

Segurança Pública e Dinâmicas Intra-Urbanas:

Diagnóstico e Desenho de Políticas
no Município de Santos

Leandro Piquet Carneiro

03

CADERNOS
DO NUPPS
2009

Departamento de Ciência Política
Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas
da Universidade de São Paulo

NUPPs

Núcleo de Pesquisa
de Políticas Públicas da
Universidade de São Paulo

**Segurança Pública e Dinâmicas Intra-Urbanas:
Diagnóstico e Desenho de Políticas no
Município de Santos**

Leandro Piquet Carneiro

Departamento de Ciência Política
Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas
da Universidade de São Paulo

São Paulo
2009

Agradecimentos

O financiamento básico para a realização do diagnóstico da segurança pública no município de Santos partiu da **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)** do **Ministério da Justiça**. A **Prefeitura de Santos** empenhou, complementarmente, recursos de seu orçamento, o que tornou possível a realização de um plano mais abrangente de levantamento de dados. O empenho pessoal e direto do **Prefeito João Paulo Tavares Papa** foi decisivo para que isso ocorresse. O **Secretário de Segurança, Renato Penteadou Perrenoud**, foi incansável no seu compromisso com a realização do diagnóstico. Participou de inúmeras reuniões técnicas, revisou os instrumentos de pesquisa e os relatórios e estabeleceu os contatos com as instituições estaduais e locais que atuam na área de segurança pública em Santos. O **Secretário de Comunicação de Santos, José Alberto “Sheik” Pereira**, foi parceiro e conselheiro desde a primeira hora. Ensinou as quebradas do porto e abriu o caminho com idéias e histórias sobre a Santos de hoje e de antes.

O **Taubman Center for State and Local Government - Kennedy School of Government** da Universidade de Harvard ofereceu condições ideais de trabalho durante o período de redação do relatório final. O **Prof. Peter St. Jean** da **State University of New York at Bufalo** teve uma participação decisiva durante a fase de desenho da pesquisa e, posteriormente, realizou uma revisão cuidadosa dos instrumentos utilizados para o levantamento de dados.

Alcindo Gonçalves, Diretor do IPAT, mobilizou, treinou e coordenou uma equipe competente de entrevistadores, responsável pelo levantamento de dados primários da pesquisa. Sou grato ao **Dr. Túlio Khan**, coordenador da **Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública** e ao **Capitão Marcio Silva**, também da CAP, por terem possibilitado o acesso aos dados do INFOCRIM. O **Dr. José Paulo Spagna Gonzalez Laporte**, Delegado Assistente do Departamento de Polícia Judiciária do Interior 6 - **Deinter-6** e o **Cel PM Orlando Eduardo Geraldi** Comandante do Comando de Policiamento do Interior 6 – **CPI-6**, abriram as suas instituições à presença de nossos entrevistadores e pesquisadores. A **Profa. Maria Isabel Galvão Pereira** foi uma consultora

arguta que nos auxiliou no desenvolvimento do questionário do *survey* Clima nas Escolas e nos contatos com as instituições de ensino.

Na prefeitura de Santos recebemos o apoio e a atenção de muitas pessoas a quem gostaríamos de agradecer:

- Na Secretaria de Segurança ao **Dr. Cláudio Roberto Vieira da Silva, Comandante da Guarda Municipal**, e à secretária da Secretaria a Sra. **Rita Roriz**.
- Na Secretaria de Planejamento à competente equipe de georeferenciamento coordenada pelo **Sr. David José Gomes**. Somos gratos ao apoio e à atenção de **Roberto Druz** e de **Paulo Roberto Oliveira Sousa** aos nossos intermináveis pedidos de informações e bases cartográficas.
- Ao serviço da **Seção de Vigilância Epidemiológica – SEVIEP** da **Secretaria Municipal de Saúde** pelo envio dos dados de mortalidade.
- Ao gabinete da **Secretaria Municipal de Educação** pelo apoio na realização do *survey* Clima nas Escolas.

Equipe Responsável pelo Diagnóstico da Segurança Pública em Santos

■ **Coordenação do grupo de pesquisa**

Leandro Piquet Carneiro

Departamento de Ciência Política e Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NUPPs) da Universidade de São Paulo

■ **Pesquisadora**

Mirian Torrigo

Departamento de Saúde Pública da USP.

■ **Consultores**

Clifford Young

IPSOS Public Affairs Brazil

Peter Saint-Jean

Departamento de Sociologia State University of New York at Buffalo

■ **Assistentes de Pesquisa**

Emmanuel de Oliveira Jr – Pós-graduando do Departamento de Ciência Política da USP

Flávia Rossi – Mestre em Relações Internacionais pelo PROLAM – USP

João Henrique Martins - Pós-graduando do Departamento de Ciência Política da USP

Tânia Pinc - Pós-graduando do Departamento de Ciência Política da USP

■ **IPSOS Public Affairs Brazil** – Apoio no processamento de Dados

■ **Instituto de Pesquisa A Tribuna – IPAT** (Pesquisa de Campo com as Lideranças da Sociedade Civil e Agentes da Área de Segurança Pública)

SUMÁRIO

1.0 UM MODELO PARA A ANÁLISE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO NÍVEL LOCAL

- 1.1 Por que precisamos de um modelo?
- 1.2 Como *funciona* o Modelo Ecológico do Crime: eficácia coletiva e controle social
- 1.3 Os ecossistemas do crime e da desordem social

2.0 A DISTRIBUIÇÃO INTRA-URBANA DA POBREZA E DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL

- 2.1 Indicadores Censitários de Pobreza e Desorganização Social
- 2.2 A distribuição espacial da Pobreza e da Desorganização Social
- 2.3 Análise da Correlação entre Pobreza e Desorganização Social

3.0 CRIME E DESORDEM

- 3.1 Crime
 - 3.1.1 Evolução longitudinal da Violência Letal em Santos e na Baixada
 - 3.1.2 Violência e Crimes não Letais
- 3.2 Desordem
 - 3.2.1 A Conexão entre Desordem e Crime
 - 3.2.2 Indicadores e Métodos para a Mensuração da Desordem
 - 3.2.2.1 Survey com agentes de segurança e liderança comunitárias
 - 3.2.2.2 Observação Social Sistemática da Desordem
- 3.3 A Correlação entre Desordem e Crime

Volume 2 (continuação)

4.0 O CLIMA NAS ESCOLAS

- 4.1 Porque estudar a Violência nas Escolas?
- 4.2 Mensuração do Fenômeno: Resultados do pré-teste do instrumento

- 5.0 RESPOSTAS AO CRIME E À DESORDEM
 - 5.1 O que o município pode fazer pela segurança?
 - 5.2 Contribuições para o Debate sobre as Intervenções Municipais na área de Segurança
 - 5.2.1 Desenvolvimento Institucional (DI)
 - 5.2.2 Prevenção ao Crime por Meio do Desenho Ambiental (PC)
 - 5.2.3 Novas Dinâmicas na Relação com a Sociedade (RS)
- 6.0 SEMINÁRIO E WORKSHOP PARA O DESENHO DE INOVAÇÕES
 - 6.1 Justificativa
 - 6.2 Proposta para o Seminário de Disseminação e o Workshop
- 7.0 REFERÊNCIAS

Volume 3

- 1.0 INSTRUMENTOS DE PESQUISA
- 2.0 MAPAS DO CRIME E DA DESORDEM EM SANTOS
- 3.0 BASES DE DADOS (INVENTÁRIO)

1.0 UM MODELO PARA A ANÁLISE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO NÍVEL LOCAL

1.1 Por que precisamos de um modelo?

Os *modelos ecológicos do crime* foram utilizados como base teórica para o presente diagnóstico sobre a segurança pública no Município de Santos. A perspectiva ecológica inscreve-se entre as *teorias de controle social* que no âmbito da criminologia tentam elucidar porque há *conformidade* com as regras sociais e quais os fatores psicológicos e sociais que explicam *como* e *porque* os indivíduos podem ser constringidos a atuar de acordo com tais regras. A suposição básica é que o comportamento desviante é naturalmente atrativo, pode ser induzido em situações específicas ou pode ser racionalmente escolhido.

O controle do crime e da criminalidade exige, segundo a perspectiva das teorias de controle social, a adoção de um conjunto de medidas - de caráter público e privado - que tem por objetivo alterar os *incentivos ao comportamento desviante*. De forma simplificada, é possível classificar esses incentivos em três grupos, aqueles que operam no *nível individual*, no *ambiente social* e nas *circunstâncias em que os crimes ocorrem*. Trataremos nesse diagnóstico, sobretudo, dos dois últimos tipos de incentivos. Realizamos uma *abordagem ecológica do crime* e do comportamento desviante que justamente permite explorar os mecanismos formais e informais de controle que os grupos sociais e as instituições podem desempenhar para garantir a ordem pública¹. O *ambiente social* típico considerado na análise subsequente será a comunidade, entendida como um grupo de residentes de um determinado bairro. O 'ecossistema' em questão engloba as *circunstâncias em que os crimes ocorrem*, e no âmbito do qual pretendemos estudar as relações funcionais de um ato criminal específico com outros crimes e com outras atividades não criminais².

Nos últimos 20 anos as abordagens ecológicas foram gradativamente recuperando o seu espaço entre especialistas³ e operadores de políticas públicas do setor. Em particular, a

¹ Bursik (1998).

² Felson (2006).

³ Bursik (1986, 1998); Reiss (1986); Sampson (1984, 1986, 2002, 2004); Sampson e Groves (1989); Sampson e Raundenbush (2004); Raundenbush e Sampson (1999); Gannon-Rowley, Morenoff e Sampson (2002). Não existem trabalhos representativos dessa tradição no Brasil. Resultados preliminares desse tipo de investigação podem ser encontrados em Carneiro et alli (2004). Sobre a análise espacial da violência ver: Beato (1998); Akerman e Bousquat, (1999); Cano, Sento-Sé e Ribeiro (2005). Ver o balanço da literatura sobre crime e violência no Brasil em Zaluar (1999, 2001).

nova geração de estudos ecológicos⁴ procurou tratar de forma mais adequada de problemas ausentes nas formulações originais da teoria⁵. Robert Sampson, da Universidade de Harvard, e colaboradores realizaram duas grandes contribuições à perspectiva ecológica: (1) incluíram variáveis estruturais ao modelo como desorganização familiar e urbanização, e, principalmente, (2) construíram medidas diretas de desorganização social com base em *surveys de comunidade* e pela introdução de novas técnicas de observação como a Observação Social Sistemática (OSS). Em estudo de (1999, Raudenbush e Sampson apresentaram uma rigorosa avaliação das medidas de desorganização social e sua distribuição especial na cidade de Chicago, onde desenvolvem o Project on Human Development in Chicago Neighborhoods (PHDCN).

A realização do presente diagnóstico foi largamente inspirada pelo desenho do PHDCN e nos trabalhos mais recentes publicados sobre as relações entre a desorganização social e o crime. De forma simples, embora um tanto reducionista, o argumento central da tese da desorganização social estabelece que as comunidades mais heterogêneas e com maior instabilidade residencial tendem a ter taxas mais altas de crime porque são menos capazes de se organizar para enfrentar esse problema.

Em outro ‘flanco’ dos estudos sobre a ecologia do crime surgiram contribuições importantes, principalmente a partir do final da década de 70, sobre a influência do *estilo de vida* e da *estrutura de oportunidade*⁶ nos riscos individuais de vitimização. O uso de informações obtidas por meio de pesquisas domiciliares com as vítimas possibilitou uma compreensão mais completa dos fatores e processos que interferem na probabilidade de ocorrência de crimes e atos violentos. A mais conhecida tradução dessa teoria é o ‘triângulo do crime’, o qual relaciona as condições necessárias para que um crime ocorra. Os lados do triângulo representam o agressor, o guardião e a vítima⁷, sendo que a ocorrência de um crime depende da presença de um agressor e de uma vítima e da ausência de um guardião capaz.

⁴ Sampson é provavelmente o autor mais influente desse grupo, ver a bibliografia com a extensa relação do autor sobre o assunto no final do volume 2, especialmente o balanço das inovações metodológicas e conceituais feito em Sampson, 2002b. Ver também o balanço feito por Kubrin e Weitzer (2003) sobre as novas tendências na literatura sobre a desorganização social.

⁵ Shaw e Mckay (1942).

⁶ O conceito de estilo de vida em pesquisas de vitimização foi utilizado pela primeira vez de forma sistemática por Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978). Ver também Gottfredson e Hindelang (1981). Cohen, Kluegel e Land (1981) modificaram o modelo original e desenvolveram o ‘modelo de oportunidades’. Felson e Clarke (1995) e Felson (2006) discutem a relação entre esses modelos e o desenho de políticas públicas de controle do crime. Há ainda poucos estudos sobre a correlação entre contexto ambiental e risco de vitimização no Brasil ver: Carneiro e Fajnzylber (2000) e Beato, Toledo e Andrade (2004).

⁷ Felson (2006).

Esse modelo simples permitiu avanços importantes na compreensão dos determinantes dos riscos individuais de vitimização e também sobre as medidas preventivas - de caráter privado e público - que podem ser adotadas para alterar as condições necessárias para o cometimento de um crime (por exemplo, diminuir a exposição ou aumentar a capacidade de proteção, entre outras medidas de caráter situacional). A oferta de crimes pode ser alterada, segundo esse tipo de modelo, por meio de intervenções na estrutura de oportunidades subjacente ao ato criminal. Em termos de políticas públicas, esta tem sido a base conceitual de intervenções como o *Crime Prevention through Environmental Design* (CPTED), cujo foco são as características do meio ambiente físico. Busca-se remodelar a disposição de elementos como a iluminação pública, o acesso a certas áreas, as condições do arruamento, etc. de forma a tornar mais arriscada e menos recompensadora a prática do delito.

No nível agregado, as teorias sobre o *estilo de vida* e a *estrutura de oportunidade* são particularmente úteis para a compreensão das transformações que ocorreram na paisagem e no estilo de vida urbano em cidades como Santos e São Paulo. O aumento da criminalidade produz transformações importantes de hábitos e preferências de grande impacto econômico e social, como a diminuição da frequência à locais públicos, o aumento da oferta de espaços controlados para o lazer e moradia (shopping e condomínios) e a explosão da oferta e do consumo de equipamentos de segurança, entre outras dinâmicas. Essas mudanças podem ser entendidas como o reflexo agregado das respostas racionais de indivíduos que procuram minimizar os riscos de vitimização.

Optamos por utilizar um modelo de tipo ecológico porque avaliamos que existem vantagens intrínsecas nesse tipo de abordagem quando o agente em questão é o governo ou a sociedade local, tais como:

- (1) A ênfase nos aspectos comunitários, presente nos modelos de desorganização social, pode ajudar a redirecionar o foco das políticas públicas de uma perspectiva centrada excessivamente nas instituições de justiça criminal e nos mecanismos de controle formal exercido por outras instituições governamentais para políticas que têm seu foco dirigido para aspectos como a organização e o “empoderamento” comunitário e o reforço dos mecanismos informais de controle social. As medidas derivadas do presente diagnóstico são, portanto, mais *sociocêntricas* – por oposição a

estadocêntricas – na medida em que visam estimular, sobretudo, os mecanismos informais de controle social de base comunitária.

- (2) Permite formular políticas públicas que levam em conta o papel de aspectos espaciais específicos segundo um modelo ecológico do ato criminal e não apenas a interferência difusa de processos macro-sociais como a desigualdade, a pobreza e a globalização. Crimes ocorrem em espaços específicos e dependem de recursos sociais também específicos. Neste sentido, as características sociais e físicas dos locais onde os crimes ocorrem devem ser levadas em conta na definição das estratégias de intervenção.
- (3) O modelo ecológico oferece conceitos empiricamente testáveis. A validade e a confiabilidade das medidas de desorganização social foram testadas em diferentes cidades dos EUA e da Inglaterra, embora seja esta a primeira vez que este modelo será utilizado na análise da distribuição da desordem e do crime em uma cidade brasileira.

1.2 Como funciona o Modelo Ecológico do Crime: eficácia coletiva e controle social

O que é uma comunidade no contexto de um grande centro urbano? Será que ainda há algum sentido em falar de comunidade em uma cidade como Santos? Com seus mais de 400 mil habitantes, não seria de se esperar que relações impessoais prevalecessem sobre os vínculos pessoais e as redes de amizade que antes predominavam na paisagem social? Não seria uma característica indissociável da vida urbana contemporânea a predominância de relações mais instrumentais do que altruístas entre residentes de um mesmo bairro? Embora existam décadas de evidências acumuladas (veja o Box 1) de que há uma clara concentração de violência interpessoal em certos bairros, especialmente naqueles que são caracterizados por altos níveis de pobreza, segregação racial (particularmente importante no caso americano) e de famílias incompletas (sem a presença de um dos cônjuges)⁸, a perspectiva ecológica continuamente tem sido confrontada com o desafio de assimilar as novas dinâmicas urbanas na análise sobre o crime.

⁸ As evidências sobre esse tipo de correlação remontam ao trabalho de R. Park, E. Burgess e McKenzie (1925).

A idéia de que a presença de vínculos sociais estreitos em uma comunidade é um fator importante para explicar o nível de bem-estar de seus residentes foi revitalizada após a publicação dos trabalhos de Robert Putnam (1994 e 2000) sobre o *Capital Social*. Putnam define o capital social como o conjunto das redes sociais, normas e valores que facilitam a coordenação e a cooperação com vistas ao benefício mútuo. Não obstante, como o nosso objetivo é analisar especificamente o efeito do capital social sobre o crime e a segurança pública, é preciso levar em conta algo a mais do que o efeito difuso que as redes de amizade e solidariedade podem desempenhar em uma comunidade. O conceito ao qual recorreremos é o da *desorganização social*, a qual será definida como a *inércia de uma comunidade em promover os valores comuns de seus residentes e a manutenção da ordem social nos seus limites*⁹.

BOX 1. Os primeiros estudos ecológicos sobre o crime e a delinquência foram produzidos na década de 20 do século passado por um grupo de sociólogos da Universidade de Chicago. O processo de crescimento da cidade de Chicago foi descrito como uma série de círculos concêntricos, traçados a partir do centro da cidade. Cada zona concêntrica era caracterizada por uma atividade específica predominante. Por exemplo, a zona central era ocupada por atividades comerciais e industriais e a segunda zona era uma zona de transição, que combinava tanto atividades industriais/comerciais quanto o uso residencial. A terceira zona era exclusivamente de uso residencial, ocupada pelas famílias de maior renda e escolaridade. Imigrantes e trabalhadores concentravam-se nas zonas de transição que apresentavam marcada concentração de pobreza, elevada mobilidade residencial e conflitos étnicos e culturais. Outra característica importante dessas zonas de transição era a presença de elevadas taxas de delinquência e criminalidade.

Shaw e McKay (1929 e (1942) ofereceram uma explicação inovadora para a concentração de crimes e atos de delinquência nessas zonas de transição: a desorganização social é o mecanismo interveniente que relaciona as condições sociais às altas taxas de crime nessas áreas. A falta de recursos por parte das famílias, a ambigüidade cultural e a alta mobilidade residencial e étnica faziam com que essas áreas apresentassem instituições sociais inadequadas ou instáveis. Instituições que não eram capazes, portanto, de produzir mecanismos de integração social eficazes ou de regular normativamente (estabelecer um consenso normativo sobre os comportamentos esperados no ambiente social) a conduta pública de seus residentes.

O elemento inovador dessa abordagem diz respeito ao fato de que a relação entre o crime e a estrutura social é atribuída a um *mecanismo interveniente* específico: a desorganização social.

⁹ Sampson (2004).

As comunidades socialmente desorganizadas são descritas na literatura sobre a ecologia do crime como sistemas no âmbito dos quais o processo de socialização não funciona adequadamente: amizades estáveis e interações sociais são pouco frequentes, não há interesse pelos assuntos comunitários e não há relações de confiança entre os residentes. A conexão entre *desorganização social* e *capital social* (entendido como um conjunto de redes sociais de base local) pode ser descrita da seguinte forma: os bairros que não dispõem de capital social são menos capazes de realizar os valores comunitários e de exercer o controle social que leva à segurança. Portanto, só é possível entender a natureza da relação entre o capital social e o crime quando analisamos as características específicas das redes e dos vínculos sociais que ocorrem em uma determinada comunidade. Redes sociais não são inerentemente igualitárias ou pró-sociais por natureza e ao tentarmos avaliar os efeitos sistêmicos do capital social precisamos, portanto, questionar os fins aos quais essas redes estão associadas. Vejamos alguns exemplos:

- (1) Residentes de áreas pobres e precariamente urbanizadas como as favelas tendem a ter fortes conexões com outros residentes e uma vida comunitária mais intensa do que os moradores das comunidades de maior renda e escolaridade, mas sem necessariamente produzir os 'recursos coletivos' que permitam o exercício do controle social.
- (2) Redes podem servir para conectar tanto pessoas preocupadas com a vida comunitária, quanto traficantes. Vínculos sociais densos podem ter um efeito positivo ou negativo, e só entenderemos o efeito desses vínculos sobre a provisão da segurança pública se soubermos identificar o que é efetivamente conectado em cada contexto comunitário específico.
- (3) O controle social pode existir como produto de interações estratégicas entre residentes de bairros que não apresentam vínculos fortes de sociabilidade. Existem evidências de que bairros de classe média comumente apresentam vínculos comunitários fracos e baixas taxas de crime, o que a primeira vista não confirma a hipótese central do modelo de que o nível de segurança pode ser explicado pela existência de vínculos sociais. Esse tipo de situação indica que os mecanismos de controle social podem ser facilitados pela presença desses vínculos, mas que a

existência da capacidade de controle social não necessariamente requer vínculos sociais densos no âmbito comunitário.

Por essa ambigüidade com relação ao efeito do capital social sobre a segurança pública, utilizaremos o conceito de *eficácia coletiva*, o qual engloba tanto os vínculos de confiança e a coesão social que existem na comunidade, quanto as expectativas partilhadas pela comunidade com relação à necessidade de se produzir mecanismos eficazes de controle social¹⁰. A eficácia coletiva é, portanto, específica com relação a um determinado objetivo: a manutenção da ordem pública. Há uma distinção importante com relação ao conceito do capital social: a capacidade para agir coletivamente com vistas à provisão da ordem pública depende da existência de um certo nível de conexão entre as organizações sociais que atuam no bairro, conexões que não são necessariamente densas ou que refletem uma estrutura de intensos vínculos pessoais, como ilustra a análise feita acima sobre os bairros de classe média. Nesse sentido, se quisermos saber porque um bairro é mais seguro do que outro temos que avaliar a natureza específica das ações empreendida pelas organizações e pelos seus residentes.

A eficácia coletiva tem, tal como a definimos, claramente uma dimensão normativa. É preciso avaliar em cada contexto ambiental específico que ações, redes e organizações contribuem para a produção de eficácia coletiva. Dois critérios podem se utilizados nessa avaliação¹¹: (i) a não exclusividade no consumo do bem social e (ii) a natureza das externalidades produzidas pela organização. O critério de não exclusividade é diretamente derivado da literatura sobre bens públicos¹² e na avaliação do tipo de externalidade produzida, interessa saber se os bens sociais produzidos podem vir a beneficiar *todos* os residentes de um determinado bairro.

Gangues, máfias, cartéis, associações sectárias, e grupos políticos radicais entre outros exemplos possíveis, produzem bens sociais que embora tragam benefícios privados para os seus membros, necessariamente requerem algum grau de exclusividade no seu consumo e produzem externalidades negativas para alguma parte da comunidade onde estão instalados. É esse o sentido apontado acima sobre a natureza normativa do conceito de eficácia coletiva:

¹⁰ Sampson, Raudenbush e Earls (1997).

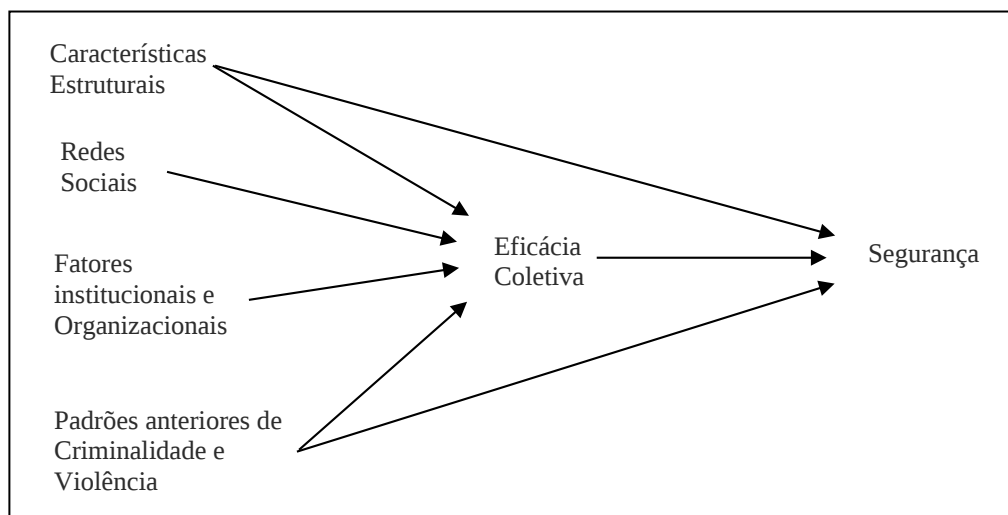
¹¹ Sampson 2004, p 162.

¹² Para avaliar a não exclusividade do bem temos que considerar se o consumo do bem público por um indivíduo diminui a quantidade disponível desse bem para toda a comunidade.

não é apenas a presença de organizações, redes e vínculos sociais que deve ser levado em conta, mas a finalidade a que essas se dedicam.

Ainda não consideramos nessa discussão o efeito da desigualdade na distribuição de recursos estruturais como a pobreza, a desigualdade e a falta de infra-estrutura urbana sobre a violência. Nos estudos recentes sobre a ecologia do crime em Chicago¹³ é possível encontrar evidências de que o efeito desses ‘recursos materiais’ sobre a violência é significativamente reduzido após controlar-se pelo nível de eficácia coletiva do bairro, tal como aparece representado no diagrama 1.1. A eficácia coletiva desempenha a função de uma variável interveniente que também media o efeito das redes sociais, organizações e instituições sobre o nível de violência do bairro. O que o diagrama causal indica é que a presença de organizações locais, associações e instituições permite prever adequadamente o nível de eficácia coletiva, mesmo após controlar-se pela disponibilidade de recursos materiais, tal como captado nos indicadores de pobreza e de composição sócio-demográfica do bairro. O padrão anterior de criminalidade do bairro tem também um efeito negativo sobre a eficácia coletiva e sobre o nível de segurança do bairro. Ou seja, há um fator inercial importante que reduz a capacidade das ações coletivas em resposta ao crime.

Diagrama 1.1: Efeitos do Meio-ambiente social sobre a segurança pública



Nota: Reproduzido de Robert SAMPSON, “Not all networks are created equal”, DEMOS 2004.

¹³ Morenoff, Sampson e Raundenbush (2001).

Um último aspecto a ser considerado diz respeito à dependência espacial do crime. As análises sobre a distribuição do crime e da desordem realizadas nesse relatório tomam como unidade espacial de análise os setores censitários¹⁴. Se por um lado há vantagens em dispor de informações desagregadas nesse nível, uma vez que ao considerarmos unidades espaciais menores estamos menos vulneráveis à ocorrência de *problemas de agregação*, há certamente uma perda nessa definição, decorrente do fato de que não somos capazes de considerar diretamente – na medida em que temos uma unidade de análise muito pequena - a interdependência entre bairros e bairros. Nesse sentido, estamos conscientes de que a solução analítica adotada nesse relatório (utilizar o setor censitário como unidade de análise espacial) não permite incorporar de forma plena as dinâmicas urbanas que estabelecem certas relações funcionais entre os atos criminais ocorridos em um determinado local com os processos - de natureza criminal ou não criminal - ocorridos em outras áreas.

O modelo analítico discutido nessa seção aplica-se mais adequadamente à ecologia dos bairros, bairros que são interpretados na perspectiva ecológica como sistemas capazes de produzir variações nos níveis de confiança, na organização comunitária e na produção do controle social. Embora as teorias sobre a ecologia do crime possam ser situadas entre as principais correntes da criminologia mundial, com uma tradição de mais de 70 anos de pesquisas empíricas sobre o tema, essas teorias nunca tiveram nenhum impacto significativo no Brasil, seja no meio acadêmico, seja entre operadores de políticas públicas. Há indicações, entretanto, de que tanto os autores da primeira geração quanto os da coorte contemporânea tem sido lembrados como fonte de inspiração para a análise da distribuição intra-urbana do crime e do delito¹⁵. Na próxima seção vamos explorar o uso empírico do modelo ecológico para a análise de diversos crimes e atos de desordem social.

1.3. O modelo ecológico e a prevenção do crime: conceitos operacionais

De forma aplicada, a análise ecológica do crime permite entender como a atividade criminal depende da existência de um ecossistema mais amplo que oferece um conjunto de recursos materiais e sociais que são necessários para que o ato criminal ocorra¹⁶. Outra idéia importante é a de que o ato criminal encontra-se funcionalmente relacionado à outras atividades criminais e *não criminais*. Essas duas hipóteses sobre a forma como o crime

¹⁴ Os setores censitários são as menores unidades territoriais para as quais o IBGE disponibiliza informações do Censo. Correspondem, nas zonas urbanas, a área de um quarteirão com aproximadamente 250 domicílios.

¹⁵ Beato (1998)

¹⁶ Felson, 2006.

estabelece suas relações com espaço o e com o meio social circundante são muito importantes para o levantamento e a organização de informações bem como para o desenho de políticas na área de segurança por quatro razões principais:

- (1) O município não dispõe de instrumentos de dissuasão e inabilitação para o controle da atividade criminal, os quais dependem principalmente do sistema estadual de administração da justiça criminal. Compete ao governo local, portanto, o desenho de políticas que visam aspectos ainda não cobertos pelas iniciativas dos demais níveis de governo. A Constituição Brasileira fixa limites claros para a participação do município nas atividades de segurança pública como uma força complementar ao sistema estadual e Federal e dedicada principalmente à prevenção primária. No desenho atual não há instrumentos legais que garantam às guardas municipais o poder de polícia que seria necessário para a aplicação de medidas dissuasórias sobre a atividade criminosa. Às guardas municipais é vedado, por exemplo, o atendimento a emergências criminais, a abordagem de suspeitos ou a condução de ações repressivas contra criminosos. O município não tem igualmente papel relevante na administração do sistema judicial.
- (2) Um ato criminal ocorre em um local específico, o qual apresenta certas características físicas e sociais que podem favorecer ou dificultar a ocorrência do crime. Nesse sentido, é no nível local que é possível alterar a configuração dos espaços físicos e os padrões sociais de uso desses espaços. A contribuição da abordagem ecológica é justamente a de oferecer conceitos e hipóteses que auxiliam na exploração das interações entre os atos criminais e os sistemas mais amplos dos quais dependem (os *ecossistemas* do crime).
- (3) Os efeitos do crime são, sobretudo, locais. A atividade ilícita contribui para moldar o ecossistema (efeito de tipo *feedback*) no qual está inserida: o medo do crime, a sensação de insegurança e as perdas produzidas pelo crime afetam residentes e comerciantes de áreas específicas das grandes cidades e podem deprimir a qualidade de vida e alterar o preço dos imóveis e de outros ativos e lavar à migração de moradores e comerciantes.
- (4) As áreas urbanas oferecem vários habitats ‘naturais’ para o crime. Por exemplo, a concentração de bares e de vendedores “informais” de bebidas alcoólicas nas áreas próximas de universidades e escolas cria um habitat ideal para uma diversidade de

crimes e atos de violência. A inspeção visual dos mapas apresentados nas seções a seguir permite constatar a plausibilidade de algumas das seguintes hipóteses:

- ✓ carros estacionados de forma ilegal, supervisionados por flanelinhas são alvos privilegiados por ladrões de carro. Os bares e as carrocinhas que vendem álcool ajudam a manter os estudantes mais tempo nessas áreas, mesmo após o horário de funcionamento das faculdades, o que favorece a atuação dos ladrões;
- ✓ a permanência prolongada e não associada à atividades acadêmicas facilita o acesso de traficantes de drogas, principalmente porque nessas áreas se concentram jovens de alta renda sem a supervisão direta de adultos.
- ✓ Brigas e atos de violência e desordem são potencializados pelo consumo de álcool.

A aplicação prática do modelo ecológico permite ao analista e ao formulador de políticas públicas explorar como aqueles que transgridem a lei dependem de sistemas diversos nos quais podem encontrar os recursos materiais e sociais para a consecução de seus atos criminais. Uma ressalva importante nessa discussão é necessária. Até o momento a palavra crime tem sido utilizada como um conceito 'ônibus' para descrever um conjunto heterogêneo de ações: furtar uma bicicleta, transportar cem quilos de cocaína e realizar uma fraude contra uma companhia de seguro são crimes que demandam níveis muito diferentes de capacidade intelectual, planejamento, emprego de recursos físicos e conexões sociais para a sua consecução. Portanto, sempre que possível trabalharemos de forma desagregada e analisaremos tipos específicos de crime. Ao proceder dessa forma podemos entender melhor como cada crime estabelece relações funcionais específicas com o espaço e com outras atividades não criminais.

A análise desagregada segundo o tipo de crime é muito importante para o desenho de políticas públicas municipais, uma vez que as medidas dissuasórias que estão ao alcance do governo local podem ter como foco apenas o espaço e as atividades sociais de natureza não criminal que eventualmente contribuem para a ocorrência de crimes. Nesse sentido, as políticas municipais podem contribuir para a segurança pública na medida em que tornam o crime mais difícil (remodelam bairros, limitam as licenças para venda de bebidas alcoólicas,

monitoram o espaço público, etc.). Essa idéia também é conhecida como *prevenção situacional* e descreve as medidas de dissuasão que podem ter algum tipo de efeito indireto sobre o ato criminal uma vez que alteram as condições físicas e sociais dos locais onde esses ocorrem. Este é um terreno difícil de ser explorado na análise criminal, dado que as conexões entre o crime e o espaço e entre o crime e as atividades não criminais são processos complexos cuja observação requer o desenho de instrumentos específicos.

O modelo ecológico é, na prática, uma ferramenta analítica que ajuda a entender as correlações existentes entre o crime e certas características espaciais e sociais que lhe são favoráveis. Alguns exemplos podem ser úteis para ilustrar esse argumento.

O furto de veículos é um crime que pode ter diferentes implicações para outros crimes e que requer diferentes *nichos*. Por exemplo, se a análise das informações dos boletins de ocorrência e dos relatórios de investigação da polícia nos levar à conclusão de que 70% dos carros roubados em Santos são destinados aos desmanches que vendem componentes usados em estabelecimentos comerciais da região. Será, portanto, possível esperar uma redução significativa do número de furtos se esses desmanches forem fechados e os alvarás dos comerciantes forem suspensos. Se a conclusão da análise criminal for outra, de que 70% dos carros furtados são exportados, ações articuladas de repressão das polícias Civil, Militar e Federal serão muito mais importantes do que as ações contra os desmanches.

Quadro 1.1 Diferentes Tipos de Furto de Veículos e seus Nichos

Tipo específico de furto	Tipo de nicho
Furto para desmanche	Redes de receptores e de comerciantes de componentes usados
Transporte pessoal	Um lugar seguro para esconder o carro e vias pouco policiadas.
Fraude contra o seguro	Testemunhas dispostas a corroborar com a fraude e registro de boletim de ocorrência falso.
Exportação	Rede de receptação, transporte e produção de documentos falsos.
Utilização em outros crimes	Discrição e rapidez na utilização do veículo.

Fonte: adaptado de Felson, 2006

Quanto mais específica for a definição do crime, portanto, maior será a capacidade de formular hipóteses sobre suas conexões com outras atividades criminais e não criminais, e mais eficaz poderá ser o desenho das medidas dissuasórias adotadas. Embora todos os cinco tipos de furto mencionados no quadro 1.1 ocorram em locais com as mesmas características, em que vários fatores ecológicos contribuem para tornar o furto mais fácil - como a falta de iluminação, possibilidade de acesso rápido a uma via movimentada, informantes capazes de indicar os donos que permanecerão afastados por mais tempo ('flanelinhas'), etc. -, esses crimes dependem de diferentes nichos.

A idéia de que os atos criminais dependem de uma certa configuração ecológica, com habitats e nichos próprios, pode ser útil para entender também as conseqüências que esses atos criminais têm para os usuários de espaços públicos, residentes e para a atividade econômica no seu entorno. Podemos considerar o exemplo das drogas. A legislação brasileira tem sido modificada continuamente com o objetivo de tornar as penas mais leves para o consumidor de drogas. A Lei 7134 de 2004 estabelece, por exemplo, o fim da pena de prisão para usuários e dependentes de drogas (a nova lei dispensa inclusive a necessidade de se encaminhá-los à Delegacia). Mas quais são as conseqüências 'comunitárias' (que têm efeito no bairro) de uma política tolerante com o consumidor de drogas? Esse terreno é bastante mapeado por analistas criminais e uma resposta possível a essa pergunta aparece no quadro 1.2 a seguir.

Quadro 1.2
As Drogas e suas Conseqüências para a cidade

Tipo de conseqüência	Exemplos de conseqüência
Relacionadas às drogas diretamente	Áreas públicas e prédios abandonados utilizados como locais para consumo.
Relacionadas a necessidade de conseguir dinheiro para a compra de drogas	Arrombamento de carros para furto de componentes. Furto de autos. Prostituição. Arrombamentos de domicílios para furto de produtos eletroeletrônicos. Roubo e furto de transeuntes nas redondezas.
Relacionadas ao controle dos pontos de distribuição	Atividades de grupos organizados. Pichações para demarcar o terreno ou indicar a ‘posse’ de um ponto. Uso de armas para garantir os pontos de venda.
Atos de violência	Conflitos e brigas entre consumidores. Conflitos armados entre distribuidores.
Atos de desordem	Lixo e utensílios utilizados para o consumo de drogas (seringas, cachimbos para a pasta de cocaína, etc). Consumo de bebidas alcoólicas em locais públicos. Barulho e hostilidade contra passantes.

Fonte: adaptado de Rana Sampson, 2003, apud Felson, 2006

Embora o Legislador tenha privilegiado uma visão de saúde pública, centrada no indivíduo, o administrador local terá que encontrar meios para lidar com todas essas conseqüências negativas que o consumo de drogas acarreta. O exemplo do consumo das drogas ilustra adequadamente o que o administrador local pode fazer para alterar o contexto em que esse consumo ocorre: pintar paredes, iluminar, redesenhar ruas, coibir o comércio de álcool no entorno, recolher lixo, coibir a prostituição (principalmente de menores) e suspender o alvará de hotéis e bares em que há consumo de drogas e prostituição são exemplos de medidas que estão ao alcance do município. A nova legislação claramente transfere o custo da regulação dos problemas causados pelo consumo das drogas do sistema de justiça criminal

para as comunidades e os governos locais. A liberalização do consumo pode ser uma aspirina para o sistema de justiça criminal, mas muito provavelmente terá sérios efeitos colaterais para os municípios e residentes das áreas mais afetados pela violência nas grandes cidades brasileiras. Ao município convém, portanto, estar preparado para enfrentar os efeitos negativos do aumento do consumo, dos atos de violência e de desordem bem como para o aparecimento de novas demandas dos constituintes (principalmente entre os mais velhos) para que a ordem pública seja restabelecida.

Nesse relatório não conseguimos ir além dos estágios iniciais da análise sobre os tipos específicos de crime e sua relação com o espaço e com outras atividades sociais. No entanto, esperamos contribuir no futuro imediato para que as atividades regulares de análise criminal no âmbito da Secretaria de Segurança do Município possam levar em conta esse tipo de modelo em suas atividades regulares de análise.

2.0 A DISTRIBUIÇÃO INTRA-URBANA DA POBREZA E DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL

2.1 Indicadores Censitários de Pobreza e Desorganização

Os dados do Censo Demográfico de 2000 desagregados no nível do setor censitário foram utilizados com o objetivo de permitir a análise da distribuição espacial de dois importantes correlatos do crime e da desordem segundo o modelo ecológico: a pobreza e a desorganização social.

O primeiro passo consistem em desenvolver indicadores capazes de capturar a natureza multidimensional desses fenômenos (quadro 2.1). No caso da pobreza utilizamos informações de três variáveis: 1. a renda nominal média dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (DPP); 2. os anos de estudo dos responsáveis pelos DPPs; e 3. o número de banheiros *per capita*. As estatísticas descritivas dessas variáveis aparecem na tabela 2.2.

Chama a atenção a amplitude do intervalo de renda e escolaridade. O setor mais rico de Santos tem uma renda média que é 47 vezes maior do que a renda do setor mais pobre da cidade.

Na educação a distância é de 10 anos de estudo entre o primeiro e o último setor. Esses são traços característicos da distribuição de renda e da educação no Brasil que estão presentes também em Santos.

A medida de desorganização empregada leva em conta (1) a proporção de mulheres responsáveis pelos DPPs com menos de onze anos de estudo; (2) a razão de dependência, ou seja a razão entre o número de pessoas de 0 a 17 anos pelo número de cônjuges, mães, pais e sogros dos

BOX 2: Técnicas de análise de dados empregadas: Análise dos Componentes Principais (PCA) e Análise de Regressão.

A dos componentes principais é uma técnica estatística empregada com o objetivo de *reduzir o número de variáveis* em análise ou detectar se existe uma *estrutura latente* nos dados (classificar variáveis). A análise que realizamos nesse diagnóstico emprega a PCA com o objetivo de medir um conjunto de dimensões latentes, como a ‘desorganização social’, a ‘pobreza’, a ‘desordem’ etc. Isto significa supor que esses fenômenos são multidimensionais e que, portanto, só podem ser adequadamente mensurados com informações provenientes de um conjunto de variáveis que captam suas diferentes dimensões. No caso da desorganização social: o tipo de estrutura familiar, capacidade de supervisão e estabilidade residencial.

O objetivo da análise de regressão é determinar os valores dos parâmetros de uma função que permitem que essa função se ‘ajuste’ aos dados utilizados na análise. Na regressão linear, a função em questão é a função de uma reta. Por exemplo, na análise sobre a relação entre pobreza e desorganização utilizamos o seguinte modelo:

$$\text{Desorganização} = \alpha + \beta \text{ pobreza,}$$

em que α é uma constante (o valor da variável desorganização quando a pobreza é igual a zero) e β é o parâmetro que indica a variação na desorganização produzida pela variação na pobreza. O modelo de regressão por mínimos quadrados (OLS) permite estimar α e β de forma que as relações entre as variáveis possa ser representada como uma reta. O R^2 mede o grau de ajustamento dos dados ao modelo linear, ou segundo outra interpretação corrente dessa estatística, o quanto da variação observada na variável dependente é explicado pela variação observada na variável independente.

responsáveis pelos DPPs; e 3.a proporção de domicílios quitados sobre o total de DPPs. Esses indicadores medem três dimensões centrais do conceito de desorganização social: a desorganização familiar (domicílios sem cônjuge), a capacidade de supervisão de crianças e adolescentes e a estabilidade residencial (proporção de domicílios próprios quitados no setor). Na tabela 2.1 é possível ver que essas variáveis - como no caso dos indicadores de pobreza - apresentam uma grande variação: o percentual de domicílios chefiados por mulheres de baixa escolaridade vai de 5% a 57%, sendo que aproximadamente 26% dos domicílios são chefiados por mulheres. O número de adultos disponíveis para supervisão de crianças e adolescentes varia de 0,5 (ou duas crianças por adulto) a 4, e em média estão disponíveis 1,15 adultos para a supervisão de cada criança ou adolescente. A estabilidade residencial também apresenta uma variação significativa: há setores com 0% de domicílios quitados e outros com 100%, com uma média de 60%.

Quadro 2.1

Variáveis utilizadas para a análise da distribuição espacial da Pobreza e da Desorganização Social segundo os Setores Censitários

Dimensão Latente

Variável	Variável ¹	Descrição
Pobreza e Condições de Habitação		
Renda nominal média do responsável	<i>rendamedia</i>	Razão entre a renda nominal média mensal dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (DPPs) pelo número de responsáveis por DPPs
Educação média do responsável (anos de estudo)	<i>educmedia</i>	Razão entre os anos de estudo dos responsáveis pelos DPPs pelo número de responsáveis por DPPs
Banheiro <i>percapita</i>	<i>banhoper</i>	Razão entre o número de banheiros nos DPPs e o número de habitantes nos DPPs
Desorganização Social		
Mulheres responsáveis pelos domicílios com menos de onze anos de estudo	<i>resp_mlow</i>	Razão entre o número de mulheres responsáveis pelos DPPs com menos de onze anos de estudo pelo total de responsáveis por DPPs
Capacidade de supervisão de crianças e adolescentes	<i>razdep</i>	Razão entre o número de pessoas de 0 a 17 anos pelo número de cônjuges, mães, pais e sogros(as) do responsável pelo domicílio (adultos disponíveis para a supervisão).
Proporção de domicílios particulares com título de propriedade	<i>pdom_quit</i>	Razão entre o número de DPPs com condição de ocupação 'quitado' pelo total de DPPs

Observação:

(1) Na análise dos componentes principais utilizamos o log das variáveis

Tabela 2.1

Variáveis utilizadas para a análise da distribuição espacial da Pobreza e da Desorganização Social segundo os Setores Censitários

Dimensão Latente						
Variável	Variável	Obs ¹	Média	Desvio-Padrão	Min	Max
Pobreza e Condições de Habitação						
Renda nominal média mensal do responsável	<i>rendamedia</i>	594	R\$ 1,525.75	R\$ 956.55	R\$ 169.26	R\$ 8,025.83
Educação média do responsável (anos de estudo)	<i>educmedia</i>	594	8.76	2.35	3.54	13.85
Banheiro <i>percapita</i>	<i>banhoper</i>	594	0.51	0.19	0.12	1.03
Desorganização Social						
Mulheres responsáveis pelos domicílios com menos de onze anos de estudo	<i>resp_mlow</i>	594	0.26	0.08	0.05	0.57
Capacidade de supervisão de crianças e adolescentes	<i>razdep</i>	595	1.15	0.47	0.48	4.00
Proporção de domicílios particulares com título de propriedade	<i>pdom_quit</i>	594	0.60	0.18	0.00	100.00

Observação:

(1) Santos tem 605 setores, sete sem população (porto e área verde na divisa com São Vicente) ou fora da área insular; três casos foram perdidos por falta de informação. Foi imputada a média dos setores vizinhos no fator pobreza e no fator desorganização para representação no mapa.

Tabela 2.2

Coeficientes de correlação entre os indicadores selecionados

	<i>rendamedia</i>	<i>educmedia</i>	<i>razdep</i>	<i>banhoper</i>	<i>pdom_quit</i>	<i>resp_mlow</i>
<i>rendamedia</i>	1.00					
<i>educmedia</i>	0.87	1.00				
<i>razdep</i>	-0.65	-0.83	1.00			
<i>banhoper</i>	0.89	0.91	-0.74	1.00		
<i>pdom_quit</i>	0.29	0.20	-0.17	0.29	1.00	
<i>resp_mlow</i>	-0.57	-0.56	0.47	-0.45	-0.26	1.00

Os indicadores de pobreza e desorganização apresentam correlações significativas na direção esperada: positiva entre renda, educação, banheiros *per capita*, e estabilidade residencial e negativa entre a proporção de mulheres responsáveis com baixa escolaridade e a razão de dependência com os demais indicadores (tabela 2.2). Ou seja, quanto maior a estabilidade residencial, a renda, a educação e o número de banheiros *per capita*, menor a proporção de mulheres responsáveis pelos DPPs e menor a razão de dependência.

Após a análise da distribuição dessas variáveis constatamos que essas apresentavam desvios importantes com relação ao padrão normal. Portanto, calculamos o *Log* das variáveis com o objetivo de obter-se variáveis normalizadas e empregamos essas variáveis transformadas em uma análise dos Componentes Principais (PCA) para a extração dos dois fatores (pobreza e desorganização social) que serão utilizados nas análises subseqüentes. Os resultados da PCA, reunidos na tabela 2.4, indica resultados satisfatórios na extração dos fatores. 95% da variância do fator pobreza é explicada pelas variáveis utilizadas e 53% da variância do fator desorganização é explicada pelas três variáveis utilizadas, um resultado pior do que o que foi obtido no computo do fator pobreza, porém ainda satisfatório.

A tabela 2.4 foi construída com o objetivo de apresentar as médias das seis variáveis da tabela 2.1 segundo o *quintil* de pobreza e desorganização obtidos com base nos fatores extraídos após a realização da análise dos componentes principais (PCA). Os resultados são consistentes e indicam que os fatores obtidos discriminam adequadamente as diferenças nos níveis de pobreza e desorganização entre os setores da cidade. Entre os 20% mais ricos encontramos 0,8 banheiros *per capita* (quase um banheiro por pessoa), uma renda média de quase R\$ 3mil reais e 11,61 anos de estudo em média. Essas variáveis decrescem monotonicamente de acordo com o *quintil* de pobreza, e entre os 20% mais pobres encontramos 0,3 banheiros *per capita* (ou quase quatro pessoas por banheiro), uma renda média seis vezes menor, de R\$ 492,00, e apenas 5 anos de estudo em média.

Entre os 20% dos setores menos afetados pela desorganização social (tabela 2.4) a proporção de domicílios quitados é de aproximadamente 70% , há mais de um adulto para supervisionar crianças e adolescentes e apenas 18% dos domicílios são chefiados por mulheres de baixa escolaridade. No outro extremo, nos 20% mais afetados, a proporção de domicílios próprios quitados cai para 47%, há quase duas crianças e adolescentes para cada adulto e 34% dos domicílios são chefiados por mulheres de baixa escolaridade.

Tabela 2.3¹⁷

Resultados da Análise dos Componentes Principais Dos Fatores Pobreza e Desorganização Social

Fator Pobreza e Condições de Habitação

Variável	<i>F_pobreza_habit</i> (eigenvectors)
<i>logrendamedia</i>	0.581
<i>logeducmedia</i>	0.579
<i>logbanho</i>	0.572

Componente	Eigenvalue	Diferença	Prop.	Acumulado
1	2.85	2.75	0.95	0.95
2	0.10	0.06	0.03	0.98
3	0.05	.	0.02	1.00

Fator Desorganização Social

Variável	<i>F_desorganiza</i> (eigenvector)
<i>logdom_quit</i> ¹	0.518
<i>lograzdep</i>	0.623
<i>logresp_mlow</i>	0.586

Componente	Eigenvalue	Diferença	Prop.	Acumulado
1	1.60	0.81	0.53	0.53
2	0.79	0.18	0.26	0.80
3	0.61	,	0.20	1.00

Observação:

(1) -1 * *logdom_quit*

¹⁷ Em algebra linear, um *eigenvector* é o vetor que resulta de uma transformação de uma matriz e cuja a direção não é alterada por essa transformação. O fator que define a escala da transformação é o *eigenvalue do vetor*. Os eigenvalues e os eigenvectors apresentados na tabela 2.4. e em outras tabelas do diagnóstico que descrevem processos de 'redução de dimensões' permitem descrever as transformações sofridas pelos dados.

A distribuição do número de setores segundo o quintil de pobreza e desorganização aparece na tabela 2.4. O número de setores aparece na primeira linha de cada célula e o percentual com relação ao total aparece na segunda linha. O esquema de cores utilizado indica o nível de atenção demandado pelos problemas: verde menos grave, vermelho mais grave. 32% dos setores de Santos apresentam baixos níveis de pobreza e desorganização (células verdes e azuis) em contraposição, 15,5 % dos setores demandam atenção prioritária nas duas dimensões. A tabela permite analisar também a correlação que existe entre pobreza e desorganização. A correlação é positiva entre essas duas dimensões: quanto maior a pobreza, maior a desorganização. Apenas um setor de alta renda apresenta um nível entre moderado a alto de desorganização e nenhum apresenta um nível severo de desorganização. No outro extremo, apenas um setor no quintil de mais baixa renda apresenta um nível baixo de desorganização.

Tabela 2.4

Médias das Variáveis segundo os Centis de Pobreza e Desorganização Social (Setores Censitários 2000)

Quintil de pobreza		<i>Banheiro per Capita (banhoper)¹</i>	<i>Renda Média (rendamedia)²</i>	<i>Anos de Educação (educmedia)³</i>
20% mais ricos	1	0.793	R\$ 2,971.99	11.61
	2	0.610	R\$ 1,890.92	10.40
	3	0.506	R\$ 1,376.59	9.24
	4	0.376	R\$ 908.87	7.34
20% mais pobres	5	0.285	R\$ 492.51	5.23
Média		0.513	R\$ 1,525.75	8.76

Quintil de Desorganização Social		<i>Prop. de Domicílios quitados (dom_quit)⁴</i>	<i>Razão de Dependência (razdep)⁵</i>	<i>Prop. de Resp. do Sexo Fem. de baixa escol. (resp_mlow)⁶</i>
20% menos afetados	1	0.698	0.808	0.175
	2	0.635	0.873	0.229
	3	0.594	0.957	0.266
	4	0.590	1.262	0.289
20% mais afetados	5	0.473	1.805	0.339
Média		0.598	1.140	0.259

Observações:

(1) Proporção média de banheiros per capita por setor censitário

(2) Rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes em Reais

(3) Média de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios

(4) Proporção de Domicílios particulares permanentes próprios quitados

(5) Razão entre o número de residentes entre 0 e 19 anos e residentes entre 20 e 65 anos

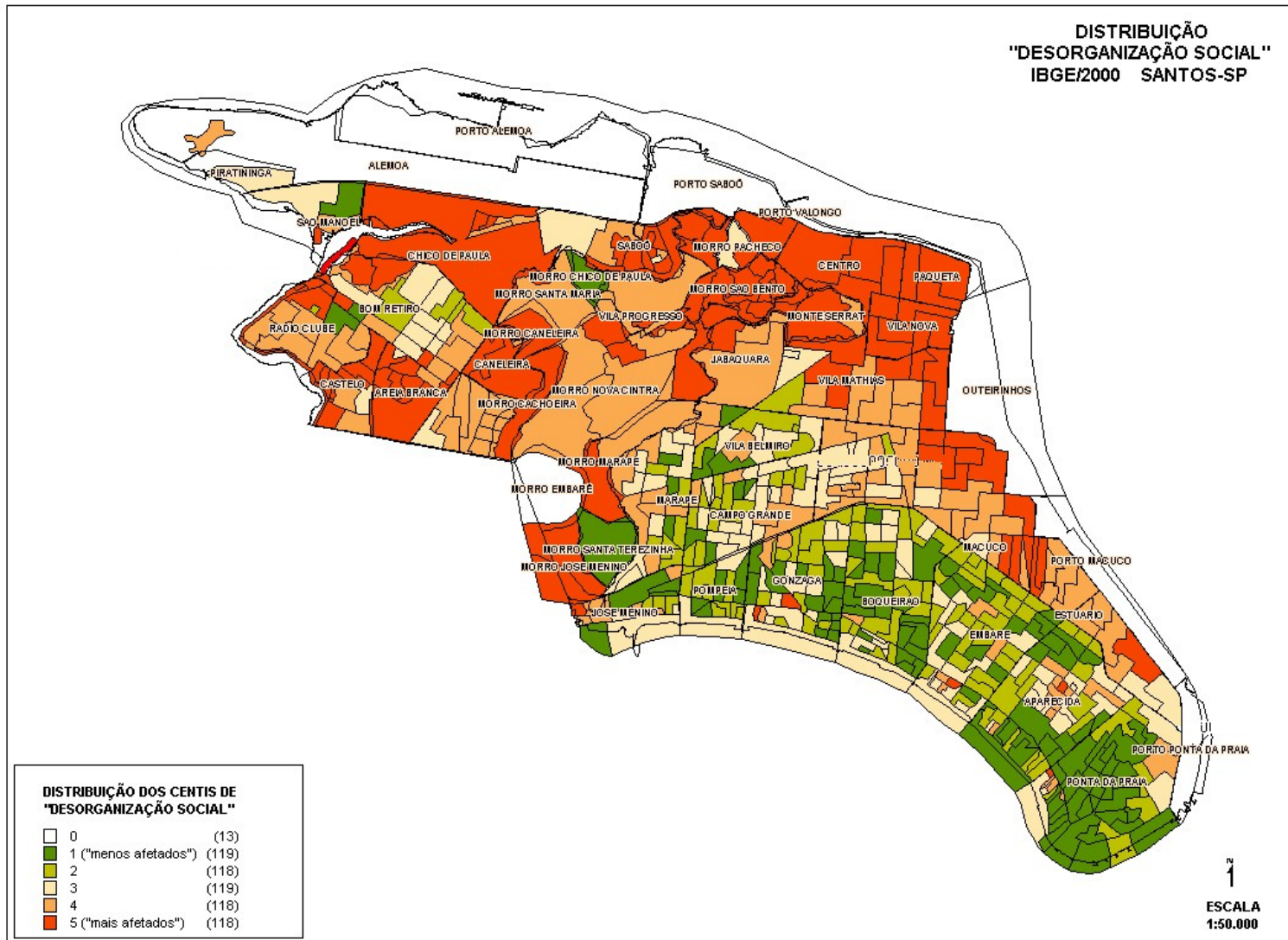
(6) Proporção de responsáveis por domicílio do sexo feminino com menos de três anos de estudo

Tabela 2.5

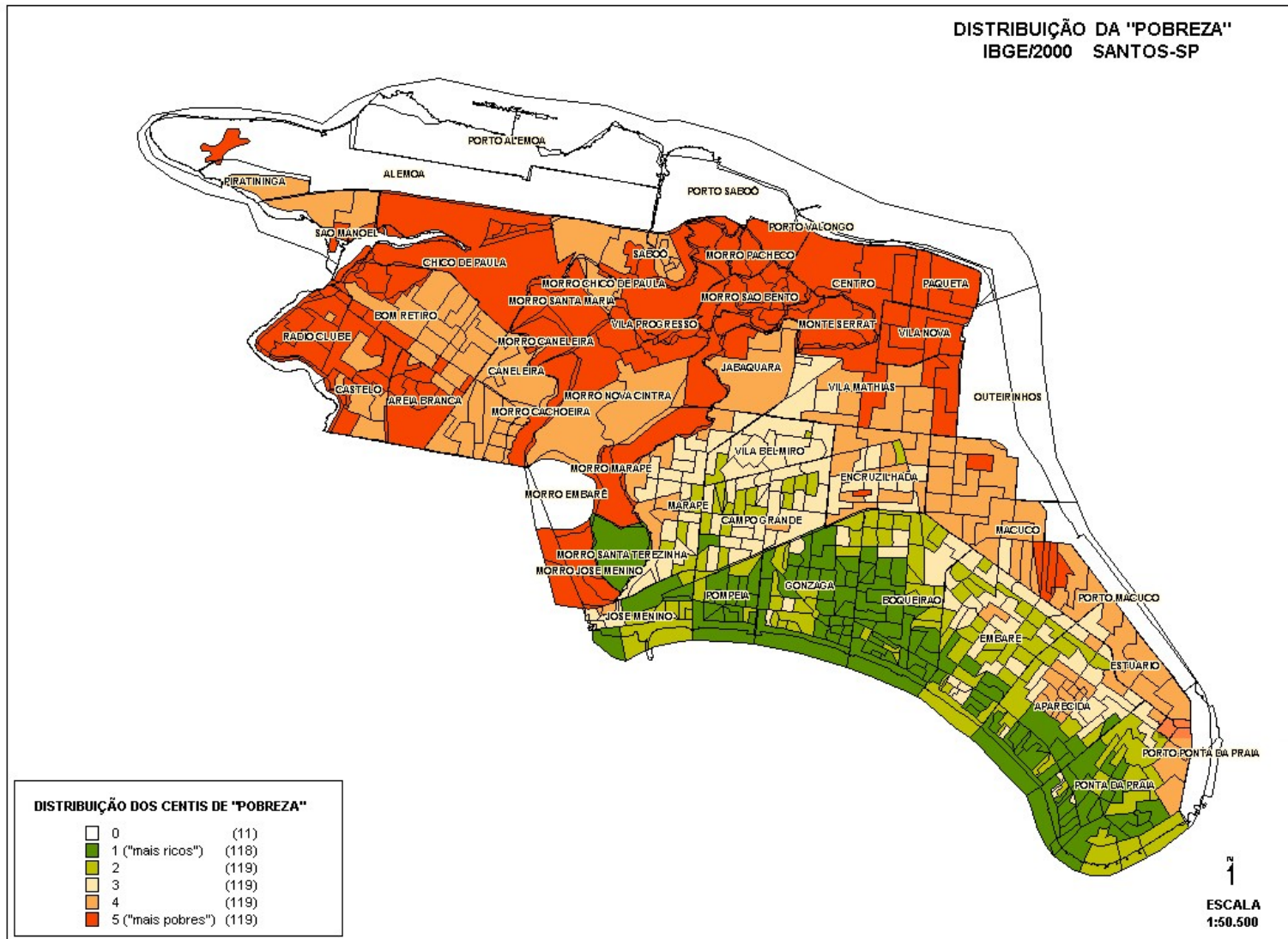
Distribuição dos Setores Censitários Segundo o Quintil de Desorganização Social e Pobreza

		Quintil de Desorganização Social					Total
		1	2	3	4	5	
Quintil de pobreza	1	74 12.5	31 5.24	12 2.03	1 0.17	0 0	118 19.93
	2	31 5.24	51 8.61	30 5.07	6 1.01	1 0.17	119 20.1
	3	11 1.86	31 5.24	46 7.77	27 4.56	4 0.68	119 20.1
	4	2 0.34	5 0.84	30 5.07	61 10.3	21 3.55	119 20.1
	5	1 0.17	0 0	1 0.17	23 3.89	92 15.54	117 19.76
Total		119 20.1	118 19.93	119 20.1	118 19.93	118 19.93	592 100

Os mapas 2.1 e 2.2 apresentam a distribuição espacial da pobreza e da desorganização social por setor censitário. Os resultados feitos acima com base nas informações da tabela 2.5 podem ser claramente visualizados: há apenas alguns poucos pontos de desordem incrustados nas áreas de maior renda (BNH e áreas da Orla) e alguns poucos setores organizados incrustados nas áreas pobres da cidade (veja as áreas verdes dos bairros da Zona Noroeste). A que tipo de conclusão esses resultados nos levam? Seriam esses resultados uma confirmação da hipótese de que ao se enfrentar o problema da pobreza será possível ‘resolver’ o problema da desorganização?



Mapa 2.1



Mapa 2.2

2.2 Análise da Correlação entre Pobreza e Desorganização Social

O estudo não permite testar diretamente uma hipótese tão abrangente sobre as causas da desorganização social como a formulada na seção anterior. Precisariamos para tanto de dados com uma estrutura longitudinal, que permitissem observar se variações na pobreza em um momento anterior do tempo *causam*, posteriormente, variações na desorganização. No entanto, os dados disponíveis permitem alguns comentários sobre a relação entre pobreza e desigualdade que serão importantes para o desenvolvimento da análise.

A primeira constatação é que existe uma forte correlação linear entre pobreza e desorganização social, como mostra o gráfico abaixo: quanto menor o nível de pobreza (valores positivos no fator pobreza indicam níveis menores de pobreza), menor a desorganização social, como anteriormente observado e representado no gráfico 2.1.

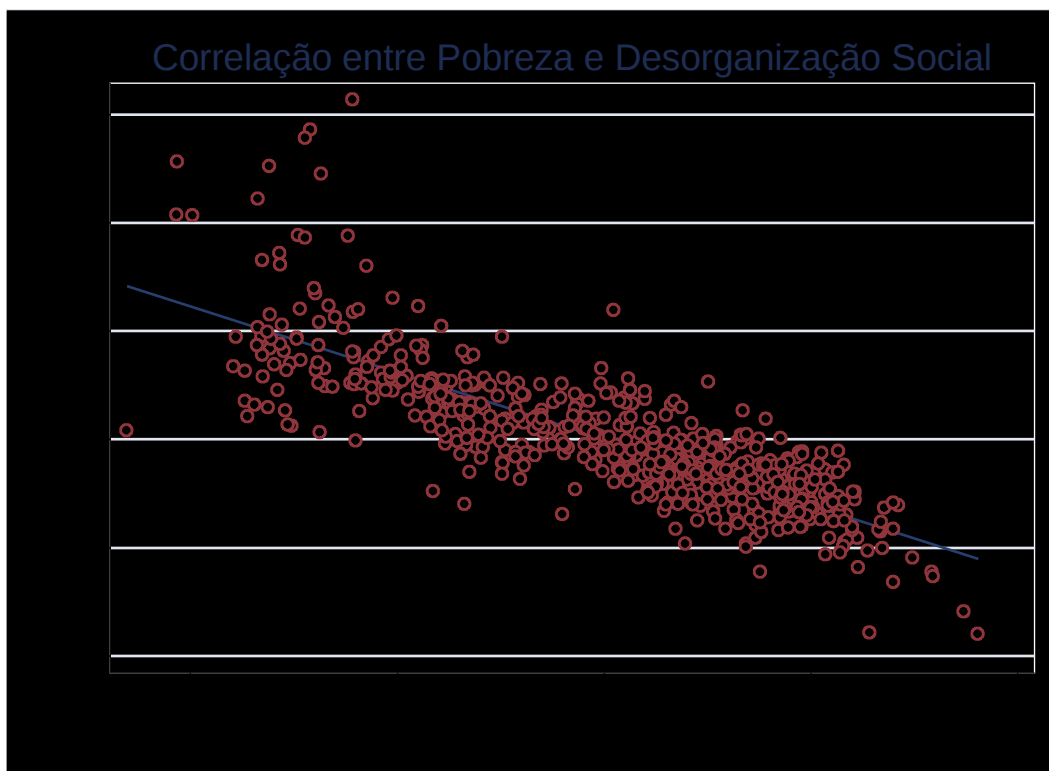


Gráfico 2.1

Um modelo de regressão simples em que a desorganização social é a variável dependente e a pobreza a variável independente confirma a hipótese de que a correlação entre essas variáveis é

estatisticamente significativa (resultados do modelo abaixo, estatística F), sendo que aproximadamente 66% ($R^2=0,66$) da variação da desorganização social está associada à variação da pobreza. O valor do coeficiente para a variável pobreza é significativo embora não tenha uma interpretação substantiva uma vez que as variáveis são fatores extraídos de uma análise de componentes principais (veja Box 2).

Tabela 2.6

Source	SS	df	MS	Number of obs = 592		
Model	625.230684	1	625.230684	F(1, 590) = 1148.40		
Residual	321.217397	590	.544436265	Prob > F = 0.0000		
Total	946.44808	591	1.60143499	R-squared = 0.6606		
				Adj R-squared = 0.6600		
				Root MSE = .73786		
Desorganiz.	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Pobreza	-.6121025	.0180625	-33.89	0.000	-.6475771	-.5766279
Constante	.0069913	.0303265	0.23	0.818	-.0525698	.0665523

Quando olhamos com mais cuidado o gráfico 2.1, é possível constatar que entre os setores mais pobres há muitos casos que apresentam níveis de desorganização social acima do que seria esperado, dado o seu nível de pobreza. Nos setores de maior renda ocorre o contrário: alguns setores apresentam um nível de desordem social *menor* do que seria esperado, dado os seu nível de riqueza. Isto sugere uma questão interessante: a pobreza parece funcionar como um catalisador da desordem e a riqueza como um solvente (veja o gráfico 2.2).

A análise dos resíduos do modelo de regressão (a diferença entre o valor observado para a variável desorganização social e o valor predito para esta variável com base no modelo de regressão) indica que, de fato, nos setores mais pobres da cidade, o nível de desorganização não é adequadamente explicado apenas pela pobreza (gráfico 2.3).

Duas conclusões importantes podem ser derivadas dessa análise: primeiro, a pobreza é importante para explicar a desorganização social. Segundo, há ‘alguma coisa’ na desorganização social que não está diretamente correlacionada à pobreza. Entre os setores mais pobres seria esperado um nível *menor* de desorganização social do que foi efetivamente observado. Essa ‘alguma coisa’ pode ter um impacto significativo sobre o crime e a desordem. É esse o tema do próximo capítulo.

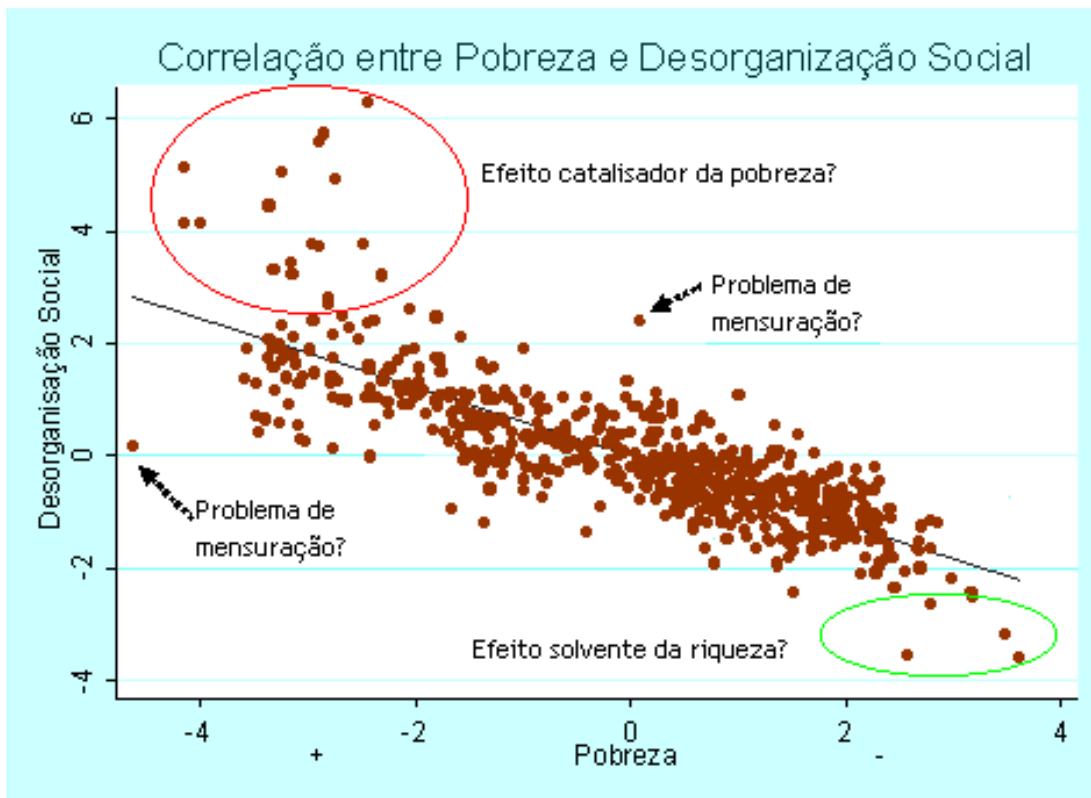


Gráfico 2.2

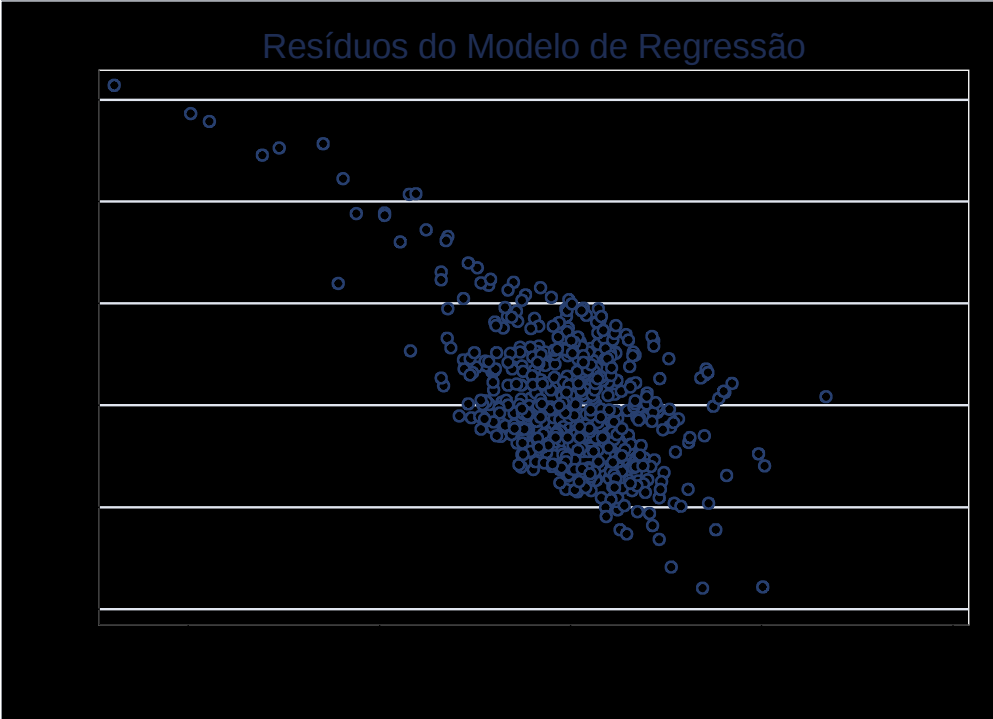


Gráfico 2.3

3.0 CRIME E DESORDEM

3.1 O crime

3.1.1 Evolução Longitudinal da violência Letal

O crime atingiu rápida e extensivamente a baixada santista a partir da década de 80. Entre (1981 e (1999 (o ano mais violento), a taxa de homicídio¹⁸ aumentou 257% nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (Gráfico 2.1). Apenas para que se tenha uma idéia comparativa, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro o aumento entre (1980 e (1995 (o ano mais violento para a RM do Rio) foi de 109%. No Município de Santos o aumento nesse período foi ligeiramente menor, de 213%. Se a cidade de Santos crescesse na mesma velocidade da taxa de homicídio dos dezoito anos entre 1981 e 1999, a população da cidade passaria dos atuais 418 mil para quase 1 milhão e trezentos mil em 2025.

Evolução da taxa de mortalidade por agressão (1981=100)

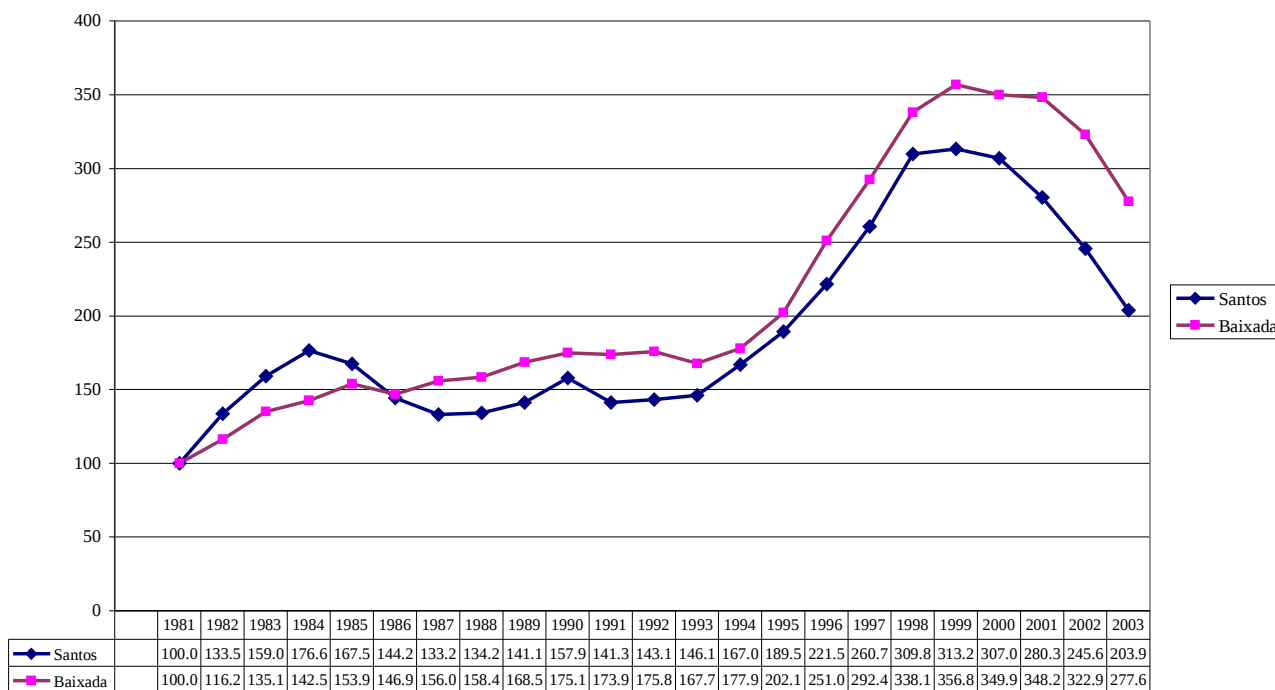


Gráfico 3.1

¹⁸ As taxas de homicídio foram diretamente computadas dos dados do DATASUS e da Fundação SEADE. Médias móveis trienais foram utilizadas em todas as séries temporais apresentadas nesse capítulo.

Embora tenha ocorrido a partir de 1999 uma redução nas taxas de homicídios por 100 mil habitantes na RMBS, esta se encontra em um patamar ainda muito elevado de violência. No Brasil (dados da SENASP¹⁹ de 2002), apenas as Regiões Metropolitanas de Vitória (80,4), Recife (69,4), São Paulo (58,1) e Rio de Janeiro (60,2) apresentam taxas mais elevadas. Outro dado importante para entendermos a dinâmica da violência letal no município é apresentado na tabela 3.1. Embora com dois anos com dois anos apenas não seja possível falar de tendência, é possível constatar que a diminuição na taxa de homicídios em Santos foi menor do que a que ocorreu no Estado de São Paulo e mesmo na Região Metropolitana da Baixada.

Tabela 3.1

Evolução da Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes no Estado de São Paulo, Na RM da Baixada Santista e no Município de Santos (2003-04)

	2003	2004	Dif
Total do Estado de São Paulo	35,78	28,4	-7,38
Região Metropolitana da Baixada Santista	39,77	25,43	-14,34
Santos	20,85	16,77	-4,08

Fonte: Fundação SEADE

Os municípios da baixada apresentam um comportamento muito semelhante das taxas de homicídio. O gráfico 2.2 mostra que o crescimento iniciado em meados da década de 80 foi mais fraco em Santos do que nos demais municípios da baixada, o que pode ser explicado pela diferença na composição etária da população. Cubatão é o único município que não segue a tendência de queda nas taxas de homicídio observadas a partir de (1997-98 em todos os demais municípios da baixada.

¹⁹ Veja a indicação dos sites de interesse no final do relatório.

Taxas de Mortalidade por Agressão (Taxas por cem mil habitantes)

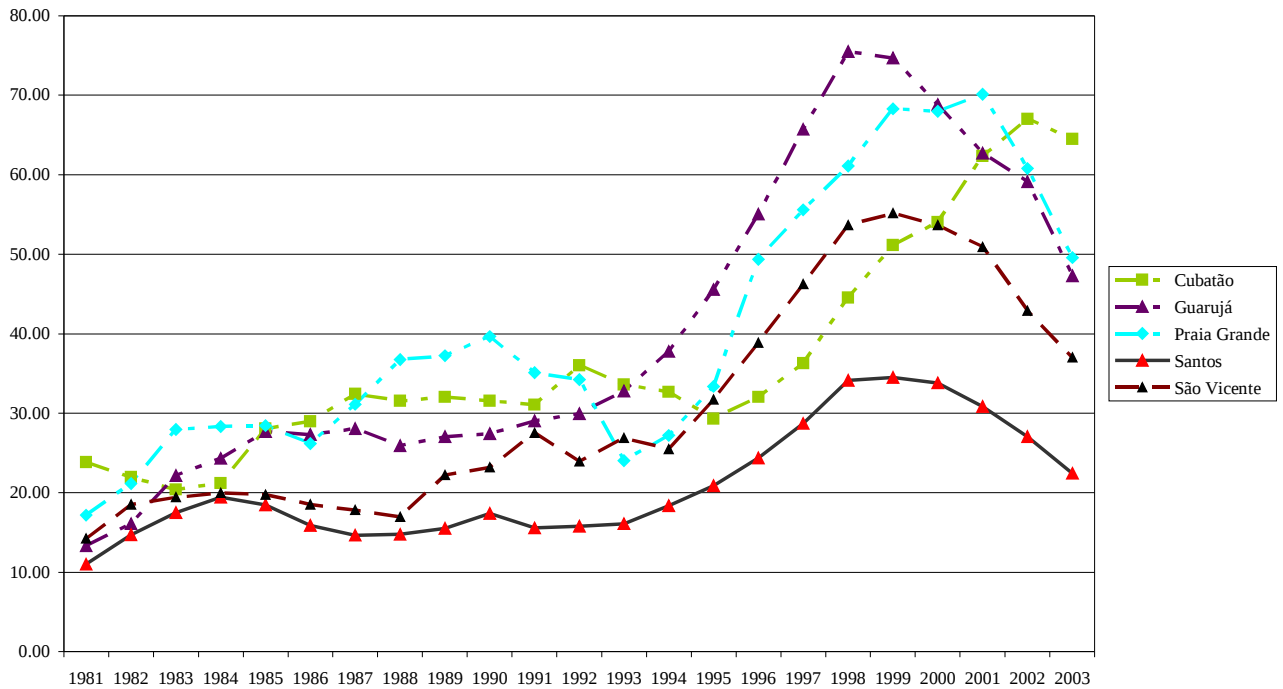


Gráfico 3.2

Nos últimos cinco anos, 3.062 mil pessoas foram vítimas de homicídio na Baixada Santista, sendo 617 no município de Santos (Gráfico 2.3). Esses dados simples ajudam a entender duas dimensões importantes do problema. Em primeiro lugar, oferecem uma medida objetiva do quanto a violência agride o potencial econômico da Região e a qualidade de vida da população. Em segundo lugar, sinalizam a necessidade de ampliar os gastos públicos e privados em intervenções com vistas a reduzir o impacto da violência letal. No Município da Santos morreram de forma violenta nos últimos cinco anos 123 pessoas por ano em média. Jovens do sexo masculino de baixa renda e escolaridade respondem por mais da metade dessas vítimas.

Mortalidade por Causas Externas (Causas X85 a Y09)

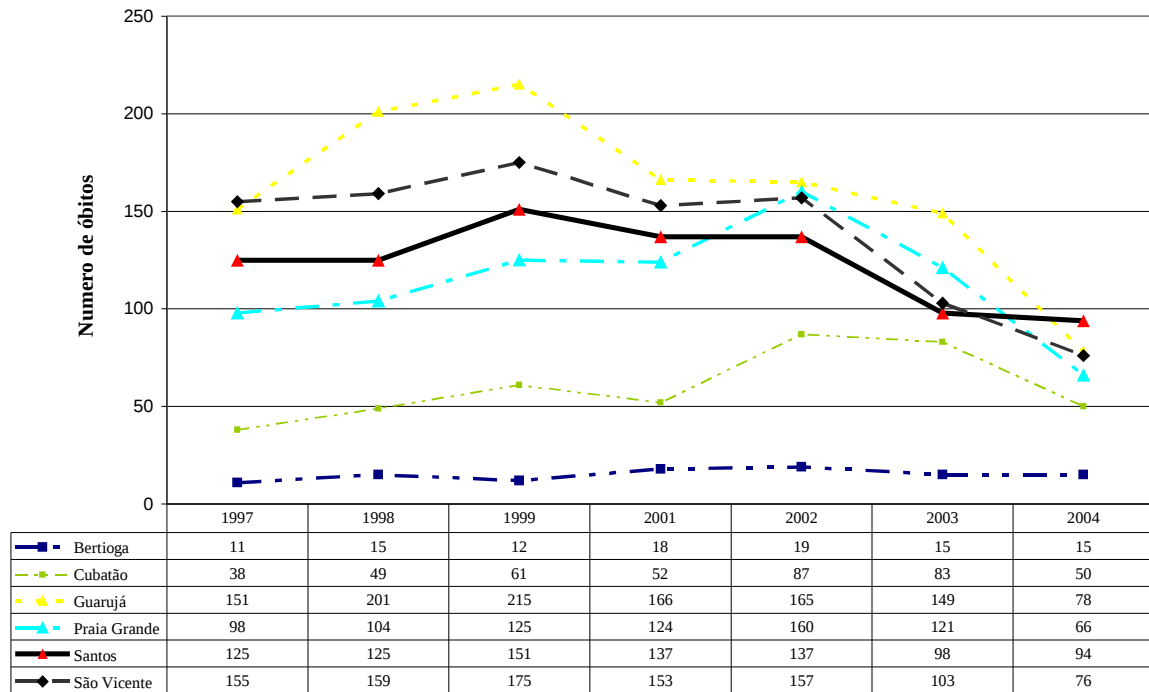


Gráfico 3.3

Para que se tenha uma idéia do que a violência letal significa em termos de anos perdidos por morte prematura (a renda potencial que seria aferida se as vítimas tivessem trabalhado durante a toda a sua vida), atualizamos as estimativas de custo produzidas pesquisa do ISER de (1995 com base em uma metodologia desenvolvida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁰ (tabela 2.2). O custo anual das 123 mortes violentas no município é de aproximadamente 10 milhões e 749 mil Reais. Essa é uma estimativa incompleta do custo da violência no município uma vez que não inclui o custo dos anos perdidos por incapacidade, os gastos com o atendimento médico das vítimas, os gastos com o sistema de segurança e justiça, as perdas diretas com o crime (valor dos bens roubados e furtados) e os custos indiretos sobre os ativos imobiliários e o crescimento econômico. Nesse sentido, o custo das mortes prematuras isoladamente não permite avaliar se o gasto público com a prevenção ao crime está abaixo do ponto ótimo, mas dá uma estimativa mínima de quanto a sociedade santista perde com os níveis atuais de violência letal.

²⁰ Londoño, Gaviria e Guerrero (2000).

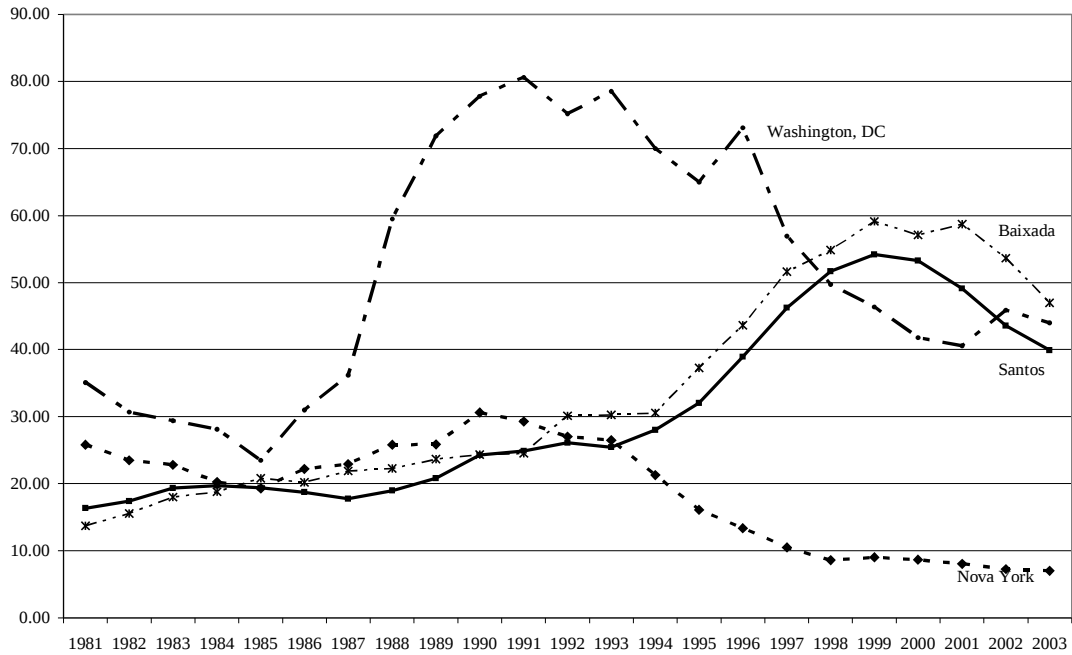
Tabela 3.2

<u>Estimativa do Custo dos Anos Perdidos por Morte Prematura</u>		
Custo para Vítimas do sexo masculino ¹	R\$	92,778.31
Custo para Vítimas do sexo feminino ¹	R\$	15,874.60
Média Anual (últimos cinco anos)		123
Homens		114
Mulheres		9
Custo anual dos anos perdidos por morte prematura em Santos	R\$	<u>10,749,591.12</u>

(1) Fonte para a estimativas: estudo ISER de 1995 com valores corrigidos pelo IPCA acumulado entre 1996 e 2005 (IPEA - DATA)

Avaliamos que essas informações são importantes para o desenho de programas de intervenção e no capítulo sobre as respostas ao crime e à violência iremos apresentar algumas experiências internacionais que indicam caminhos interessantes para a prevenção e o controle do homicídio. Algumas idéias simples, já testadas e avaliadas, podem funcionar para reduzir o número de homicídios em Santos, como reduziram em outros lugares do Brasil e do mundo. No início da década de 80, por exemplo, Nova York e Washington eram mais violentas do que Santos e a Baixada. Nova York tinha uma taxa de homicídios que era duas vezes a taxa de Santos e Washington três vezes (Gráfico 2.4). Duas décadas depois, Santos tem uma taxa de homicídios que é três vezes a taxa de Nova York e embora Washington continue mais violenta, a distância com relação a Santos diminuiu e a taxa de homicídios é atualmente duas vezes a taxa de Santos. Washington chegou a ter uma taxa de 80 por 100 mil habitantes e hoje apresenta uma taxa de 44 por 100 mil, abaixo da média dos municípios da Baixada. Se a tendência de queda nas taxas de homicídio observada nos últimos cinco anos em Santos (-10,1%) e na Baixada (-5,93%) for mantida inalterada seriam necessários oito anos para que Santos atingisse o mesmo nível de violência de Nova York em 2003 e 25 anos para a Baixada atingir essa meta (Gráfico 2.5).

Homicídios (Taxa por 100 mil habitantes)



Observação: Foi utilizada um média móvel trienal para as cidades brasileiras.

Gráfico 3.4

Projeções das taxas de homicídio com base na tendência dos últimos cinco anos

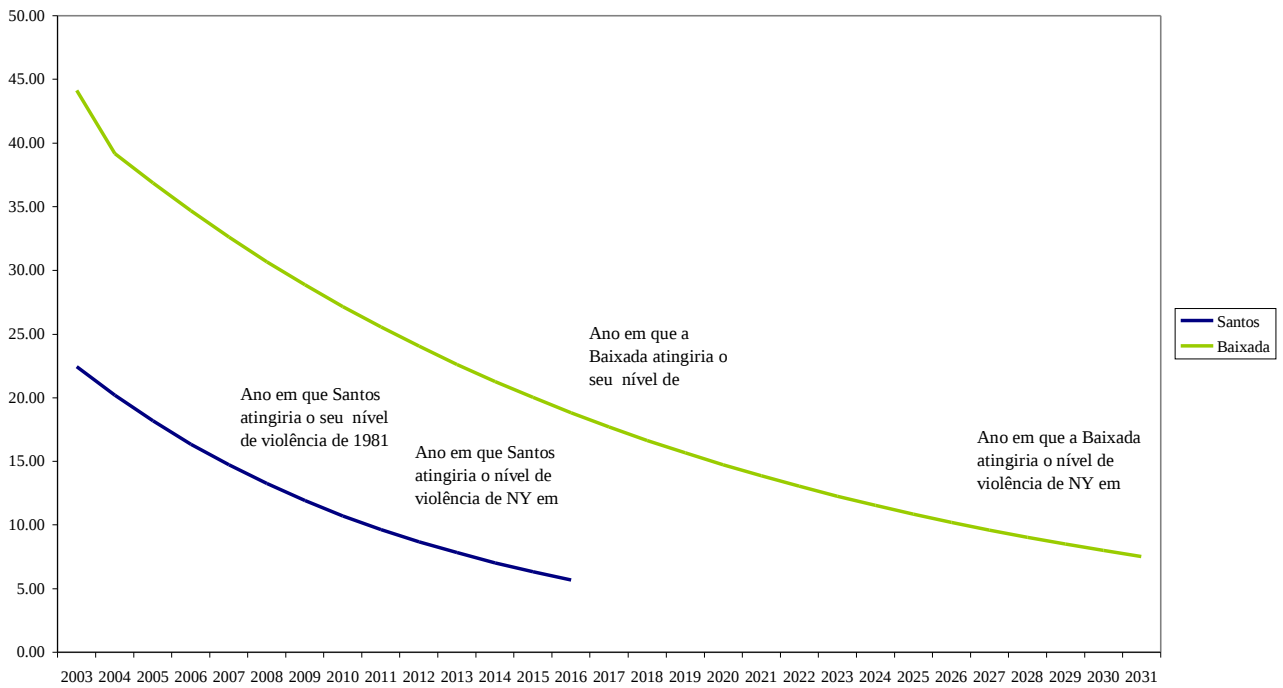


Gráfico 3.5

As informações disponíveis sobre os homicídios permitem traçar um perfil das vítimas, dos meios utilizados e dos locais onde esses ocorrem, o que é muito importante para o desenho de políticas públicas de prevenção e controle desse grave problema público²¹. A epidemia da violência na Baixada vitima, sobretudo os mais jovens, no início de sua vida produtiva: 70% das vítimas de homicídio em 2003 tinham entre 15 e 34 anos. Sabemos ainda que os homens estão desproporcionalmente representados entre as vítimas, no mesmo ano 92% das vítimas nessa faixa etária eram do sexo masculino. A arma de fogo é o meio utilizado em 84 % dos homicídios e é possível observar ainda uma significativa concentração espacial dos homicídios em certos municípios e em áreas específicas desses municípios (DATASUS).

Embora a taxa de elucidação dos homicídios seja relativamente baixa, existem estudos que mostram que uma parte significativa dos casos de homicídio está relacionada ao tráfico de drogas²². A análise da distribuição dos homicídios em Santos mostra uma dinâmica comum a de outros municípios do Brasil com altos níveis de violência. A tabela 3.3 a seguir apresenta os resultados de um modelo de regressão por mínimos quadrados cuja variável dependente é o número de homicídios nos setores censitários e as variáveis independentes são o número de ocorrências por tráfico de drogas e por porte de entorpecente nos anos de 2003 e 2004.

Tabela 3.3: Resultados do Modelo de Regressão por OLS para a o Homicídio

Source	SS	df	MS	Number of obs = 559		
Model	51.8321784	2	25.9160892	F(2, 556)	=	86.15
Residual	167.259056	556	.30082564	Prob > F	=	0.0000
Total	2(19.091234	558	.392636621	R-squared	=	0.2366
				Adj R-squared	=	0.2338
				Root MSE	=	.54848

homic	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
entorp	.0441774	.0117647	3.76	0.000	.0210688	.0672861
traffic	.2147618	.0244383	8.79	0.000	.1667592	.2627645
_cons	.0868045	.0251541	3.45	0.001	.0373958	.1362132

Tanto o número de casos de tráficos de drogas quanto o número de casos de posse de entorpecentes estão positivamente relacionados com o homicídio no nível do setor censitário. É

²¹ Há vários trabalhos publicados sobre o homicídio em cidades e regiões e cidades do Brasil que são particularmente importantes para a compreensão dos fatores de risco e da distribuição espacial do fenômeno: Gawryszewski, , Kahn, e Mello Jorge (2005);

²² Sobre a conexão entre tráfico de drogas, violência letal e disponibilidade de armas de fogo ver: Donouhue e Leviit (1998).

interessante notar que esse tipo de modelo permite considerar o efeito da posse de entorpecentes, controlando-se pelo volume de tráfico no setor. A hipótese discutida no item 1 sobre o impacto do consumo de drogas encontra nesse resultado uma evidência empírica favorável. A posse de entorpecentes tem um efeito positivo e significativo sobre o homicídio que é independente do tráfico. A inspeção visual dos mapas 3.1 e 3.2 corrobora a hipótese de que há uma correlação espacial entre esses crimes.

Embora a presença do tráfico de drogas seja muito importante para entender porque certas áreas são mais violentas do que outras, há muitos casos de homicídios produzidos por conflitos interpessoais e nesses casos, o álcool é um fator de risco a ser considerado. Nosso estudo não levantou dados específicos sobre a presença de álcool no sangue das vítimas de homicídio, mas é possível estabelecer essa correlação indiretamente com base na distribuição espacial dos pontos de venda de drogas e álcool (coletados nas entrevistas com os líderes comunitários e agentes de segurança pública) e os casos de homicídio, o que faremos no item 3.3.

Dada a alta concentração social e espacial do homicídio é inútil esperar que a adoção de políticas sociais não focalizadas possa acarretar uma diminuição significativa do número de homicídios. Há evidências de que os homicídios concentram-se nas áreas mais pobres e vitimam desproporcionalmente as pessoas não-brancas de baixa escolaridade. Não é apropriado, no entanto, derivar desses fatos o argumento de que ao se reduzir a pobreza ou as diferenças raciais será possível reduzir o número de homicídios. Esse tipo de argumento pode conduzir a um desperdício irresponsável de vidas, uma vez que o horizonte de prazo para a redução da pobreza, da baixa escolaridade ou das diferenças raciais não se coaduna com o caráter epidêmico da violência letal em certos grupos sociais e étnicos.

É possível fazer uma grande diferença e reduzir significativamente o número de homicídios se focalizarmos as intervenções nos indivíduos e grupos que são mais vulneráveis, nas áreas específicas que apresentam altas taxas de homicídios e se os fatores de risco associados à violência letal forem adequadamente identificados. As informações disponíveis nos levam a eleger os seguintes alvos prioritários para a intervenção:

1. Os grupos demográficos mais vulneráveis. Os jovens entre 15 e 24 anos do sexo masculino, de baixa renda e escolaridade encontram-se desproporcionalmente representados entre as vítimas. O desafio para qualquer política de redução do homicídio é o fato de que nessa fase do ciclo de vida, entre os 15 e os 24 anos, muitos jovens já iniciaram suas atividades criminais

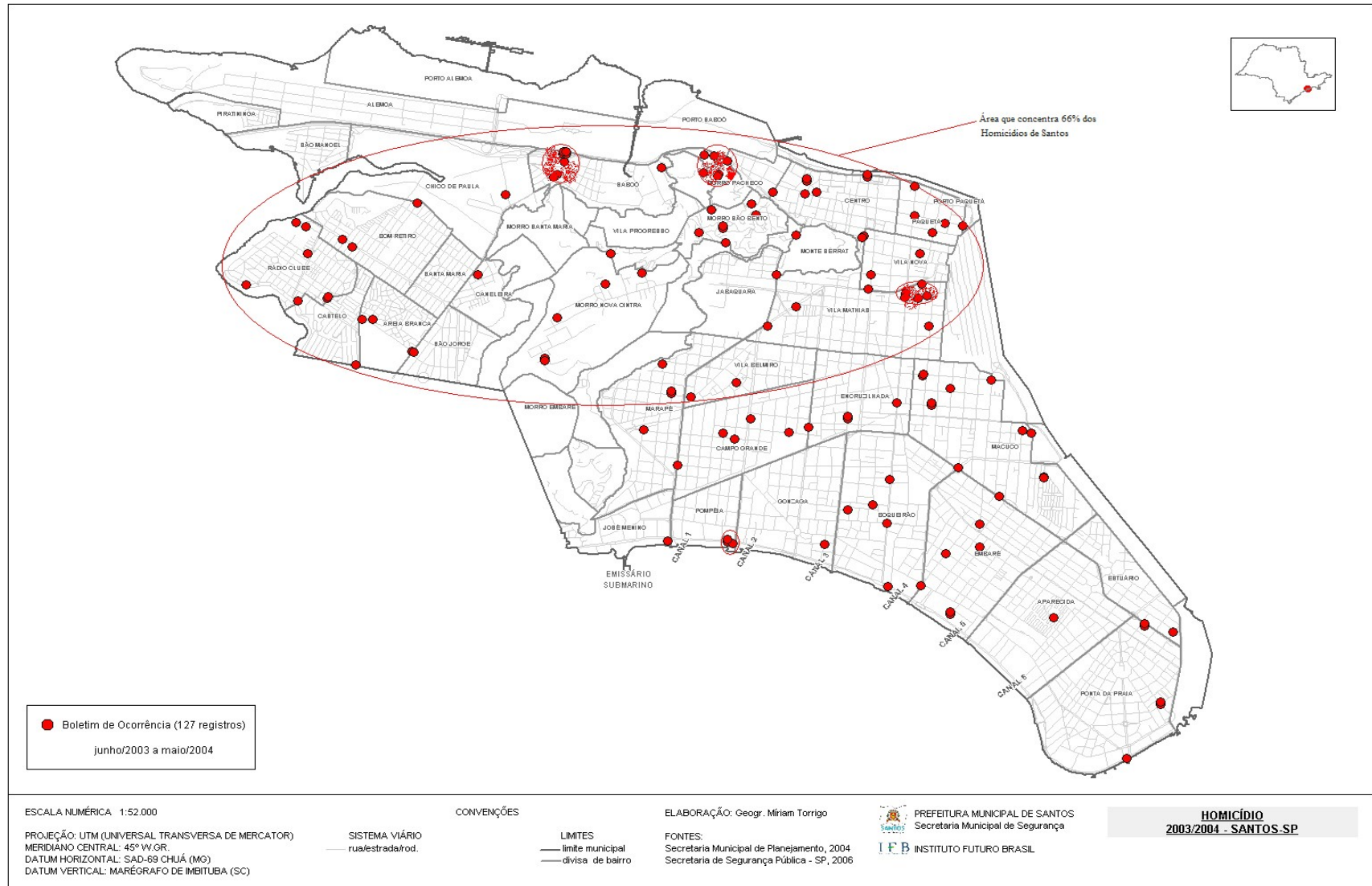
ou perderam seus vínculos com a família, a escola ou mesmo com grupos de amigos não ligados a delinquência e ao crime. As medidas que têm como foco os jovens nesse grupo permitem apenas diminuir a vulnerabilidade imediata desses jovens, afastando-os das situações de risco as quais se encontram expostos, sendo que as medidas verdadeiramente preventivas devem ser, portanto, dirigidas para as crianças e adolescentes na faixa de 0 a 14.

2. Os pontos sensíveis da cidade. O município tem claramente alguns pontos sensíveis como a zona Noroeste, a Região Central e a Região do Mercado Municipal. Essas formam um *cluster* de alta prevalência de homicídios. É possível priorizar, portanto, as intervenções dirigidas para as áreas mais afetadas do município.
3. Os fatores de risco como armas, drogas e álcool. Esses fatores não devem ser vistos como causas dos homicídios, mas estão fortemente associados à sua ocorrência. Tanto a abordagem ecológica que utilizamos quanto as intervenções na área da saúde pública permitem levar em conta esses *fatores de risco* no desenho das intervenções. É importante que se reconheça que não há um mecanismo causal explícito que liga esses fatores à ocorrência de homicídios. As armas estão nos lares da Suíça em maior proporção do que em qualquer outro país da Europa, o álcool está na vida dos chilenos em maior quantidade do que na de outros latino-americanos e finalmente as drogas estão nos cafés de Amsterdã como em nenhum outro lugar do mundo. Nem por isso a Suíça, a Holanda e o Chile são mais violentos do que seus vizinhos. No entanto, o fato de que existe uma ocorrência simultânea no tempo e espaço entre esses fatores e os homicídios (e isso ocorre em Santos como iremos demonstrar) oferece uma pista importante para as políticas públicas: controlando-se a presença desses fatores será possível *esperar* uma redução no número de homicídios.

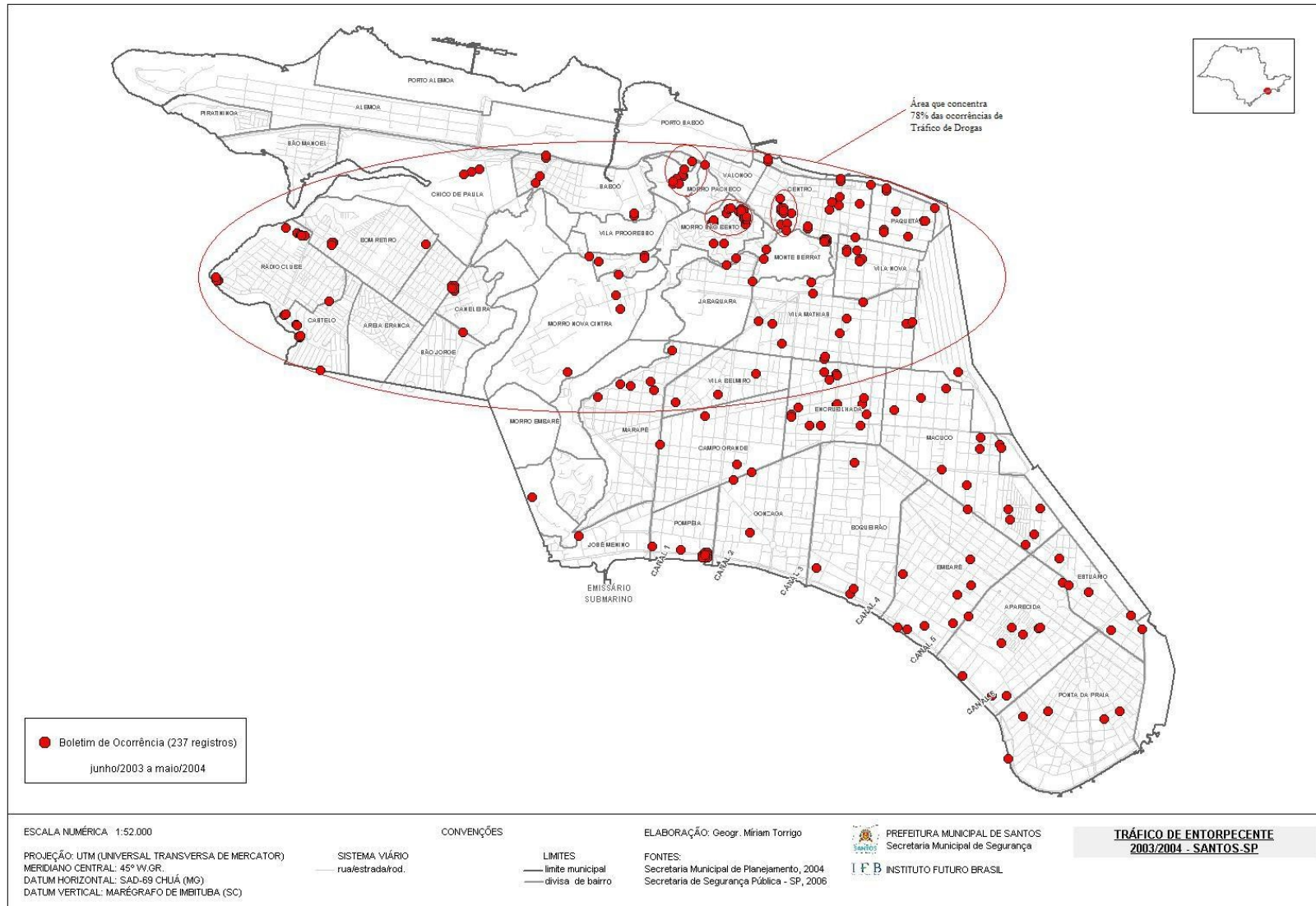
Definidos os alvos das políticas temos que pensar sobre os meios institucionais e políticos necessários para a execução dessas intervenções. A primeira constatação é que o governo sozinho, em qualquer nível, não é capaz de resolver um problema dessa magnitude. Nenhuma intervenção será sustentável sem o apoio da sociedade e das comunidades mais afetadas pela criminalidade violenta. O apelo simples à autoridade é inócuo. Para que as intervenções tenham alguma chance de sucesso será preciso contar com o apoio das Igrejas, das organizações não governamentais, e das lideranças locais. O segundo aspecto importante diz respeito à necessidade de fortes articulações intergovernamentais no processo de concepção e implementação das políticas de prevenção e controle dos homicídios. O governo local é muito importante nesse processo, uma vez que o sistema educacional, o sistema de

saúde e as políticas urbanas desempenham um papel central nas intervenções. Por fim, as políticas nessa área demandam o uso intensivo de informações ao longo de todo o processo de desenho e implementação das políticas.

Na parte final do diagnóstico apresentamos um conjunto de programas de prevenção ao homicídio derivado das análises realizadas acima.



Mapa 3.1



Mapa 3.2

3.1.2 Violência e Crimes não Letais

A Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo divulga regularmente boletins de análise criminal com estudos aprofundados sobre as características e a distribuição espacial dos crimes nos municípios do estado, como Santos, cujas delegacias de Polícia Civil estão ligadas ao INFOCRIM (sistema informatizado de registro de ocorrência). Portanto, nessa seção não iremos repetir análises já realizadas e disponíveis sobre o assunto, mas apenas detalhar como foi feita a utilização dos dados do INFOCRIM no presente diagnóstico e apresentar alguns mapas e análises mais gerais sobre o problema.

A base de ocorrências do INFOCRIM a qual tivemos acesso traz as ocorrências dos anos de 2003 e 2004. Os resultados estão sumariados na tabela 3.4 a seguir. A redução do número de crimes é significativa em 10 dos 16 crimes considerados. Além do homicídio, outros crimes de maior gravidade também apresentaram redução nesses dois anos, principalmente roubo e lesão corporal dolosa. Embora com dois anos apenas não seja possível falar de tendência, é possível constatar que esse movimento acompanha a tendência de redução no número de crimes violentos observada nos últimos cinco anos em todo o estado de São Paulo.

Há um número alto de ocorrências relacionadas às drogas no município: nos últimos dois anos foram 226 casos de tráfico e 474 casos relacionados ao uso de entorpecentes. Outra evidência da presença das drogas e dos grupos envolvidos com a sua distribuição pode ser encontrada na tabela 3.5, que apresenta o número de ataques contra autoridades e instituições públicas ocorridos entre maio e julho de 2006 durante a onda de ataques ocorridos em vários municípios do estado. A baixada foi um dos epicentros da onda de violência deflagrada por grupos criminosos, sendo que os municípios do Guarujá e Santos apresentam as maiores incidências de casos com 23 e 10 ataques respectivamente.

A análise da distribuição espacial dos crimes revela ainda que há diferenças significativas na distribuição dos crimes contra o patrimônio, relacionados às drogas e os crimes contra a pessoa. Como já observado, os mapas 3.1 e 3.2 indicam que aproximadamente 66% dos homicídios e 78% das ocorrências de tráfico ocorrem no Centro, nos morros e na zona Noroeste da cidade. Fora dessa região, há apenas um *hotspot* de tráfico: o Canal 2 que é também um *hotspot* de lesão corporal, furto e roubo de veículo, uso de entorpecentes e furto e roubo de residência (mapa 3.5).

Tabela 3.4

Número de Ocorrências segundo a Natureza (2003-04)

Nome da Variável no Banco	Descrição	2003	% sobre o total	2004	% sobre o total	Varição 2003-04
Furto e Roubo						
<i>furtoestab</i>	Furto Estabelecimento comercial	606	10.5%	614	11.4%	1%
<i>furtos</i>	Furto Residência	325	5.6%	299	5.6%	-8%
<i>furtotrans</i>	Furto Transeunte	494	8.6%	570	10.6%	15%
<i>furtoveic</i>	Furto Veículo	730	12.7%	713	13.3%	-2%
<i>roubestab</i>	Roubo estabelecimento comercial	299	5.2%	144	2.7%	-52%
<i>roubores</i>	Roubo residência	35	0.6%	28	0.5%	-20%
<i>roubtrans</i>	Roubo transeunte	1,021	17.7%	1,117	20.8%	9%
<i>roubveic</i>	Roubo veículo	203	3.5%	141	2.6%	-31%
Drogas e Armas						
<i>armas</i>	Porte ilegal de arma	4	0.1%	93	1.7%	
<i>entorp</i>	Entorpecente (uso)	220	3.8%	254	4.7%	15%
<i>traffic</i>	Tráfico de drogas	122	2.1%	104	1.9%	-15%
Homicídios e Lesões						
<i>homicdol</i>	Homicídio consumado	27	0.5%	16	0.3%	-41%
<i>homictent</i>	Homicídio Tentado	50	0.9%	25	0.5%	-50%
<i>homiculpa</i>	Homicídio Culposo	2	0.0%	2	0.0%	0%
<i>lesao_vias</i>	Lesão corporal	1,333	23.2%	1,098	20.5%	-18%
<i>lesaoculpa</i>	Lesão corporal culposa	98	1.7%	46	0.9%	-53%
Total		5,757	100	5,369	100	-7%

Fonte: INFOCRIM

Tabela 3.5

Ataques realizados contra autoridades e instituições públicas nos meses de maio a julho de 2006

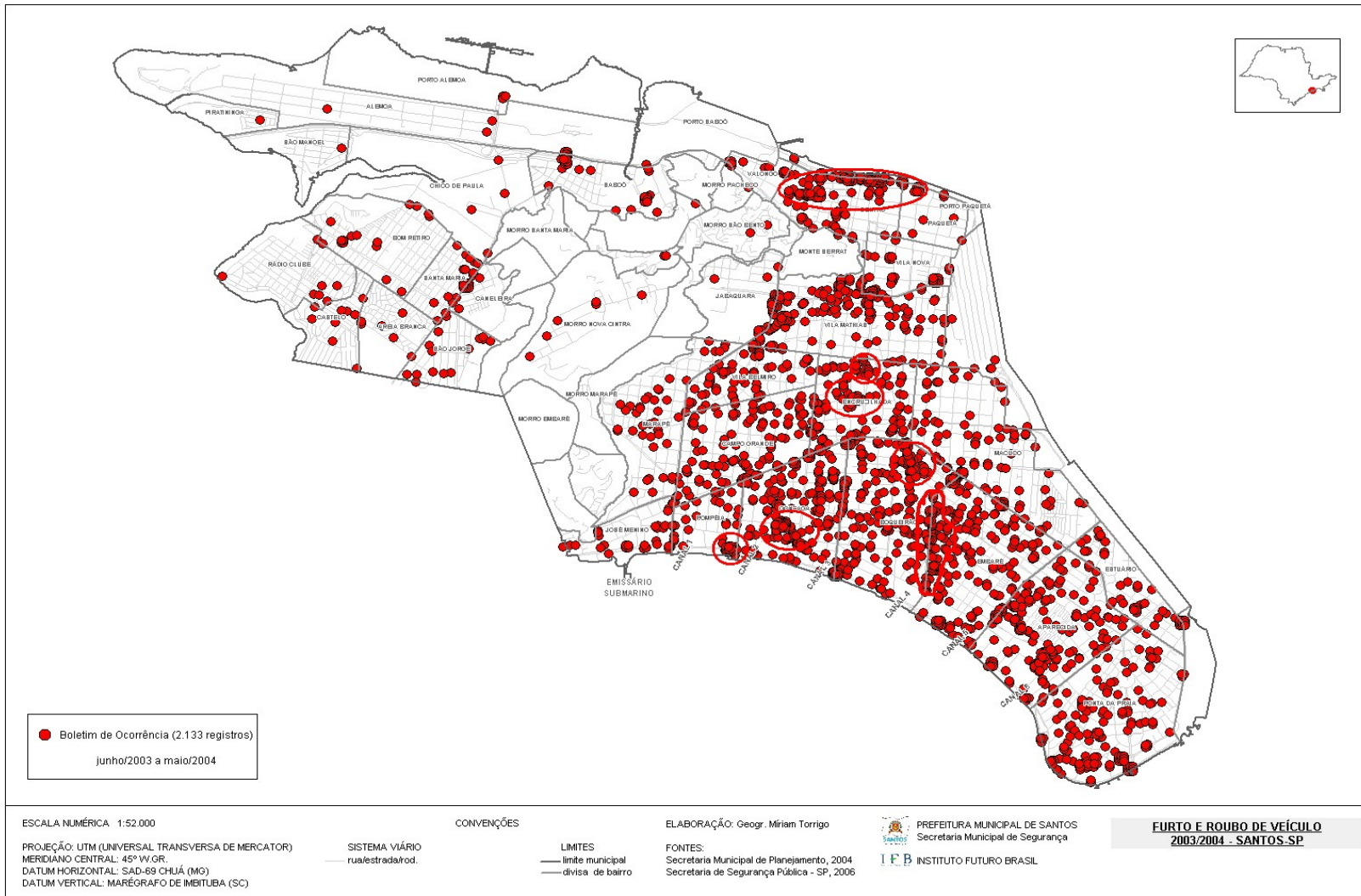
Município	Maio	Julho	Total	%
GUARUJÁ	14	9	23	46%
SANTOS	5	5	10	20%
SÃO VICENTE	2	8	10	20%
PRAIA GRANDE	4	1	5	10%
BERTIOGA	1	0	1	2%
CUBATÃO	1	0	1	2%
TOTAL	27	23	50	100%

Fonte: SSP-SP

O Centro é também um *hotspot* de roubo e furto de autos como indica o mapa 3.3, mas esse tipo de crime distribui-se por toda a cidade com alguns pontos de concentração (indicados com uma elipse vermelha) também nas zonas residências de maior renda, como o Gonzaga, a avenida do Canal 4 (Boqueirão) e no bairro Encruzilhada. O roubo e furto de residência apresenta, como é padrão nas cidades brasileiras, uma concentração maior nas áreas de maior renda: Gonzaga, Encruzilhada, áreas próximas ao conjunto BNH são *hotspots* desse crime, sendo ainda que este é o único crime que apresenta um *hotspot* no bairro da Ponta da Praia (mapa 3.6).

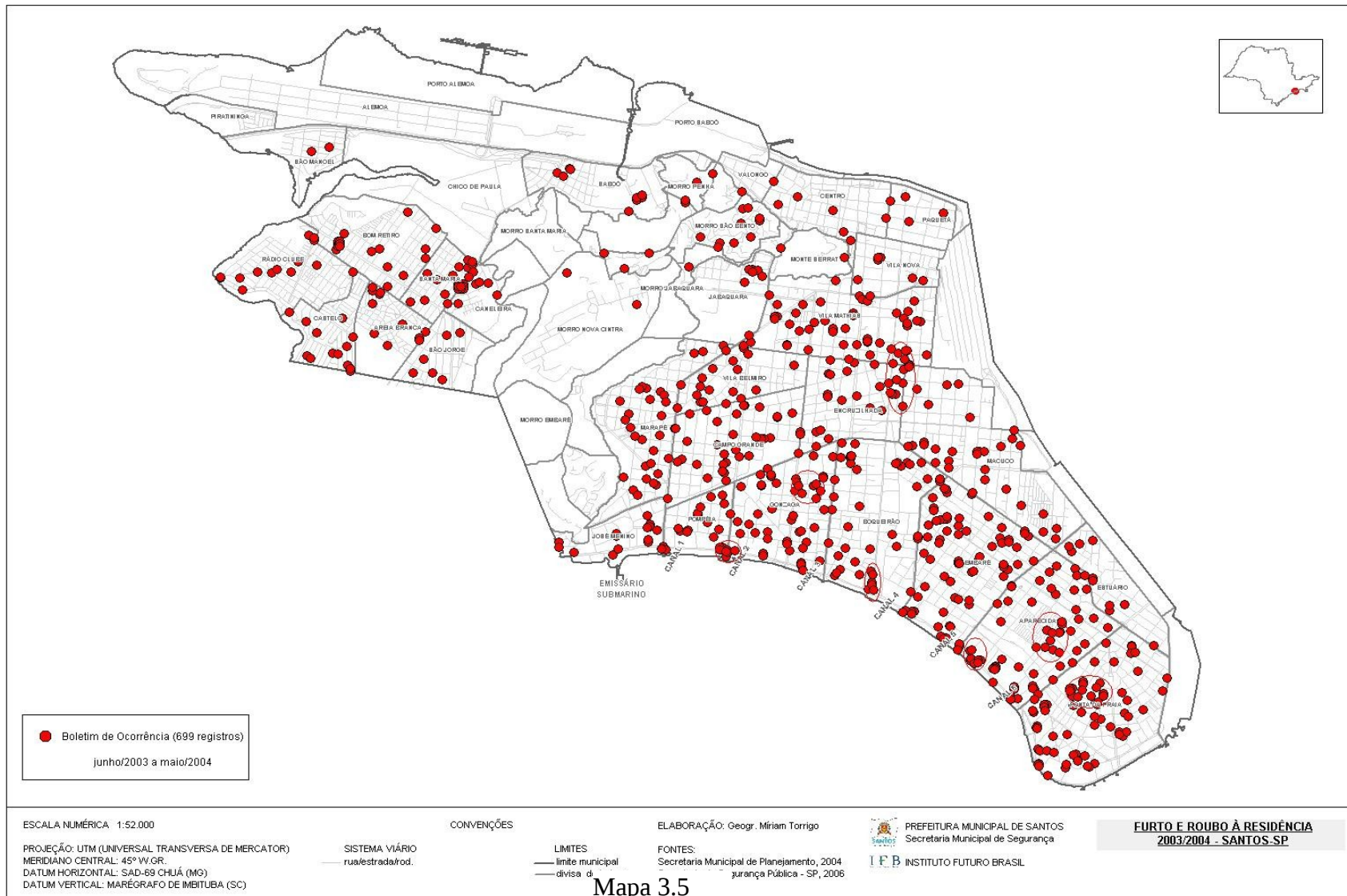
As ocorrências da Guarda Municipal ainda não foram integralmente informatizadas, não obstante, conseguimos georeferenciar 334 ocorrências registradas entre janeiro de 2005 a dezembro de 2006 (total disponível para consulta em meio magnético). A GM desenvolveu um novo modelo de formulário e adquiriu recentemente um sistema informatizado para o armazenamento dos dados de ocorrências, o que certamente acarretará uma melhoria na qualidade das informações provenientes dessa fonte e permitirá inclusive o uso dessas informações para o planejamento de operações e de programas de intervenção. O mapa 3.7 mostra que as ocorrências da guarda concentram-se principalmente na área da Orla. Essa distribuição basicamente reflete os critérios operacionais de alocação do efetivo da guarda e não a distribuição de crimes, como seria de se esperar, uma vez que a GM não atua sobre emergências criminais.

A análise espacial das ocorrências criminais revela que existe um habitat próprio para os crimes relacionados às drogas (tráfico e uso) - que é em larga medida comum ao homicídio e à violência não letal contra a pessoa – e outro, presente nas áreas de maior renda, que é propício à ocorrência de crimes contra o patrimônio. Sabemos como se distribuem na cidade os *hotspots* de diferentes crimes e isso é importante para definir o foco – espacial e ambiental – das intervenções. Mas o problema prático desse diagnóstico ainda não foi respondido: como o governo local pode contribuir para reduzir a ocorrência desses crimes? A nossa aposta é que uma grande atenção deve ser dada aos problemas de desordem que ocorrem nessas áreas, tema da próxima seção.



Mapa 3.3

Mapa 3.4



● Boletim de Ocorrência (699 registros)
junho/2003 a maio/2004

ESCALA NUMÉRICA 1:52.000
PROJEÇÃO: UTM (UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR)
MERIDIANO CENTRAL: 45° W.G.R.
DATUM HORIZONTAL: SAD-69 CHUÁ (MG)
DATUM VERTICAL: MARÉGRAFO DE IMBITUBA (SC)

SISTEMA VIÁRIO
— rua/estrada/rod.

CONVENÇÕES

LIMITES
— limite municipal
— divisa d

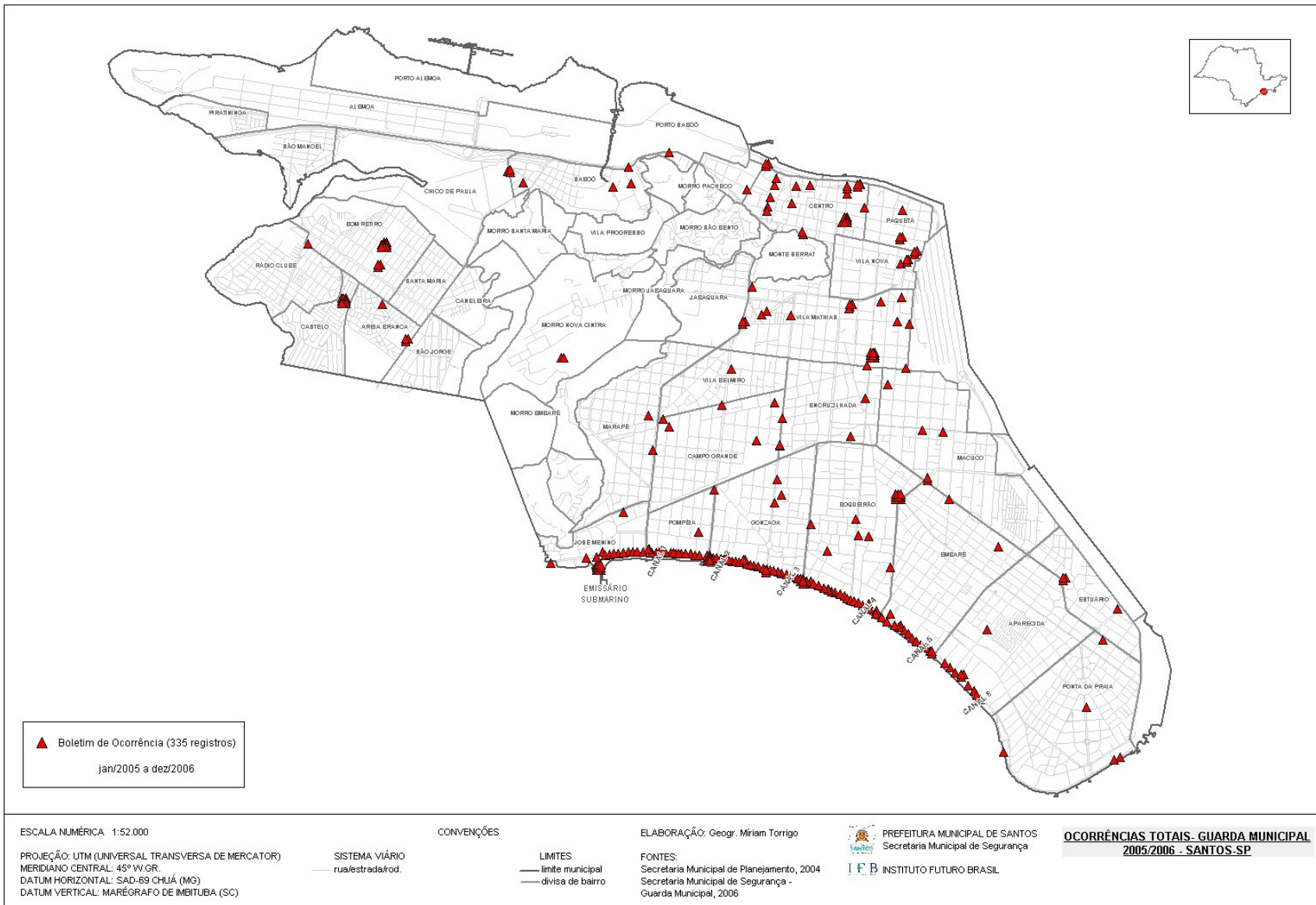
ELABORAÇÃO: Geogr. Miriam Torriço
FONTES: Secretaria Municipal de Planejamento, 2004
Segurança Pública - SP, 2006

Mapa 3.5

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS
Secretaria Municipal de Segurança
IFB INSTITUTO FUTURO BRASIL

FURTO E ROUBO À RESIDÊNCIA
2003/2004 - SANTOS-SP

Mapa 3.6



3.2 Desordem

3.2.1 A Conexão entre Desordem e Crime

O principal objetivo do presente diagnóstico é a análise de distribuição espacial da desordem social e física na cidade de Santos, uma vez que acreditamos que este é um importante fator ambiental relacionado à ocorrência de crimes. Dados oficiais, como os boletins de ocorrência da Polícia Civil, os registros do Sistema de Mortalidade e os boletins Guarda Municipal, analisados nas seções anteriores são fontes importantes para o diagnóstico, mas apresentam limitações quando o objetivo é justamente a mensuração de características ambientais dos locais onde os crimes ocorrem. Os métodos e os instrumentos de pesquisa desenvolvidos para a coleta de informações primárias no diagnóstico da segurança pública de Santos foram diretamente inspirados no PHDCN.

Duas classes de características ambientais foram mensuradas no âmbito deste estudo: i. desordem social e ii. desordem física. A desordem social e física nas grandes cidades é um tema relevante por conta de sua saliência visual e seu impacto nos padrões de uso dos espaços públicos e no mercado imobiliário. Surtos de desordem em uma certa área podem afastar usuários de parques, praças e outras áreas públicas e podem até alterar o valor dos imóveis, o mercado de seguros e causar migrações intra-urbanas, de áreas mais afetadas por esses problemas em direção a áreas menos afetadas²³. A conexão empírica entre os atos de incivilidade e a ocorrência de crimes (e o medo do crime) está fortemente ligada ao trabalho de Kelling e Wilson (1982) e de Kelling e Coles (1996) (ver box 3). Áreas que concentram atos de incivilidade propiciam a ocorrência de crimes na medida em que os infratores percebem que os residentes dessas áreas são indiferentes ao que acontece em seu bairro e que provavelmente terão baixa disposição para confrontar estranhos ou mesmo chamar a polícia quando um crime ocorre²⁴.

A tese das “janelas quebradas” teve grande impacto na definição de experiências de policiamento levadas a cabo em cidades americanas importantes²⁵. O alvo era a restauração da ordem nos espaços públicos, por meio de medidas que visavam diretamente a qualidade da vida comunitária nos bairros. A presença de pedintes, de moradores de rua, o consumo de bebidas em locais públicos,

²³ Sampson e Raudenbush, (1999a e 2001); Cullen e Levitt (1996).

²⁴ Sampson (2004).

²⁵ Embora com ênfase diferente, há exemplos da adoção desse tipo de estratégia em cidades como São Francisco, Nova York e Chicago (Wilson, 1985).

os atos de vandalismo, e mesmo atos de incivilidade de menor potencial ofensivo -como urinar em espaço público – transformaram-se em alvo das ações policiais²⁶.

Há exemplos de medidas desse tipo também na Inglaterra, onde o governo trabalhista apresentou e fez aprovar no parlamento duas importantes inovações legais: o *Anti-Social Behavior Order* (ASBO) de (1998 e o *Acceptable Behavior Contracts* (ABCs). A principal distinção entre esses mecanismos é que o ASBO tem força legal punitiva enquanto o ABC é basicamente um instrumento desenhado com o intuito de orientar as comunidades na confecção de ‘contratos coletivos’ sobre as condutas que serão toleradas nos seus limites.

Ambos os mecanismos objetivam controlar comportamentos anti-sociais pela aplicação de medidas civis; uma inovação importante que pretendemos tomar como base para a proposição de ações na etapa final do presente diagnósticos.

BOX 3: A Tese das Janelas Quebradas e a Prevenção ao Crime

Por que alguns bairros são prósperos e seguros enquanto outros, igualmente pobres ou ricos, são decadentes e inseguros? Esta sempre foi uma questão importante para a criminologia e em meados dos anos 70 e início dos 80 começaram a surgir as primeiras experiências (nova Jersey) e explicações (Wilson na Kelling, (1982) sobre a conexão entre a desordem e o crime. A *teoria das janelas quebradas* revolucionou as políticas de segurança ao disseminar a idéia de que a presença de certos ‘indicadores’ como grafites, pichações, lixo e vidro quebrado entre outros, contribuíam para criar um senso de abandono na comunidade. Moradores passavam a evitar esses locais e desenvolviam uma atitude de indiferença com relação ao que acontecia no entorno. O aspecto inovador da teoria consistia, portanto, em fixar o foco das intervenções na recuperação do espaço físico e nos padrões de conduta nas áreas ruas e praças. Grandes problemas como atos de vandalismo e mesmo o crime podem ser resolvidos com medidas simples, orientadas para o controle do comportamento anti-social e a recuperação espaço físico. Esse tipo de abordagem atingiu repercussão internacional após a experiência bem sucedida de Nova York na década de 90.

Sampson e Raundenbuch (2004) lançaram recentemente uma crítica direta à tese das ‘Janelas Quebradas’, em que procuraram avaliar as diferenças na *percepção* da desordem entre brancos, negros e latinos. Os resultados demonstram que a raça é importante no contexto norte-americano para explicar como os residentes de um bairro percebem a desordem. Outro fator associado à percepção da desordem é a classe social. Esses achados indicam que reduzir o nível de desordem física pode simplesmente não melhorar o nível de desconforto psicológico que os residentes sentem com a desordem, uma vez que esse desconforto vem de fontes mais profundas como a imagem que uma classe tem de outra classe ou que um grupo étnico tem de outro (veja a discussão na parte 1 do diagnóstico sobre a eficácia coletiva).

²⁶ Uma atualização do debate sobre a eficácia da estratégia “bronken Windows” de policiamento, ver os capítulos de Sousa e Kelling (2006) e de Taylor (2006) no livro organizado por D. Weisburg e A. Braga (2006).

A tarefa a frente consiste em avaliar as fontes e as conseqüências da desordem no contexto urbano de Santos em particular. O trabalho de pesquisa que realizamos permitiu apenas dar o primeiro passo nessa direção. Novos levantamentos de dados, propostos para a segunda fase do diagnóstico, permitirão ampliar as evidências sobre a distribuição da desordem física e social pela aplicação da Observação Social Sistemática (OSS) em uma amostra de setores censitários.

Na exposição teórica realizada na primeira parte procuramos definir (diagrama 1.1.) o papel que a eficácia coletiva desempenha como fator interveniente na relação que se estabelece entre as características estruturais da comunidade e a segurança pública. Há uma diferença importante, portanto, entre as suposições do modelo apresentado no diagrama 1.1 e a tese das janelas quebradas que pode ser formulada do seguinte modo: a desordem e o crime têm as mesmas raízes e as forças que geram a desordem também geram o crime, de acordo com o modelo proposto. As características sócio-demográficas (pobreza, estabilidade residencial, razão de dependência elevada, entre outras) e a presença (ou ausência) de mecanismos de controle social são os fatores que mais afetam crime, *e não diretamente o nível de desordem*²⁷.

Em resumo, a diferença entre a abordagem que adotamos em nosso estudo e a tese das janelas quebradas pode ser estabelecida da seguinte forma: *“se a tese das janelas quebradas está correta e a desordem é uma das causas do crime, então a desordem deve mediar o efeito de fatores como a estrutura sócio-demográfica e a eficácia coletiva sobre o crime. Em contraste, se a desordem é apenas uma manifestação dos mesmos fatores que produzem o crime, então a eficácia coletiva e a estrutura sócio-demográfica respondem pela relação que existe entre desordem e crime; em outras palavras, a conexão entre desordem e crime pode ser simplesmente uma correlação espúria”*²⁸. Isso não significa afirmar que a desordem é um fator irrelevante para entender o crime. Sinais de desordem social e física indicam a capacidade de resposta dos moradores aos problemas coletivos e influenciam a migração, o investimento e mesmo o desempenho econômico e social do bairro. Portanto, erradicar a desordem pode ajudar a reduzir o crime indiretamente porque torna os bairros mais estáveis socialmente.

Do ponto de vista do administrador público local há ainda um outro argumento a favor de se definir a desordem como um alvo privilegiado para as intervenções na área de segurança. A desordem é importante não apenas por seu papel no processo que conduz à redução do crime, mas

²⁷ Sampson e Raudenbush, 2001, p 5.

²⁸ Idem ; p2.

porque afeta outra dimensão muito importante da vida comunitária: o medo do crime e a sensação de insegurança dos residentes. Embora não tenha sido possível levantar dados sobre esse tipo de problema (apenas pré-testamos um instrumento com esse objetivo nessa primeira fase do diagnóstico), a relação entre o medo do crime e os atos de incivilidade no espaço público é um tema bastante explorado na criminologia e as evidências acumuladas indicam que as condutas anti-sociais têm impacto na percepção do risco de vitimização e no medo do crime por parte daqueles que são afetados por essas condutas²⁹.

BOX 4: As Fontes da Conduta Anti-Social

Uma definição prática do comportamento anti-social pode ser encontrada nos documentos do Home Office da Inglaterra (<http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/>).

Os fatores de risco associados à ocorrência de comportamento anti-social identificados são:

No ambiente familiar: 1. Falta de supervisão dos pais; 2. Presença de conflitos familiares (entre cônjuges e entre pais e filhos); 3. História de comportamento agressivo, alcoolismo, uso de drogas e outros comportamentos problemáticos na família.

No ambiente escolar: 1. Comportamento agressivo na escola; 2. Falta de envolvimento com as atividades escolares; 3. Ambiente escolar desorganizado; 4. Baixo desempenho na escola; 5. Segregação e uso de estigmas no ambiente escolar.

No ambiente comunitário e no emprego: 1. Desorganização comunitária; 2. Disponibilidade de álcool e drogas; 3. Falta de vínculos entre moradores e de senso de comunidade; 4. Altas taxas de desemprego ou subemprego e baixa renda e educação; 5. Alta mobilidade residencial; 6. Áreas degradadas fisicamente (vandalismo, pichações, carros e terrenos abandonados).

Fatores individuais 1. Falta de envolvimento social (alienação); 2. História de comportamento problemático na infância; 3. Para adolescentes e jovens: tempo gasto, sem supervisão de adultos, com outros adolescentes e jovens que têm história de comportamento problemático; 4. Problemas de saúde mental (depressão, déficit de atenção, hiperatividade); 5. História de envolvimento com o uso de drogas e com o crime.

São exemplos de comportamento anti-social: comportamento agressivo ou discriminatório, alcoolismo e uso de drogas em espaços públicos, prostituição, pedintes agressivos, utilização inadequada de áreas pública (tomar banho em chafariz, urinar em praças, dormir em bancos, etc.), barulho provocado por música, vandalismo, conduzir animais em locais públicos sem equipamentos adequados (como coleira e focinheira) e sem se preocupar em recolher fezes, entre outros.

Desordem social, atos de incivilidade e comportamentos anti-sociais serão utilizados como sinônimos e definidos como *qualquer atividade que tem algum tipo de impacto negativo em terceiros (indivíduos, famílias e comunidades) e contribui para a degradação do meio ambiente físico e social nas áreas urbanas.*

A hipótese importante para as políticas municipais de segurança derivada dessa discussão diz respeito ao fato de que ao se atacar o comportamento anti-social é possível produzir um efeito indireto importante sobre o crime.

²⁹ Sobre o medo do crime e seus determinantes ver Garofalo (1981). Especificamente sobre a conexão entre desordem e sensação de insegurança ver LaGrange, Ferraro e Supancic (1992)

Ao se mobilizar uma comunidade para recolher lixo, eliminar grafites, recuperar o calçamento e fachadas incorre-se justamente no reforço dos vínculos sociais que estão na base da *eficácia coletiva*. A mobilização pode demonstrar para os próprios moradores - e para os que observam as intervenções realizadas - que há ali uma comunidade efetivamente capaz de manter a ordem pública. Este argumento põe em dúvida a eficácia de intervenções integralmente baseadas na coerção policial à desordem, as quais podem levar a respostas negativas (resistência e distanciamento dos assuntos públicos) por parte dos moradores, o que, por conseguinte, tende a produzir pouco ou nenhum efeito sobre o crime. Esse é a principal consequência prática sobre a importância do combate à desordem: é preciso levar a sério o papel que as redes e as ações comunitárias podem desempenhar no controle do crime, não como um *passe-par-tout* ideológico contra as intervenções policiais, mas como instrumentos diretamente relacionados à produção de *controle social*.

3.2.2 Indicadores e Métodos para a Mensuração da Desordem

3.2.2.1 Survey com agentes de segurança e liderança comunitárias

O nosso objetivo empírico é identificar as áreas mais afetadas pela desordem física e social no município de Santos. Desenvolvemos para tanto um conjunto de instrumentos para a coleta de dados primários e metodologias com essa finalidade. Embora diretamente inspiradas no PHDCN, introduzimos algumas modificações metodológicas importantes que serão detalhadas a seguir. A primeira etapa do levantamento consistiu da realização de um survey com uma amostra intencional de 118 lideranças comunitárias e agentes de segurança pública que resultaram em 1.325 indicações de pontos específicos (cruzamentos, trechos de ruas e praças) no município em que foram identificados problemas de desordem social ou física.

A amostra foi desenhada com o objetivo de permitir a cobertura de toda a área do município e foi estratificada segundo as áreas de atuação e a atividade funcional do respondente. Metade da amostra era composta por profissionais e voluntários que atuam na área de segurança e ordem pública: policiais civis e militares, supervisores da guarda, técnicos da engenharia de tráfego (CET) e membros dos CONSEGs. Uma vez que essas instituições organizam-se com base no espaço, selecionamos os entrevistados em função da sua área geográfica de atuação no município. Na Polícia Militar foram entrevistados pelo menos dois oficiais de cada Cia. e na Polícia Civil foram entrevistados pelo menos dois Delegados ou Investigadores de cada Delegacia de Polícia. Nas demais

instituições da área de segurança foram também observadas as divisões operacionais na seleção do respondente, com o objetivo de garantir a cobertura de toda a área do município.

Os representantes de associações de moradores e líderes religiosos foram também selecionados segundo critérios geográficos. A indicação dos dirigentes de associação foi conseguida com o conselho municipal de entidades de bairro e os líderes religiosos foram selecionados a partir de indicações feitas pelos próprios entrevistados que foram instados a indicar as lideranças religiosas mais importantes do bairro. A composição final da amostra visava garantir não apenas a representação geográfica, mas também a visão de diferentes segmentos sociais sobre os problemas de desordem tratados.

O questionário foi desenhado com o objetivo de permitir a identificação dos pontos de desordem física e social por meio de uma série de perguntas estruturadas. A primeira versão do questionário foi pré-testada com supervisores da Guarda Municipal em Dezembro de 2005 e mais dois pré-testes foram realizados em janeiro de 2006 com policiais e líderes de associações (ver a versão final no anexo com os instrumentos de coleta). Os entrevistados eram solicitados a identificar cinco áreas problemáticas no(s) bairro(s) onde atuavam. Em cada área o entrevistado deveria identificar a ocorrência dos seguintes problemas de desordem social:

1. Consumo de bebidas alcoólicas nas ruas,
2. Consumo de drogas ilícitas nas ruas,
3. Grupos de jovens com comportamento agressivo,
4. Pontos de concentração de pessoas sem ocupação,
5. Prostituição,
6. Pontos de venda de drogas,
7. Locais de alta incidência de ocorrências como brigas e desinteligências,
8. Problemas de poluição sonora,
9. Concentração de moradores de rua,
10. Concentração de moradores e crianças de rua,
11. Pontos de jogos de aposta,
12. Outros problemas;

E os seguintes problemas de desordem física:

1. Lixo e entulhos nas vias públicas,
2. Recipientes de bebida nas vias públicas
3. Casas e prédios abandonados,
4. Carcaças de carros abandonados,
5. Seringas e outros utensílios utilizados para consumo de droga nas vias públicas,
6. Camisinhas jogadas nas calçadas,

7. Pichações e grafites,
8. Pichações e grafites de grupos criminosos (PCC, TCC, etc),
9. Ruas mal iluminadas,
10. Outros problemas.

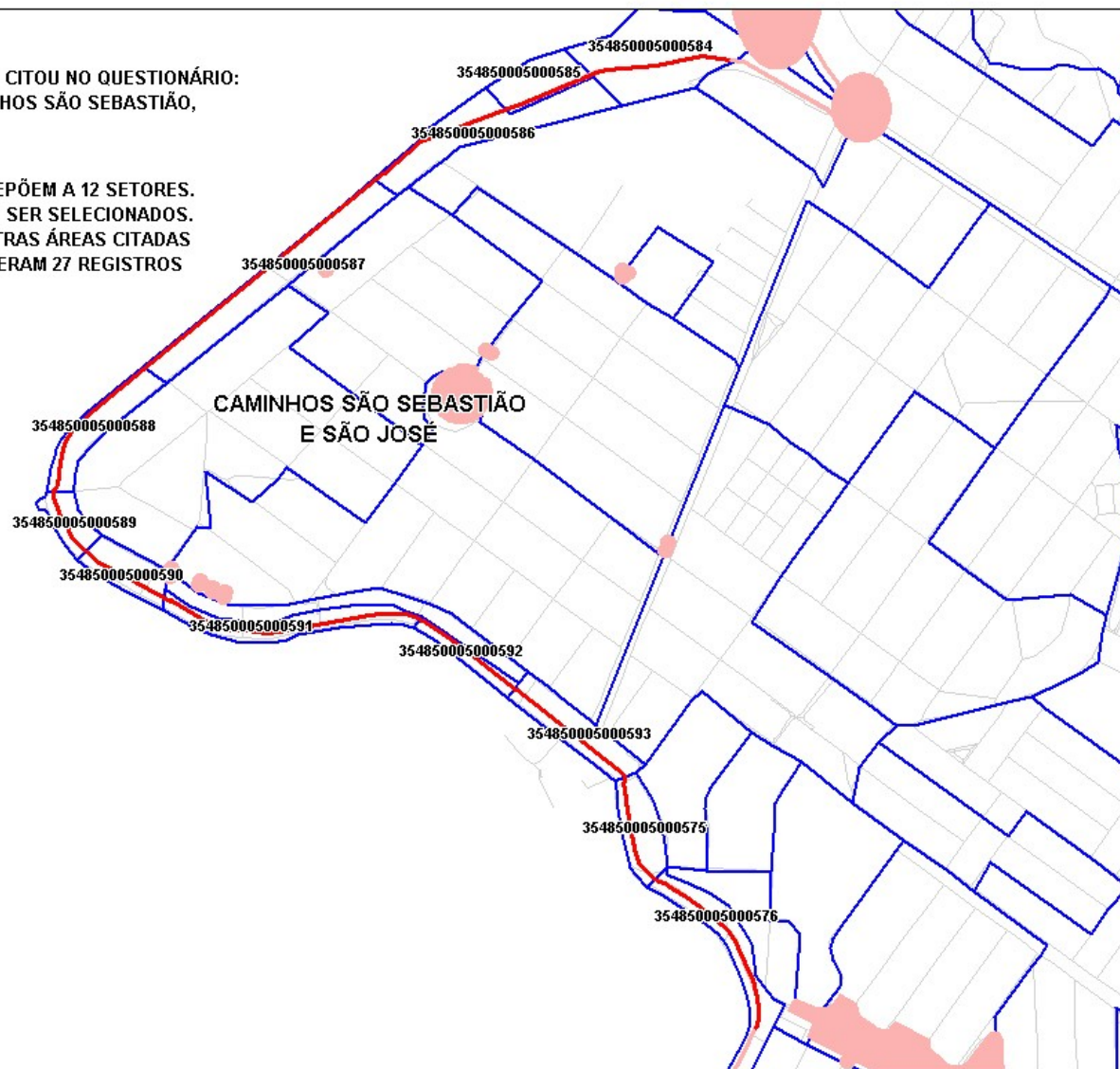
Foram utilizados mapas com o propósito de auxiliar os entrevistados na identificação dos pontos específicos onde se concentram os problemas de desordem, como um quarteirão, esquina, trecho de rua, praça, etc. A descrição dos pontos problemáticos era anotada pelo entrevistador e identificados no mapa anexo ao questionário - para cada entrevista era confeccionado um mapa do(s) bairros(s) de atuação do respondente, o qual era previamente conhecido. 37% dos pontos de desordem identificados no levantamento foram assinalados por líderes comunitários e 63% por agentes da área de segurança pública. Os questionários foram posteriormente digitados em um banco de dados Access e georeferenciados com o Arc View. Cada ponto identificado foi transformado em um conjunto de até 22 variáveis (12 variáveis de desordem social e 10 de desordem física). O banco final resultante, portanto, tem como unidade de análise um ponto em que foi identificado um problema de desordem social ou física. A distribuição de frequência dos 1325 pontos resultantes aparece na coluna “número de referências” da tabela 3.5. O mapa 3.7 ilustra o método utilizado no processo de georeferenciamento. O entrevistado 113 identificou 3 áreas de desordem na cidade, sendo uma delas a área do “Dique” no bairro do Rádio Clube e forneceu como referências o Caminho de “São Sebastião”, “Capela”, “Santo Antônio” e “Divisa”. Identificamos 12 setores censitários relacionados à essas referências, sendo todas assinaladas. Esse foi o critério adotado para plotar os pontos de desordem sobre a malha de setores censitários, o que efetivamente constitui a unidade de análise utilizada nesse relatório.

Mapa 3.7

QUESTIONÁRIO "113" ÁREA "3"

PARA A ÁREA "3" O ENTREVISTADO CITOU NO QUESTIONÁRIO:
"RÁDIO CLUBE (DIQUE) REF.: CAMINHOS SÃO SEBASTIÃO,
CAPELA, SANTO ANTÔNIO, DIVISA.

ESTAS RUAS (CAMINHOS) SE SOBREPÕEM A 12 SETORES.
DESTA FORMA, OS 12 TIVERAM QUE SER SELECIONADOS.
E ASSIM POR DIANTE, PARA AS OUTRAS ÁREAS CITADAS
(1 E A 2) TAMBÉM, QUE SOMADAS DERAM 27 REGISTROS
(SETORES).



O número e o percentual de setores afetados pela desordem é, em função do critério adotado, bastante elevado, tal como aparece na coluna “setores afetados” da tabela 3.5. Essa estimativa não leva em conta a frequência com que o setor é citado. Ou seja, se apenas um entrevistado indicou que em um determinado setor havia um ponto de venda drogas, o setor aparece como um setor afetado. Portanto, a tabela 3.1 indica apenas o número máximo possível de setores afetados pelos problemas considerados e as análises de correlação que faremos nos próximos itens permitirão melhorar essas estimativas. O *survey* mede, nesse sentido, a percepção que agentes e lideranças têm do problema da desordem e não deve ser considerado um instrumento capaz de oferecer uma medida completa desses fenômenos. Portanto, a *confiabilidade* das informações produzidas pelo *survey* precisa ser testada, o que será feito de duas formas: por meio da análise da correlação entre as informações oriundas do *survey* e as ocorrências derivadas dos boletins da Guarda Municipal e da Polícia Civil (INFOCRIM) e por comparação com os resultados do pré-teste da Observação Social Sistemática (OSS) realizada em quatro *hotspots* com diferentes características ambientais.

Tabela 3.5

Problemas de Desordem Social e Física no Município de Santos

Tipo de Desordem	Número de Referências	Percentual de referências por tipo de função ¹		Setores Afetados ¹		Número médio de Referências por setor
		Líderes Comunitários	Agentes de Segurança Pública	Número	%	
Desordem Social						
Pontos de venda de drogas	1022	65.9%	83.8%	263	43.5%	3.9
Consumo de drogas ilícitas nas ruas	996	61.1%	83.5%	259	42.8%	3.8
Pontos de concentração de pessoas sem ocupação	919	61.3%	74.2%	244	40.3%	3.8
Consumo de bebidas alcoólicas nas ruas	841	46.0%	73.8%	241	39.8%	3.5
Grupos de jovens com comportamento agressivo	824	52.3%	68.0%	261	43.1%	3.2
Locais de alta incidência de ocorrências como brigas e desinteligências	760	43.0%	65.9%	226	37.4%	3.4
Concentração de moradores de rua	664	34.3%	59.5%	201	33.2%	3.3
Problemas de poluição sonora	593	36.5%	49.6%	229	37.9%	2.6
Concentração de moradores e crianças de rua	453	27.6%	38.1%	149	24.6%	3.0
Prostituição	406	18.3%	38.0%	110	18.2%	3.7
Pontos de jogos de aposta	319	22.1%	25.2%	147	24.3%	2.2
Outros problemas	303	17.7%	25.6%	80	13.2%	3.8
Prostituição masculina, de transsexuais e intercurso sexual em áreas públicas	32					
Porte ilegal de armas	17					
Flanelinha	15					
Apologia ao Crime e Bailes Funks	13					
Miséria e desigualdade social	13					
Outros problemas	213					
Desordem Física						
Ruas mal iluminadas	814	52.3%	66.8%	235	38.8%	3.5
Lixo e entulhos nas vias públicas	746	57.8%	55.4%	222	36.7%	3.4
Pichações e grafites	611	47.3%	45.4%	205	33.9%	3.0
Recipientes de bebida nas vias públicas	475	37.7%	34.7%	180	29.8%	2.6
Casas e prédios abandonados	368	14.8%	35.5%	146	24.1%	2.5
Camisinhas jogadas nas calçadas	329	31.2%	21.0%	141	23.3%	2.3
Seringas e outros utensílios utilizados para consumo de droga	292	18.5%	24.2%	143	23.6%	2.0
Pichações e grafites de grupos criminosos (PCC, TCC, etc)	216	47.3%	45.4%	94	15.5%	2.3
Carcasas de carros abandonados	143	10.3%	11.1%	67	11.1%	2.1
Outros problemas	320	19.1%	25.1%	92	15.3%	3.5
Poda de Árvores	40					
Invasões de Prédios	32					
Saneamento básico	24					
Falta de Policiamento	23					
Outros problemas	201					

Observações:

(1) Percentual com base nos 605 setores censitários para os quais temos informações

3.2.2.1 Observação Social Sistemática da Desordem

As escalas de desordem física e social utilizadas no *survey* com os agentes de segurança e lideranças comunitárias foram diretamente adaptadas do PHDCN³⁰. Há um risco evidente na utilização de indicadores desenvolvidos com a finalidade de mensurar a desordem em um contexto social e urbano muito diferente do nosso, o risco de que a medida utilizada não seja uma medida válida da desordem no contexto brasileiro³¹. Nosso objetivo é construir uma medida de desordem física e social que seja aplicável ao contexto urbano brasileiro. Para tanto, utilizamos indicadores disponíveis que são derivados de uma série de estudos teóricos e empíricos sobre o problema. A pergunta com a qual nos deparamos é se esses indicadores são igualmente válidos para medir a desordem em uma cidade brasileira. Seria um erro tomar como um sinal de desordem o que no contexto local não é subjetivamente considerado como tal por residentes, comerciantes e agentes de segurança pública. Isto, caso ocorra, compromete a validade da medida de desordem utilizada. Duas estratégias foram empregadas para lidar com esse problema: 1. tentar medir a desordem por diferentes métodos (como faremos a seguir na comparação entre o *survey* e a OSS); 2. correlacionar as medidas de desordem com outros indicadores que segundo a teoria *deveriam* estar correlacionados à desordem (validade de construto). O segundo ponto é o que nos ocupa na seção 3.3.

A pesquisa de percepção que realizamos não oferece uma medida da desordem como um fenômeno social diretamente observado no seu ambiente ‘natural’. Uma resposta a esse problema metodológico, que certamente pode afetar a confiabilidade das medidas de desordem, é o emprego de algum tipo de técnica de observação direta como a *observação social sistemática*. Reiss (1971) desenvolveu o protocolo da técnica com o objetivo de estudar o uso da força pela polícia de Boston nos encontros com o público. No âmbito do PHDCN a técnica foi utilizada e atualizada com o objetivo de mensurar os níveis de desordem nos bairros de Chicago. A observação e o registro das informações sobre a desordem social e física foram feitas de acordo com regras explícitas que visavam garantir a sua reprodutibilidade. A observação foi realizada por pesquisadores de campo com o apoio de meios tecnológicos (filmes, gravações, fotos), sendo que a suposição básica da técnica é que o fato observado é independente do observador ou da técnica empregados. Ou seja, o pesquisador não tem nenhum tipo de interação com o fenômeno que é observado.

³⁰ Sampson e Raundebush (1999), Raundebush e Sampson (1999a).

³¹ Recorremos aqui à definição corrente de validade utilizada nas ciências sociais e na psicologia que estabelece que uma medida só é válida se esta efetivamente mede o que se pretendia medir (validade aparente). Por exemplo, ter completado o primeiro ano do ensino básico pode não ser um indicador válido de alfabetização, assim como lixo pode não ser um indicador de desordem.

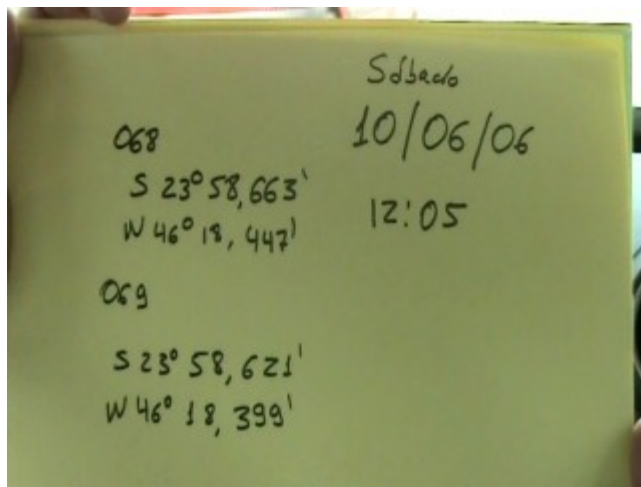
No PHDCN, grupos de observadores treinados fizeram videoteipes de faces de blocos de aproximadamente 23mil ruas em (196 bairros de Chicago. Um veículo com uma equipe de quatro pessoas percorreu as ruas selecionadas (uma amostra aleatória de faces de setores censitários) e filmou o que acontecia em cada face. Ao mesmo tempo dois observadores da equipe faziam registros em um questionário sobre diversos aspectos físicos e sociais da face observada. Esse videoteipe era posteriormente convertido por uma equipe de codificadores em um registro informatizado com base em um questionário com 126 perguntas.

No diagnóstico de Santos adotamos o mesmo procedimento do PHDCN na observação de oito faces de seis setores que foram identificados no *survey* com os agentes de segurança pública e as lideranças comunitárias como *hotspots* de desordem. Esses setores foram selecionados para a realização da observação social sistemática uma vez que apresentam características sociais, criminais e urbanas muito diferentes. Caso o leitor tenha no seu *drive* o CD do relatório e uma cópia do Windows Media Player instalado, clique no link ao lado para assistir ao vídeo com a gravação das oito faces observadas (Vídeo: [OSS SANTOS](#)).

A equipe era composta por um motorista (e navegador), um operador de vídeo e uma observadora. Os equipamentos e instrumentos utilizados para a coleta de dados foram: uma filmadora digital SONY, um GPS Garmin, um conjunto de mapas com a delimitação dos setores censitários, e dois questionários para a codificação das características físicas e sociais das faces observadas (os questionários utilizados para codificar as gravações encontram-se no anexo com os instrumentos de pesquisa).

Antes de iniciar a filmagem a equipe identificava e percorria o perímetro do setor. O ponto inicial e o ponto final da face a ser observada eram identificados e em seguida era feita a localização das coordenadas desses pontos com o GPS. A localização do ponto inicial e do ponto final eram anotados em uma *claquete* para indicar o início da gravação da face (ver figura 3.1).

Figura 3.1: Claquete utilizada para identificar o início da gravação da face do setor censitário



Foram selecionadas quatro as áreas e oito faces para a realização da OSS: 1. três setores no 'BNH', no bairro de Aparecida; 2. dois setores nas imediações do Canal 3; 3. dois setores no Rádio Clube (Caminho de São Vicente); 4. e dois setores nas imediações do Mercado Municipal.

O 'BNH' é um conjunto habitacional de baixa renda relativamente antigo incrustado em uma área de alto padrão. O conjunto habitacional tem áreas internas de difícil acesso que não são abertas ao trânsito (Figura 3.2a), pichações e problemas de calçamento (Figura 3.2c). As gravações foram observadas por alguns residentes com atitudes que indicavam desconfiança: expressão hostil, prolongado contato visual e gestos dirigidos a outros residentes para indicar a presença da equipe. A área destaca-se do seu entorno como um *hotspot* de vários tipos de crime (ver análise acima), principalmente do tráfico e consumo de drogas. As filmagens mostram grande heterogeneidade nas características físicas e sociais da área. Em uma das faces foi possível observar grafites e pichações, lixo e grupos de adultos e jovens do sexo masculino (Figura 3.2b). Nas outras duas faces observadas nenhum desses sinais era predominante.

Figura 3.2: Observação Social Sistemática do Conjunto Habitacional 'BNH' Aparecida

Figura 3.2a



Figura 3.2c



Figura 3.2b



As duas faces observadas no Canal 3 apresentam residências de alto padrão mescladas a pequenos estabelecimentos comerciais, escritórios, bares e restaurantes (figura 3.3). A área embora seja predominantemente residencial é um *hotspot* de uso de drogas, de furto e roubo a transeuntes e de veículos (BOs da Polícia Civil)

Figura 3.3: Observação Social Sistemática do Canal 3

Figura 3.3a

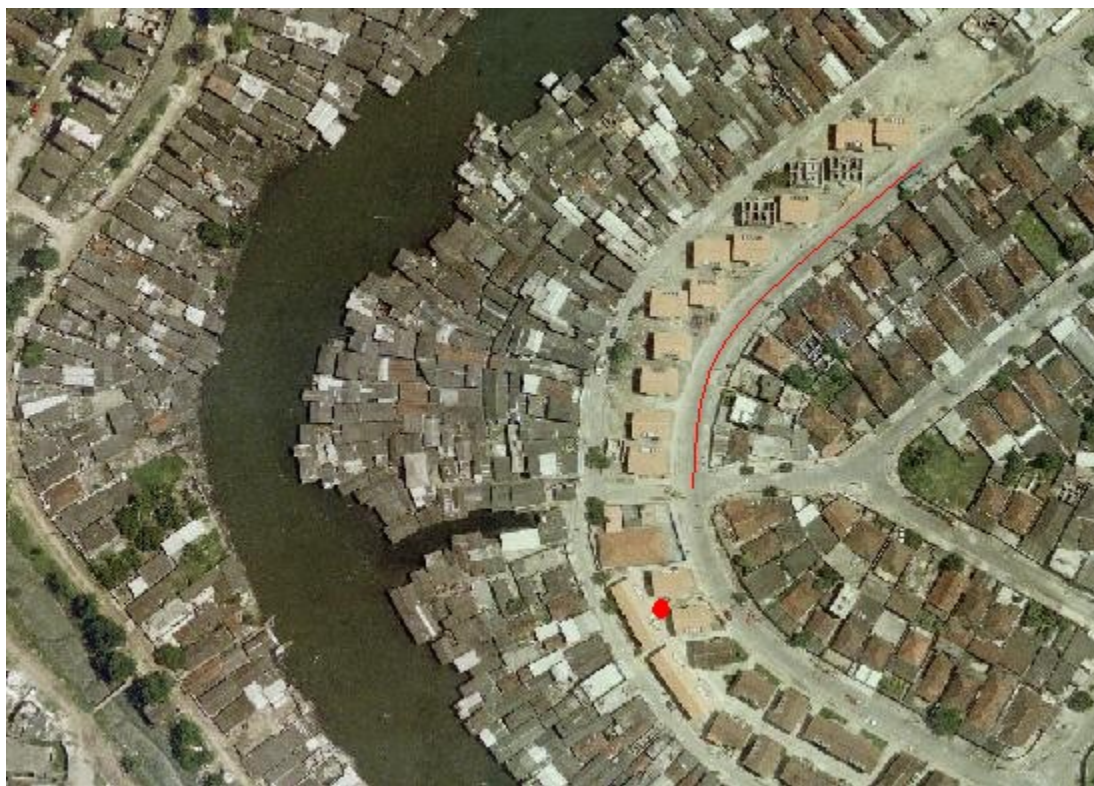


Figura 3.3b



Os setores observados no Bairro do Rádio Clube (linha vermelha na figura 3.4), são setores de baixa renda com indicadores claros de alta concentração de crime e desordem. Trata-se de uma área de favela conjugada a um conjunto habitacional relativamente recente (figura 3.4). A favela de palafitas avança sobre o canal que separa Santos do município de São Vicente. O desenho urbanístico do conjunto habitacional indica uma falta de preocupação com a segurança pública: há ruas fechadas ao trânsito (figura 3.5c), áreas de circulação estreitas entre os prédios sem iluminação e que dão acesso a áreas fechadas, situadas na parte de traz dos prédios - o que pode ser visto na parte de baixo da figura 3.4 assinalado com um ponto vermelho.

Figura 3.4: Vista aérea da área onde foi feita a Observação Social Sistemática no bairro do Rádio Clube (Foto extraída do ‘Santos Digital’)



Há terrenos baldios com lixo vizinhos à residências (Figura 3.4a), bares (birosacas) (ao fundo na figura 3.4b), crianças muito jovens nas ruas sem a supervisão de adultos (figura 3.4c), grafites e pichações de grupos criminosos (veja o detalhe da figura 3.4b com o grafite em que aparece uma representação do Bin Laden com o número 1533 – PCC- no turbante), entre outros problemas foram observados nas áreas filmadas. Trata-se de uma área de alta incidência de ocorrências de tráfico de drogas, homicídios e lesões corporais.

Figura 3.5: Observação Social Sistemática do Rádio Clube

Figura 3.5a



Figura 3.5b (detalhe)



Figura 3.5b



Figura 3.5c



Os dois últimos setores observados localizam-se nas imediações do Mercado Municipal. Essa área, diretamente ligada ao ecossistema do Porto, tem uma longa tradição de desordem e criminalidade³². A ocupação predominante é comercial, sendo que é comum o uso residencial do segundo andar dos sobrados que caracterizam a área (foto 3.6a). Nas gravações pode-se ouvir o barulho de música alta que vem de diferentes lojas e bares. Foi possível observar Adultos do sexo masculino congregando-se em bares e prostitutas oferecendo serviços (foto 3.6c). Trata-se de uma área de ocupação antiga, de interesse de preservação histórica, com ótimo desenho urbanístico e serviços públicos de qualidade.

³² Veja a respeito as crônicas e memórias de Plínio Marcos.

Há, no entanto, um grande número de prédios abandonados na área (foto 3.6b), residências de uso coletivo (cortiços), lixo e pichações (foto 3.6c em que aparece uma rua sem saída perpendicular à face observada).

Figura 3.6: Observação Social Sistemática do Rádio Clube

Figura 3.6a



Figura 3.6c



Figura 3.6b



Após a gravação, utilizamos dois questionários para a codificação dos videotapes - um para o registro das características físicas (*log físico*) da área e outro para medir o seu uso social (*log social*). A realização da OSS nesses seis setores permitiu obter uma evidência, ainda que parcial e preliminar, da validade da medida de desordem obtida pelo *survey* com os agentes de segurança e lideranças comunitárias. Todos os quatro setores observados aparecem como pontos sensíveis de desordem social e física no primeiro levantamento, e a observação direta desses setores permitiu validar a mensuração realizada anteriormente.

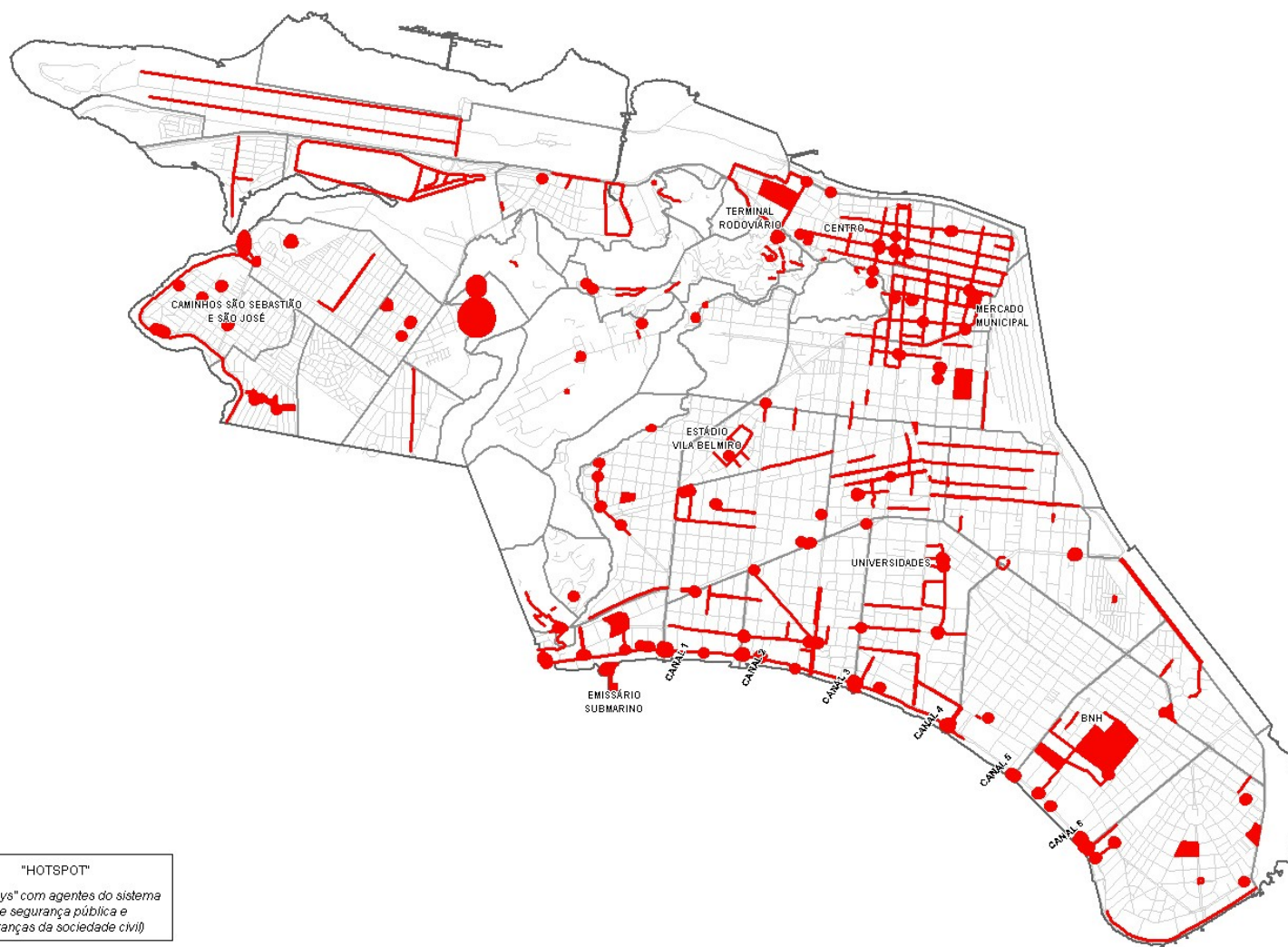
3.3 A Correlação entre Desordem e Crime


Na seção 3.2.1 realizamos uma discussão de natureza analítica sobre a conexão que existe entre desordem e crime, no entanto, ainda não apresentamos nenhum dado sobre a correlação existente entre essas duas dimensões. Nesta seção vamos analisar a correlação entre os indicadores de desordem provenientes do *survey* com os agentes de segurança e lideranças da sociedade e os indicadores de criminalidade (medida com base nos boletins de ocorrência). Primeiro, vamos considerar a distribuição espacial desses indicadores e tentar identificar os *hotspots* de desordem como fizemos anteriormente com os BOs. Os mapas 3.7 e 3.8 apresentam a distribuição dos pontos de desordem social e física de Santos. Mapas específicos para cada tipo de desordem podem ser encontrados na seção (8.0 Instrumentos de Pesquisa e Bases de Dados).

As áreas em vermelho indicam pontos e trechos de ruas mais afetados por problemas de desordem que foram apontados pelos entrevistados. A primeira constatação é que existem áreas afetadas em toda a cidade. O problema não está concentrado apenas nas áreas mais pobres, ou precariamente urbanizadas. A simples inspeção visual do mapa indica uma lista heterogênea de áreas problemáticas, como por exemplo:

1. O trecho da orla entre o Emissário Submarino e o Canal 4, com concentrações no Canal 1, no Canal 2 e no Gonzaga (praça da independência).
2. O BNH no bairro de Aparecida.
3. Várias ruas e praças do Centro da Cidade
4. A zona do Mercado Municipal
5. Os caminhos de São Sebastião e São José no Rádio Clube.
6. Áreas específicas dos morros na Zona Noroeste.


O mapa 3.9 procura ilustrar com imagens da Observação Social Sistemática e Ortofotos do “Santos Digital” quão diferenciadas são essas áreas. No mapa foram destacadas quatro áreas: uma favela na Zona Noroeste em uma encosta de morro, a região do Mercado Municipal, o Canal 1 e o caminho de São Sebastião. Essas áreas são muito diferentes em termos da infra-estrutura urbana disponível, composição da população residente, nível de renda e desenho. No entanto, todas aparecem no levantamento realizado como áreas severamente afetadas por problemas como consumo de álcool, drogas, tráfico de drogas, pichações, barulho, entre outros problemas. Portanto, cabe perguntar se a escala de desordem que utilizamos não seria inadequada para medir o fenômeno, ou ainda se não haveria problemas metodológicos que levaram a uma estimativa enviesada do nível de desordem.





 "HOTSPOT"
 ("Surveys" com agentes do sistema de segurança pública e lideranças da sociedade civil)

ESCALA NUMÉRICA 1:52.000

PROJEÇÃO: UTM (UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR)
 MERIDIANO CENTRAL: 45° W.GR.
 DATUM HORIZONTAL: SAD-69 CHILÁ (MG)
 DATUM VERTICAL: MARÉGRAFO DE IMBITUBA (SC)

SISTEMA VIÁRIO
 rua/estrada/rod.

CONVENÇÕES

LIMITES
 limite municipal
 divisa de bairro

ELABORAÇÃO: Geogr. Miriam Torriço

FONTES:
 Secretaria Municipal de Planejamento, 2004
 Secretaria Municipal de Segurança, 2006



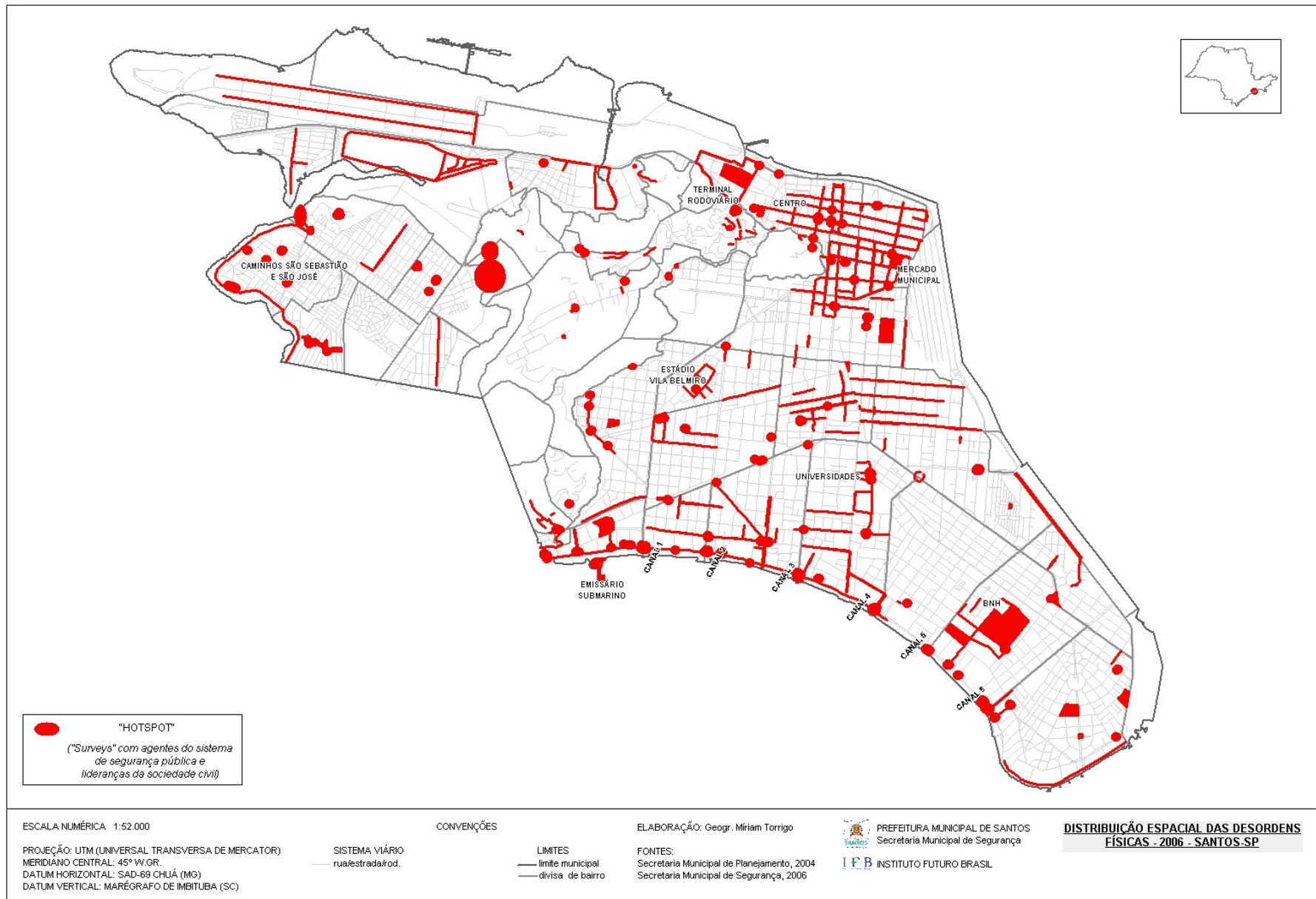
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS
 Secretaria Municipal de Segurança



INSTITUTO FUTURO BRASIL

**DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS DESORDENS
 SOCIAIS - 2006 - SANTOS-SP**

Mapa 3.8



Há duas estratégias de análise que permitem responder a essas dúvidas. A primeira consiste em testar a validade interna do construto, ou seja, indicadores inconsistentes tendem a comportar-se de maneira inconsistente. Portanto, a primeira evidência de que temos uma boa escala de mensuração pode ser obtida com a análise da correlação interna entre os indicadores de desordem levantados no survey. Se a escala for inadequada ou a metodologia for falha devemos esperar uma correlação fraca ou inexistente entre os indicadores de desordem obtidos.

A segunda estratégia para validar os resultados encontrados envolve a correlação (externa) dos indicadores de desordem obtidos no survey com variáveis provenientes de outras fontes, como o crime e a desorganização social. Segundo o modelo teórico descrito no item 1.0 é possível esperar que exista uma correlação entre a desordem, a desorganização social e o crime. Portanto, novamente, se a escala for inadequada ou a metodologia for falha devemos esperar uma correlação fraca ou inexistente entre os indicadores de desordem e as outras variáveis que segundo o modelo teórico *deveriam* ter uma correlação com esses indicadores (o crime e a desorganização social).

Vamos então aos testes. O primeiro passo consiste na análise da correlação bivariada no nível do setor censitário dos onze indicadores de desordem social e dos dez indicadores de desordem física derivados do survey (tabela 3.6). Com exceção da pichação de grupos criminosos, que apresenta correlação entre fraca e moderada com os demais indicadores, foram observadas correlações fortes entre os 22 indicadores. Esta é a primeira evidência de que há uma consistência interna nos indicadores. No entanto, os coeficientes de correlação entre os indicadores de desordem devem ser lidos com cautela.

A metodologia adotada no survey pode ter um efeito direto não desprezível nesse resultado. Os entrevistados eram solicitados a identificar cinco pontos problemáticos da cidade, e em cada ponto os entrevistados eram instados a identificar os problemas de desordem encontrados de acordo com uma lista pré-definida. Nesse sentido, parte da correlação que observamos entre os indicadores pode ser atribuída ao desenho do questionário utilizado. A validação interna não é suficiente para demonstrar que temos um indicador eficiente de desordem. No entanto, a correlação observada também indica que há convergência na percepção dos entrevistados sobre quais são os pontos problemáticos da cidade e sobre quais os problemas que ocorrem nesses pontos. Por ora, não iremos tentar mensurar a magnitude desses efeitos, mas tentaremos validar os resultados do survey por meio da análise das correlações entre os indicadores de desordem e outros fatores, como a desorganização

social, a pobreza e o crime. Segundo o modelo ecológico esses indicadores ‘deveriam’ apresentar correlações com a desordem na forma estabelecida no diagrama 1.1. Modelos de regressão específicos para variáveis dependentes quantitativas discretas (Poisson) foram utilizados com o objetivo justamente de estimar o efeito da desorganização social e da pobreza sobre diferentes formas de desordem social e crime – um aspecto importante do modelo ecológico.

Os modelos apresentados na tabela 3.7 têm como variável dependente os indicadores de desordem social e física e como variáveis independentes os fatores desorganização social e pobreza (veja descrição da metodologia utilizada na construção dos fatores no item 2). Na tabela 3.8 a variável dependente são crimes registrados. Dado que o nosso objetivo é oferecer uma interpretação substantiva dos resultados obtidos com os modelos de regressão, optamos por utilizar indicadores não transformados de desordem e crime. A variável dependente nos modelos abaixo mede, portanto, simplesmente a contagem de eventos. No caso dos indicadores de desordem, o número de vezes que o problema foi identificado por setor, e no caso do crime, o número de ocorrências por setor.

A interpretação dos resultados pode ser feita da seguinte forma. A estatística Wald χ^2 (χ^2) permite testar a hipótese nula de que os preditores considerados no modelo têm um efeito global significativo sobre a variável dependente. A probabilidade que aparece na linha seguinte indica a probabilidade associada à hipótese nula de que os coeficientes do modelo são simultaneamente iguais a zero. Utilizamos estimativas robustas do erro padrão (os setores censitários foram utilizados como cluster) e optamos por estimar a taxa de incidência (IRR) uma vez que essa permite uma interpretação mais interessante do que os coeficientes β_j em um modelo de regressão não linear. A taxa de incidência é o fator pelo qual devemos multiplicar o número esperado de problemas de desordem ou crimes em um determinado setor (o valor esperado da variável dependente) quando ocorre um aumento de uma unidade na variável dependente. Dessa forma, avaliamos que seja possível visualizar melhor a magnitude do efeito associado aos preditores utilizados. A estatística z e seu valor p permitem testar a hipótese de que o coeficiente estimado é igual a zero, controlando-se pelo efeito das demais variáveis.

Mapa 3.9

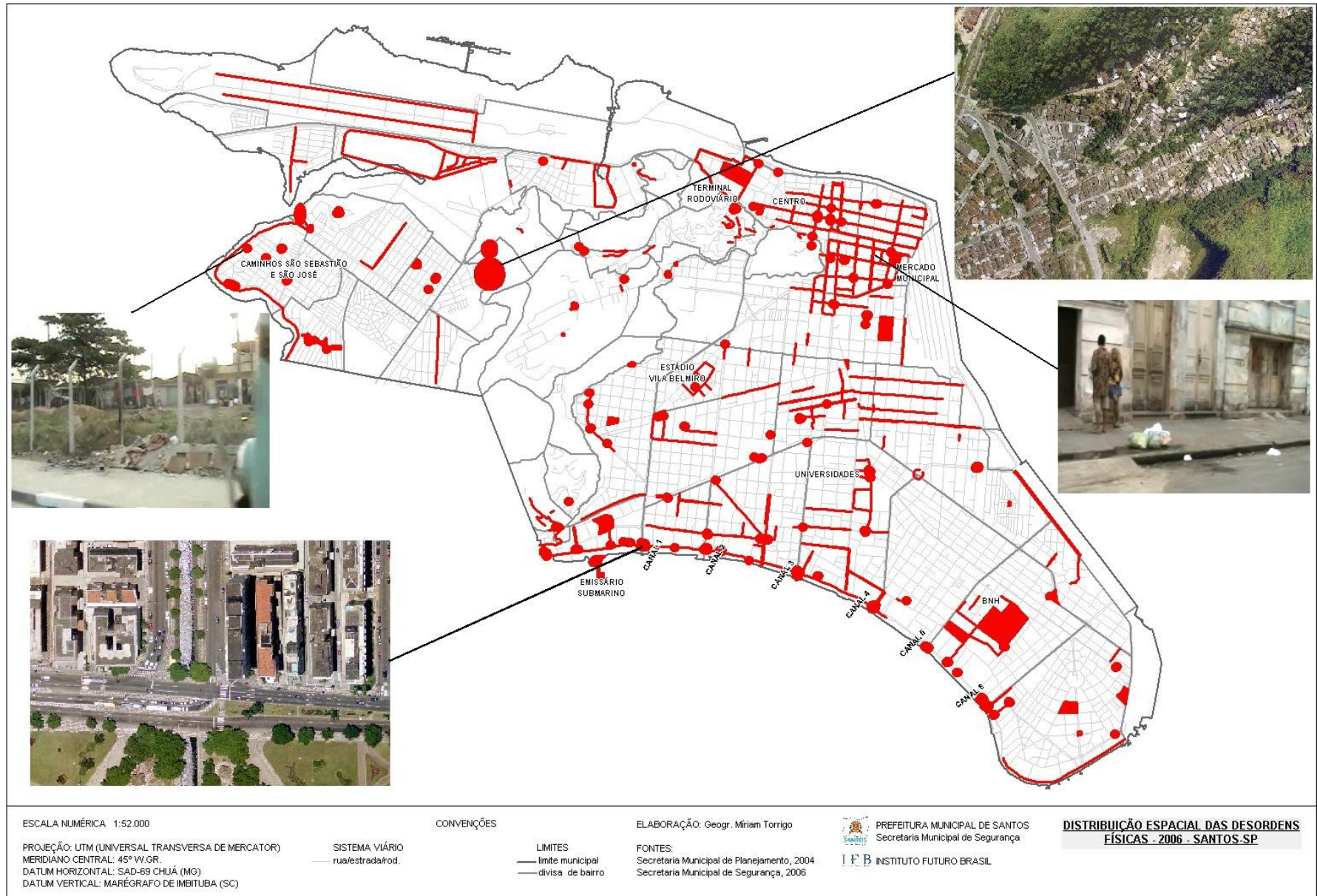


Tabela 3.6

Matriz de Correlação entre indicadores de Desordem Social e Física

		Desordem Social										
		alcool	drogascons	jovensagress	semocup	prostitutas	dragasvenda	brigas	poluicaoson	moradoresrua	criancasrua	aposta
Desordem Social	alcool	1.00										
	drogascons	0.97	1.00									
	jovensagress	0.93	0.93	1.00								
	semocup	0.97	0.97	0.93	1.00							
	prostitutas	0.84	0.83	0.70	0.81	1.00						
	dragasvenda	0.96	0.98	0.93	0.98	0.83	1.00					
	brigas	0.97	0.97	0.93	0.96	0.84	0.96	1.00				
	poluicaoson	0.87	0.86	0.84	0.84	0.67	0.80	0.85	1.00			
	moradoresrua	0.90	0.90	0.77	0.89	0.91	0.88	0.90	0.82	1.00		
	criancasrua	0.90	0.88	0.79	0.89	0.87	0.86	0.90	0.85	0.93	1.00	
Desordem Física	aposta	0.85	0.85	0.79	0.87	0.72	0.85	0.85	0.71	0.78	0.80	1.00
	lixo	0.91	0.92	0.84	0.94	0.88	0.94	0.93	0.73	0.90	0.86	0.85
	garrafas	0.88	0.88	0.87	0.89	0.78	0.87	0.90	0.79	0.82	0.79	0.77
	prediosabando	0.70	0.71	0.53	0.70	0.89	0.70	0.72	0.56	0.86	0.80	0.66
	carcacas	0.62	0.64	0.55	0.66	0.53	0.66	0.62	0.43	0.56	0.59	0.69
	drogasuten	0.84	0.85	0.77	0.85	0.76	0.86	0.83	0.65	0.79	0.76	0.84
	camisinha	0.86	0.87	0.76	0.85	0.86	0.86	0.86	0.71	0.87	0.81	0.80
	pichacoes	0.89	0.90	0.83	0.92	0.80	0.91	0.90	0.71	0.84	0.83	0.85
	pichacrime	0.56	0.53	0.65	0.59	0.29	0.59	0.52	0.35	0.28	0.35	0.60
	iluminacao	0.89	0.89	0.83	0.92	0.83	0.92	0.89	0.68	0.85	0.83	0.85

		Desordem Física							
		lixo	garrafas	prediosabando	carcacas	drogasuten	camisinha	pichacoes	pichacrime
Desordem Física	lixo	1.00							
	garrafas	0.88	1.00						
	prediosabando	0.83	0.65	1.00					
	carcacas	0.70	0.44	0.52	1.00				
	drogasuten	0.84	0.76	0.64	0.71	1.00			
	camisinha	0.86	0.81	0.73	0.60	0.91	1.00		
	pichacoes	0.94	0.81	0.76	0.77	0.82	0.81	1.00	
	pichacrime	0.53	0.47	0.13	0.58	0.58	0.41	0.60	1.00
	iluminacao	0.94	0.79	0.78	0.72	0.85	0.84	0.93	0.61

Os resultados mostram claramente a relação entre a desordem e a desorganização social: em todos os modelos estimados, o efeito da desorganização social sobre a desordem é positivo e significativo, controlando-se pelo nível de pobreza. Ou seja, um aumento no nível de desorganização social permite esperar um aumento no nível de desordem. Vale lembrar que a escala de desorganização é um vetor resultante de uma análise de componentes principais em que utilizamos três variáveis: proporção de chefes de domicílio do sexo feminino com menos de onze anos de estudo, proporção de domicílios particulares quitados e razão de dependência (adultos disponíveis para a supervisão de crianças e adolescentes). Nesse sentido, um aumento de uma unidade na escala de desorganização social permitiria esperar um aumento na incidência de problemas relacionados ao consumo de álcool (1,5 vezes) e de drogas (1,5 vezes), à presença de jovens com conduta agressiva (1,4 vezes), à prostituição (quase duas vezes), etc., mantendo-se constante o nível de pobreza. Os indicadores de desordem física apresentam a mesma tendência: a sua incidência aumenta, quando aumenta a desorganização social. A única diferença importante ocorre quando consideramos as pichações, em que aparece um efeito negativo associado ao fator pobreza (o fator aumenta quando aumentam a renda, a escolaridade e número de banheiros *per capita*), ou seja, quanto maior o nível sócio-econômico do setor menor a incidência do problema, mantendo-se constante o seu nível de desorganização.

A tabela 3 8 foi confeccionada com o mesmo objetivo da tabela anterior, avaliar os efeitos da desorganização social e da pobreza, porém a variável dependente nesse caso são os crimes ocorridos no setor. Os resultados permitem constatar que a desorganização social é um importante preditor de vários tipos de crime. Um aumento de uma unidade na escala de desorganização social permite prever um aumento de 1,19 vezes no número estimado de lesões corporais em um determinado setor, um aumento de 1,3 vezes nos casos de uso de entorpecentes e tráfico de drogas e um aumento de 1,6 vezes no caso de roubo a transeuntes. A desorganização social não tem efeito sobre a incidência de roubo de veículos e no caso do roubo de residências o efeito é negativo, ou seja, o aumento da desorganização permite prever uma redução no número de casos de roubo de residência.

Tabela 3.7: Modelos de Regressão Poisson com os determinantes da Desordem Social e Física

Variável Dep. Var. Explic	IRR	Robust Std. Err.	z	P> z
Consumo de Álcool				
Desorganização	1.51712	.19193118	5.30	0.000
Pobreza	.9386096	.0862151	-0.69	0.490
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	100.55		
Prob > chi2	=	0.0000		
Consumo de Droga				
Desorganização	1.488123	.1129594	5.24	0.000
Pobreza	.9377963	.0815615	-0.74	0.460
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	93.35		
Prob > chi2	=	0.0000		
Jovens com Conduta Agressiva				
Desorganização	1.402077	.0986292	4.80	0.000
Pobreza	.9360394	.0791296	-0.78	0.434
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	106.06		
Prob > chi2	=	0.0000		
Pessoas sem Ocupação				
Desorganização	1.43566	.1005539	5.16	0.000
Pobreza	.8743128	.0707177	-1.66	0.097
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	114.61		
Prob > chi2	=	0.0000		
Prostituição				
Desorganização	1.803092	.1684479	6.31	0.000
Pobreza	.8211762	.108354	-1.49	0.135
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	125.67		
Prob > chi2	=	0.0000		
Pontos de Venda de Droga				
Desorganização	1.405129	.1052681	4.54	0.000
Pobreza	.8370614	.0712447	-2.09	0.037
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	110.09		
Prob > chi2	=	0.0000		
Brigas e Discussões				
Desorganização	1.53185	.1276081	5.12	0.000
Pobreza	.9353476	.087055	-0.72	0.473
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	93.57		
Prob > chi2	=	0.0000		
Poluição Sonora				
Desorganização	1.637616	.1321624	6.11	0.000
Pobreza	1.235081	.118659	2.20	0.028
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	62.28		
Prob > chi2	=	0.0000		

Observação: estimativa robusta do erro padrão (cluster setor censitário)

Tabela 3.7 : Modelos de Regressão Poisson com os determinantes da Desordem Social e Física (cont.)

Variável Dep. Var. Explic	IRR	Robust Std. Err.	z	P> z
Moradores de Rua				
Desorganização	1.799951	.1743456	6.07	0.000
Pobreza	1.12228	.1(191884	1.09	0.277
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	71.99		
Prob > chi2	=	0.0000		
Crianças de Rua				
Desorganização	1.733806	.1658728	5.75	0.000
Pobreza	1.070047	.1222852	0.59	0.554
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	73.76		
Prob > chi2	=	0.0000		
Pontos de jogos de Aposta				
Desorganização	1.481563	.0978843	5.95	0.000
Pobreza	.8716403	.0779526	-1.54	0.125
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	128.86		
Prob > chi2	=	0.0000		
Garrafas de Bebidas Alcoólicas				
Desorganização	1.578005	.1242344	5.79	0.000
Pobreza	.9926146	.0895952	-0.08	0.935
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	93.33		
Prob > chi2	=	0.0000		
Utensílios relacionados ao consume de Drogas				
Desorganização	1.413957	.1128421	4.34	0.000
Pobreza	.7848049	.0804962	-2.36	0.018
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	84.16		
Prob > chi2	=	0.0000		
Pichações				
Desorganização	1.366023	.0964469	4.42	0.000
Pobreza	.7523(192	.0536052	-3.99	0.000
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	152.09		
Prob > chi2	=	0.0000		

Observação: estimativa robusta do erro padrão (cluster setor censitário)

Tabela 3.8: Modelos de Regressão Poisson com os determinantes do Crime

Variável Dep. Var. Explic	IRR	Robusto Std. Err.	z	P> z
Lesões corporais				
Desorganização	1.(190215	.083075	2.49	0.013
Pobreza	.9407168	.0516264	-1.11	0.265
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	24.87		
Prob > chi2	=	0.0000		
Uso de entorpecentes				
Desorganização	1.287667	.1302109	2.50	0.012
Pobreza	1.070562	.1320466	0.55	0.580
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	17.41		
Prob > chi2	=	0.0002		
Tráfico de Drogas				
Desorganização	1.257962	.113899	2.53	0.011
Pobreza	.7584954	.0687477	-3.05	0.002
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	56.52		
Prob > chi2	=	0.0000		
Roubo de Veículo				
Desorganização	1.03(1921	.1444708	0.22	0.822
Pobreza	1.154874	.1326533	1.25	0.210
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	3.67		
Prob > chi2	=	0.1599		
Roubo de residência				
Desorganização	.6029881	.1249615	-2.44	0.015
Pobreza	.8282948	.1172367	-1.33	0.183
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	11.69		
Prob > chi2	=	0.0029		
Roubo transeunte				
Desorganização	1.62(1983	.1798758	4.36	0.000
Pobreza	1.50751	.1473855	4.20	0.000
N	=	592		
Wald chi2(2)	=	21.80		
Prob > chi2	=	0.0000		

Observação: estimativa robusta do erro padrão (cluster setor censitário)

A última questão a ser enfrentada nessa seção diz respeito à relação entre desordem e crime. Um pouco acima resumimos a polêmica entre Sampson e colaboradores com os defensores da tese das janelas quebradas. Em resumo, a tese das janelas quebradas afirma, *tout court*, que a desordem é uma das causas do crime. Em contraste, na perspectiva que adotamos aqui, a desordem é tratada analiticamente como uma manifestação diferente dos mesmos fatores que produzem o crime. A relação que existe entre desordem e crime deveria então ser mediada pela eficácia coletiva, como

representado no Diagrama 1.1. O argumento contra a tese das janelas quebradas é que a conexão entre desordem e crime poderia ser simplesmente uma correlação espúria (uma vez que a eficácia coletiva não foi considerada na explicação). No momento, não temos como testar diretamente essas duas hipóteses, uma vez que não dispomos de medidas de eficácia coletiva derivadas de *surveys* com a comunidade. Entretanto, podemos realizar um exercício com os dados disponíveis que pode ajudar no entendimento da relação entre desordem e crime.

O exercício consiste em estimar os coeficientes de um modelo que tenha como variável dependente o crime e como variáveis independentes a desorganização social, a pobreza e os *indicadores de desordem* (tabela 3.9), com isso, ao incluirmos indicadores de desordem na equação, temos a oportunidade de observar a correlação entre desorganização e crime na presença de indicadores de desordem. Esse tipo de modelo não permite avaliar se existe ou não uma relação de causalidade entre essas variáveis³³, mas permite entender o padrão de correlação entre esses fenômenos de forma multivariada, ou seja, observamos o efeito de uma variável enquanto mantemos constantes as demais variáveis incluídas na equação. Para tanto, podemos considerar, por exemplo, o efeito da desorganização social sobre as ocorrências que envolvem o uso de entorpecentes quando o indicador de desordem que mede o consumo de drogas é adicionado ao modelo (modelo 1). O modelo 2 tem como variável explicativa, além da desorganização social e a pobreza, o consumo de álcool e os resultados são muito semelhantes ao do modelo 1: a desordem percebida tem um efeito significativo, o que não acontece no caso da desorganização e da pobreza. O modelo 3 testa a interação entre as variáveis consumo de álcool e drogas sobre as ocorrências relacionadas ao uso de entorpecente. Embora a magnitude do efeito seja menor nesse modelo, é significativo e repete o que foi observado nos modelos 1 e 2: a introdução da variável de desordem tira o efeito da desorganização social (tabela 3.9).

O resultado desse *exercício* é muito interessante. Após a introdução da variável consumo de drogas, consumo de álcool e da interação entre essas variáveis - todas medidas de desordem derivadas do *survey* - o efeito da desorganização social sobre o crime, que antes observáramos, deixa de ser significativo. Apenas a desordem tem efeito sobre o crime.

Consideramos ainda o efeito da desordem sobre outros crimes: lesão corporal, homicídios consumados e tentados e tráfico de drogas. Os resultados encontrados indicam que a desordem tem um efeito diferenciado em cada tipo de crime. No caso da lesão corporal, a desordem tem um efeito

³³ Segundo a definição de causalidade de Granger.

positivo e significativo nesse crime, tal como observado com o uso de entorpecentes: um aumento na incidência de problemas relacionados ao consumo de álcool e drogas produz um aumento na incidência de ocorrências de lesão corporal. O efeito é menor do que o observado anteriormente (a taxa de incidência varia entre 1,01e 1,07), mas o efeito dos indicadores de desordem é significativo.

No caso dos homicídios, há a mesma correlação entre os indicadores de desordem (consumo de álcool e drogas – $p|z| < 0,10$) observada no demais crimes, mas há também uma correlação com a pobreza. O modelo permite prever que um aumento na pobreza tende a produzir uma incidência maior de casos de homicídio, controlando-se pelo efeito das demais variáveis. O tráfico de drogas é o único crime que apresenta claramente outro padrão: a pobreza é a única variável correlacionada a esse tipo de ocorrência. Cabe lembrar que as ocorrências de tráfico drogas refletem mais claramente as prioridades operacionais das polícias (os alvos privilegiados nas suas ações) do que propriamente a distribuição espacial de pontos de venda de drogas na cidade.

Há uma questão metodológica importante que pode ajudar na interpretação desses resultados, trata-se de uma questão que tem uma clara consequência para as ações do município na área de segurança. Os indicadores de desordem, como reiterado, foram construídos com base na percepção dos agentes e líderes comunitário sobre os problemas de desordem que afetam áreas específicas da cidade. Os resultados dos modelos da tabela 3.9 mostram que esses indicadores, quando empregados em um modelo de regressão como o que utilizamos, permitem prever o nível de criminalidade de uma área. Ou seja, a conclusão interessante é que encontramos nesse teste uma evidência de que *a desordem percebida permite estimar de forma eficiente a ocorrência de crimes*. Isto não equivale a afirmar que a desordem é a causa do crime, mas que a observação e o estudo da desordem (um fenômeno mais ‘fácil’ de ser observado e controlado do que o crime) pode ser um instrumento importante para o desenho de intervenções voltadas para o controle do crime.

Tabela 3.9: Modelos de Regressão Poisson com os Determinantes do Crime II

Variável Dep. Var. Explíc	IRR	Robust Std. Err.	z	P> z
Uso de Entorpecentes (ocorrências)				
Modelo 1				
Consumo de Drogas (desordem)	1.147113	.0315913	4.98	0.000
Desorganização	.8758498	.0791798	-1.47	0.143
Pobreza	.9745763	.0814(194)	-0.31	0.758
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	40.96		
Prob > chi2	=	0.0000		
Modelo 2				
Álcool (desordem)	1.164517	.032101	5.53	0.000
Desorganização	.8953409	.0747916	-1.32	0.186
Pobreza	.9861472	.0901679	-0.15	0.879
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	46.50		
Prob > chi2	=	0.0000		
Modelo 3				
Álcool*Drogas (desordem)	1.004491	.0014329	3.14	0.002
Desorganização	1.046575	.0991279	0.48	0.631
Pobreza	1.023377	.1167652	0.20	0.840
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	22.86		
Prob > chi2	=	0.0000		
Lesão Corporal (ocorrências)				
Modelo 1				
Consumo de Drogas (desordem)	1.060862	.0(199357)	3.14	0.002
Desorganização	1.050893	.0702458	0.74	0.458
Pobreza	.9243796	.0453388	-1.60	0.109
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	40.67		
Prob > chi2	=	0.0000		
Modelo 2				
Álcool(desordem)	1.072453	.0226901	3.31	0.001
Desorganização	1.045281	.0691877	0.67	0.503
Pobreza	.9249948	.0466167	-1.55	0.122
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	39.55		
Prob > chi2	=	0.0000		
Modelo 3				
Álcool*Drogas (desordem)	1.00(1948)	.0010603	1.84	0.066
Desorganização	1.11264	.0790616	1.50	0.133
Pobreza	.9277317	.048292	-1.44	0.150
N	=	592		
Wald chi2(3)	=	30.09		
Prob > chi2	=	0.0000		

Observação: estimativa robusta do erro padrão (cluster setor censitário)

Tabela 3.9 Modelos de Regressão Poisson com os Determinantes do Crime II

Variável Dep. Var. Explic	IRR	Robusto Std. Err.	z	P> z
Homicídios Consumados e Tentados (ocorrências)				
Modelo 1				
Consumo de Drogas (desordem)	1.042653	.0257949	1.69	0.091
Desorganização	1.023186	.11187(19)	0.21	0.834
Pobreza	.734826	.0678808	-3.34	0.001
N =	592			
Wald chi2(3) =	66.59			
Prob > chi2 =	0.0000			
Modelo 2				
Álcool (desordem)	1.055029	.0294736	1.92	0.055
Desorganização	1.0107(19)	.1107863	0.10	0.923
Pobreza	.7357141	.0684328	-3.30	0.001
N =	592			
Wald chi2(3) =	65.52			
Prob > chi2 =	0.0000			
Modelo 3				
Álcool*Drogas (desordem)	1.001258	.0009109	1.38	0.167
Desorganização	1.069591	.1130432	0.64	0.524
Pobreza	.7335897	.068(1963)	-3.33	0.001
N =	592			
Wald chi2(3) =	71.21			
Prob > chi2 =	0.0000			
Tráfico de Drogas (Ocorrências)				
Modelo 1				
Consumo de Drogas (desordem)	1.048949	.0321872	1.56	0.119
Desorganização	1.132813	.1113465	1.27	0.205
Pobreza	.7594044	.0652951	-3.20	0.001
Modelo 2				
Álcool (desordem)	1.05821	.0364043	1.64	0.100
Desorganização	1.130873	.1105006	1.26	0.208
Pobreza	.7619982	.0665668	-3.11	0.002
N =	592			
Wald chi2(3) =	74.47			
Prob > chi2 =	0.0000			
Modelo 3				
Álcool*Drogas (desordem)	1.000824	.001368	0.60	0.547
Desorganização	1.222645	.1156045	2.13	0.034
Pobreza	.7573396	.0672853	-3.13	0.002
N =	592			
Wald chi2(3) =	61.15			
Prob > chi2 =	0.0000			

Observação: estimativa robusta do erro padrão (cluster setor censitário)

Estes resultados nos parecem muito importantes pelas seguintes razões:

1. Oferecem uma evidência empírica de que é possível medir a distribuição intra-urbana da desordem. Utilizamos um *survey* com agentes da área de segurança pública e com lideranças comunitárias e produzimos uma medida eficiente do nível de desordem na cidade. Validamos o indicador na medida em que o correlacionamos com outras medidas que segundo o *modelo teórico* deveriam prever o nível de desordem como é o caso da desorganização social (veja a discussão a respeito no item 3.2.1).
2. Oferecem evidências que sustentam a abordagem ecológica do crime. Analisamos a correlação entre desordem, desorganização social, pobreza e crime e constatamos que as hipóteses sobre a relação entre essas dimensões ocorrem de acordo com o que foi estabelecido no modelo. A evidência mais interessante, na nossa avaliação, é que foi possível constatar uma correlação entre desorganização social e todos os tipos de desordem mensurados, mesmo após controlar-se pelo nível de pobreza. Isto abre um terreno novo no contexto da discussão sobre as políticas públicas de prevenção ao crime no Brasil em que os aspectos comunitários da segurança pública podem ser tratados seriamente e de forma analítica mais rigorosa.
3. Encontramos evidências de que a desordem esta correlacionada à incidência de vários crimes. Em que medida essas evidências sustentam a tese das ‘janelas quebradas’ é uma questão que não podemos responder por ora, mas há aqui uma pista importante para as políticas públicas municipais de segurança: atingir e controlar a desordem pode abrir caminho para reduzir o crime, lembrando-se sempre que os tipos de desordem e os tipos de crime devem ser considerados no desenho das intervenções.

Esperamos que esse trabalho tenha sido capaz de sugerir as enormes possibilidades envolvidas no uso do modelo ecológico para o estudo da segurança pública e para o desenho das políticas públicas no nível, tema que nos ocupará na parte final desse relatório.

4.0 O CLIMA NAS ESCOLAS

4.1 Porque estudar a Violência nas Escolas?

Homicídios, drogas e lesões graves provocados por atos de violência não são eventos raros nas escolas de Santos e no seu entorno. Embora esse seja um problema grave, as iniciativas no Brasil destinadas a coletar dados sobre a violência nas escolas estão ainda no início³⁴. Consideramos, no entanto, que esta é uma dimensão fundamental a ser considerada em um diagnóstico sobre a violência no nível local pelas seguintes razões:

1. As instituições educacionais do município podem ser um vetor importante para a disseminação de medidas de caráter preventivo capazes de atingir um dos segmentos mais vulneráveis à violência: os adolescentes.
2. A escola pode ser um fator que contribui para elevar a desordem e a delinqüência nas áreas em que estão situadas. Grandes escolas, principalmente de ensino médio, podem afetar negativamente os residentes e o comércio porque aumentam a probabilidade de que ocorram problemas como furto, consumo de drogas ou álcool, barulho, brigas e discussões. Isto significa que são necessários esforços de supervisão que não estejam apenas limitados ao espaço da escola, mas que atinjam também o seu entorno³⁵.
3. A segurança nas escolas é uma grande preocupação dos pais e afeta diretamente a qualidade do ambiente de trabalho dos professores. Programas desenhados para melhorar as condições de segurança nas escolas tendem a ter, portanto, um nível elevado de apoio por parte dos pais e professores, como indica o elevado *recall* e aprovação do programa Ronda Escolar desenvolvido pela PM de São Paulo³⁶.
4. A violência pode afetar negativamente o desempenho escolar, o que representaria um custo para a sociedade, e uma degradação das condições de competição para aqueles que passaram por escolas violentas³⁷.

No diagnóstico da segurança pública em Santos desenvolvemos um instrumento para a coleta de informações sobre o nível de violência, conflitos, delinqüência e a vida escolar inspirados em instrumentos semelhantes utilizados em levantamentos nos EUA. O questionário (ver anexo com

³⁴ Existem quase duas centenas de iniciativas de programas para a coleta de dados a respeito desse problema nos EUA catalogados pelo CDC de Atlanta <http://www.cdc.gov/HealthyYouth/>. Ver também: Petersen, Pietrzak e Speaker (1998) e Hellman e Beaton (1986). Recentemente, o INEP incluiu algumas perguntas no SAEB sobre o impacto da violência no aprendizado e na qualidade do ensino (<http://www.violenciasnasescolas.org.br/>).

³⁵ Felson, 2006.

³⁶ IPSOS Public Affair.

³⁷ Bowen e Bowen (1999).

os instrumentos de pesquisa) era dirigido aos diretores e professores que voluntariamente aceitaram participar de um *websurvey*. Enviamos uma correspondência para todos os diretores das escolas da rede municipal e estadual localizadas no município solicitando que respondessem o questionário no *site* da USP. Foram obtidas 15 respostas, sendo que apenas oito dos respondentes identificaram o nome da escola. Consideramos o resultado satisfatório uma vez que o nosso objetivo nessa etapa era o pré-teste do instrumento e a análise da confiabilidade das escalas. Esse *survey* não pretende oferecer, portanto, uma estimativa dos níveis atuais de violência e delinqüência nas escolas do município, mas apenas ilustrar a importância do tema para a discussão sobre a segurança pública.

4.2. Mensuração do Fenômeno: Resultados do pré-teste do instrumento

Feitas as devidas ressalvas quanto a confiabilidade das estimativas oriundas do *survey* Clima nas Escolas, apresentamos na tabela 4.1 a seguir a freqüência de cada um dos itens das seis escalas utilizadas. Uma vez que não temos o interesse específico de discutir as taxas de prevalência de certas condutas obtidas com o *survey*, vamos priorizar a análise da confiabilidade interna das escalas e discutir alguns aspectos relacionados à sua validade (com base em análise de correlação e regressão).

As escalas são construtos destinados a medir *dimensões latentes relacionadas à violência nas escolas* - como a delinqüência, o nível de conflito interpessoal e a qualidade do ambiente escolar. As escalas podem ser avaliadas quanto a sua confiabilidade interna utilizando-se o α de Cronbach. O α varia de 0 a 1 sendo que o valor 1 indica que há máxima consistência entre os itens de uma determinada escala.

Todas as seis escalas apresentam α acima de 0,7 o que indica uma confiabilidade interna satisfatória (tabela 4.1). A análise da correlação (tabela 4.2) indica que a delinqüência encontra-se positivamente correlacionada com a prevalência de conflitos interpessoais, a presença de álcool e drogas e de atitudes acadêmicas negativas (a escala sobre a vida escolar tem valores mais altos quando os alunos são indisciplinados), e negativamente correlacionada com a participação dos pais e a qualidade física da escola.

Tabela 4.1

Clima nas Escolas: Percentual de Escolas em que o problema ocorreu no último ano

Item	Dimensão	Uma ou mais vezes
Conflitos Interpessoais (scale_conflito)		
q1.2	Alunos ameaçados que procuraram a direção da escola	100.0
q1.1	Brigas e agressões físicas	93.3
q1.6	Professores ameaçados por alunos	73.3
q1.11	Conflito entre pais de alunos da escola	53.3
q1.3	Alunos que precisaram de cuidados médicos decorrente de agressões	46.7
q1.7	Professores ameaçados por pais de alunos	40.0
q1.8	Brigas entre turmas	40.0
q1.4	Professores agredidos fisicamente por alunos	13.4
q1.5	Professores agredidos fisicamente por pais de alunos	0.0
Teste da Escala		
	Covariância entre os itens	0.250
	Confiabilidade da escala	0.734
Delinqüência (scale_delinque2)		
q2.1	Professores que foram furtados ou roubados dentro ou nas proximidades da escola	73.3
q2.3	Professores que tiveram seus carros danificados por alunos enquanto estavam na escola	66.7
q2.6	Atos de vandalismo contra equipamentos e instalações da escola praticado por alunos	66.7
q2.4	Bombas na escola colocadas por alunos	64.3
q2.2	Alunos que foram furtados ou roubados dentro ou nas proximidades da escola	53.3
q2.7	Invasão da escola por estranhos	46.7
q1.9	Uso de armas branca por alunos dentro ou nas proximidades da escola	40.0
q12.13	Alunos assassinados	33.3
q2.5	Incêndio na escola provocado com a participação de alunos	33.3
q1.10	Uso de armas de fogo por alunos dentro ou nas proximidades da escola	20.0
q12.4	Tráfico de drogas nas imediações da Escola	20.0
Teste da Escala		
	Covariância entre os itens	0.300
	Confiabilidade da escala	0.825

Clima nas Escolas: Percentual de Escolas segundo a Frequência do Problema

Item	Dimensão	Frequência
		Quase sempre ou Sempre ¹
	Vida Escolar	
q3.1	Os alunos costumam chegar atrasados as aulas	40.0
q3.4	Os alunos costumam tentar colar durante as provas e trabalhos	28.6
q3.2	Os alunos costumam matar aulas	6.7
q3.3	Os alunos costumam bater-papo ou conversar muito durante as aulas	6.7
	Teste da Escala	
	Covariância entre os itens	0.524
	Confiabilidade da escala	0.815
		Uma vez ou mais ²
	Alcool e Drogas	
q5	Alunos drogados nas aulas	60.0
q12.1	Consumo de drogas na escola	60.0
q12.2	Consumo de drogas nas proximidades da escola	57.0
q4	Alunos bêbados nas aulas	40.0
	Teste da Escala	
	Covariância entre os itens	0.502
	Confiabilidade da escala	0.834
		Bom ou Muito Bom
	Qualidade do Ambiente Escolar	
q6.1	Conservação da parte externa	57.0
q6.2	Conservação das salas de aula	35.7
q6.3	Conservação dos equipamentos como quadro negro, laboratórios	28.6
q6.4	Conservação dos banheiros e vestiários	28.5
q9	Avaliação do rendimento dos alunos	23.1
	Teste da Escala	
	Covariância entre os itens	0.604
	Confiabilidade da escala	0.884
		Quase sempre ou sempre ¹
	Participação dos Pais	
q11.3	Apóiam as sanções escolares impostas aos filhos por professores	81.3
q10.3	Pais costumam comparecer a escola sempre que chamados	76.9
q11.1	Participam da educação dos filhos	28.7
q11.2	Entendem os objetivos da escola e colaboram com os professores	28.7
q10.1	Participação dos pais nas reuniões sobre assuntos acadêmicos	7.1
	Teste da Escala	
	Covariância entre os itens	0.348
	Confiabilidade da escala	0.727

Observações:

(1) Frequência no segundo semestre de 2005

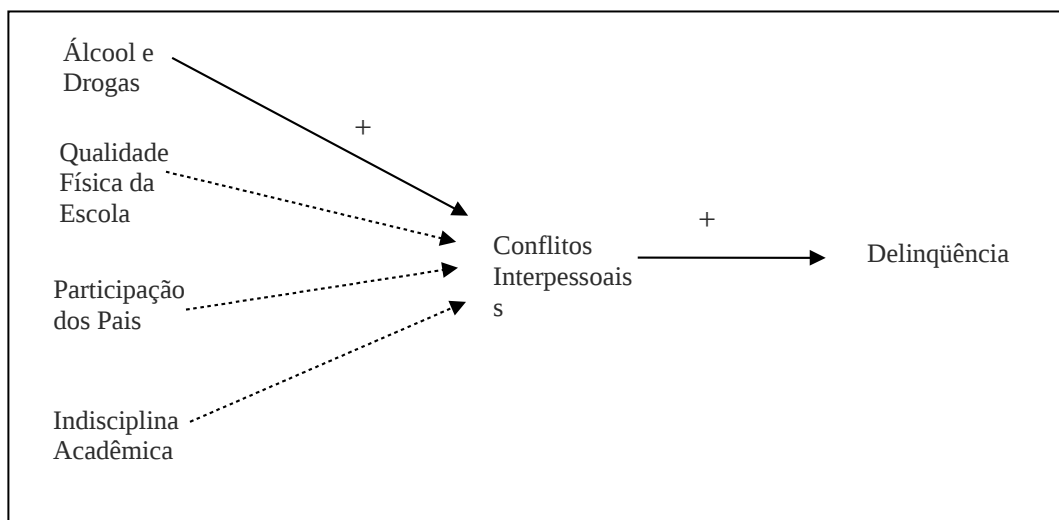
Tabela 4.2

Matriz de correlação entre as Escalas do Survey Clima nas Escolas

	scale_conflito	scale_delinque2	scale_alcool	scale_partpais	scale_qualifisica	scale_vidaescol
scale_conflito	1					
scale_delinque2	0.79	1				
scale_alcool	0.61	0.75	1			
scale_partpais	-0.24	-0.30	-0.27	1		
scale_qualifisica	-0.15	-0.27	-0.35	0.34	1	
scale_vidaescol	0.03	-0.20	0.07	-0.14	-0.55	1

Além da correlação bivariada apresentada na tabela 4.2 elaboramos um modelo causal que tem a escala de delinqüência como variável dependente e a escala que mede a incidência de conflitos interpessoais como variável interveniente. O consumo de álcool, a disciplina acadêmica, a qualidade física das escolas e o padrão de participação dos pais foram tratados como variáveis exógenas, o que pode ser visualizado no seguinte diagrama causal:

Diagrama 4.1: Estrutura Causal da Violência nas Escolas



Os coeficientes foram estimados com base em um modelo de regressão por mínimos quadrados em dois estágios (2SLS). Optamos por reportar apenas o sinal dos coeficientes estatisticamente significativos no diagrama 4.1 uma vez que o nosso objetivo não é avaliar, como temos reiterado, a prevalência da violência nos estabelecimentos de ensino ou a magnitude do efeito de uma variável sobre a outra. O R^2 do modelo é de 0,49 e o F é de 9,45 ($p > 0,009$), o que indica um ajuste linear satisfatório do modelo aos dados. O resultado mais importante é a que a variável que mede a presença de álcool e drogas nas escolas apresenta um efeito significativo sobre os conflitos interpessoais e este por sua vez tem um efeito sobre a delinquência, as demais variáveis não apresentaram coeficientes significativos sobre a variável interveniente (conflitos). Esse resultado oferece certamente uma pista interessante para o desenho de programas de intervenção contra a violência nas escolas: as melhorias na qualidade física e o apelo à participação à disciplina acadêmica não seriam capazes de produzir reduções no nível de conflito e delinquência

A título de conclusão realizamos uma análise fatorial que permitiu classificar as escolas segundo o nível de delinquência. Esses resultados foram plotados em um mapa com o objetivo de permitir uma avaliação da correlação entre o nível de violência na escola e no seu entorno (ver mapa 4.1).

Tabela 4.3
Classificação Final do Nível de Delinquência

Escola	Nível de Delinquência	Carga Fatorial Delinquência ¹
<i>Não Identificada</i>	Alto	2.231
<i>Não Identificada</i>	Alto	1.343
E.E.Gracinda Maria Ferreira	Alto	0.949
EMF Barão Do Rio Branco	Alto	0.512
<i>Não Identificada</i>	Médio	0.280
EE Dr. Antônio Ablas Filho	Médio	0.256
EE Canada	Médio	0.007
<i>Não Identificada</i>	Médio	-0.252
EE Esmeraldo Tarquino de Campos Filho	Médio	-0.496
EMEF Avelino da Paz Vieira	Médio	-0.541
EE Dr Paulo Filgueiras Jr	Baixo	-0.611
EE Olga Cury	Baixo	-0.773
<i>Não Identificada</i>	Baixo	-0.797
EMEF Olavo Bilac	Baixo	-1.046
<i>Não Identificada</i>	Baixo	-1.062

Observação: A análise fatorial que serviu de base para a classificação incluiu as seguintes escalas: *scale_conflito scale_vidaescol scale_alcool scale_delinque2*. Um único fator foi extraído (sem rotação) com *eigenvalue* de 2,17 e com 97,96% da variação explicada.

5.0 RESPOSTAS AO CRIME E À DESORDEM

5.1 O que o município pode fazer pela segurança?

A adoção de medidas de prevenção situacional com foco nos comportamentos anti-sociais de natureza não criminal é talvez a melhor alternativa disponível para as políticas municipais de segurança. O quadro 5.2 foi confeccionado com o objetivo de auxiliar na discussão sobre as políticas de prevenção e controle que serão discutidas nessa parte final do relatório. O quadro apresenta um conjunto de ações e processos que permitem alterar a conduta criminal. São enunciados gerais que descrevem as grandes áreas da investigação criminológica. Todas as ações consideradas são formas de controle social que podem ser formais, no sentido de que são exercidas por instituições e organizações como o judiciário, a polícia e as escolas, entre outras; ou informais, como, por exemplo, as relações sociais que ocorrem entre vizinhos e no âmbito da família. As ações são empreendidas com o objetivo de atingir a conduta dos infratores ou os ambientes e o contexto social em que os crimes ocorrem. Em alguns casos as ações descritas no quadro supõem algum nível de participação das vítimas.

As intervenções do município e da sociedade local estão voltadas para a prevenção situacional (representada no quadro 5.2 na linha dos mecanismos “estrutura de oportunidades” e “ecológicos”). Abarcam as ações públicas e privadas que visam reduzir as oportunidades para que os crimes ocorram, o que analiticamente depende da conjunção de três elementos: i. a presença de uma vítima vulnerável; ii. um agressor motivado; e iii. a ausência de um guardião capaz. A conjunção desses três elementos ocorre no tempo e no espaço, e a intervenção municipal (governamental ou não) pode justamente alterar o ambiente, a frequência e o ritmo, com que as interações entre esses elementos ocorrem. Embora seja esta apenas uma distinção teórica, é possível demonstrar que existem ganhos analíticos em assumi-la como uma das bases da política local de segurança.

Quadro 5.2

Crime e Controle Social

Tipo de Controle Social	Mecanismo	Alvo	Nível do Controle Social			Agente	
			Indivíduo	Família	Comunidade		
Controle Social formal	Dissuasão	Infrator	A probabilidade de punição e a severidade da pena alteram o custo do crime.		Multiplicador Social	Sistema de Justiça Criminal	
		Vítima	--	--	--		
	Inabilitação	Infrator	Tempo de prisão durante o qual não será possível cometer novos crimes altera o custo do crime.		Multiplicador Social		
		Vítima	--	--	--		
	Controle Social Informal	Estrutura da Oportunidades	Infrator	Outros custos (além da dissuasão e a inabilitação) que podem alterar a oferta de crimes: alterações nos hábitos de rotina das vítimas, um novo sistema adotado na produção de CD players, novas travas de segurança, etc.		Desenho ambiental e Controle das atividades sociais relacionadas ao Crime (altera o custo para se cometer um delito)	Agentes especializados em prevenção primária e situacional
			Vítima	Alterar hábitos de rotina, comprar equipamentos com dispositivos de segurança, alterar hábitos de laser e adotar medidas de auto-proteção.		Desenho ambiental e Controle das atividades sociais relacionadas ao Crime (altera probabilidade de vitimização)	
Ecológicos		Infrator	--				
		Vítima	Participação nos assuntos comunitários, vínculos de amizade e confiança	idem	Eficácia Coletiva		
Psicológicos	Infrator	Auto-controle	--	--	Redes e Organizações Sociais		
	Vítima	Auto-controle	--	--			

A oferta de agressores é considerada fixa, ou seja, uma das suposições básicas do modelo adotado, é que existe um número estável de indivíduos propensos a infringir a lei ou a manifestar comportamento anti-social em dado momento no tempo. Uma vez que a dissuasão e a inabilitação estão fora do escopo da esfera local, o eixo da ação local desloca-se para a *web* de recursos materiais e sociais que estão associados ao crime, com o objetivo de alterar, não a inclinação criminal dos indivíduos ou de grupos, mas as condições espaço-temporais das atividades sociais que propiciam aos indivíduos a consecução de suas ações transgressoras³⁸. Apresentaremos a seguir algumas idéias e propostas para as intervenções municipais que são diretamente derivadas dessa concepção analítica.

O princípio básico que orienta as recomendações de política feitas aqui é a de que as mudanças institucionais devem ser produzidas a partir das próprias instituições que serão as responsáveis pela execução das medidas de natureza preventiva. Existem vários exemplos de iniciativas públicas mal sucedidas que visavam introduzir estratégias inovadoras na segurança pública a partir ‘de cima’, com base em planos rígidos, geralmente concebidos por um pequeno grupo de ‘inovadores’ sem muita familiaridade com o trabalho prático em instituições de segurança pública.

O desenho e a implementação de inovações em segurança pública são processos complexos que terão poucas chances de sucesso sem o envolvimento dos agentes que efetivamente planejam e operam o trabalho cotidiano de instituições em áreas diversas como o sistema educacional, de saúde e de assistência social. Portanto, a principal recomendação é que os operadores desses sistemas institucionais públicos estejam na linha de frente das mudanças, no desenho de inovações que procurem fazer sentido para o dia-a-dia da prevenção ao delito e à desordem.

É importante destacar que a discussão teórica empreendida na primeira parte do diagnóstico indica claramente que não há mudança possível sem o apoio da sociedade a um programa com propostas concretas de intervenção que tenham como objeto a produção da ordem pública. Construir essa agenda é certamente parte da arte do bom governo e exige, sobretudo, boa dose de talento político, para o que, obviamente, não há recomendação válida.

Alguns princípios podem, no entanto, ser de alguma utilidade. Primeiro, avaliamos que é importante fazer uma aposta na construção de novos vínculos e dinâmicas entre a sociedade e o governo local que sejam capazes de produzir as mudanças institucionais e de comportamento que a segurança pública precisa. Segundo, o administrador local deve ser instado a encarar a segurança

³⁸ Cohen e Felson (1979); Cohen (2006); Gottfredson e Hindelang (1981).

pública como uma área de intervenção do município que pode efetivamente contribuir para a construção de um ambiente social saudável. Embora a *eficácia coletiva*, tal como a definimos inicialmente, seja antes de tudo um atributo da sociedade, é razoável esperar, dado a nossa cultura cívica, que as intervenções governamentais sejam também importantes para potencializar a capacidade coletiva de intervenção.

Há certamente um longo caminho à frente, de experimentação e desenvolvimento institucional, até que possamos chegar a um conjunto de recomendações mais específicas sobre como o governo local pode efetivamente contribuir para catalisar as dinâmicas sociais que estão na base da provisão da ordem pública. O que esperamos é que nesse ponto do nosso estudo o leitor esteja convencido de que os modelos ecológicos oferecem uma ferramenta analítica adequada para conduzir essas ‘experiências’ e para definir novas linhas de intervenção.

5.2 Contribuições para o Debate sobre as Intervenções Municipais na área de Segurança

Apresentamos a seguir um conjunto de recomendações de medidas e programas de intervenção que vão além do escopo típico de um diagnóstico³⁹. Duas razões nos levaram a seguir nessa direção. Primeiro, o clima institucional favorável do qual desfrutamos na Secretaria de Segurança. Trata-se de uma nova estrutura institucional ainda nos estágios iniciais de desenvolvimento e organização. Ao longo do período de realização do diagnóstico encontramos um ambiente bastante receptivo em que tomamos contato com vários projetos e iniciativas da secretaria e tivemos a chance de acompanhar os desdobramentos de iniciativas em que foram utilizados diretamente alguns dos conceitos que orientaram o nosso estudo empírico sobre a segurança no município. O contato com essas experiências alargou a nossa visão sobre os problemas operacionais envolvidos na gestão municipal da segurança.

Em segundo lugar, esperamos que este diagnóstica seja explicitamente utilizado como um instrumento para o desenho de intervenções e programas do município na área de segurança. Assim, escolhemos dar o primeiro passo, e procuramos ‘traduzir’ alguns dos nossos achados em recomendações de política.

³⁹ As recomendações feitas nesta parte do relatório tiveram por base um conjunto de estudos dedicados à avaliação e à recomendação de políticas de prevenção ao crime: World Health Organization (2004), Buvinic, Morrison e Shifter (1999), Barlow (1995), Reiss e Roth (1993).

Organizamos as nossas recomendações em três grupos: desenvolvimento institucional, prevenção ao crime e novas dinâmicas com a sociedade civil.

5.2.1 Desenvolvimento Institucional (DI)

A capacidade de despartidarizar e de garantir a continuidade das políticas locais na área de segurança pública é certamente o principal desafio para o desenvolvimento de uma infra-estrutura institucional nessa área. O melhor exemplo vem da saúde e do Sistema único de Saúde. O SUS foi capaz de integrar as ações intergovernamentais e garantir alguns princípios básicos para a atenção à saúde que devem ser respeitados independentemente do partido que ocupa o executivo. Essas são algumas das ações que podem contribuir para atingir essa meta:

DI.1 Profissionalizar e motivar a Guarda Municipal para atuar de forma proativa. Nenhuma mudança significativa nessa frente poderá ser alcançada sem melhorias na qualificação humana e nas condições de trabalho dos guardas. Algumas medidas concretas podem contribuir para que esse objetivo mais geral possa ser atingido:

DI.1.1 Desenvolver novas ferramentas de *gestão de recursos humanos* que estejam disponíveis na ponta do sistema. Isto significa encarar o guarda municipal como um funcionário público que demanda uma atenção especial na medida em que encontra-se exposto ao contato direto com a violência e o crime e até o momento a sua corporação e a prefeitura fazem ainda pouco para tentar minimizar os efeitos negativos desse contexto sobre os seus funcionários.

DI.1.2 Investir na formação dos supervisores com programas de educação continuada em parceria com as universidades estaduais e locais.

DI.1.3 Estabelecer mecanismos de premiação e gratificação por produtividade, definindo por lei um percentual do orçamento para financiá-los.

DI.1.4 Implementar um novo modelo de seleção, formação e avaliação dos Guardas Municipais – especialmente, para os que têm funções de coordenação, supervisão ou atribuições técnicas (informática, telecomunicações, controle do monitoramento remoto, etc.).

DI.1.5 Estabelecer parcerias com os departamentos de psicologia das universidades locais com vistas a implementar um programa de acompanhamento psico-social voltado para os guardas e suas famílias.

DI.2 Otimizar e criar novos mecanismos de gestão. As ações do município na área de segurança demandam a criação de um modelo integrado de gestão que utilize ao máximo as novas

tecnologias de gerenciamento de informações disponíveis. Santos é uma das lideranças nacionais na área de georeferenciamento de informações e a aplicação desse tipo de ferramenta na segurança permite uma revolução gerencial, com a introdução de procedimentos como o controle dinâmico das atividades da guarda e a definição de alvos específicos para a intervenção. Esse tipo de inovação gerencial permite que o trabalho do município seja antes de tudo um trabalho de inteligência e prevenção, *orientado a problemas* e capaz de contribuir para a redução no número de crimes e de atos de desordem no curto prazo. As ações prioritárias recomendadas são:

- DI.2.1 Implementar um novo modelo integrado de gestão de segurança com base no **Sistema Informatizado de Monitoramento** em novas tecnologias de geoprocessamento de informações e em rotinas de acompanhamento estatístico e definição de planos de ação temporais – nos moldes do COMPSTAT de Nova York.
- DI.2.2 Implantar um novo sistema de registro de ocorrência pela Guarda que permita a utilização das informações nas análises sobre as partes envolvidas, as circunstâncias da ocorrência, sua localização e a resposta da Guarda.
- DI.2.3 Definir Áreas Integradas de Segurança Pública no nível municipal em parceria com as polícias civil e militar de modo a garantir ações que levem em conta os problemas criminais específicos de cada área bem como as características sócio-demográficas da população residente e as condições da infra-estrutura urbana.
- DI.2.4 Desenvolver canais institucionais entre a Secretaria de Segurança, a Ouvidoria, as Secretarias de Planejamento, Saúde e Educação que facilitem a troca contínua de informações entre esses órgãos, sem mediações burocráticas e idealmente integradas em um mesmo sistema de informações. Essas informações são críticas para o planejamento das ações na área de segurança.
- DI.2.5 Definir instrumentos externos de avaliação por meio de pesquisas com o público que permitam monitorar o grau de satisfação da população com relação aos serviços de segurança, a sensação de insegurança e o medo do crime entre a população.
- DI.2.6 Instalar na Secretaria de Planejamento uma unidade especializada na gestão, organização e divulgação de estatísticas e informações sobre a segurança pública no município, com transparência total das metodologias adotadas e com frequência semestral de divulgação.
- DI.2.6 Realizar Workshop para o Desenho de Inovações almeja contribuir para a produção de um conhecimento novo sobre as instituições e os problemas do município na área de segurança. O objetivo final do workshop é abrir espaço para o desenho de programas inovadores de intervenção que sejam plenamente adequados às instituições municipais.

DI.3 Ampliar o controle externo das atividades de segurança do município. Esta tem sido a alternativa adotada em várias partes do mundo por instituições policiais, mas que por aqui produziram resultados ainda muito discretos. Os principais beneficiários do controle externo são os próprios dirigentes das instituições públicas, uma vez que esse tipo de mecanismo permite a abertura de um canal privilegiado de acesso a informações que dificilmente chegariam aos postos mais altos da hierarquia. Essas informações podem ser muito úteis para ajudar a resolver problemas de corrupção, a melhorar o desempenho da Guarda e também a qualidade do atendimento ao público. Essas são as ações que consideramos prioritárias para atingir essa meta:

DI.3.1 Estabelecer protocolos de cooperação entre a Secretaria de Segurança e a Ouvidoria do Município para que os casos de reclamação e denúncia de guardas municipais sejam rapidamente encaminhados à Secretaria de Segurança.

DI.3.2 Profissionalizar o órgão de correição da Guarda Municipal e aprimorar os seus procedimentos técnicos e administrativos.

DI.3.3 Contribuir para revitalizar os Conselhos de Segurança (CONSEGs), despartidarizando-os e promovendo ampla participação das comunidades.

DI.4 Contribuir para a criação de um sistema de apoio ao cumprimento de penas alternativas (prestação de serviços, interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana, etc) – exclusivo para infratores residentes no município que, como estabelece a Lei, não sejam reincidentes, não tenham sido condenados a penas privativa de liberdade superiores a quatro anos e cujos crimes não tenham sido cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa.

5.2.2 Prevenção ao Crime por Meio do Desenho Ambiental (PC)

Promover estratégias inovadoras de intervenção, específicas para as áreas com maior nível de atividade criminal do município (Zona Noroeste, Centro, Mercado e Ponta da Praia) segundo os princípios do ‘policimento orientado a problemas’⁴⁰. O papel do governo local é importante, uma vez que as políticas urbanas desempenham um papel central nesse tipo de intervenção. É preciso levar em conta ainda que qualquer intervenção do município na área de segurança demanda a criação de um ambiente de cooperação entre as agências do sistema de administração da justiça criminal, principalmente entre as polícias civil e militar que possibilite um uso intensivo de informações.

⁴⁰ Boba (2003).

- PC.1 Alterar os habitats propícios ao negócio do tráfico de drogas e ao seu consumo com intervenções urbanísticas, paisagísticas e sociais com o objetivo de afetar significativamente o custo operacional desse tipo de atividade criminosa. Por exemplo, melhorar o sistema de iluminação, bloquear a entrada dos prédios e áreas utilizadas para o consumo de drogas, instalar câmaras de monitoramento remoto, eliminar os problemas de arruamento (facilitar o policiamento), aumentar a circulação de pessoas sem relação com atividades ilícitas nessas áreas (deslocar um ponto de ônibus, ou um posto de saúde, por exemplo).
- PC.2 Desenvolver estratégias específicas de intervenção nos *hotspots* de homicídio do município (Zona Noroeste, Centro e Mercado) que tenham como foco a oferta de bebidas alcoólicas nos seus arredores – com possibilidade de restrição ao funcionamento de bares.
- PC.3 Desenvolver estratégias específicas de intervenção nos *hotspots* de roubo e furto de veículos com intervenções de natureza situacional como, por exemplo, afastando os *flanelinhas* dessas áreas com base em ações da Guarda Municipal.
- PC.4 Desenvolver um programa específico para o controle da violência no ambiente escolar, principalmente voltado para as escolas nas áreas de maior incidência de desordem e crime. Além das ações que poderiam ser empreendidas por professores e diretores, a Guarda poderia contribuir como elemento de dissuasão para a entrada de armas de fogo, drogas e bebidas alcoólicas nas escolas e nas suas proximidades.
- PC.5 Ampliar a rede de câmeras de monitoramento remoto e utilizar os *hotspots* de desordem e crime como critério para a alocação dessas novas câmaras. É importante também promover a utilização adequada de seu potencial, evitando a superposição do meio eletrônico e dos recursos humanos da Guarda.

5.2.3 Novas Dinâmicas na Relação com a Sociedade (RS)

Nenhuma transformação na segurança pública será sustentável sem o apoio da sociedade e das comunidades mais afetadas pelo crime e pela desordem. O governo sozinho, em qualquer nível, não é capaz de resolver um problema da magnitude do problema da segurança pública. Nenhuma intervenção será sustentável sem o apoio da sociedade e das comunidades mais afetadas pela criminalidade violenta. O apelo simples à autoridade é inócuo. Para que as intervenções tenham alguma chance de sucesso será preciso contar com o apoio das Igrejas, das organizações não governamentais, e das lideranças locais. Parte do sucesso nessa tarefa depende de um plano de comunicação e relacionamento com o público sobre as ações que o município empreende e irá empreender na área de segurança. Esses são alguns exemplos de medidas que podem contribuir para atingir essa meta:

- RS.1 Implementar programas que tenham como foco a aproximação da Guarda com as comunidades mais carentes do município por meio de intervenções educativas e ações sociais como campanhas do agasalho, cortes de cabelo, registros civis, checagem de pressão arterial, etc.
- RS.2 Desenvolver projetos de prevenção nas áreas com elevados níveis de criminalidade em parceria com a comunidade acadêmica, outros organismos de governo, empresas, ONGs e a própria população. Para que seja bem sucedido o projeto deve ter abrangência territorial limitada e englobar ações especificamente desenhadas com o objetivo de atingir os jovens das áreas selecionadas que se encontram em situação de maior risco.
- RS.3 Desenvolver um plano de comunicação que permita disseminar junto à população as condutas e atitudes no espaço público que eventualmente contribuem para a ocorrência de crimes e atos de violência. As experiências bem sucedidas de Bogotá, Cali, Boston e Nova York constituem a base para o desenho desse tipo de intervenção.

6.0 SEMINÁRIO E WORKSHOP PARA O DESENHO DE INOVAÇÕES

6.1 Justificativa

A realização de um Workshop para o Desenho de Inovações em Políticas Municipais de Segurança em Santos pode contribuir efetivamente para o desenho de programas piloto que poderão ser testados no município. Existe um debate organizado sobre as propostas para a área de segurança pública no âmbito municipal que evidentemente devem ser considerados nesse debate. Os programas municipais na área de segurança pública se desenvolveram significativamente na última década principalmente a partir de iniciativas desencadeadas por operadores do sistema jurídico-policial, da área de saúde e dos movimentos de defesa dos direitos humanos que têm deslocado o foco de suas atenções para as intervenções no nível local. Dispomos hoje, portanto, de um repertório considerável de diagnósticos, propostas e, fundamentalmente, de uma rede de gestores de instituições municipais de segurança com conhecimento operacional dos problemas que o município enfrenta nessa área.

A inovação na área de segurança pública é um processo complexo que requer dos agentes envolvidos uma clara capacidade de aprendizado com a própria prática, o diálogo com outras experiências e a definição de metas comuns que não sejam simplesmente ‘impostas de fora’. Por essa razão consideramos importante evitar o modelo tradicional de disseminação dos resultados em que o público e aos agentes locais desempenham um papel meramente passivo; de receptores de um conteúdo que poderá ou não ser articulado às suas ações. Como foi bastante enfatizado no item anterior, não acreditamos na eficácia de estratégias inovadoras impostas a partir de cima, com base em planos rígidos e previamente definidos e sem a participação dos operadores envolvidos com a provisão de serviços sociais ou das organizações da sociedade.

O Workshop que pretendemos organizar almeja contribuir para a produção de um conhecimento novo sobre as instituições e os problemas do município na área de segurança. O objetivo final do workshop é abrir espaço para o desenho de programas inovadores de intervenção que sejam plenamente adequados às instituições municipais. Partilhamos da idéia de que essas inovações não tenham como fonte apenas o conhecimento científico acumulado a respeito, mas também do conhecimento que decorre da presença no ambiente social e institucional em que essas mudanças irão acontecer. Esperamos, portanto, que o workshop funcione como um espaço efetivo de convívio e troca de experiências e que este seja capaz de agregar novos conteúdos e práticas ao trabalho da Secretaria de Segurança.

Não temos ainda uma definição completa dos temas que serão abordados e das dinâmicas que serão utilizadas no workshop. Esta definição dependerá de consultas a um conjunto amplo de agentes governamentais e não governamentais envolvidos com o problema. No entanto, consideramos importante lançar algumas propostas de temas, organizações e lideranças que gostaríamos de atrair para o seminário de disseminação dos resultados e o workshop.

O formato proposto é de um seminário articulado ao workshop. Pela manhã teríamos os debates no âmbito do seminário com especialistas responsáveis pelo diagnóstico e convidados de instituições de pesquisa de referência na área, pela tarde teríamos o workshop com grupos de até 20 pessoas selecionadas para representar um microcosmo das instituições envolvidas com os problemas tratados nos painéis do workshop.

7.0 REFERÊNCIAS E SITES CONSULTADOS

- AKERMAN, M. e BOUSQUAT, A. (1999), “Mapas de risco de violência”. São Paulo Perspectiva, vol.13, no.4, p.112-120. ISSN 0102-8839.
- BARLOW, H. D. (1995), “Introduction: Public Policy and the Explanation of Crime”, in Hugh D. Barlow (editor) *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*, Boulder, Westview Press.
- BEATO F., C., PEIXOTO, B. T. , B e ANDRADE, M. V. (2004). “Crime, oportunidade e vitimização”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.19, no.55, p.73-89.
- _____, C. (1998), “Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.13, n.37, p74-87.
- BOBA, R. (2003). Problem Analysis in Policing, Police Foundation working papers. <http://www.policefoundation.org/>
- BOWEN, Natasha K. e BOWEN, Gary L. (1999), Effects of Crime and Violence in Neighborhoods and Schools on the School Behavior and Performance of Adolescents Journal of Adolescent Research, Vol. 14, No. 3, 3(19-342).
- BURSIK, R. (1998), “Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects” in: Stuart Henry e Werner Einstadter (editors), *The Criminology Theory Reader*, New York, New York University Press.
- _____. (1986), “Ecological Stability and the Dynamics of Delinquency”, in Albert Reiss e Michael Tonry (editors), *Communities and Crime*, Chicago e Londres, The University of Chicago Press
- BUVINIĆ, M., A. MORRISON e M. SHIFTER. (1999). *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington D.C., Interamerican Development Bank. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/Soc-MBUVINIC1S.pdf>.
- e A. MORRISON, A. (2000), “Living in a More Violent World”. Foreign Policy, issue 16.
- CANO, I., SENTO-SÉ, J. T., RIBEIRO, E. (2005). Mapeamento da Criminalidade na Área Metropolitana do Rio de Janeiro. Mimeo, UERJ.

CARNEIRO, L. P. e FAJNZYLBER, P. (2000). “La criminalidad en Regiones Metropolitanas de Rio de Janeiro Y São Paulo: Factores Determinantes de la Victimization y Políticas Públicas”, in Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman e Norman Loyaza (org.), *Crimen y Violência em América Latina*, México D.F., Alfa-ômega / Banco Mundial.

_____; YOUNG, C., CARVALHO, A.; OLSEN, O.; FURTADO, P. (2004), “Ecological Determinants of Crime in the City of São Paulo”, in Seminário Internacional sobre Estudos da Metrópole, CEBRAP, São Paulo.

COHEN, L. e FELSON, M. (1979), “Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach”. *American Sociological Review*, Vol. 44, No. 4:588-608.

COHEN, L., J. KLUEGEL e K. C. LAND (1981), “Social Inequality and Predatory Criminal Victimization: An Exposition and Test of a Formal Model.” *American Sociological Review*, Vol. 46, 505-524.

CULLEN, J. e LEVITT, S. (1996), “Crime, Urban Flight and the Consequences for Cities.” National Bureau of Economic Research Working Paper, nº 5737.

DONOHUE, J. e S. LEVITT (1998), “Guns, Violence and the Efficiency of Illegal Markets.” *The American Economic Review*, vol. 88, 2: 463-467.

FELSON, M. (2006), *Crime and Nature*. Thousand Oaks. Sage Publications.

_____. e R. CLARKE. (1995), “Routine Precautions, Criminology and Crime Prevention”, in Hugh D. Barlow. *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*, Colorado, Westview Press.

_____. (1994), *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks, Pine Forge.

GANNON-ROWLEY, T., J. D. MORENOFF, e J. R. SAMPSON. (2002), “Assessing ‘Neighborhood Effects’: Social Processes and New Directions in Research.” *Annual Review of Sociology*.

GAWRYSZEWSKI, V. P., KAHN, T. e MELLO JORGE, M. H. P. (2005), “Informações sobre homicídios e sua integração com o setor saúde e segurança pública”. *Revista Saúde Pública*, 39, 4: 627-633.

- GAROFALO, J. (1981), "The Fear of Crime: Causes and Consequences". *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 72, No. 2, pp. 839-857.
- GLAESER, Edward, B. SACERDOTE e J. A. SCHEINKMAN. (2002). "The Social Multiplier", National Bureau of Economic Research Working Paper n° 9153.
- , ----- e ----- (1996), "Crime and Social Interactions." *Quarterly Journal of Economics*, vol 111(2): 507-548.
- GOTTFREDSON, M. e HINDELANG, M. (1981), "Sociological Aspects of Criminal Victimization." *Annual Review of Sociology*, Vol. 7: 107-128.
- HELLMAN, D. A. e BEATON, S. (1986), "**The Pattern of Violence in Urban Public Schools: The Influence of School and Community**". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 23, No. 2, 102-127.
- HINDELANG, M., GOTTFREDSON, M. e GAROFALO, J.. (1978), *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization*. Cambridge, Ballinger.
- KELLING, G. L. e COLE, C. (1996), *Fixing Broking Windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York, Free Press.
- _____, e WILSON, J. Q. (1982), "Broken Windows: The police and neighborhood safety". *The Atlantic Monthly*, March.
- KUBRIN, C. e R. WEITZER. (2003), "New Directions in Social Disorganization Theory". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40, 4: 374-402.
- LaGRANGE R. L, FERRARO K. F., SUPANCIC, M. (1992), "Perceived Risk and Fear of Crime: Role of Social and Physical Incivilities" *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 29, 3: 311-334.
- LEVITT, S. D. (2004). "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1: 163-190.
- _____, e VENKATESH, S. (2000), "An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, 3: 755-789.

- _____, Steven D. (1995), "Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime." National Bureau of Economic Research Working Paper nº 4991.
- (1999), "The Limited Role of Changing Age Structure in Explaining Aggregate Crime Rates." *Criminology*, Vol. 37, No. 3: 581-597.
- LONDOÑO, J., A. GAVIRIA e R. GUERRERO. (2000). "Violencia en America Latina: Asalto al Desarrollo." Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.
- MACDONALD, J. M (2002). "The Effectiveness of Community Policing in Reducing Urban Personal Violence". *Crime Delinquency*, v. 48 no. 4 (October (2002)) 592-618.
- MAIA, P. B. (1999), "Vinte anos de homicídios no estado de São Paulo". *São Paulo Perspectiva*, vol.13, no.4, p.121-129.
- MARQUES, E. C. e BICHR, R. M. (2001). "Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas". *Revista Sociologia e Política*, no.16: 9-28.
- MILLER, L. L.; SILVER, E. (2004), "Sources of Informal Social Control in Chicago Neighborhoods." *Criminology*, 42, 3: 551 - 583.
- MORENOFF, J. D.; SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. (2001), "Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence". *Criminology*, 39, 3: 517 - 559.
- NAJAR, A. L. e MARQUES, E. C. (2003). "A sociologia urbana, os modelos de análise da metrópole e a saúde coletiva: uma contribuição para o caso brasileiro". *Ciência Saúde Coletiva*, (2003), vol.8, no.3, p.703)-712.
- PARK, R e BURGESS, E. e MCKENZIE (1925), *The City*. Chicago, Chicago University Press.
- PETERSEN, G. J., PIETRZAK, D. e SPEAKER, K. M. (1998), "A National Study on School Violence and Prevention". *Urban Education*, 33, 3: 331-359.
- RAUDENBUSH, S. W. (2003). "The quantitative assessment of neighborhood social environments." In Kawachi, Ichiro; Berkman, L., *Neighborhoods and Health*. New York, NY: Oxford University Press,(2003).

_____. W.; SAMPSON, R. J. (1999a), "Ecometrics: Toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighborhoods". *Sociological Methodology*, 29, 1 - 41.

_____ e _____, (1999b), "Assessing direct and indirect effects in multilevel designs with latent variables". *Sociological Methods and Research*. 28, 2: 123 - 153.

REISS, A. J. e ROTH, J. A.. (1993), *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.

_____. (1992), "Police Organization in the Twentieth Century.", in: M. Tonry e N. Morris (editors), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press.

_____. e TONRY, M. (1986), *Communities and Crime*. Chicago, University of Chicago Press.

_____. (1986). "Why are communities important in Understanding Crime?" in Albert Reiss e Michael Tonry (editores), *Communities and Crime*, Chicago e Londres, The University of Chicago Pres.

_____ (1971), "Systematic Observation of Natural Phenomena", *Sociological Methodology*, 3: 3-33.

SAMPSON, R. J. e MORENOFF, J. D. (2004), "Spatial (dis)advantage and homicide in Chicago neighborhoods" in Michael Goodchild e Donald Janelle, *Spatially Integrated Social Science*. New York, Oxford University Press.

_____. e RAUDENBUSH, Stephen W. (2004), "Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows'". *Social Psychology Quarterly*. 67, 4, 3, 19 - 342.

_____ e _____ (2001), "Disorder in Urban Neighborhoods: Does it Lead to Crime?", US Department of Justice. Disponível em: www.ojp.usdoj.gov

_____. (2004), "Networks and Neighborhoods." Disponível em: [http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/sampson/\(2004\).5_NLogic.pdf](http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/sampson/(2004).5_NLogic.pdf).

_____. (2002), "Studying modern Chicago". *City and Community*, 1, 1: 45- 48.

- _____. (2002b). "Transcending tradition: New directions in community research, Chicago style." *Criminology*, 40, 2: 213 - 230.
- _____. e S. RAUDENBUSH. (1999), "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods". *The American Journal of Sociology*, Vol. 105, 3: 603-651.
- _____.; RAUDENBUSH, S. e EARLS, F. (1997), " Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy". *Science*, 277: 918-924.
- _____. e GROVES, W. B. (1989), "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory". *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, 4:774-802.
- _____. (1984), "Urban Dynamics and Ecological Studies of Delinquency." *Social Forces*, Vol. 63, No. 2: 393-413.
- SHAW, C. e MCKAY, H. (1942), *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago, University of Chicago Press.
- SILVER, Eric; MILLER, L. L. (2004), "Sources of informal social control in Chicago neighborhoods." *Criminology*. 42, 3: 551 - 583.
- SOUSA, W. H. e KELLING, G. L. (2006), "Of "broken windows", criminology, and criminal justice" in D. Weisburd e A. Braga: *Police Innovation: contrasting perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TAYLOR, R. (2006), "Incivilities reducing policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures". in D. Weisburd e A. Braga: *Police Innovation: contrasting perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VENKATESH, S. A. E S. LEVITT. (2000), "The Financial Activities of an Urban Street Gang." *Quarterly Journal of Economics*, 115, n.3: 755-89.
- WILSON, James Q. (1985). *Thinking About Crime*. New York: Random House.

WILSON, W. J. e TAUB, R. P. (2006), *There Goes the Goes the Neighborhood: racial, ethnic, and class tensions in four Chicago Neighborhoods and their meaning for America*. New York, Alfred A. Knopf.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2004). "Dimensions of Interpersonal Violence." WHO Studies series.

ZALUAR, A. (2001). "Violência e crime." In Sérgio Miceli (org.) *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Sumaré (1970-(1995).

_____. (1999). "Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização." *São Paulo Perspectiva.*, 13, 3: 3-17.

SITES CONSULTADOS

Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

<http://www.iadb.org/>

Home Secretary – Inglaterra - Crime Reduction Website:

<http://www.crimereduction.gov.uk/cpindex.htm>

Center for Disease Control – Atlanta:

<http://www.cdc.gov/HealthyYouth/>

Demos:

www.demos.co.uk

Home Office da Inglaterra (Comportamento Anti-Social)

<http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour>

Observatório Íbero Americano de Violência em las Escuelas

<http://www.violenciasnasescolas.org.br/>

Project on Human Development in Chicago Neighborhoods (PHDCN)

<http://www.icpsr.umich.edu/PHDCN/about.html>

Police Foundation:

<http://www.policefoundation.org/>

Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (Estatísticas)

<http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/>