

## Crime e políticas sociais na América Latina

CLÁUDIO C. BEATO F.<sup>1</sup>

beato@dedalus.lcc.ufmg.br

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública  
Universidade Federal de Minas Gerais

O crescimento da violência nas duas últimas décadas tem se constituído num dos maiores desafios ao desenvolvimento da América Latina (tabela 1) As taxas de homicídio colo-

cam a região como uma das mais violentas do mundo, com índices duas vezes mais elevados que a média mundial: 22,9 por cem mil habitantes contra 10,7.

TABELA 1: Taxas de homicídios por diferentes países da América Latina

| PAÍS                | ANO  | TAXA DE HOMICÍDIO |
|---------------------|------|-------------------|
| Argentina           | 1997 | 9,9               |
| Brasil              | 1997 | 28,1              |
| Rio de Janeiro      | 1998 | 52,8              |
| São Paulo           | 1998 | 55,8              |
| Belo Horizonte      | 2000 | 26,3              |
| Canadá              | 1992 | 2,2               |
| Chile               | 1989 | 2,9               |
| Santiago de Chile   | 1995 | 2,2               |
| Colômbia            | 1990 | 74,4              |
| Bogotá              | 1997 | 49,2              |
| Cali                | 1995 | 112,0             |
| Medelin             | 1995 | 248               |
| Costa Rica          | 1990 | 4,4               |
| Equador             | 1990 | 10,1              |
| El Salvador         | 1995 | 95,4              |
| São Salvador        | 1995 | 95,4              |
| Espanha             | 1993 | 0,5               |
| Estados Unidos      | 1993 | 9,9               |
| Guatemala           |      |                   |
| Cidade de Guatemala | 1996 | 101,0             |
| México              | 1995 | 40,0              |
| Cidade do México    | 1995 | 19,6              |
| Nicarágua           | 1990 | 4,9               |
| Panamá              | 1989 | 5,2               |
| Peru                |      |                   |
| Lima                | 1995 | 28,2              |
| Uruguai             | 1990 | 4,4               |
| Venezuela           | 1989 | 12,1              |
| Caracas             | 1995 | 76,0              |

Existe uma crescente preocupação com os efeitos da violência nos estoques de capital físico, humano e social (Moser e Shrader, 1999). A violência vem se tornando cada vez mais um problema macroeconômico, que tem minado o clima para investimentos de muitas economias latino-americanas.

Diante desse quadro, persiste um consenso em significativas parcelas da sociedade brasileira de que nossos elevados déficits sociais e econômicos seriam responsáveis pelas altas taxas de criminalidade nos grandes centros urbanos. Desemprego, desigualdade e ausência de políticas sociais compensatórias seriam os ingredientes que comporiam o quadro para a emergência da criminalidade e violência nas últimas décadas. Por outro lado, há setores que tendem a atribuir à impunidade frequente em nosso sistema de justiça penal a primazia na composição desse quadro, encontrando na literatura econômica a respeito do crime o suporte teórico para esta perspectiva.

Uma versão preliminar deste texto foi apresentado no "Citizen Security Meeting", realizado no Woodrow Wilson International Center for Scholars, em Washington, maio de 2001. Agradeço a Renato Assunção e Hugo Fhruling, que leram uma versão preliminar deste texto, bem como os valiosos comentários dos participantes do seminário. Agradecimentos especiais a Marcelo Ottoni Durante, Bráulio Figueiredo e Ilka Afonso Reis, que muito contribuíram para este texto

Fonte: Adaptado de BID, 2000. Technical Note 2. Dados atualizados de Piquet, 1999. Lederman, 1999. MHF, 1999. Apoyo, 1999. Beato, 2001.

Muitos pesquisadores concordam que uma das principais deficiências na formulação e avaliação de programas e políticas de controle da criminalidade e da violência na América Latina na atualidade encontra-se no plano cognitivo. Dois níveis são centrais aqui: o plano teórico, que nos remete às dimensões causais e à articulação entre as proposições de modelos expli-

cativos; e o plano propriamente empírico, especialmente no que diz respeito à produção de dados. O problema central encontra-se na articulação entre esses níveis. Embora haja uma produção de natureza teórica sobre o tema, o teste de quaisquer proposições é muitas vezes impossível, dada a notável ausência de dados sobre criminalidade e violência.

## Mitos que paralisam os *policy makers*

Um dos principais problemas relativos à formulação de políticas públicas diz respeito a alguns mitos bastante presentes nas elites políticas e gerenciais da área de segurança. Vamos a alguns deles:

1 *"Nossos problemas de criminalidade são tão urgentes que não posso ficar perdendo tempo com estudos e avaliações."*

É verdade que os problemas associados ao crescimento da criminalidade e da violência nos grandes centros urbanos têm sido marcantes e, em alguns casos, aterradores. A ausência de avaliações e estudos científicos, entretanto, deverá torná-los mais graves ainda.

2 *Para enfrentar os nossos graves problemas de criminalidade, antes de tudo, devemos equipar as nossas polícias, que andam em carros ve-*

*lhos, ganhando salário miserável e tendo de enfrentar bandidos com armas poderosas.*

Um exemplo eloqüente da ausência de diagnósticos está na famosa recomendação de "aparelhamento das polícias". Poderíamos arriscar um diagnóstico alternativo ao afirmar que mais grave que o sucateamento material das polícias é seu estado de indigência administrativa e gerencial.

3 *Para que estatísticas detalhadas? Quem quiser informações sobre a criminalidade que leia os eloqüentes relatos que nossos jornais de circulação diária trazem sobre o tema.*

Esse é, provavelmente, o mais preconceituoso dos argumentos, pois ignora o fato de que a mídia é seletiva em relação aos fatos criminais noticiados.

## 1) Problemas de saúde pública: violência doméstica e interpessoal

Um dos grandes problemas vinculados à violência doméstica está em seu caráter privado. Ao passo que outros problemas de criminalidade podem ser concentrados em algumas comunidades específicas ou ocorrer em determinados locais, a violência doméstica não tem o mesmo grau de previsibilidade. Conseqüentemente, políticas e programas têm um caráter muito mais difuso, disperso e multifacetado, tornando difícil sua avaliação.

O enfoque dado à violência a partir da saúde pública tem conduzido ao enfoque de três tipos de problema: (a) em primeiro lugar, a focalização dos problemas relacionados à violência de gênero e à violência doméstica; (b) a violência que envolve jovens e crianças; (c) a violência interpessoal, especialmente os homicídios associados a fatores de risco, tais como álcool e drogas.

## (a) Violência de gênero e doméstica

A violência doméstica, seja ela física, psicológica ou sexual, manifesta-se fundamentalmente contra mulheres e crianças. Esse fenômeno tem prevalência significativa na América Latina, a julgar pelos resultados reproduzidos na tabela 2:

Tabela 2: Prevalência da violência física contra as mulheres

| PAÍS              | ABRANGÊNCIA            | AMOSTRA   | %   |
|-------------------|------------------------|---|-----|
| Barbados (1990)   | País                   | 264 mulheres de 20 a 45 anos, incluindo aquelas que nunca mantiveram relacionamento   | 30% |
| Bolívia (1998)    | 3 Distritos            | 289 mulheres com mais de 20 anos  | 17% |
| Chile (1997)      | Santiago               | 1.000 mulheres de 22 a 55 anos com relacionamento com mais de 2 anos                  | 26% |
| Colômbia (1995)   | País                   | 6.097 mulheres de 15 a 49 anos que têm um parceiro                                    | 19% |
| Haiti (1995)      | País                   | 1.705 mulheres  | 36% |
| México (1996)     | Monterrei              | 1.064 mulheres com mais de 15 anos que tiveram um parceiro                            | 17% |
| Nicaragua (1998)  | País                   | 8.507 mulheres de 15 a 49 anos que tem um parceiro                                    | 12% |
| Peru (1997)       | Cidade de Lima         | 359 mulheres da classe pobre de 17 a 55 anos que têm um parceiro                      | 31% |
| Porto Rico (1996) | País                   | 5.755 mulheres de 15 a 49 anos que têm um relacionamento.                             | 13% |
| Uruguai (1997)    | Montevideu e Canelones | 545 mulheres de 22 a 55 anos que mantêm um parceiro permanente                        | 10% |
| EUA (1993)        | País                   | 8.000 mulheres com mais de 18 anos, incluindo aquelas que não matêm um relacionamento | 22% |
| Canadá (1993)     | País                   | 12.300 mulheres com mais de 18 anos que mantêm um relacionamento de cada vez          | 25% |

\* Abuso físico e sexual

Os estudos apresentados neste quadro não podem ser comparados entre si, pois utilizam abrangências diferentes, assim como definições e metodologias. Todas as amostras, porém, são aleatórias.

Os índices de violência doméstica encontram-se – em variados graus (e na medida em que podem ser comparados) – presentes em todos os países americanos.

Essa é uma das áreas em que os impactos dos estudos sobre violên-

cia de gênero foram mais bem sucedidos, a julgar pelas modificações na legislação nos países da América Latina, pela criação de unidades especiais nas polícias e pelo sem-número de organizações encarregadas de oferecer serviços para atendimento de crises (*crisis services*)

tais como linhas telefônicas "quentes", assistência psicológica e social, serviços médicos e programas municipais, treinamento de pessoal especializado e treinamento em escolas (Larraín, 1997).

Devido à enorme variedade de intervenções possíveis, as políticas e os programas têm um caráter muito mais difuso, disperso e multifacetado, tornando difícil sua avaliação. Programas de prevenção têm sido implementados por centenas de ONGs na América Latina, as quais atuam em diversas áreas, adotando distintos tipos de estratégia. Em primeiro lugar, salienta-se que o impacto de programas nesta área

tem um horizonte de tempo muito amplo para que os resultados comecem a surgir. A intervenção no período da infância pode dar resultados muitos anos depois, aumentando consideravelmente os custos deste tipo de pesquisa. O segundo aspecto refere-se ao fato de que muitos fatores de risco associados ao problema são cumulativos e dependentes de contexto. Muitas vezes, o que funciona em alguns contextos não funciona em outros, devido à interveniência de outra ordem de fatores, cuja presença é contextual. Finalmente, como já foi mencionado, a mensuração deste tipo de violência é extremamente difícil.

## (b) Jovens e crime

Um dos grupos mais vulneráveis à violência, seja como agressor, seja como vítima, é aquele constituído por jovens (gráficos 1 e 2). Os homicídios são hoje a principal causa de mortes entre jovens de 15 a 25 anos no Brasil (Viegas, 2000). Na América Latina, a maioria das vítimas dos homicídios compõe-se de homens, 69% dos quais estão na idade entre 15 e 29 anos (Sanjuan, 1999). As gangues de jovens são uma das imagens mais recorrentes no cenário contemporâneo da violência na América Latina.

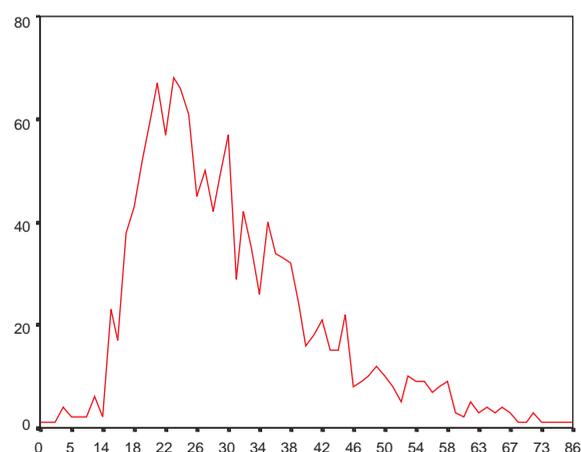


GRÁFICO 1  
Idade das  
vítimas de crimes  
Fonte: CRISP

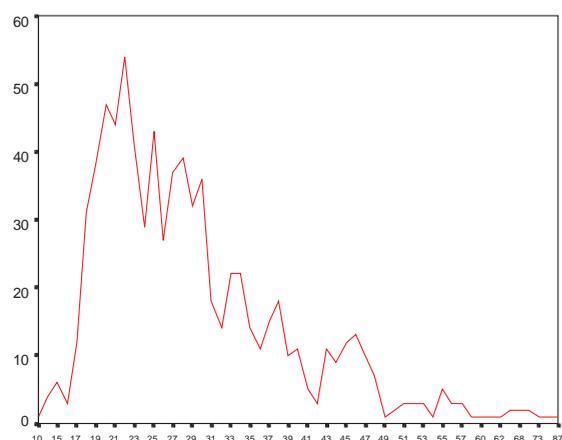


GRÁFICO 2  
Idade dos  
agentes de crime  
Fonte: CRISP

O envolvimento dos jovens com a criminalidade na região tem se dado através das gangues, que recebem diferentes denominações na região: *barras*, na Argentina; *galeras* e *quadrilhas*, no Brasil; *pandillas*, no Chile e Nicarágua; *sicários* e *gaminses*, na Colômbia; *chapulines*, na Costa Rica; *maras*, em El Salvador; *posses*, na Jamaica; *clikas*, no México; e *bandas*, no Peru (Rodgers, 1999). Trata-se de grupos com grau variável de envolvimento em atividades ilegais de diferentes tipos. As quadrilhas brasileiras têm um grau maior de envolvimento com o tráfico de drogas e são freqüentemente protagonistas de assassinatos (Zaluar, A. 1997 e 1994). Em Belo Horizonte, estudos mostram que o crescimento acentuado de homicídios nos últimos anos deve-se ao incremento do tráfico de crack em algumas favelas, usualmente feito por jovens e crianças (Beato *et al.*, 2000). A estrutura desses grupos varia em função da atividade que exercem, dos ritos de iniciação e da idade predominante do grupo. Todos têm em comum o fato de estarem envolvidos, em graus variáveis, com atividades ilegais.

O exame de experiências bem-sucedidas em relação à prevenção entre jovens que estão em situação de risco revela alguns ingredientes em comum (Moser e Bronkhorst, 1999). A gestão desses programas deve ficar ao encargo de uma equipe multidisciplinar, o que torna mais fácil o atendimento individualizado e em acordo com a necessidade dos jovens. A mobilização de uma rede interinstitucional de agências e que envolva o setor privado é importante para garantir a agilidade e a continuidade dos programas. Outro ingrediente é a participação dos próprios jovens no desenho, implementação e avaliação dos programas, o que facilita tanto o envolvimento deles com os objetivos dos programas, quanto o diálogo e sustentação do programa. Para garantir a continuidade do programa, o que é crítico nesse tipo de intervenção, deve-se diversificar as fontes de financiamento, mesclando fundos públicos e privados, e induzir a participação de vários setores da comunidade, incluindo empresários, negociantes e líderes comunitários.

A Colômbia apresenta um dos bons exemplos nesta área. Dado que são basicamente os jovens que terminam envolvendo-se com quadrilhas de traficantes, gangues, delinqüência, grupos de guerrilha e grupos paramilitares, o foco do programa desenvolvido pelo Vice-Ministro da Juventude dirigiu-se a eles. A estratégia de investir maciçamente na redução da evasão escolar (*drop out*) tem se revelado promissora na prevenção da criminalidade, apoiando-se em programas desenvolvidos pelo Banco Mundial que visam testar e implementar pacotes integrados de serviços governamentais e não governamentais para populações de jovens de baixa renda. Um dos programas desenvolvidos na Colômbia teve como objetivo incrementar a produtividade e aos ganhos (*earning*) de jovens em comunidades pobres pela redução das taxas de evasão escolar e pela promoção de estilos de vida saudáveis e de melhorias nas oportunidades de mercado de trabalho. O eixo do projeto concentra-se nas "Unidades Promocionais Básicas", que funcionam como centros de integração de jovens em pontos acessíveis nas comunidades.<sup>2</sup> Jovens em situação de risco poderão acessar uma grande gama de serviços e atividades, incluindo o treinamento vocacional, *tutoring*, e os serviços de saúde e de assistência educacional, cultural e recreacional, bem como as atividades de aconselhamento. Esses serviços são implementados em nível municipal. Um dos elementos centrais do programa é o desenvolvimento e implementação de um "Sistema de Detecção de Evasão e de suporte (School Dropout Detection and Support System), para identificar e assistir jovens na iminência de abandono da escola (Ayres, 1998).

<sup>2</sup> Trata-se de estratégia similar adotada em Cali, no Desepaz, que identificou as regiões e os problemas de criminalidade e violência associados aos jovens, e passou a constituir centros de integração nesses locais.

## 2) Aspectos econômicos associados a problemas sociais

### (a) Custos econômicos da violência

A criminalidade e a violência despertam um interesse imediatamente econômico, na medida em que têm constituído um obstáculo para o desenvolvimento na região. A tabela 3 reproduz o impacto no Produto Interno Bruto da violência em algumas economias latino-americanas.

Tabela 3: Impacto da violência no PIB em algumas economias latino-americanas

|                                  | Brasil | Colômbia | El Salvador | México | Peru | Venezuela |
|----------------------------------|--------|----------|-------------|--------|------|-----------|
| PERDAS NA SAÚDE                  | 1,9    | 5,0      | 4,3         | 1,3    | 1,5  | 0,3       |
| PERDAS MATERIAIS                 | 3,6    | 8,4      | 5,1         | 4,9    | 2,0  | 9,0       |
| PERDAS NÃO MENSURÁVEIS           | 3,4    | 6,9      | 11,5        | 3,3    | 1,0  | 2,2       |
| PERDAS COM TRANSFERÊNCIA DE BENS | 1,6    | 4,4      | 4,0         | 2,8    | 0,6  | 0,3       |

Fonte: Londoño, 1998. Extraído de Buvinic e Morrison, 2000.

Outros custos referem-se à erosão do capital social causada pela violência. O conceito de *capital social* refere-se ao conjunto de normas, valores, obrigações, regras de reciprocidade e laços de confiança que se estabelecem entre os indivíduos e que lhes possibilita alcançar objetivos em comum (Coleman, 1990). A violência corrói o capital social, na medida em que deteriora as relações de confiança no inte-

rior de uma comunidade e restringe a mobilidade de pessoas em áreas violentas, contribuindo para que elas interajam cada vez menos. Isto termina corroendo a capacidade das comunidades de se auto-regularem e de se organizarem para combater o crime. Além disso, o decréscimo de capital social corrói a capacidade de resolução pacífica de conflitos (Lederman, *et al.*, 1999).

### b) Determinantes da criminalidade:

recessão econômica, desemprego e criminalidade

Nos últimos anos, um aspecto bastante ressaltado a respeito da criminalidade diz respeito à relação entre recessão econômica, taxas de desemprego e criminalidade (Gunn, 1998), devido tanto às suas implicações teóricas como à definição de políticas públicas (Land, *et alii*, 1995). Não obstante sua importância, reside nessa relação um dos grandes consensos na literatura criminológica: ela é frequentemente fraca, inconsistente e insignificante. Na melhor das hipóteses, podemos dizer que existe um "consenso na dúvida" (Chiricos, 1987), cujos resultados variam em função das técnicas e estratégias utilizadas para sua análise (Land *et alii*, 1995). Nos gráficos 3 e 4, estão reproduzidos os resultados de 36 observações mensais que correlacionam crimes violentos e crimes violentos contra

a propriedade na cidade de Belo Horizonte com as taxas de desemprego nos anos de 1996, 1997 e 1998. As correlações foram calculadas com as séries deslocadas de 1 a 7 meses. Um dos problemas nesse tipo de análise relaciona-se ao fato de que estamos lidando com duas séries em crescimento. O desemprego e a criminalidade têm tido incremento acentuado na cidade de Belo Horizonte nos anos analisados, o que significa que ambos não são estacionários em suas médias e variâncias. Para corrigir isto, procuramos diferenciar as séries substituindo cada observação da série original pela diferença entre o seu valor e o valor do mês imediatamente anterior. Os resultados, ilustrados nos gráficos 3 e 4, mostram que nenhuma correlação significativa foi encontrada.

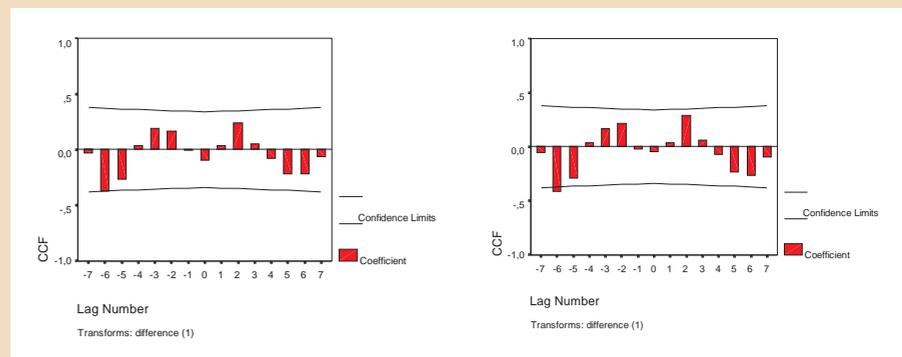


Gráfico 3: Relação entre desemprego e crime violento

Gráfico 4: Relação entre desemprego e crime contra o patrimônio

Legenda de mapa com autocorrelação para os limites padrão de erro  
Total casos: 36 Ordem de correlação computáveis depois de diferenciar os casos  
Fonte: Beato e Reis, 2000

## ► A localização espacial da criminalidade nos grandes centros urbanos e implicações para os programas de controle da criminalidade

Convém estabelecer aqui um novo enfoque para a questão. Para tal, em contraposição às abordagens que lidam com as características individuais ou dos grupos sociais, desenvolver-se-á uma estratégia de análise para lidar com a distribuição espacial de crimes e com contextos de oportunidades para a ação criminoso. Nesse sentido, não serão enfocadas variáveis individuais de delinquentes para a compreensão da distribuição da criminalidade, mas características da comunidade e dos espaços urbanos em que os crimes ocorrem. Existe uma produção que chama a atenção para o fato de que algumas comunidades, tais como algumas favelas, mantêm altas taxas de criminalidade, apesar de mudanças substantivas nas características sociais e culturais de seus residentes (Reiss, 1986). O primeiro passo a ser dado nessa direção consiste em separar analiticamente a "incidência de crimes" das "características sociais dos criminosos". Em termos teóricos, isto implica o reconhecimento de que delinquentes não são diferentes dos não delinquentes: ambos estão igualmente predispostos ao crime (Newman *et alii*, 1997). A motivação para ao crime pode ser vista como

resultado de um ambiente imediato de ação e estar orientada para tipos específicos de atos criminais (Opp, 1997. Clarke, 1995, in Newman *et alii*, 1997). Daí que alguns autores lidam com o conceito de "racionalidade limitada" (Simon, 1978) para reconhecer que delinquentes são atores que nem sempre têm completo domínio de informações ou estão plenamente conscientes das situações com as quais estão lidando (Clarke, 1995).

Note-se que não se está negando a importância dos fatores de background socioeconômicos como elementos que podem predispor alguns indivíduos ao crime. O que ocorre é que eles tornam-se apenas um dos elementos na definição do contexto da atividade criminoso. Os outros têm a ver com a disponibilidade de alvos para ação criminoso, bem assim com a ausência de mecanismos de controle e vigilância (Felson e Cohen, 1979). Esse ambiente específico de ação, contudo, tem a ver com um contexto socioeconômico macro-estrutural que torna possível tanto a disponibilidade dos alvos como o enfraquecimento de mecanismos de controle e de vigilância, além de ser um determinante importante das

motivações e predisposições à delinqüência presente em contingentes específicos de uma população. No nível micro, somos conduzidos à análise desses ambientes imediatos de ação como contextos de deliberação. No nível macro, esta disponibilidade situacional relaciona-se com

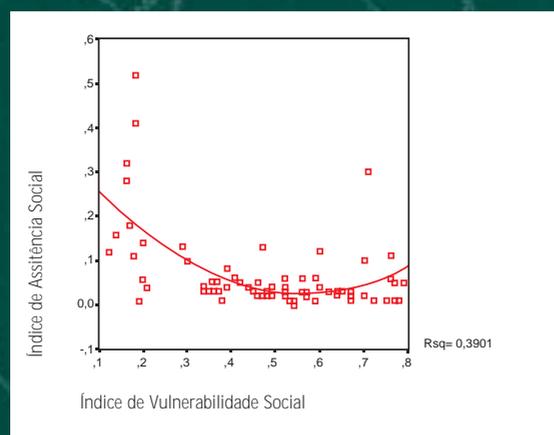
o desenvolvimento de uma estrutura socioeconômica que fornece o contexto de oportunidades para a ação criminosa. Daí a importância de analisarmos simultaneamente a distribuição ecológica dos delitos e o contexto socioestrutural no qual eles ocorrem.

## a) A dinâmica dos crimes em espaços urbanos e a distribuição geográfica dos equipamentos sociais

Tradicionalmente, a análise explicativa sobre taxas de criminalidade tem sido feita a partir das taxas de crime agregadas em grandes áreas geográficas. Vários estudos quantitativos (Bailey, 1984; Blau e Blau, 1982; Land *et al.*, 1990; Schurman e Solomon, 1986; Fajnzylber, Lederman e Loayza, 1998) têm procurado explicar a variação das taxas de crime violento entre várias cidades, áreas metropolitanas, estados ou países. Grupos de risco são enfocados genericamente pelos programas, e estratégias de desenvolvimento e modificação de valores nos mais diversos estágios de socialização e desenvolvimento são usadas para aumentar o capital social e formar jovens para o convívio democrático.

Qual é o impacto de programas sociais nas taxas de crime? Dois problemas relacionados a esta questão deverão ser sublinhados: (a) A distribuição dos equipamentos sociais e culturais é descontínua e está concentrada mais nos locais em que são menos necessárias; e (b) não é claro o quão ativas estas organizações são, e os dados não permitem uma avaliação mais cuidadosa a esse respeito.

Qual é a relação entre a oferta de assistência social nos espaços urbanos e a necessidade das populações por esses serviços? O gráfico 5 mostra como existe uma relação curvilínea entre a oferta de assistência social e o grau de vulnerabilidade das populações, comprovando que essa oferta concentra-se onde ela não é necessária.

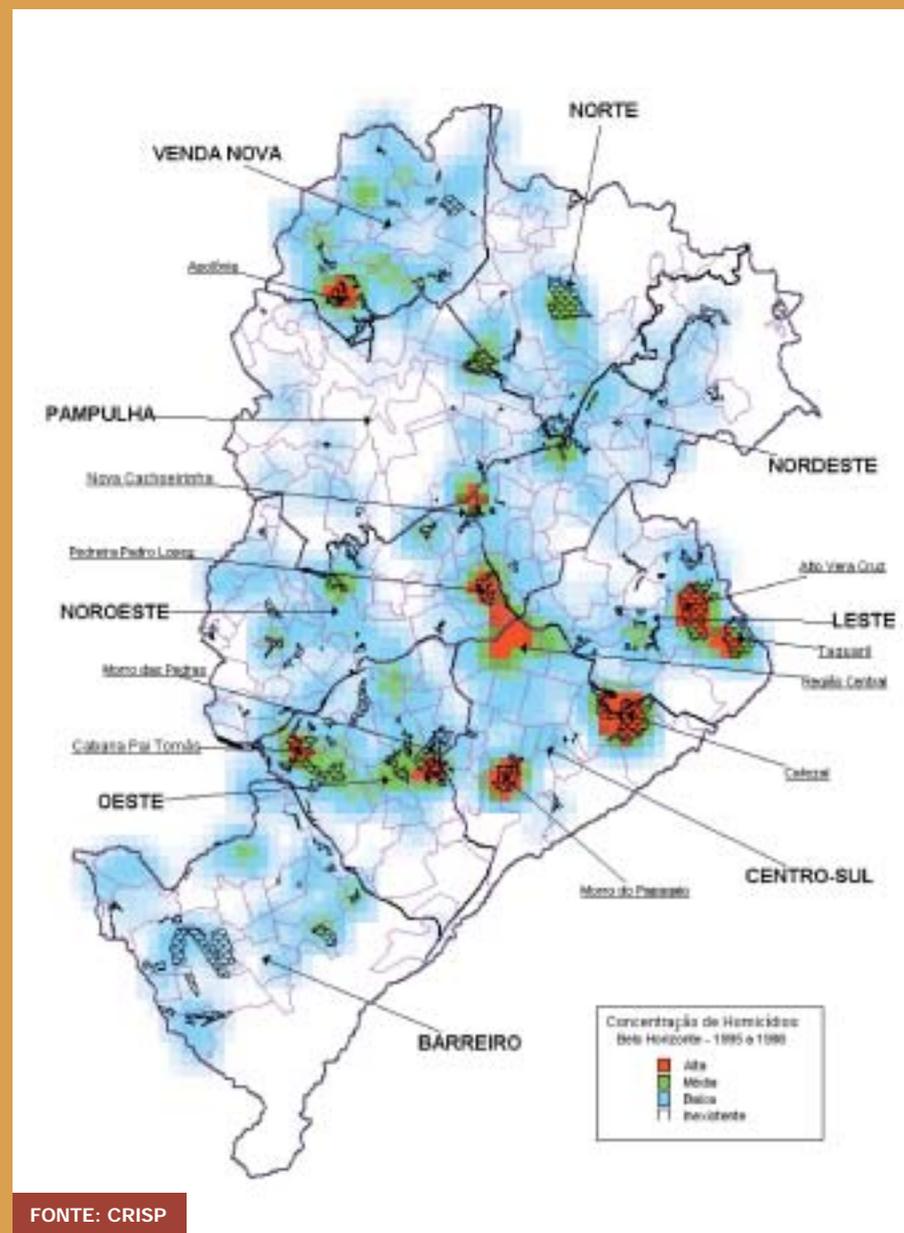


## b) Crimes interpessoais: homicídios

Muitas pessoas gostam de se referir ao fenômeno da explosão da criminalidade em grandes centros urbanos. Mais correto seria falar de uma implosão, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas, de onde vítimas e agressores são originários e nas quais partilham o mesmo espaço. Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, Brasil, conta com cerca de dois milhões e meio de habitantes. Tal como tem ocorrido em outros grandes centros urbanos latino-americanos, o crescimento das taxas de criminalidade violenta tem sido bastante acentuado, em especial ao longo da década de 1990. As taxas de homicídio, por exemplo, têm oscilado, ao longo dos últimos cinco anos, entre 13 e 23 para cada amostra de cem mil habitantes. Em termos absolutos, o número de homicídios mais que dobrou apenas nos últimos cinco anos, passando de um total de 326

em 1995 para 685 no ano de 2000. Se o ritmo vertiginoso desse crescimento parece estar associado às atividades de tráfico de drogas, especialmente o crack (Beato *et alii*, 2001), isto certamente não explica a concentração dos homicídios de tais atividades apenas em algumas das favelas, e não em outras (mapa 1).

Mapa 1 • Clusters de homicídio em Belo Horizonte



FONTE: CRISP

A análise mostra claramente que a incidência dos *clusters* deu-se em apenas 6 dos 81 conglomerados urbanos que contêm favelas na cidade. A percepção de senso comum de que favelas constituem-se, per se, em condição para a existência de criminalidade violenta não é verdadeira. Existem muitos conglomerados urbanos que necessariamente não são regiões com incidência de criminalidade maior do que qualquer outro bairro. Na realidade, os homicídios são fenômenos cuja incidência tem uma

concentração geográfica e temporal muito alta.

Vamos separar este grupo de regiões e favelas com alta concentração geográfica de homicídios e ver se são diferentes das regiões com média e baixa concentração em termos de variáveis socioeconômicas. Os resultados dessa análise de variância (ANOVA), ao se comparar as favelas violentas com as outras favelas da cidade, são mostrados na tabela 4. Tomaram-se apenas as variáveis cujos resultados foram significativos.

Tabela 4: Comparação entre regiões que contém clusters de homicídio e outras regiões da cidade de Belo Horizonte

|                                     | Existência de Clusters de homicídios | N  | Média | Desvio padrão | Sig. |
|-------------------------------------|--------------------------------------|----|-------|---------------|------|
| Acabamento das residências          | Não                                  | 75 | 6,59  | 3,96          | ,001 |
|                                     | Sim                                  | 6  | 0,77  | 0,84          |      |
|                                     | Total                                | 81 | 6,17  | 4,11          |      |
| Anos de estudo                      | Não                                  | 75 | 8,51  | 2,57          | ,006 |
|                                     | Sim                                  | 6  | 5,53  | 0,67          |      |
|                                     | Total                                | 81 | 8,29  | 2,60          |      |
| Idade                               | Não                                  | 75 | 28,96 | 3,71          | ,010 |
|                                     | Sim                                  | 6  | 24,92 | 1,41          |      |
|                                     | Total                                | 81 | 28,66 | 3,74          |      |
| Taxa ocupação formal/informal       | Não                                  | 75 | 3,39  | 1,10          | ,021 |
|                                     | Sim                                  | 6  | 2,32  | ,36           |      |
|                                     | Total                                | 81 | 3,31  | 1,10          |      |
| Mortalidade infantil                | Não                                  | 75 | ,28   | ,13           | ,035 |
|                                     | Sim                                  | 6  | ,40   | 6,000E-02     |      |
|                                     | Total                                | 81 | ,29   | ,13           |      |
| Taxa analfabetismo                  | Não                                  | 75 | 11,80 | 6,83          | ,000 |
|                                     | Sim                                  | 6  | 23,04 | 6,06          |      |
|                                     | Total                                | 81 | 12,63 | 7,36          |      |
| Índice de infra-estrutura urbana    | Não                                  | 75 | -,24  | ,66           | ,003 |
|                                     | Sim                                  | 6  | -1,10 | ,72           |      |
|                                     | Total                                | 81 | -,30  | ,70           |      |
| Índice de oferta de proteção social | Não                                  | 75 | ,23   | ,49           | ,003 |
|                                     | Sim                                  | 6  | ,91   | ,84           |      |
|                                     | Total                                | 81 | ,28   | ,54           |      |

FONTE: PBH, DCCV

Fica muito claro que as favelas com *clusters* de homicídio associados têm vários indicadores de bem-estar social e de qualidade de vida bastante inferiores. Assim, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade; e o número médio de anos de estudo é três anos inferior (5,53 contra 8,51). São regiões em que as populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, contra a média de 29 anos da cidade. A taxa de ocupação no mercado formal é maior em outras regiões da cidade do que nas regiões de elevado índice de homicídio. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nestas regiões, e há maior número de analfabetos. O índice de infra-estrutura urbana é significativamente mais deficiente nestes lugares (cerca de cinco vezes). De uma maneira geral, o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade.

Algumas variáveis cujos resultados não foram significativos são de interesse justamente por isso. Assim, a análise comparativa do percentual de ocupação formal ou de desemprego entre as regiões de maior criminalidade com o restante da cidade não foi significativa na comparação. Isto corrobora de outra maneira a não relação entre desemprego e crime, já demonstrada anteriormente, pela autocorrelação entre séries temporais no nível agregado para toda a cidade. Há determinadas características ecológicas dessas comunidades que as tornam mais propícias à incidência de crimes violentos (Bursik, 1986). A consequência para o delineamento de políticas de controle é que elas não devem dirigir-se ao nível macro socioeconômico ou ao nível exclusivamente individual (McGahey, 1986). Políticas nacionais de criação de empregos, por exemplo, podem mostrar-se ineficazes. A questão é

como incorporar esse nível de comunidades e bairros ao desenho das políticas de educação ou emprego de maneira que os recursos sejam dirigidos e tenham resultados mais eficazes nesses locais específicos. Essa estratégia pode conduzir a um certo grau de tensão, com perspectivas que

se orientam para objetivos mais universalistas de políticas sociais. Atividades e programas de intervenção social devem privilegiar estas comunidades específicas. Da mesma maneira, políticas de ocupação do espaço urbano devem ser desenhadas de maneira distinta nesses locais.

### c) Crimes contra a propriedade

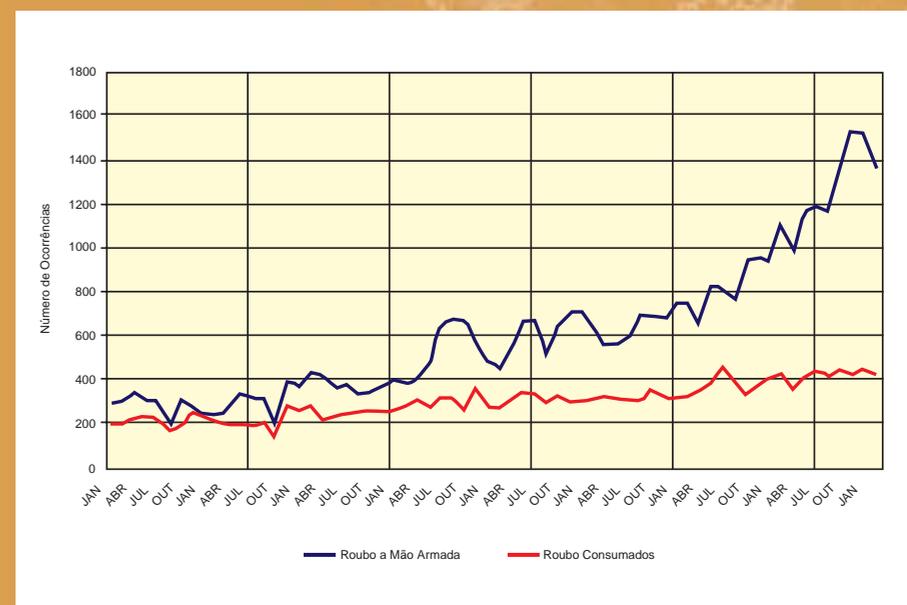
Se os homicídios constituem a face mais dramática da violência urbana, os delitos contra o patrimônio são o fenômeno que mais se apresenta no cotidiano de grande parte da população nesses centros. Poderíamos dizer que a percepção de grande parte das populações nos grandes centros urbanos é moldada por esse tipo de incidente. A dificuldade de mensurá-los em associação ao grande número de sub-registros, entretanto, tem levado estudiosos e *policy-makers* a negligenciarem sua incidência.

Indivíduos que andam pelas ruas dos grandes centros urbanos e são assaltados talvez sejam a expressão mais comum do fenômeno da violência urbana. No Peru, este é o caso de 62% das ocorrências, segundo relatos dos entrevistados em um *survey* de vitimização (Apoyo, 1999). Em São Salvador, dados de pesquisa indicam que quase 20% da população foi vítima de roubo à mão armada durante o último ano, sendo os crimes contra

a propriedade o tipo de delito mais freqüente. Segundo pesquisa de vitimização realizada no Rio de Janeiro e em São Paulo, essa proporção é de 52% (Piquet, 2000). Na Cidade do México, os assaltos à mão armada são o principal tipo de crime cometido, alcançando o total de 70.000 ocorrências anuais em 1996. O dado importante, no caso mexicano, é que os relatos de assaltos com violência cresceram de 32% a 50% do total de crimes reportados (MHF, 1999).

Segundo registros da Polícia Militar em Belo Horizonte, os delitos contra o patrimônio têm tido um crescimento vertiginoso, com taxas de incremento de 50 a 60% ao ano a partir de 1996 (CRISP, 2001). Mais importante que o incremento é o fato de que eles têm sido crescentemente associados ao uso de mais violência. Conforme se vê no gráfico 5, os assaltos que envolvem o uso de armas têm crescido, em termos absolutos, mais do que os roubos que não envolvem armas.

Gráfico 5: Número de ocorrência de roubos à mão armada em Belo Horizonte entre jan/1995 e jun/2000



FONTE: PMMG/CRISP

O que pode estar explicar a incidência desse tipo de crime? Quando modelamos os dados, encontramos resultados que contrastam marcantemente o roubo à mão armada com a dinâmica dos homicídios. Assim, para o caso do roubo a mão armada, temos o seguinte modelo:

### Modelo para Log (roubo à mão armada)

$$\log(\text{RMA}) = 4.429 + 0.089 * (\text{acabamento de residências}) + 0.121 * (\% \text{ de área comercial})$$

SD = (0.118) (0.017) (0.032)

R2 ajustado = 0.445

s = 0.585

Valores - p todos aproximadamente igual a 0

• Fixando-se a porcentagem de área comercial, cada aumento de 1 ponto na nota média do acabamento das residências acarretará um aumento médio de 9,3% na taxa de RMA da UP.

1% na porcentagem de área comercial acarretará um aumento médio de 12,9% na taxa de RMA da UP.<sup>3</sup>

• Fixando-se a nota média do acabamento das residências, cada adição de

No caso dos roubos que envolvem coerção mas não o uso de armas, o modelo é o seguinte:

### Modelo para Log (roubo)

$$\log(\text{Roubo}) = 3.859 + 0.00086 * (\text{renda média do chefe de família}) + 0.244 * (\% \text{ de área comercial}) - 0.529 * (\text{IPSabs})$$

R2 ajustado = 0.331

s = 1.16

valor - p igual a 4.2%.

(dos outros coeficientes, valor p aproximadamente igual a zero)

• Fixando-se a porcentagem de área comercial e o índice de Proteção Social, cada aumento de 100 dólares na renda média acarretará um aumento médio de 9% na taxa de ROUBO da UP.

• Fixando-se a porcentagem de área comercial e a renda média, cada aumento de 0.1 ponto no IPS acarretará uma diminuição média de 5% na taxa de ROUBO da UP.

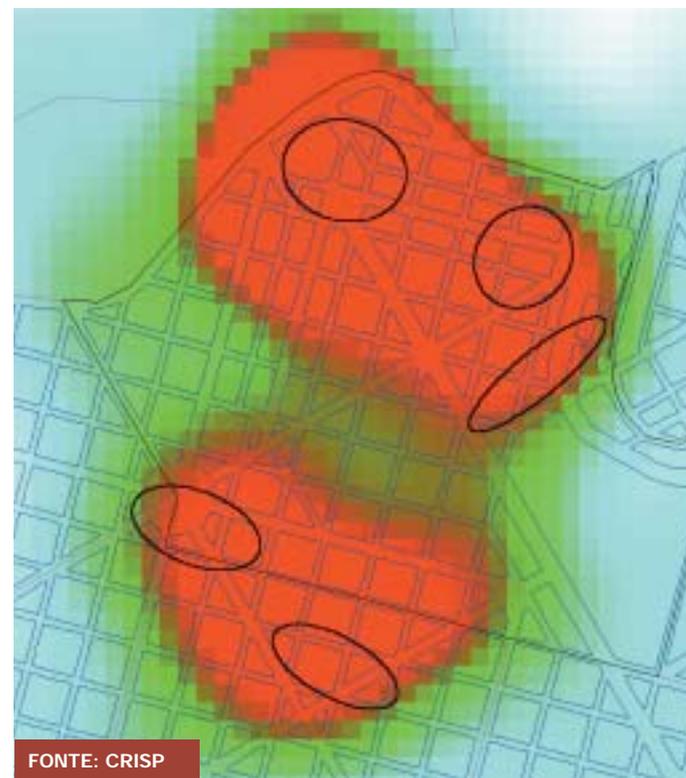
• Fixando-se a renda média e o índice de Proteção Social, cada adição de 1% na porcentagem de área comercial acarretará um aumento médio de 27,6% na taxa de ROUBO da UP.<sup>4</sup>

Os delitos contra o patrimônio, ao contrário dos homicídios, são determinados por variáveis relativas às condições de prosperidade e riqueza. As condições de sua ocorrência estão associadas às oportunidades e disponibilidade de alvos. A análise dos *clusters* encontrados torna mais clara essa associação. Esses tipos de delito são característicos das regiões centrais das cidades (mapas 2).

<sup>3</sup> Obs: na presença das variáveis "% de área comercial" e "nota do acabamento das residências", as variáveis "renda", IPS, IFU e IASU (os índices) não têm poder de explicação estatisticamente significativo.

<sup>4</sup> Obs: na presença das variáveis "% de área comercial" e "renda", as variáveis "nota do acabamento das residências", IFU e IASU (os índices) não têm poder de explicação estatisticamente significativo.

MAPA 2: Clusters crimes contra o patrimônio



FONTE: CRISP

Apesar de ser área modesta em tamanho – 0,9km<sup>2</sup> –, destaca-se das demais não apenas pelos indicadores de criminalidade mas também pela incidência de determinados ramos de atividade econômica. Converte para essa região parte significativa do comércio formal e informal. É muito grande o número de lojas (atacadistas e varejistas), agências bancárias, camelôs, ambulantes e toreros. Há ali também alguns prostíbulo. É grande o número de pontos de ônibus. Concentram-se nesses locais os terminais rodoviário e ferroviário, além da estação central do metrô da

cidade. Tudo isso faz com que haja nessa área uma enorme concentração de pessoas. Acrescente-se a tudo isso a facilidade de fuga que as vias urbanas dessa área propiciam.

Particularmente favorável à ação de assaltantes são os locais em que há grande número de pessoas chegando ou saindo, principalmente aquelas que não conhecem muito bem onde estão. Este é o caso das estações de ônibus, trens e metrô. Como Belo Horizonte foi uma cidade planejada, os alvos foram concentrados inadvertidamente em uma mesma região geográfica.

## Conclusões

Resultados importantes foram alcançados pelas distintas perspectivas para o estudo e intervenção em problemas de violência. Certamente, economistas e epidemiologistas têm contribuído largamente para elevar o nível nos estudos empíricos e no uso de técnicas para a compreensão do fenômeno. Contudo, é impor-

tante ressaltar alguns aspectos e limitações dessas abordagens.

Em primeiro lugar, é nítida a falta de quaisquer estratégias e programas voltados especificamente para a criminalidade violenta urbana, especialmente os crimes contra a propriedade. Daí a ausência de

algumas estratégias de controle extremamente promissoras, como a "prevenção situacional de crimes" (Clarke, 1997).

Em segundo lugar, são visíveis os esforços econométricos de alguns estudiosos no sentido de corroborar algumas teses clássicas da economia. Os resultados em termos práticos, entretanto, não são animadores.

Em terceiro lugar, um dos pontos mais obscuros na incipiente análise de implementação de políticas sociais de controle da criminalidade na América Latina encontra-se num plano organizacional, e refere-se à relação entre as agências envolvidas.

A ausência de uma tradição de estudos empíricos sólidos que avaliem estratégias bem-sucedidas de controle da criminalidade na América Latina nos conduz a algumas reflexões sobre o que deveria ser feito, pelo menos em termos ideais, para sanarmos este tipo de deficiência. Destacam-se, dentre as inúmeras possibilidades, apenas três pontos, que parecem centrais na discussão:

(a) Pouco temos a ganhar com o provincianismo imperante na produção atual de estudos teóricos e empíricos na América Latina. Naturalmente, existem exceções formidáveis, mas a regra é a não existência de uma tradição sistemática de produção de estudos nesta área. Existem várias razões para essa produção rarefeita. A primeira tem a ver com o fato de que a criminologia é freqüentemente uma disciplina da área jurídica, numa tradução fiel à concepção prevalecente em muitos países da América Latina de que problemas de criminalidade e violência são tradicionalmente problemas de policiais e juristas.

(b) A discussão a respeito de fatores determinantes em relação aos homicídios mostrou que a complexidade do fenômeno consiste justamente em suas inúmeras associações, algumas das quais escassamente tratadas teoricamente. A concentração geográfica é um dos fatores decisivos para compreendermos as dimensões socioeconômicas associadas ao homicídio. A incidência do tráfico de drogas nesses locais dá a dimensão do cresci-

mento das taxas. Isto nos conduz a alguns formidáveis problemas de natureza teórica e prática. Em termos práticos, a questão é por alguns bairros e localidades de uma cidade têm altas taxas de criminalidade?

(c) Na apresentação plenária da reunião da *American Society of Criminology*, em 1998, o diretor do National Institute of Justice imagina um mundo hipotético e indesejável em que a comunidade acadêmica estivesse completamente divorciada dos interesses de natureza prática das organizações de justiça criminal:

*"I suppose we could imagine a world in which the academic community and the practice community did not communicate, except to criticize each other. We could imagine a world in which the academic community goes about its research, maintaining appropriate distance from the nitty-gritty world of practice, publishing in academic journals, and criticizing the crime policies of the country. In this same world, we could envision a community of practitioners who go about their business, doing what they thought best, criticizing the aloofness of academe, and ignoring the findings of research. Yet we clearly do not want to live in this world –we want to see some interaction between research and practice."*

Mesmo sem perceber, ele terminou traçando um vívido retrato da situação existente hoje na América Latina. As relações entre o mundo acadêmico e o universo da implementação de políticas públicas na área da justiça constituem-se num capítulo à parte, bastante carregado de tensões e conflitos, no caso da América Latina. Diferentemente do que ocorreu em áreas como a economia, saúde ou educação, a oposição e o confronto aberto entre as universidades e os centros de pesquisa e as organizações da justiça criminal, particularmente a polícia, são históricos e têm raízes profundas.

A realidade perversa de nossos dias, entretanto, tem levado a uma discussão crescente sobre a necessidade de modificação nessa área. Mais do que nunca, é necessária a construção de uma ponte entre *policy-makers* e pesquisadores acadêmicos. Não é tarefa fácil, pois as organizações governa-

mentais vêem os pesquisadores como seres absolutamente alienados da realidade vivida por eles. No caso específico da justiça, os membros das polícias, dos ministérios públicos ou os juizes acreditam, muitas vezes, que não têm absolutamente nada a aprender com os pesquisadores acadêmicos, mantendo muitas vezes um sentimento de hostilidade explícita. A colaboração, quando aceita, restringe-se a cursos de formação, raramente estendendo-se ao âmbito operacional. Por outro lado, pesquisadores vêem o universo da pesquisa aplicada como uma

conspuração da atividade de pesquisa. Estabelecer mecanismos de interação com organismos da justiça pode significar uma perda de autonomia inaceitável para muitos desses pesquisadores. Na verdade, esse sentimento termina por ocultar o fato de que, muitas vezes, os pesquisadores não têm muita coisa a dizer sobre matérias de natureza prática para essas agências. Não sabemos que estratégias podem ser eficientes em dados contextos simplesmente porque não dispomos de informação para tal.

## Bibliografia

Ayres, Robert L. 1998. "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean". World Bank. Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.

Bayley, William C. 1984. "Poverty, Inequality and City Homicide Rates: Some not so Unexpected Findings". *Criminology*, 22, 531-550.

Beato, Cláudio e Reis, Ilka. 2000. "Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime", In Henriques, 2000. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. IPEA.

Beato, Claudio; Ottoni, Marcelo; Figueiredo, Bráulio. 2001a. *Atlas da Criminalidade em Belo Horizonte*. CRISP – UFMG.

Blau, Judith R. and Blau, Peter M. 1982. "The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime". *American Sociological Review*, 47, 114-29.

Bursik, Robert J, Jr. 1986. "Ecological Stability and the Dynamics of Delinquency". In Tonry and Reiss, 1986.

Buvinic, Mayra and Morrison, Andrew. 2000. "Violence in Latin America and The Caribbean: A Framework for Action". Technical Study. Social Development Division. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank.

Chiricos, Theodore. 1987. "Rates of Crime and Unemployment: an Analysis of Aggregate Research Evidence". In *Social problems*, v. 34., n. 2, abril.

Clarke, Ronal V. 1997. *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Harrow and Heston Publishers. N. York.

Cohen, Lawrence e Felson, Marcus. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Approach". *American Sociological Review*, 44, 588-608.

Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, ma: Harvard University Press.

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loayaza, Norman. "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World". 1998. World Bank. Latin American and Caribbean Studies.

Gunn, Phillip. 1998. "Uma geografia da violência na região metropolitana de S. Paulo nos anos 80". In Pinheiro, P.S. (org.) *In São Paulo sem Medo: um Diagnóstico da Violência Urbana*. ED. Garamond. S. Paulo.

IDB – Inter-American Development Bank. Biehl, Maria Loreto. 2000. "Domestic Violence against Women". Technical Note 7. Sustainable Development Department. Social Development Division.

Instituto Apoyo. 1999. "Criminal Violence: Study in the Cities of Latin America – The Case of Peru". Relatório ao Banco Mundial. Latin American and Caribbean Region. Environmentally and Socially Sustainable Development SMU. Washington, DC.

Land, Kenneth C.; Cantor, David; Russell, Stephen T. 1995. "Unemployment and Crime Rate Fluctuations in the Post-World War II

United States". In Hagan, John (ed.) Crime and Inequality. Stanford University Press.

Larrain, Soledad. 1997. "Curbing Domestic Violence: Two Decades of Action". World Bank. Washington, D.C.

Lederman, Daniel; Loayaza, Norman; Menendez, Ana Maria. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?". The World Bank. Washington

Lederman, Daniel, Loayaza, Norman, Menéndez, Ana Maria. 1999. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?". The World Bank. Washington D.C.

McGahey, Richard M. 1986. "Economic Conditions, Organizations, and Urban Crime". In Tonry and Reiss, 1986.

Moser, Caroline e Lister, Sarah. 1999. Violence and Social Capital: Proceedings of the LCSES Seminar Series, 1997-98. The World Bank. Latin American and Caribbean Region. Environmentally and Socially Sustainable Development SMU. Washington, DC.

Moser, Caroline and Shrader, Elizabeth. 1999. "Criminalidade, Violência e Pobreza Urbana na América Latina: Rumo a uma Estrutura Integrada". LCSES. The World Bank.

Moser, Caroline; Bronkhorst, Bernice van. 1999. "Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions"; LCR Sustainable Development Working Paper Nº 3. Urban Peace Series. The World Bank

Newman, Graeme; Clarke, Ronald; Shoham, S. Giora. 1997. Rational Choice and Situational Crime Prevention. Ashgate. Dartmouth Publishing Company Limited.

Reiss, Albert. 1986. "Why are Communities Important in Understanding Crime?". In Tonry, Michael and Reiss, Albert J. 1986. Communities and Crime. Crime and Justice, vol. 8. The University of Chicago Press.

Rodgers, Dennis. 1999. Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey". LCR Sustainable Development Working Paper nº 4. Urban Peace Program Series. The World Bank.

Sanjuan, Ana María. 1999. Notas técnicas sobre la Violencia. IDB.

Schuerman, Leo e Kobrin, Solomon. 1986. "Community Careers in Crime". In Tonry, Michael and Morris, Norval (eds.) Crime and Justice. Vol. 8. The University of Chicago Press.

Zaluar, Alba. 1994. Condomínio do Diabo. Rio de Janeiro. Ed. Revan/UFRJ.

Zaluar, Alba. 1997. "Gangues, Galeras e Quadrilhas: Globalização, Juventude e Violência". In H. Vianna (ed.) Galeras Cariocas: Territórios de Conflitos e Encontros Culturais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

## EXPEDIENTE

COORDENADOR GERAL  
Cláudio Beato

SUBCOORDENADOR  
Renato Martins Assunção

COORDENAÇÃO DE CURSOS  
Maria Helena Oliveira Prates

COORDENAÇÃO DE INFORMAÇÃO  
Marcos da Cunha Santos

COORDENAÇÃO DE PESQUISAS  
Geraldo Majella M. Duarte

ASSISTENTE ADMINISTRATIVO  
Ana Cristina Murta Collares

COORDENAÇÃO DE EQUIPE  
Marcelo Ottoni Durante

Pesquisadores  
Abílio Ricardo Queiroz  
Bráulio Alves Figueiredo  
Cristina de Almeida Matos  
Edna Afonso Reis  
Eduardo Ângelo Gonçalves Dias  
Elaine Meire Vilela  
Elenice de Souza  
Frederico Couto Marinho  
Ilka Afonso Reis  
Izabela Gazzola Lima  
Karina Rabelo Leite  
Leticia Cesarino da Nóbrega  
Marcelo Bernardes de Almeida  
Ronara de Paula



Av. Pres. Antônio Carlos, 6627  
FAFICH - sala 1010  
CEP: 30270-970 - Belo Horizonte/Minas Gerais  
Telefax: +55 (31) 3499-6310  
crisp@crisp.ufmg.br - www.crisp.ufmg.br