

SÃO PAULO PELA VIDA: IMPACTO DE INTERVENÇÃO MULTIAGENCIAL SOBRE O HOMICÍDIO DOLOSO

Pedro Luís de Souza Lopes

Polícia Militar do Estado de São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/0710568841496586>

Ana Carolina Russo

Faculdade de Saúde Pública
<https://orcid.org/0000-0003-0276-1690>

Resumo

Este trabalho foi desenvolvido com objetivo de documentar e avaliar o impacto do Programa “São Paulo pela Vida” sobre a criminalidade violenta, especialmente o homicídio, oficialmente registrada nas comunidades por ele afetadas. Nesse sentido, foram comparados os dados oficiais sobre homicídio registrados antes e depois da intervenção (2007 e 2008) pelas comunidades submetidas ao Programa. A performance das comunidades afetadas foi comparada com a registrada por outro conjunto de comunidades, não alcançadas pelas ações, porém dotado de características similares, tanto em incidência, como em vulnerabilidade à violência. Os resultados demonstram que, muito embora a cidade de São Paulo como um todo tenha registrado redução significativa dos crimes avaliados, a performance das comunidades atendidas pelo Programa foi muito superior. O modelo interdisciplinar de controle da violência tem méritos incontestáveis e por isso merece mais atenção dos formuladores de políticas públicas e da literatura criminológica especializada.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Programa São Paulo pela Vida; Prevenção e Controle da Violência; Preservação da Ordem Pública; Polícia Militar de São Paulo.

Abstract

This paper has been developed with the main the purpose of assessing the impact of the Program “Sao Paulo for Life” upon violent crime officially reported within the communities affected by its interventions. In this sense, official data on murder from before and after the intervention have been compared (2007 and 2008) among the affected communities. Additionally, comparisons have also been performed between the affected communities and an established control group, composed by similar communities, both in terms of criminal activity, as in terms of vulnerability to violent behavior. Results have shown that, even though the city as a whole has also been reported reduction of violence during the period under appraisal, the performance of those served jurisdictions has been much more expressive. Such findings suggest that the interdisciplinary model of crime prevention merits additional attention from policymakers and the research literature.

Keywords: Public Policy; “Sao Paulo for Life” Program; Crime Control and Crime Prevention; Order Maintenance; Military Police of São Paulo.

Introdução

No Estado de São Paulo, particularmente na sua Capital, a década de 2000 foi marcada por expressivas e sucessivas reduções das taxas de criminalidade violenta (e.g., homicídios), chegando a uma redução anual na cifra aproximada de 30% na metade do período (CAP/SSP, 2014 – Quadro 1).

Quadro 1 - Série histórica do homicídio doloso na cidade de São Paulo

ANO	REGISTROS	TAXA	VARIAÇÃO %
1999	5502	52,91
2000	5327	31,23	-3,18
2001	5169	49,3	-2,97
2002	4628	43,73	-10,47
2003	4258	40,2	-7,99
2004	3353	31,54	-21,25
2005	2459	22,99	-26,66
2006	1969	18,39	-19,93
2007	1534	14,2	-22,09
2008	1258	11,43	-17,99
2009	1229	11,17	-2,31
2010	1189	10,8	-3,25

Fonte: CAP/SSP para dados criminais e IBGE para dados populacionais.

Muito embora o debate político e acadêmico em torno das possíveis causas do fenômeno continue aquecido e extremamente controverso, conclusões alicerçadas são escassas, normalmente fundadas em bases teóricas e empíricas excessivamente frágeis e, em alguns casos, ideologicamente comprometidas.

Lamentavelmente, o papel da polícia dentro do processo de queda dos homicídios parece não ter sido suficientemente explorado pela comunidade científica brasileira, particularmente naquilo que se refere a introdução de modelos de policiamento não reativos (LOPES, 2015).

É nesse contexto então que muito oportunamente o Comando do Policiamento da Capital implementa o Programa “São Paulo pela Vida” no final de 2007. Concebido como Política Pública de origem governamental, o Programa importou numa “estratégia conjunta para contenção da criminalidade homicida” (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

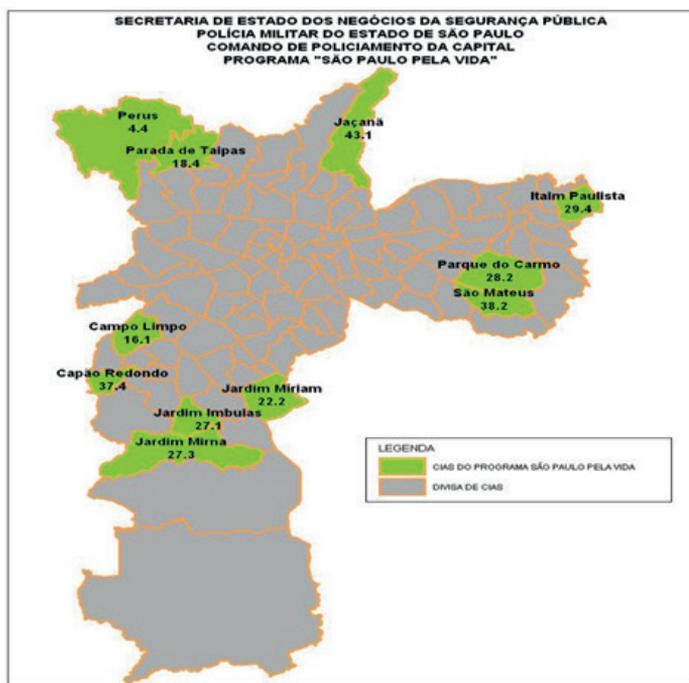
Tendo por base estudos epidemiológicos sobre o crime de homicídio (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008), conforme Figura 1, o Programa “São Paulo pela Vida” buscou viabilizar a inserção de uma série de intervenções multidisciplinares, focalizadas nas 11 comunidades da cidade onde, em termos absolutos, foram registrados as maiores concentrações de homicídios no ano de 2007 (ver Figura 2)

Figura 1 - Diagrama representativo do estudo epidemiológico que fundamentou as ações do Programa “São Paulo pela Vida”



Fonte: Adaptado de “São Paulo pela Vida”, avaliação Outubro de 2008.

Figura 2 - Mapa da cidade de São Paulo, dividido por subunidades de policiamento, identificadas as Cias Territoriais submetidas ao Programa “São Paulo pela Vida”

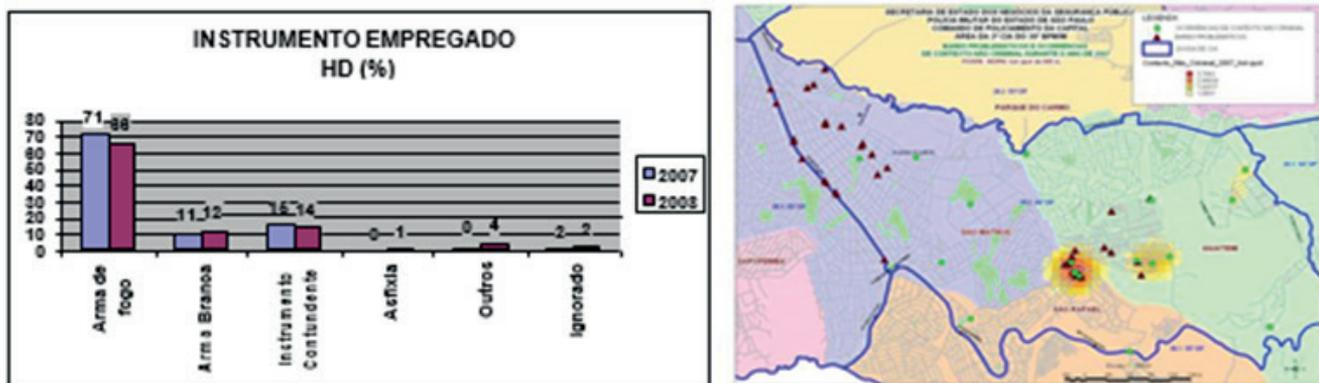


Fonte: adaptado de ‘São Paulo pela Vida’, avaliação Outubro de 2008.

A implementação se deu por meio da sobreposição sucessiva de intervenções que permitiu a identificação clara de três momentos distintos de aplicação dos recursos do Programa durante o ano de 2008: (i) um primeiro momento caracterizado pela inserção de ações policiais e integradas altamente concentradas - primeiro trimestre, (ii) um segundo momento em que são sobrepostas intervenções assistenciais comunitárias focadas na população vulnerável – segundo trimestre e (iii) um terceiro e último momento em que são sobrepostas ações de natureza urbanística – segundo semestre.

Iniciada no primeiro mês do programa e aplicado durante toda a intervenção, a primeira etapa elegeu duas abordagens como estratégias centrais para redução dos fatores identificados pelo estudo epidemiológico como de risco circunstancial para a ocorrência de homicídios: operações policiais voltadas a localização e apreensão de armas de fogo ilegais (i.e. Operação Desarmamento) e operações integradas (Polícia Militar e autoridades municipais) focadas na fiscalização de estabelecimentos irregulares que comercializam bebidas alcoólicas (i.e. Operações Fecha-Bar) (ver Figura 3).

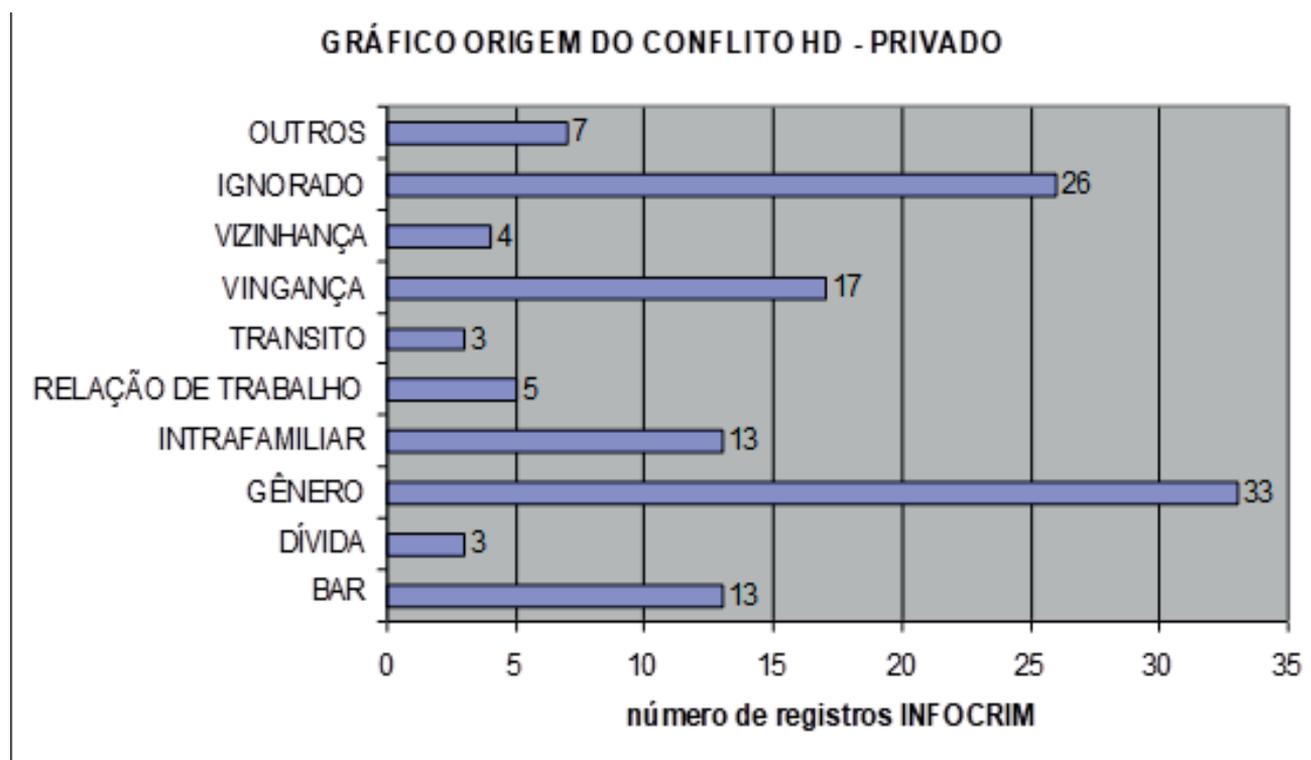
Figura 3 - Percentual de homicídios por ‘Instrumento Empregado’ e mapa da correlação espacial entre homicídios (pontos vermelhos) e bares irregulares (triângulos verdes) na comunidade de São Mateus



Fonte: adaptado de ‘São Paulo pela Vida’, apresentação SEADS e avaliação Outubro de 2008

A segunda etapa, por sua vez, instaurada a partir do quarto mês do programa e mantida até o final da intervenção, visou ações focadas na população considerada pelo estudo epidemiológico mais suscetível a violência sofisticada (jovens moradores da periferia) e a violência intrafamiliar (mulher vítima de violência doméstica). Nesse sentido, foram estabelecidas parcerias com agências públicas (Prefeitura e Secretaria de Estado de Justiça e da Defesa da Cidadania) e privadas (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - ILANUD) com o objetivo de reduzir o risco de vitimização entre os membros destes grupos (Figura 4).

Figura 4 - Distribuição dos homicídios ocorridos em contexto privado pela "origem do conflito"



Fonte: adaptado de "São Paulo pela Vida", avaliação Outubro de 2008.

Instaurada a partir do sétimo mês de desenvolvimento, a terceira etapa do programa buscou viabilizar intervenções urbanísticas nos espaços públicos degradados, identificados pelo estudo epidemiológico como locais de maior concentração do fenômeno criminal de interesse. Ações simples como regularizar a coleta de lixo, corrigir problemas pontuais de iluminação pública e limitar o acesso a terrenos baldios foram desencadeadas com certa proeminência nas comunidades sujeitas a intervenção.

Portanto, o presente estudo tem por finalidade avaliar o impacto promovido pelo Programa "São Paulo pela Vida" sobre o crime de homicídio doloso, a partir da comparação entre a performance registrada antes e depois da introdução das medidas pelo grupo formado pelas circunscrições submetidas a intervenção (Figura 5). Adicionalmente, serão apreciadas as diferenças (se houver) entre as performances do grupo intervenção e de um grupo controle constituído por outras 11 circunscrições policiais que no início do programa eram dotadas das mesmas características criminógenas daquelas observadas nas comunidades submetidas a intervenção (e.g., volume de crime, situação socioeconômica etc.).

Figura 5 - Registros fotográficos de locais de crime de homicídio. Homicídios havidos nas comunidades do Parque do Carmo (imagem superior esquerda), Perus (imagem superior direita), Campo Limpo (inferior esquerda) e Capão Redondo (inferior direita),



Fonte: adaptado de "São Paulo pela Vida", avaliação Outubro de 2008.

Bases teóricas do Programa "São Paulo pela Vida"

Ao lado de temas como o desenvolvimento de tecnologias de compartilhamento de informações e estabelecimento de estratégias voltadas a populações vulneráveis, o discurso sobre prevenção criminal tem sido objeto de considerável influência do conceito de "parcerias" (SCHUCK; WIDOM, 2005). De acordo com Schuck e Widom (2005), parceiras em prevenção criminal "são vínculos estruturais que unem diferentes e variadas instâncias interessadas, para a conjugação de recursos necessários e a eliminação de barreiras postas à implementação de estratégias de prevenção criminal".

Por exemplo, nos Estados Unidos, o conceito de parcerias em prevenção criminal parece ter se consolidado nas últimas décadas pela ampla difusão do Projeto "Vizinhanças Seguras" (no original, Project Safe Neighborhoods - PSN), que nada mais é do que a sistematização de uma parceira estratégica envolvendo agências federais, estaduais e municipais, além das comunidades, voltada especificamente ao controle da violência e da criminalidade associada ao emprego de arma de fogo. Baseado no projeto "Cessar Fogo" de Boston ¹, o PSN consistiu em uma abordagem centralmente orientada a aplicação dos elementos do policiamento

¹O projeto Cessar Fogo de Boston foi uma iniciativa de policiamento orientado a problema expressamente voltada ao controle do homicídio cometido entre jovens na cidade de Boston, implementada na segunda metade da década de 1990 (US Department of Justice, 2001, p. 1)...

orientado a problemas (GOLDSTEIN, 1979), aplicada à criminalidade de rua violenta. Dentre as principais características das parcerias voltadas a prevenção da violência destacam-se a natureza diversificada das atividades que compõem as estratégias delas derivadas e o alto grau de flexibilidade para atender às necessidades das comunidades alvo de intervenção. A amplitude das ações viabilizada pela parceria é fator determinante para o atingimento dos resultados pretendidos, muito embora a maioria das iniciativas desenvolvidas em parceria até hoje tenha se concentrado no incremento da fiscalização policial (ROSENBAUM, 2000).

Uma das principais características do Programa “São Paulo pela Vida” é, sem dúvida, sua orientação multidisciplinar. Seguindo o movimento de práticas policiais vencedoras, a iniciativa buscou ampliar o rol de intervenções para muito além das tradicionais estratégias de controle da criminalidade basicamente dependentes do incremento da fiscalização policial (GOLDSTEIN, 1979; SKOGAN; FRYDL, 2004; WEISBURD; BRAGA, 2019; WEISBURD; ECK, 2004).

Essa mencionada ampliação da caixa de ferramentas é particularmente relevante para o enfrentamento do homicídio, tendo em vista sua inclinação histórica para concentração em contextos privados, nos quais a atuação policial tradicional se mostra com eficiência comprometida. Dados históricos sobre homicídios em todo mundo demonstram que as mortes intencionais havidas em contextos privados (i.e. no interior de residências, locais de trabalho etc.) tendem a se manter estáveis no tempo, mesmo nos lugares onde o volume geral dos homicídios tenha reduzido sensivelmente (SOARES, 2008).

Na primeira fase, a operação desarmamento se baseou nos mesmos princípios que orientam o já consagrado policiamento de hot spots (SHERMAN et al., 1998; WEISBURD; BRAGA, 2019). Partindo da premissa de que o crime é fenômeno geograficamente concentrado (SHERMAN et al., 1998), o policiamento de hot spots foi desenvolvido como uma simples estratégia de focalização do patrulhamento policial nos ‘micro lugares’ (quarteirões, prédios, esquinas etc.) onde, de acordo com sistemas de mapeamento criminal confiáveis, o crime se acumulava.

A operação “fecha-bar”, por sua vez, foi executada seguindo a combinação de elementos do policiamento de *hot spots* e do policiamento orientado a problemas, em algumas das suas mais importantes derivações, como por exemplo o policiamento “terceirizado” (MAZEROLLE; RANSLEY, 2009)

Policiamento “terceirizado” (em inglês, *third-party policing*) foi definido por Mazerolle e Ransley (2009) como um conjunto de esforços policiais encetados para persuadir ou coagir organizações ou cidadãos cumpridores da lei (no nosso caso, a Prefeitura Municipal) a assumir alguma responsabilidade pela prevenção ou redução de problemas criminais. Foi isso exatamente o que ocorreu na operação “fecha-bar”, desenvolvida a partir do uso do poder de polícia municipal para fiscalizar os bares relacionados geograficamente com os homicídios.

Já as ações de proteção focalizadas nos extratos populacionais vulneráveis e introduzidas na

segunda fase do Programa são guiadas pelos pressupostos fundadores da Teoria da Rotina das Atividades (COHEN; FELSON, 1979). Às vezes também denominada “Teoria de Estilo de Vida”, a teoria da rotina das atividades basicamente desenvolveu explicações teóricas sobre quais tipos de contextos e comportamentos estão empiricamente associados a maior incidência de vitimização.

Em outras palavras, Cohen e Felson (1979) sugeriram que, além de criminosos motivados, era necessário um aumento de volume de oportunidades criminais para que a criminalidade escalasse. Segundo esses autores, oportunidade compreenderia dois componentes: (i) a disponibilidade de alvos atrativos (e.g., vítimas) e (ii) a ausência de vigilância sobre esse alvos. As ações voltadas à população vulnerável tinham a específica finalidade de reduzir a atratividade dos alvos (jovens e mulheres moradores de periferia) e incrementar a vigilância sobre eles.

Por derradeiro, as intervenções urbanísticas que encerraram a implementação do Programa (i.e., terceira fase) encontram respaldo nos modelos teóricos inaugurais do movimento ecológico da Escola de Chicago, como os desenvolvidos por Park (1915) e Burgess (2008), todos baseados na presunção de existência de um certo paralelismo entre espaço (i.e., desordem física e social) e crime.

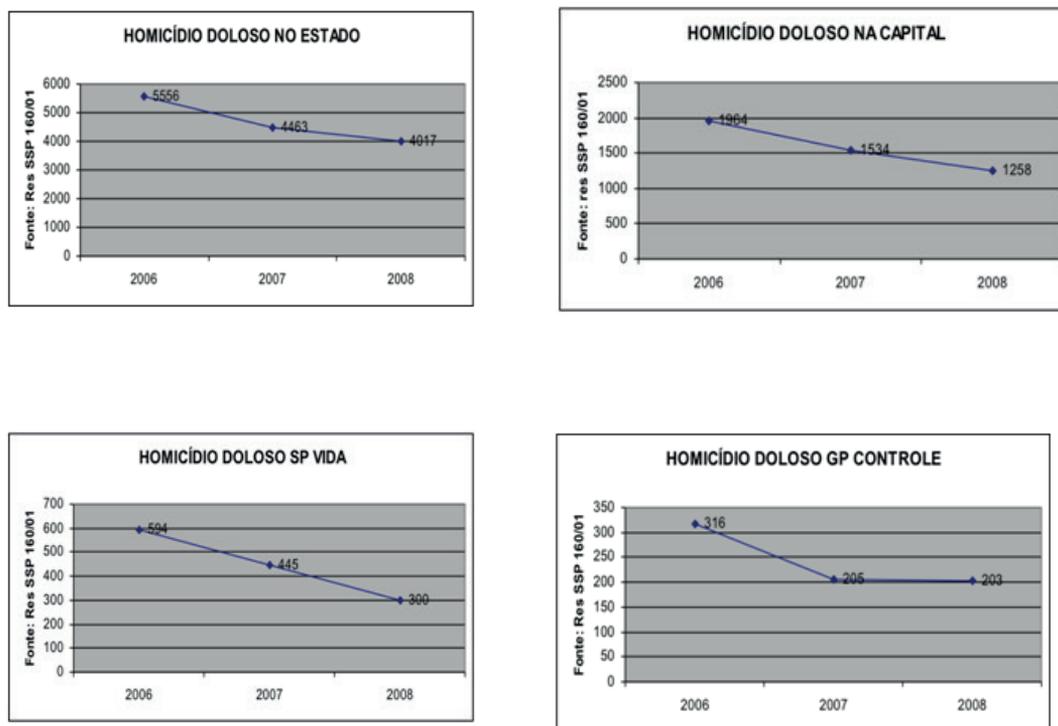
O vínculo “desordem x crime” também fundamenta abordagens mais recentes como o policiamento de janelas quebradas (COLE; GERTZ, 1998) e a teoria da eficácia coletiva (WIKSTROM, P. H. SAMPSON, 2006). O policiamento de janelas quebradas parte da premissa de que a escalada do crime decorre da negligência das comunidades e autoridades públicas com relação a comportamentos desordeiros menores (e.g., prostituição, vadiagem etc.), associados circularmente (tanto causa como consequência) à decadência urbana.

A teoria da eficácia coletiva, por sua vez, defende que o agravamento da criminalidade em determinadas comunidades pode ser explicado pela inexistência de vínculos entre as pessoas e suas famílias em contextos deteriorados, tanto social como fisicamente. É nesse ponto que as duas abordagens convergem (Janelas Quebradas e Eficácia Coletiva), pois, para os dois postulados, o baixo controle social informal exercido dentro das comunidades deterioradas estaria diretamente associado a problemas criminais.

Resultados

Os dados sobre homicídios dolosos da série histórica 2006-2008 demonstram claramente que no ano de 2008 (período da intervenção), a tendência de queda recua expressivamente no Estado e na Capital, permanecendo em alta nas regiões alcançadas pelas intervenções sistematizadas pelo Programa “São Paulo pela Vida”. Quando comparados ao Grupo controle, os dados visualmente demonstram que as intervenções promoveram o recuo significativo das taxas de violência (ver Figura 6).

Figura 6 - Gráficos das Séries Históricas do Homicídio Doloso do Estado, da Capital, das Comunidades afetadas pelo Programa “São Paulo pela Vida” e das Comunidades que integram o Grupo Controle, adaptado da apresentação ao Gabinete de Gestão Integrada de Segurança



Fonte: Adaptado da apresentação ao Gabinete de Gestão Integrada de Segurança, Fevereiro de 2009.

Observando o fenômeno em números absolutos, ou seja, em termos de vidas eventualmente preservadas, pode-se inferir que o impacto do Programa “São Paulo pela Vida” promovido em apenas 11 das 116 subunidades territoriais da Cidade de São Paulo representou cerca de um terço do total de vidas salvas em todo o Estado e quase a metade do total de vidas poupadas na Capital (Tabela 1).

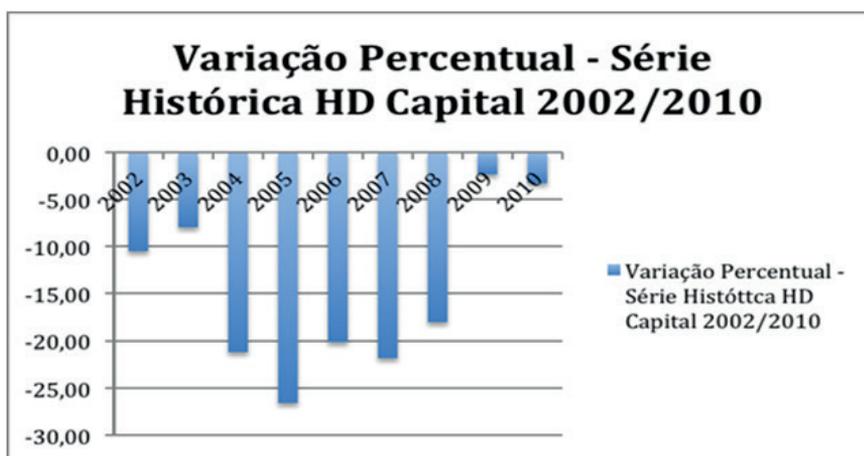
Tabela 1 - Variação HD em números absolutos – Estado, Capital, Programa e Grupo Controle

	2007	2008	Variação 2007/2008
Estado	4463	4017	-446
Capital	1534	1258	-276
SP Vida	445	300	-145
Controle	205	203	-2

Fonte: Adaptado da apresentação ao Gabinete de Gestão Integrada de Segurança, Fevereiro de 2009.

Marcada pela redução acumulada dos homicídios que elevaram a cidade de São Paulo a *case* internacional de sucesso no enfrentamento da violência, a série histórica da década de 2000 apresentada pela Figura 7 - Gráfico comparativo das variações percentuais Homicídio Doloso Capital 2001/2010 demonstra que o ano de 2008 foi o último ano de toda a série em que foi registrado recuo expressivo do volume de homicídios dolosos (acima de 15%).

Figura 7 - Gráfico comparativo das variações percentuais Homicídio Doloso Capital 2001/2010



Fonte: (LOPES, 2015- adaptado).

Por fim, quando comparadas as variações trimestrais dos anos de 2007 e 2008, fica mais uma vez evidente que a introdução do Programa “São Paulo pela Vida” possa de fato ter contribuído para a redução dos homicídios registrada em 2008 na cidade de São Paulo. Os 3º e 4º trimestres foram os únicos períodos em que a redução de 2008 foi superior que a registrada em 2007. Coincidentemente, foi exatamente nesses períodos que as intervenções promovidas pelo Programa chegaram a seu ápice, por meio do acúmulo das ações voltadas ao (i) controle dos fatores de risco, (ii) à proteção da população vulnerável e (iii) à readequação do espaço urbano (Tabela 2).

Tabela 2 - Variação trimestral em % – série histórica Homicídio Doloso 2006-2009

	Varição 2006/2007	Varição 2007/2008	Varição 2008/2009
1º Trim	-23,36	-18,39	-6,17
2º Trim	-32,32	-19,63	6,27
3º Trim	-19,66	-22,63	-5,78
4º Trim	-8,65	-11,32	-3,26

Fonte: CAP/SSP, 2013

Os dados da Tabela 2 permitem ainda especular qual o peso de cada uma das fases de implementação do Programa sobre a oferta de homicídios na Capital. Por exemplo, no primeiro trimestre, período no qual foram introduzidas ações voltadas ao controle dos fatores de risco (i.e. circulação de armas de fogo e abuso no consumo de álcool), a queda foi da ordem de 18%. No segundo trimestre, quando medidas focadas na proteção da população vulnerável foram acrescentadas, a queda aumentou para a casa dos 19%. Por último, o terceiro trimestre apresentou redução de 22%, momento em que foram somadas intervenções de orientação urbana.

Conclusões

As evidências empíricas produzidas, quando conjugadas ao convincente arcabouço teórico articulado, tornam evidente o potencial impacto do Programa “São Paulo pela Vida” sobre o volume de homicídios registrado na Capital durante o ano de 2008.

Além disso, de modo pioneiro, o Programa “São Paulo pela Vida” foi uma das primeiras iniciativas em território nacional a derivar especulações empíricas a respeito de uma suposta correlação entre indicadores de desordem física e social, o consumo de álcool (i.e., ocorrências de desinteligência, bares irregulares etc.) e violência homicida.

Tamanha foi a repercussão da iniciativa nos círculos policiais da época, que o Programa passou a ser citado nos discursos institucionais, como exemplo de ação integrada. O então Coordenador de Análise e Planejamento passou a alimentar a Divisão Operacional do Comando de Policiamento da Capital com informações particularmente tratadas para específico fim de aperfeiçoar as ações do Programa.

Por tudo isso, conclui-se que o modelo interdisciplinar de controle da violência aplicado pelo Programa “São Paulo pela Vida” tem méritos incontestáveis e por isso merece mais atenção dos formuladores de políticas públicas e da literatura criminológica especializada.

Referências

BURGESS, E. W. The growth of the city: An introduction to a research project. In: **Urban Ecology: An International Perspective on the Interaction Between Humans and Nature**. [s.l.] Springer US, 2008. p. 71-78.

COHEN, L. E.; FELSON, M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. **American Sociological Review**, v. 44, n. 4, p. 588, ago. 1979.

COLE, G. F.; GERTZ, M. G. **Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety**. Disponível em: <<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/broken-windows-police-and-neighborhood-safety-criminal-justice>>. Acesso em: 24 maio. 2023.

GOLDSTEIN, H. IMPROVING POLICING - **A PROBLEM-ORIENTED APPROACH** | **Office of Justice Programs**. Disponível em: <<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/improving-policing-problem-oriented-approach>>. Acesso em: 9 maio. 2023.

LOPES, P. L. DE S. **A decade of declining crime in the city of São Paulo: The role of police innovation**. [s.l.] Liverpool, 2015.

MAZEROLLE, L.; RANSLEY, J. Third Party Policing. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, v. 3, n. 4, p. 389–391, 1 jan. 2009.

PARK, R. THE CITY: SUGGESTIONS FOR THE INVESTIGATION OF HUMAN BEHAVIOR IN THE CITY ENVIRONMENT. **THE AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY**, v. 20, n. 5, 1915.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa São Paulo pela Vida.**, 2008.

ROSENBAUM, D. P. EVALUATING MULTI-AGENCY ANTI-CRIME PARTNERSHIPS: THEORY, DESIGN, AND MEASUREMENT ISSUES. **Crime Prevention Studies**, v. 14, 2000.

SCHUCK, A. M.; WIDOM, C. S. Understanding the Role of Neighborhood Context in the Long-Term Criminal Consequences of Child Maltreatment. **American Journal of Community Psychology**, v. 36, n. 3–4, p. 207–222, 1 dez. 2005.

SHERMAN, L. W. et al. Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. 1998.

SKOGAN, W.; FRYDL, K. **Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence**. Disponível em: <<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/fairness-and-effectiveness-policing-evidence>>. Acesso em: 9 maio. 2023.

SOARES, G. A. D. **Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios eBook : Soares, Glaucio Ary Dillon: Amazon.com.br: Livros**. 1. ed. [s.l.] Editora FGV, 2008.

WEISBURD, D.; BRAGA, A. A. **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. [s.l.: s.n.].

WEISBURD, D.; ECK, J. E. What can police do to reduce crime, disorder and fear? . **ANNALS**, 2004.

WIKSTROM, P. H. SAMPSON, R. J. **The explanation of crime: Context, mechanisms, and development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.