela a ampliação do território no qual a criminalidade emerge como questão central na agenda política para o século XXI e, também, reforça a tese que o recrudescimento da violência é uma decorrência da ampliação das desigualdades sociais no meio urbano. Em hipótese, trata-se de uma consequência da reestruturação produtiva em curso nos principais centros urbanos e metropolitanos do país, acarretando, entre outros problemas, o aumento do desemprego e a redução do espaço ocupacional para os segmentos da população economicamente ativa de menor qualificação profissional.

## **SISTEMA DE JUSTIÇA**

Parte fundamental da resolução dos problemas da segurança e da violência passa pelo bom funcionamento do sistema de Justiça. No Estado de São Paulo, sucessivas análises de dados apontam para uma série de afunilamentos que prejudicam a distribuição da Justiça. Entre os vários aspectos que envolvem o sistema de justiça criminal, o Caderno destacou, em sua terceira parte, que no Estado de São Paulo, no final de setembro de 1999, havia 82.585 presos em penitenciárias, cadeias públicas e xadrezes de distritos policiais. Isso representa um crescimento de 12,2% em relação a dezembro de 1998. Comparando os percentuais anuais de crescimento da população carcerária, observa-se que o encarceramento cresceu acima da média histórica no período de 1998 a 1999, e houve, ainda, o crescimento contínuo da população carcerária na segunda metade dos anos 90: de 1994 a 1999, o crescimento foi de 50,1% de encarcerados (neste mesmo período a população paulista cresceu 8,3%).

Este crescimento, atingido no final da década, pode estar associado, de um lado, ao aumento das prisões efetuadas pela polícia, que de janeiro a setembro de 1999 correspondiam a um número de 87.317 prisões. De outro lado, o crescimento do encarceramento pode estar também associado à criação de vagas carcerárias. No último ano foram construídos 21 novos estabelecimentos prisionais, criando-se cerca de 17.000 vagas. Contudo, as novas vagas criadas não serviram para dirimir a superpopulação nos presídios, pois os dados indicam que as novas vagas criadas atendem apenas às novas prisões efetuadas, não resolvendo a demanda por vagas acumuladas em anos anteriores.

A superpopulação dos presídios mantém-se a despeito dos esforços na criação de novas vagas. Ao longo da década de 90, a população carcerária em penitenciárias cresceu, mas devido à criação de novas vagas, a superpopulação manteve-se praticamente estável. Nas Cadeias Públicas, a superlotação foi reduzida nos dois últimos anos, uma vez que a população não aumentou e novas

vagas foram disponibilizadas. Já nos xadrezes de distritos policiais verifica-se um profundo agravamento da situação prisional: no ano de 1998 constatou-se a existência de 7 presos para cada vaga (aumento de 28% em relação a 1997), refletindo diretamente o crescimento do número de prisões efetuadas.

Os dados sobre a população prisional em regime semi-aberto demonstraram que existe uma defasagem de vagas em relação àquelas do regime fechado, contrariando o dispositivo da Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210, de julho de 1984) que preconiza a progressão de regime no cumprimento das penas. Essa lei determina que, tendo cumprido 1/6 da pena em regime fechado e demonstrando bom comportamento, o apenado tem direito à progressão para o regime semi-aberto e, na seqüência, para o regime aberto. As 6.578 vagas em regime semi-aberto não são suficientes para garantir a possibilidade dessa progressão, elevando a superpopulação carcerária. Além disso, vagas de regime semi-aberto são demandadas por pessoas que já iniciam o cumprimento de sua pena nesse regime.

Em suma, a realidade do sistema penitenciário é indicativa da existência de pontos críticos no funcionamento do sistema de Justiça Penal. E um deles é a dificuldade de manter um fluxo contínuo de pessoas no sistema carcerário. A exigüidade de vagas para o regime semi-aberto e a dificuldade de manter programas em meio aberto inviabilizam a progressão da pena prevista na lei. Dois tipos de distorções resultam dessa situação: ou alguns indivíduos permanecem presos no regime fechado quando deveriam estar no semi-aberto, ou alguns são postos em liberdade sem completar o ciclo da progressão. Essa falha na operacionalidade do sistema aparece ao senso comum como impunidade, e ao mesmo tempo entrava o fluxo de presos.

Ao analisar, conjuntamente, os dados sobre reincidência e os dados sobre o fluxo carcerário observou-se que se a rotatividade de sentenciados não é grande, devido às deficiências já apontadas no sistema de progressão das penas, a rotatividade de indivíduos é menor ainda, uma vez que um mesmo indivíduo, via de regra, faz mais do que uma passagem pelo sistema ao longo da vida. Esse entrave

no fluxo carcerário tem sido ainda mais agravado após a aprovação da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), acrescida pelas leis 8.930/94 e 9.677/98, que prevê o cumprimento integral da pena em regime fechado, diminuindo a rotatividade de boa parte das vagas nas penitenciárias paulistas.

Enquanto no município de São Paulo faltam vagas no sistema prisional, sobram muitas para o cumprimento de penas de prestação de serviços à comunidade. Dados recentes, fornecidos pela Secretaria da Administração Penitenciária, revelam, no geral, um grande e crescente número de vagas disponíveis, com aumento progressivo de vagas captadas e cadastradas, mas, justamente nos meses imediatamente posteriores à criação da Lei nº 9.714/98 (dezembro de 1998 a março de 1999), uma diminuição das vagas preenchidas, seguida, recentemente, de discreto aumento do preenchimento. Esses dados podem indicar que o Sistema de Justiça Criminal de São Paulo não está aproveitando, devidamente, o potencial relativo à aplicação de penas alternativas à prisão previsto pelo Código Penal (art. 44, alterado pela Lei nº 9.714/98) e especialmente enfatizado pela Lei 9.099/95.

### **ADOLESCÊNCIA E CRIMINALIDADE**

Outro fator de inquietação crescente da população é a associação entre adolescência e criminalidade. Na atualidade, a adolescência é construída como problema e, enquanto tal, fonte de preocupações e inquietações sociais no mundo todo. Por um lado, enfoca-se o adolescente como objeto de atenção especial e especializada: restringem-se lhes as horas de trabalho; regulamenta-se a educação compulsória; desenvolvem-se programas próprios de lazer e ocupação do tempo livre. Nesse cenário, o adolescente vai adquirindo cada vez maior autonomia, especialmente nas grandes metrópoles industriais. Por outro lado, essa mesma autonomia é vista como fonte de riscos entre os quais o envolvimento com o mundo do crime e da violência.

Nessa linha, no Município de São Paulo observou-se o crescimento da criminalidade dos adolescentes, em especial de tipo violento, quando comparada com padrões de criminalidade observada na população em geral. Notou-se que o percentual de infrações violentas cometidas por adolescentes superou o correspondente à população em geral, no período 1993-1996.

Entretanto, embora os dados e análises apontem crescente envolvimento de adolescentes no mundo do crime violento, observa-se também que esse envolvimento não se dá apenas pela condição de autor de atos violentos. Vários estudos e pesquisas notam uma crescente vitimização desses segmentos, muito em função de uma maior “letalidade” dos conflitos que envolvem adolescentes. E esse dramático aumento da letalidade juvenil é explicado quase inteiramente pelo crescimento do uso de armas com desfechos violentos.

O perfil social dos adolescentes infratores não se distingue acentuadamente do perfil da população em geral, e os resultados contidos no Caderno de Segurança do Fórum sugerem que gênero, idade, grau ou nível de escolaridade e atividade ocupacional tendem a exercer discreta influência sobre as diferentes modalidades de atos infracionais. Essa constatação indica participação diferencial dos distintos grupos sociais na composição da delinqüência juvenil urbana. De uma maneira simplista, infrações como roubo e furto gravitam em torno do universo social de adolescentes pobres, mas não é regra geral. O crescimento recente do consumo de drogas entre adolescentes procedentes das classes médias tem coagido alguns deles ao tráfico, muitas vezes porta de entrada para a criminalidade violenta, sobretudo para a prática de crimes contra o patrimônio como roubos, extorsão e seqüestros. Em contrapartida, direção não-habilitada aparece como modalidade infracional típica de adolescentes originários das classes médias e elevadas da sociedade.

Se, em termos gerais, observou-se adequação entre gravidade das ocorrências e gravidade das medidas aplicadas, o princípio da isonomia de todos os cidadãos perante as leis não parece contudo assegurado, haja vista a existência de

vieses na distribuição das sentenças, motivadas por clivagens socioeconômicas, conforme se pode verificar no exemplo a seguir. Quando se examina, por exemplo, a influência da escolaridade no desfecho processual verifica-se que há um aumento dos percentuais de arquivamento/remissão à medida que o adolescente apresenta grau de escolaridade mais elevado, quer seja para infração violenta, quer seja para a não-violenta. Para as ocorrências não-violentas, essa tendência evolui sobretudo na passagem do ensino fundamental para o médio. Entre aqueles que dispõem de ensino fundamental, foram arquivados ou remidos 56,9% dos casos; entre os que dispõem de ensino médio, essa proporção se eleva para 70,8%. Para as ocorrências violentas, a tendência vai na mesma direção: entre os que possuem grau fundamental, a proporção de casos arquivados ou remidos é de 36,6%, proporção que se eleva para 52,4% quando o adolescente possui grau médio.

Em debate recente, uma das principais questões em torno da discussão sobre adolescentes é a forma como o Poder Judiciário e o Ministério Público abordam a questão e incorporam os preceitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Trata-se de debater como o Estatuto é aplicado e o papel dispensado a ele no ingresso e na formação da Magistratura e no Ministério Público, pois o ECA apresenta sensíveis diferenciais em relação à maioria das demais normas legais do país. Outra questão fundamental no debate sobre crianças e adolescentes gira em torno dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo informação do Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social, Edsom Ortega Marques, 222 municípios paulistas estão, em 2000, em situação irregular em termos legais, pois não possuem Conselhos Tutelares<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Informação obtida no dia 10/11/2000, no Seminário "Segurança Pública: Caminhos e Perspectivas", realizado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.