

**Universidade de São Paulo**  
**Núcleo de Estudos da Violência**  
**Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, travessa 4, bloco 2, cep 05508-900 São Paulo SP**  
**Tel. (55 11) 3091/ Fax (55 11) 3091.4950**  
[nev@usp.br](mailto:nev@usp.br)

---

**Desenvolvimento de Metodologia para Medição dos Custos da Violência**  
**Projeto Cidadania e Direitos Humanos – Bra96/013**

**Secretaria Nacional de Direitos Humanos**  
**Ministério da Justiça**

Coordenação	Dra. Nancy Cardia
Pesquisa	Helena Singer
Consultoria na área de saúde	Mônica Varasquim Pedro
Consultoria na área de justiça	Prof. Dra. Ana Luiza Vianna
	Dra. Célia Soibelman Melhem

**São Paulo, abril de 1998**

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>03</b>
<b>Parâmetros para seleção das variáveis</b>	<b>07</b>
Estudos sobre custos gerais da violência	10
Seguros privados, seguridade social e assistência social	24
O Poder Judiciário	33
Sistemas prisionais	47
O setor de Segurança Privada	55
A economia do crime organizado e a violência	61
<b>Parte I – Custos da Violência na Saúde</b>	<b>75</b>
Introdução	77
1. O modelo amostral	79
2. Aferição das despesas pré-hospitalares	81
3. Receitas hospitalares	86
Considerações finais	86
<b>Parte II - Custos da Violência no Setor Jurídico</b>	<b>89</b>
Introdução	90
1. Seleção de casos	92
2. Alguns conceitos básicos	97
3. Os órgãos envolvidos	99
4. Dados processuais disponíveis	101
5. Dados públicos disponíveis de imediato	102
6. Cálculo dos custos	114
7. Apontamentos para a continuidade do projeto	120
<b>Conclusões</b>	<b>122</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>124</b>
<b>Anexos</b>	<b>132</b>

## **Apresentação**

O objetivo desta pesquisa é o desenvolvimento de uma metodologia para medir os custos econômicos da violência. Os custos da violência são ignorados pela sociedade assim como é ignorado o custo da operacionalização das agências encarregadas da aplicação das leis. Avaliar esses custos permite aprofundar o debate sobre a violência em uma sociedade como a brasileira em que os recursos públicos são escassos e, por isso mesmo, há uma forte competição por sua gestão.

A análise dos custos da violência permite ainda aumentar a coesão social em torno da prioridade de redução dos atuais níveis de violência e da aplicação de medidas de prevenção tais como políticas sociais voltadas para os grupos da população com maior risco de serem vítimas e vitimadores. Uma discussão aprofundada sobre os custos da violência é essencial para uma definição das prioridades de atuação também no que se refere ao encaminhamento de seus agentes: reeducação, punição, ressocialização? Quais formas adotar?

Desse modo, o desenvolvimento dessa metodologia integra os interesses de planejadores de políticas públicas, de agentes do poder executivo em todos os níveis - municipal, estadual e federal, e de grupos organizados da sociedade civil posto que se trata de um instrumento auxiliar na decisão sobre alocação de recursos.

Os custos da violência envolvem: a) a atuação das agências encarregadas do encaminhamento legal das ocorrências criminosas: polícias civil e militar, promotoria pública, poder judiciário, sistema prisional; b) os custos para as vítimas dos eventos violentos e para as instituições públicas encarregadas de seu tratamento e reabilitação; c) os custos indiretos para a sociedade civil que perde indivíduos inseridos nos meios de produção bem como no mercado consumidor, tem setores de sua economia diretamente afetados tais como o turismo e, ainda, sofre a deterioração e desvalorização de áreas específicas; d) os custos da prevenção da violência pelas instituições

públicas e privadas de segurança e pelo setor de seguridade social, que também integra instituições públicas e privadas.

Para construir uma metodologia de avaliação desses custos, optou-se por restringir o estudo ao caso do estado de São Paulo, onde foi possível reunir pesquisadores e técnicos de instituições especializadas como a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos de São Paulo (SEADE); Centro de Estudos de Cultura Contemporânea de São Paulo (CEDEC); Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP); Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; Secretaria Estadual de Planejamento.

Como procedimento de análise foi adotado o seguinte encaminhamento. Primeiro realizou-se um exaustivo levantamento bibliográfico das experiências internacionais de avaliação dos custos da violência. Com base neste levantamento, foi possível identificar as variáveis a serem pesquisadas, envolvendo custos diretos (cuidados médicos, hospitalares e terapêuticos dispensados às vítimas; custos legais das agências de controle; perdas materiais para as vítimas) e custos indiretos (perdas de ingresso de renda para as vítimas e suas famílias; custos da prevenção com segurança privada e sistemas de seguros; prejuízos econômicos para a sociedade).

Sendo tão abrangente os efeitos da violência, foi necessário selecionar os setores privilegiados para a análise e, em cada um deles, definir as variáveis a serem pesquisadas. Assim, optou-se por centrar o estudo nos setores de saúde pública, polícia e judiciário, levantando para os demais apenas as pesquisas já realizadas por outras instituições.

Eleitas as variáveis foi necessário verificar em quais fontes de dados elas poderiam ser recolhidas e avaliar essas fontes em termos da confiabilidade das informações e da possibilidade de conciliar os dados que utilizam estimadores de custos segundo diferentes metodologias. Com essa avaliação, foi possível definir os métodos de coleta e os níveis e formas de agregação, explicitando os pressupostos utilizados.

O último procedimento foi a definição de estratégias de amostragem das informações e sua coleta, tratamento e análise com base na aplicação experimental da metodologia nos setores selecionados a fim de refinar a metodologia elaborada.

O presente trabalho teve seu escopo limitado, em decorrência de prazos que resultaram exíguos, o que foi agravado por alguns entraves burocráticos. Para quantificar a criminalidade urbana paulista em valores monetários seriam necessários tempo e recursos mais compatíveis com a tarefa proposta, árdua tanto porque envolve quantificação de fenômenos sociais, como em decorrência da disponibilidade inadequada de dados nas diversas fontes pertinentes. Em países que já implantaram acompanhamentos sistemáticos sobre o tema, a complexidade da tarefa tem demandado recursos materiais e humanos consistentes e contínuos. Na França, por exemplo, essas estimativas são regularmente atualizadas desde 1970, pelo Ministério da Justiça, que mantém uma equipe especial (GODEFROY & LAFFARGUE, 1995) para acompanhar não só os custos estimados de diversas infrações, como das despesas geradas pelo controle, prevenção e repressão da delinquência. Desenvolveu uma metodologia ambiciosa, com um amplo espectro de observação, que engloba desde o pequeno delinqüente juvenil que furta até o grande empresário que lesa o fisco.

Todas essas estimativas são fundamentais para gerar informações adequadas sobre a amplitude do fenômeno da criminalidade – pois habitualmente divulga-se apenas o número de ocorrências, para alguns tipos de crimes -, produzindo um quadro geral amplo da violência social, base para a tomada de decisões que quebrem o ciclo vicioso do problema - sobretudo no tocante a políticas públicas, que são decisivas neste caso: “a escassez de estudos metodológicos sérios sobre o impacto da violência (na América Latina e Caribe) possivelmente é o motivo pelo qual os governos e seus ministérios do planejamento ou finanças ainda não descobriram a seriedade do problema” (WORLD BANK, 1997: 2).

O descaso no enfrentamento da questão tem se traduzido em poucos estudos e restrito desenvolvimento de metodologias adequadas para tratar do problema. Nesse sentido, o presente texto representa uma primeira aproximação para quantificar monetariamente a violência em São Paulo, no tocante a custos jurídicos, uma tentativa pioneira –com todos os limites e riscos que isto significa—de começar a superar essas deficiências.

Em função das limitações apontadas, a metodologia desenvolvida procurou percorrer caminhos acessíveis, nesse primeiro momento, assim como

previu uma incursão experimental com apenas uma categoria de homicídio doloso, para servir de modesto parâmetro para futuros estudos. Para se ter uma idéia da amplitude a ser alcançada futuramente, é bom lembrar que o Ministério da Justiça francês acompanha permanentemente os custos de dez categorias de crimes (atentados contra a vida humana, roubos, infrações relativas a meios de pagamento, infrações econômicas e financeiras, delinqüência relacionada com informática, infrações alfandegárias, fraudes fiscais, exploração sexual, drogas e incêndios criminosos). Ainda que no Brasil, talvez, a relação de ocorrências mais significativas seja um pouco diversa, não se pode supor que, com os índices de criminalidade que o país vem apresentando, ele deva se preocupar menos intensamente do que a França com a questão.



## **Revisão Bibliográfica**

### **Parâmetros para a Seleção de Variáveis**

**A pesquisa sobre trabalhos relativos aos custos da violência seguiu três procedimentos básicos: 1) o contato com pesquisadores e técnicos de instituições nacionais e estrangeiras com estudos correlatos; 2) a busca em index de diferentes áreas, em bibliotecas e em bases virtuais (consultas pela internet); 3) a pesquisa sobre material da imprensa. Abaixo o detalhamento de cada um dos procedimentos:**

1) Contato com pesquisadores e técnicos de instituições com estudos correlatos:

- Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER) no Rio de Janeiro, RJ - Contatos com o responsável pela pesquisa sobre custos da violência.
- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) de São Paulo, SP – Reunião da equipe com Marco Akerman, pesquisador responsável pelo *Mapa do Risco*, de 1995.
- Fundação Instituto Oswaldo Cruz do Rio de Janeiro (FioCruz) ), ligada ao Centro Latino-Americano de Estudos em Violência e Saúde Jorge Carelli (Claves), no Rio de Janeiro, RJ – Consulta com Suely Deslandes, responsável pela pesquisa intitulada “Impacto da Violência nos Serviços de Emergência: Estudo em Hospitais Municipais do Rio de Janeiro”, realizada entre 1994 e 1996.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, RJ – Contatos com Ib Teixeira, responsável pelas matérias sobre custos da violência da Revista *Conjuntura Econômica*.
- Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) – Contatos com pesquisadores integrantes da equipe de estudos sobre o poder judiciário.
- Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP) – Reunião com Laurindo Dias Minhoto Neto, pesquisador do tema privatização dos presídios.



- Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) em Paris, França – Contatos por meio do intercâmbio de pesquisadores desta instituição com o Núcleo de Estudos da Violência.

- **Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal – Contatos por meio do intercâmbio de pesquisadores desta instituição com o Núcleo de Estudos da Violência.**

**O contato com esses pesquisadores permitiu o mapeamento de pesquisas sobre levantamento de custos nas áreas afetadas pela violência.**

## 2) Levantamento bibliográfico

- Rede internet - instrumento de busca: “altavista”
- Com base na consulta ao sistema “dedalus”, que engloba todas as bibliotecas das universidades estaduais de São Paulo, foram selecionadas as seguintes bibliotecas para serem pesquisadas:

- ✓ Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP) – pesquisa no acervo

- ✓ Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) – pesquisa no acervo

- ✓ Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) – pesquisa no acervo e nos índices de bases internacionais

## **3) Consulta ao Banco de Dados do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)**

O Banco de Dados do NEV é formado pelo noticiário da imprensa nacional: *Folha de S. Paulo* (1990-1998), *O Estado de São Paulo* (1990-1998), *Jornal do Brasil* (1990-1998), *Notícias Populares* (1990-1992) e *Diário Popular* (1997-1998). Deste jornais são selecionadas todas as notícias, crônicas, reportagens e artigos relacionados aos temas da violência brasileira. Para esta

pesquisa foram pesquisados, para os anos de 1996 a 1998, os índices: *sistema prisional, crime organizado, poder judiciário, segurança privada*.

### **Estudos sobre os Custos Gerais da Violência**

Algumas instituições têm procurado, nos últimos anos, medir o impacto da violência sobre as economias nacionais. Nestes estudos, definem-se variáveis e agregam-se custos a elas referentes, tendo por base categorias de análise desenvolvidas em outras áreas de pesquisa.

Em 1995, a Organização Panamericana de Saúde (escritório regional da Organização Mundial da Saúde) elaborou um projeto para a medição dos custos da violência nas Américas (BOBADILLA, CÁRDENAS, COUTTOLENC, GUERRERO & REMENYI, 1995). Neste projeto, consideravam-se eventos violentos as lesões tanto dolosas quanto culposas, o que incluía os acidentes. Propunha-se o cálculo dos custos sociais da violência nos seguintes itens: custos diretos de atendimento às vítimas por parte das instituições de saúde; custos para as próprias vítimas ou suas famílias; custos de reabilitação física; custos com programas de controle ou prevenção da violência; custos indiretos como o sofrimento psicológico das vítimas e seus familiares; custos legais (despesas policiais e judiciais específicas com o caso); perdas na produção decorrentes da incapacitação ou morte da vítima (incluindo as indenizações previstas); perdas materiais decorrentes do evento violento.

Como metodologia de pesquisa, propunha-se: 1) a compilação dos dados disponíveis em todas as fontes; 2) a coleta de dados exaustivos, para um período determinado, sobre as fontes já existentes (sobretudo instituições de saúde, seguradoras e policiais); 3) entrevistas com vítimas por meio de uma seleção amostral.

Um importante conceito deste e de outros estudos de medição dos custos da violência é o do *capital humano*, desenvolvido por Gary S. Becker (1968). De acordo com este conceito, os gastos em educação constituem investimentos para manter ou aumentar o capital representado pela capacidade produtiva do indivíduo. Deste ponto de vista, a base da valoração dos custos indiretos é a contribuição de cada indivíduo à riqueza nacional: quando uma pessoa morre ou torna-se incapacitada, a sociedade perde a riqueza que ela deixa de produzir, que é genericamente diferenciada de acordo com a idade, o sexo, o grau de instrução e a ocupação. Com base nestes critérios,

convencionou-se calcular, para efeitos dos custos indiretos das mortes prematuras, os *anos potenciais de vida perdidos* (APVPs).

Em contrapartida à noção de *capital humano*, Robert D. Putnam (1993a; 1993b) desenvolveu outro importante conceito utilizado para a medição dos custos da violência: o de *capital social*. Realizando estudo comparativo sobre o desenvolvimento dos governos locais criados nos anos 70 na Itália, Putnam percebeu que, apesar da mesma estrutura formal, os seus desempenhos eram muito diferentes em termos das efetividade dos governos em vários aspectos operacionais concretos. “(...) algumas regiões eram caracterizadas por uma densa rede de associações civis e uma cultura ativa de engajamento cívico, ao passo que outras eram caracterizadas por relações verticais padrões-clientes de exploração e dependência, e não de colaboração horizontal entre iguais” (PUTNAM, 1993b: 103). A comparação entre os diferentes governos mostrava uma correlação virtualmente perfeita entre o engajamento cívico e a eficácia governamental.

As distinções entre o grau de engajamento civil eram dadas historicamente e remetiam ao início do milênio, quando se consolidou a primeira monarquia feudal da Europa no Sul da Itália enquanto que no Norte se formavam as associações de auxílio mútuo e de crédito impessoal, com pactos de proteção recíproca entre as cidades, que garantiam a prosperidade econômica. “Crédito impessoal requer confiança - etimologicamente, a palavra ‘crédito’ vem do verbo italiano ‘acreditar’” (PUTNAM, 1993b: 105). A Renascença foi consequência direta do enorme avanço econômico, político e social conquistado pela organização horizontal do poder. E na contemporaneidade, a correlação entre engajamento social e crescimento econômico permanece.

Ao passo que a ênfase no *capital humano* está na produtividade individual, a noção de *capital social* remete às redes e normas do engajamento cívico, que possibilitam o crescimento econômico. E o conceito pode ser aplicado diretamente nos estudos relativos à violência porque o engajamento cívico de uma comunidade possibilita a diminuição dos eventos violentos mediante a mobilização coletiva. Ou seja, quanto menor o capital social, menores os recursos da comunidade para prevenir a violência. “Onde o tecido social é forte - onde, por exemplo, há uma rede densa de organizações

intermediárias (incluindo associações civis, igrejas, grupos de pais e mestres, times esportivos, clubes sociais, entre outras) ou onde os 'valores familiares' permanecem intactos - é menos provável que a pobreza resulte em crime e violência" (WORLD BANK, 1997: 20)

Finalmente outros dois conceitos engendrados em áreas de pesquisa correlatas podem ser aplicados para a medição dos custos da violência: os de *disposição para pagar pela prevenção (DPP)* e *disposição para aceitar as perdas (DPA)*. Ambos os conceitos foram aplicados por Emile Quinet (1997) para tratar da questão do meio ambiente. Assim como para a questão da violência - que envolve a vida, é impossível calcular o valor do meio ambiente em termos da lei da oferta e da procura. Portanto, para uma avaliação monetária, significativa, útil, e aplicável, é preciso calcular os custos das iniciativas de proteção do meio ambiente (expressos no DPP) e os custos das perdas trazidas pelos males a ele causados (expressos no DPA). O cálculo destes custos pode contribuir para as decisões nacionais com relação à eleição de prioridades, decisões regionais sobre distribuições de recursos no orçamento, decisões relativas a investimentos na infra-estrutura, estabelecimento de preços desta infra-estrutura e regulamentações quanto a seu uso.<sup>1</sup>

Também comparando os gastos com a prevenção e com o combate aos efeitos da violência, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mediram o impacto da violência na economia de diferentes países. O estudo constatou que este é maior quanto menos políticas de prevenção e de assistência às vítimas são adotadas (GOMES, 1996). Assim, países como Canadá, Japão, Áustria, Bélgica, Nova Zelândia e Austrália despendem menos de 1% de seu PIB com os efeitos da violência; nos Estados Unidos, onde predomina a política de combate ao crime em detrimento da prevenção, estes gastos correspondem a 2% do PIB; os países do Terceiro Mundo, entre os quais inclui-se o Brasil, teriam gastos com os efeitos da violência equivalentes a 4% do PIB, em média.

Os dois bancos calculam que, a cada ano, são gastos no mundo US\$ 500 bilhões de dólares apenas em assistência médica às vítimas de agressões.

O cálculo, aproximado, considera que em média uma pessoa baleada passa oito dias internada e agregam os custos da internação, os gastos de uma equipe de cirurgia, medicamentos, radiografias e material clínico. Casos mais graves exigem internação nas unidades de terapia intensiva, que elevam em muito os custos<sup>2</sup>.

Apesar dessas iniciativas de definição de variáveis que busquem medir os custos globais da violência e comparar países com diferentes graus de desenvolvimento, é preciso atentar para as especificidades de cada região, considerando-se os diferentes fatores associados à violência, a sua evolução e as políticas públicas adotadas em relação a ela.

## 1. França

O CESDIP (Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales) abriu, nos anos 70, uma linha de pesquisa sobre os custos do crime na França, tanto em relação às infrações propriamente ditas quanto ao controle da delinquência, entendido como a reação social ao crime (GODEFROY & LAFFARGUE, 1995).

Os primeiros trabalhos foram relativos à valoração da vida humana, realizada com base nas perdas na produção, levando-se em consideração as distinções de idade, sexo e ocupação, nos moldes da definição de *capital humano* vista acima. Porém, aos anos potenciais de vida perdidos, os pesquisadores do CESDIP incorporaram o contexto econômico nos cálculos, considerando-se assim o valor coletivo dos APVP que o cálculo tradicional exclui. Com este procedimento, chegou-se a FF\$ 4 milhões de francos equivalentes ao valor coletivo da segurança de uma vida humana na França. Como forma de comparação, o estudo traz o valor correspondente para outros países da Europa: FF\$ 0,8 milhão na Holanda, FF\$ 1,5 milhão na Noruega, FF\$ 3,7 milhões na Dinamarca, FF\$ 4,7 milhões na Alemanha, FF\$ 7,8 milhões no Reino Unido, FF\$ 12,3 milhões na Suíça.

Em 1991 na França, foram 1.319 os homicídios e 217 casos de lesão corporal que incorreram em morte. A estes 1536 assassinados, somam-se

---

<sup>1</sup> Para a utilização destes conceitos em relação a acidentes com vítimas, ver RICE & MACKENZIE (1989).

54.000 vítimas de atentados. Multiplicando-se estes números por seus valores coletivos, temos FF\$ 6.144 milhões de francos correspondentes ao valor dos homicídios e FF\$ 9.180 milhões para os atentados, o que soma FF\$ 15.324 milhões de francos no total.

## 2. Estados Unidos

Os custos gerais da violência foram estimados para os Estados Unidos, pela revista *Business Week* (1993), que chegou à soma de US\$ 425 bilhões gastos por ano. Esta soma resulta de análises dos custos diretos e indiretos envolvidos nos crimes contra pessoas e contra a propriedade feitas por especialistas de diversas universidades e centros de pesquisa americanos e agregadas pela revista<sup>3</sup>.

A primeira variável calculada foi a referente aos custos do sistema de justiça criminal. A pesquisa concluiu que os Estados Unidos gastam cerca de US\$ 90 bilhões de dólares com o sistema de justiça-criminal, incluindo US\$ 35 bilhões gastos somente com as forças policiais. O custo médio da prisão de um indivíduo é de US\$ 27.000,00 por ano e, em 1992, havia 900.000 indivíduos cumprindo pena em prisões, 410.000 por crimes violentos. Os gastos com o sistema prisional quadruplicaram na última década, sendo que o número de encarceramentos triplicou desde de 1980. A construção e manutenção das prisões são extremamente caras, sobretudo quando as sentenças são longas e os prisioneiros ficam mais velhos, necessitando de mais cuidados médicos. Calcula-se que a condenação de um indivíduo de 25 anos à prisão perpétua custe ao todo de US\$ 600.000,00 a US\$ 1.000.000,00. Em 1992, 14.075.000 pessoas foram presas a um custo de US\$ 4.000 por aprisionamento (incluindo gastos da polícia e do judiciário).

O índice de adolescentes presos também é muito alto. Naquele mesmo ano, 650.000 jovens foram presos por crimes contra a pessoa ou contra a propriedade. O custo de internação destes jovens em instituições de controle varia de US\$ 30.000 a US\$ 53.655,00 de dólares por ano. Como alternativa, a revista trouxe os custos de programas de educação e treinamento vocacional

---

<sup>2</sup> Cf. *Veja*, 1996. "O alto preço da barbárie", 21 de agosto, p. 82.

voltados para a prevenção de carreiras criminosas: estes programas seriam mais baratos do que internação, variando de US\$ 19.345,00 a US\$ 22.000,00 por ano, e com ganhos sociais muito maiores.

A segunda variável integrante do cômputo geral sobre os custos da violência foram os gastos com a segurança privada. Neste item, chegou-se à soma de US\$ 65 bilhões referentes a gastos de empresas e de indivíduos com alarmes, trancas e guardas.

A pesquisa calculou também o valor da decadência urbana decorrente da violência, ou seja a desvalorização das áreas menos seguras devido à evasão de moradores e comerciantes. Este valor corresponde, pelos cálculos da *Business Week*, a US\$ 50 bilhões de dólares. Salienta-se que este movimento engendra um ciclo vicioso dado que a saída do comércio implica diminuição do número de empregos, que provoca ainda mais violência, acentuando o processo de decadência urbana.

Ainda no tocante a perdas materiais, o valor correspondente aos bens roubados chega a US\$ 45 bilhões de dólares.

Em relação ao *capital humano*, a reportagem baseou-se em trabalho de Ted R. Miller, do National Public Services Research Institute em Landover, que estimou em US\$ 2,4 milhões de dólares o valor de uma vida humana interrompida por um homicídio (MILLER, 1993 *apud* SOUZA, 1994: 45). Em 1983, por exemplo, os homicídios provocaram 258,8 APVPs (de 1 a 64 anos) por 100.000 habitantes, o que significa 32,4 APVPs por morte, o que indica que é na faixa de jovens que se concentram as vítimas de homicídios (SOUZA, 1994: 50). Miller estimou em US\$ 60.000,00 os custos referentes de um estupro e em US\$ 20.000,00 os referentes a um roubo. Com mais de 20.000 assassinatos cometidos por ano e a ocorrência 1.932.000 de outros crimes violentos, a somatória chega a US\$ 170 bilhões. (*BUSINESS WEEK*, 1993: 45)

A variável tratamento médico dispensado às vítimas de eventos violentos corresponde a US\$ 5 bilhões gastos por ano.

Outros pesquisadores fizeram estimativas específicas para algumas questões relativas à criminalidade violenta nos Estados Unidos. Max & Rice (1993 *apud* SOUZA, 1994: 45) estimaram os custos apenas com atentados a

---

<sup>3</sup> O trabalho foi realizado por Michael J. Mandel., Paul Magnusson, James E. Ellis, Gail DeGeorge

armas de fogo em US\$ 20,4 bilhões, nos Estados Unidos, em 1990. Deste montante, 84% foram utilizados em eventos fatais. Despesas diretas com cuidados de saúde foram orçadas em US\$ 14 bilhões. Cerca de US\$ 1,6 bilhão foram gastos na perda de produtividade causada por incapacitação conseqüente da agressão e US\$ 17,4 bilhões na perda de produtividade por morte prematura. Para cada homicídio por arma de fogo, há dois atentados que requerem hospitalização e 5,4 que não necessitam deste recurso. Os autores ressaltaram as dificuldades em fazer estimativas deste tipo dados o baixo grau de confiabilidade dos dados, problema sempre presente para os pesquisadores da área da violência.

### 3. América Latina e Caribe

Em 1997, o Banco Mundial definiu os parâmetros de um estudo sobre os custos relativos à violência na América Latina e no Caribe (WORLD BANK, 1997). A perspectiva do projeto é que o crime e a violência desenvolvem-se nestes países de modo epidêmico - expresso pela mais alta média mundial, de 20 homicídios por 100.000 habitantes e um total de 119.580 homicídios em 1995 - com impactos fortemente negativos no crescimento e desenvolvimento da região. Nesta perspectiva, a violência é associada a problemas econômicos e sociais e é tratada com base nas políticas adotadas nas diversas áreas para desestimular as carreiras criminosas (por incentivos positivos, como o bem-estar social e negativos, como o controle policial).

O país com maior taxa de homicídios da região é a Colômbia (sua taxa passou de 20,5/100.000 habitantes no começo dos anos 80 para 89,5/100.000 no início dos anos 90). Segundo o Banco Mundial, as atividades do narcotráfico foram as responsáveis por este aumento e a formação bruta de capital do país é hoje 38% inferior a que seria se o índice de homicídios tivesse permanecido no nível dos anos 70<sup>4</sup>.

Para a medição dos custos da violência na América Latina e no Caribe, os autores do estudo avaliaram que os dados existentes são geralmente

---

e Keith L. Alexander.

<sup>4</sup> Cf. SOTERO, Paulo, 1997. "Violência urbana afeta PIB na América Latina", *O Estado de São Paulo*, 1º de março.



subestimados. Mas, não havendo outros disponíveis, é necessário trabalhar com estes mesmos, considerando-se esta inadequação.

Para a correlação entre a violência, o crescimento, o desenvolvimento e a pobreza da região, foram delimitadas seis áreas que sofrem os efeitos do desenvolvimento epidêmico da criminalidade violenta: 1) o *capital físico* (infra-estrutura urbana); 2) *setores da economia* afetados diretamente, como o turismo; 3) o *capital humano*, incluindo a debilitação da saúde das vítimas, as suas faltas ao trabalho e a manutenção de deficientes entre outros fatores; 4) a *educação*, que sofre os efeitos da evasão e do menor aproveitamento escolar por parte de crianças vitimadas, filhas de famílias vitimadas ou moradoras de áreas de alto risco; 5) o *capital social* - nos termos definidos por Putnam, consideram-se aqui as organizações da sociedade civil que deixam de ser realizadas em decorrência do medo, como as associações comunitárias; 6) o *governo*, erodido pela corrupção de seus membros envolvidos com a criminalidade e pelo descrédito da população diante da ineficiência para conter a escalada violenta.

Fazendo um retrospecto histórico, o estudo aponta para um crescimento da pobreza concomitante ao crescimento da violência na última década, decorrente da crise social que acompanhou os processos de urbanização da região devido à hegemonização de um modelo de crescimento econômico exclusivista. “Um item fundamental numa agenda relativa ao futuro do crime e da violência na América Latina e no Caribe é, portanto, a necessidade de ‘redescobrir’ a pobreza urbana e tratamentos efetivos para a sua redução” (WORLD BANK, 1997: 12).

Este tratamento inclui infra-estrutura para a parte pobre das cidades; programas contra o desemprego - sobretudo da população formada por homens, jovens sem qualificações específicas, os mais envolvidos com a criminalidade urbana; formas de crédito para os segmentos mais pobres; estudos sobre o mercado informal de trabalho.

No que se refere à juventude, é preciso atuar especificamente com os adolescentes - de 10 a 19 anos - que se encontram em situação de risco dados a violência e a desordem familiar, a incapacidade crescente de as escolas, as famílias e as comunidades socializarem, a evasão escolar, o ingresso prematuro no mercado de trabalho, o alcoolismo e a dependência de

drogas. Estima-se que 6 milhões de crianças e adolescentes sofram sérios maus-tratos 80 mil morram anualmente em decorrência de lesões corporais causadas pelos pais, parentes e outras pessoas só na América Latina.

Já em relação à mulher, a violência observada na América Latina e no Caribe contra esta população associa-se a uma cultura machista e por isso, por um lado, a prevenção deve ser feita no sentido de aumentar o poder das mulheres e, por outro, após a ocorrência dos eventos violentos, o importante é oferecer-lhes a assessoria necessária.

Outra área de atuação importante para o combate à violência refere-se à democratização política. O maior grau de participação política facilita o combate à criminalidade, oferecendo mais oportunidades de atacar o crime e a violência no nível local. Além do maior engajamento político, a manutenção da ordem pública garante uma menor tolerância ao crime dada a confiança da população na justiça. Nesse aspecto, o importante é a reforma do judiciário para torná-lo mais transparente e eficiente.

Em março de 1998, o BID divulgou algumas estimativas relativas a estas variáveis sugeridas no projeto do Banco Mundial para a América Latina. A estimativa geral é que os custos da violência somam cerca US\$ 168 bilhões de dólares por ano na região, o que representa 14,2% de seu PIB. O levantamento considerou um amplo leque de manifestações da violência, desde a doméstica (da qual seriam vítimas 50% das mulheres) até os seqüestros e a política. El Salvador e Colômbia são os dois países da região com o maior índice de perdas econômicas, ambos com mais de 24% de seu PIB comprometidos com os custos da violência. O menor índice é apresentado pelo Peru, onde os custos da violência somam 5,1%<sup>5</sup>.

O Banco Mundial calculou em US\$ 200 bilhões as perdas anuais da América Latina em decorrência da violência, considerando-se apenas o afastamento de investidores internacionais e gastos públicos com a repressão

---

<sup>5</sup> PASSOS, José Meirelles, 1998. "Violência freia crescimento da AL", *O Globo*, 18 de março. O estudo foi divulgado durante reunião em Cartagena (Colômbia) em março de 1998. Interessante contraposição de opiniões a respeito deste estudo foi veiculada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, na semana seguinte. Ao passo que Roberto Campos (1998) valeu-se dos dados para conclamar as forças de repressão à criminalidade, João Sayad comentou a pesquisa sugerindo que seria mais adequado tratar da produção de riqueza pela violência do que de seus custos. Voltaremos a essa sugestão em vários momentos subseqüentes, seguindo as perspectivas de Michel Foucault (1977) e Nills Christie (1993).

ao crime. Este montante equivale a 2% do PIB da região. Pelos mesmos cálculos a região estaria 25% maior, se não fosse a violência<sup>6</sup>.

#### 4. Brasil

No Brasil, a utilização do conceito de *anos potenciais de vida perdidos* em decorrência da violência foi feita na área de saúde pública. Edinilsa R. De Souza (1994) analisou de modo geral a evolução dos homicídios entre 1980 e 1988, que somaram 168.518 ocorrências. As principais conclusões foram: os homicídios passaram da quarta para a segunda maior causa de mortes; com uma frequência dez vezes maior entre homens; concentração na faixa dos 20 aos 39 anos de idade; tendência crescente na faixa dos 10 aos 19 anos para ambos os sexos; crescimento acentuado em Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro.

A incidência de homicídios em faixas populacionais mais jovens confirma este grupo como o principal responsável pelos anos potenciais de vida perdidos. Em 1983, por exemplo, os homicídios provocaram 544,5 APVPs (de 1 a 64 anos) por 100.000 habitantes, o que significa 33 APVPs por morte.

Na região Sudeste de 1980 e 1991, o número de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos aumentou em 63,89% e entre 25 e 44 anos, 63%, colaborando para que a expectativa de vida dos brasileiros ficasse em 66 anos de idade, uma das mais reduzidas da América Latina (TEIXEIRA, 1995).

Em relação aos custos propriamente ditos da violência no Brasil, no mesmo ano em que a *Business Week* publicava suas estimativas para os Estados Unidos, a revista *Conjuntura Econômica* produzida pela Fundação Getúlio Vargas dedicava sua sessão sobre indicadores sociais ao mesmo tema (TEIXEIRA, 1995). O estudo, no entanto, considerou apenas os gastos do setor privado com segurança e seguridade privada. Em 1994, estes gastos teriam chegado a US\$ 28 bilhões, o que correspondeu a 6,41% do produto interno bruto do país.

As variáveis que entraram no cômputo foram: seguros em geral (proteção a fábricas, residência, pagamentos de resgates) - US\$ 4.620 bilhões;

---

<sup>6</sup> LEAL, Luciana Nunes, 1997. "País perde R\$ 7 bilhões/ano com violência", *Jornal do Brasil*, 3 de março, p. 5.

seguro contra roubos e furtos de automóveis - US\$ 6.380 bilhões; sistemas privados de segurança nacionais, vigilância e transporte de valores - US\$ 15 bilhões; importações de armas sofisticadas e sistemas privados de segurança - US\$ 1 bilhão; pagamentos de resgates por seqüestros e extorsões por “segurança” - US\$ 1 bilhão.

O Banco Mundial calculou em R\$ 7 bilhões as perdas anuais do Brasil em decorrência da violência, considerando-se apenas o afastamento de investidores internacionais e gastos públicos com a repressão ao crime. Este montante equivale a 1% do PIB nacional<sup>7</sup>.

Pelos cálculos do BID a violência custa, ao Brasil, US\$ 84 bilhões de dólares por ano (o que corresponde a 10% do PIB da região). A distribuição dos gastos dá-se da seguinte forma: em capital humano, o Brasil gasta cerca de US\$ 15 bilhões ao ano; os prejuízos materiais chegam a US\$ 28,8 bilhões; a deterioração do consumo e das condições de trabalho representam uma perda de US\$ 27,2 bilhões; a transferência de valores em consequência de roubos, fraudes, lavagem de dinheiro e mercado paralelo corresponde a US\$ 27,2 bilhões.

## 5. Rio de Janeiro

Michael E. Reichenheim e Guilherme L. Werneck (1994) realizaram estudo sobre a violência no Rio de Janeiro, no qual ressaltam a arbitrariedade dos limites etários para o cálculo dos APVP. Os autores consideraram as mortes prematuras a partir de 1 ano de idade mas salientam que outros contabilizam apenas a partir dos 15 anos. Já como expectativa de vida, os autores padronizaram 70 anos de idade. Com base nestes cálculos, eles concluíram que de 1985 a 1990, as taxas de APVPs por homicídio subiram de 7,8/100.000 habitantes para 21/100.000 no Rio de Janeiro, sendo que os homicídios se tornaram a principal causa de APVPs tanto no estado (onde representam 18,2% das causas) quanto no município (19% das causas). Os autores salientam ainda que a violência (incluindo homicídios, suicídios e lesões corporais seguidas de morte) tem papel muito mais relevante no total de APVPs no Rio de Janeiro do que nos países desenvolvidos e nos demais americanos, onde predominam os acidentes de trânsito entre as causas

---

<sup>7</sup> LEAL, 1997, p. 5.

externas de óbitos.<sup>8</sup> As taxas cariocas equiparam-se somente às de El Salvador e Guatemala, que passaram por guerras no período.

Tendo por base também o município do Rio de Janeiro, o Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), com consultoria do Centro para Controle e Prevenção de Doenças (CDC) de Atlanta, nos Estados Unidos e patrocínio do BID buscou calcular os impactos da violência na economia<sup>9</sup>. O estudo computou, para 1995, o gasto com o tratamento de vítimas de tentativas de assassinato e agressões físicas durante assaltos e estupros, entre outros crimes. Somou o que se paga em pensões por invalidez e calculou ainda a queda na renda das famílias que tiveram um parente assassinado ou gravemente ferido. A metodologia incluiu um acompanhamento do movimento de pessoas baleadas, esfaqueadas e agredidas nos sete maiores hospitais da cidade e um levantamento dos dados oficiais relativos a homicídios, suicídios e tentativas de homicídio no Rio.

Foram cometidos naquele ano 5.261 homicídios, fazendo com que esta fosse a causa de um a cada seis óbitos na cidade. A taxa de homicídios na cidade é de 79/100.000 habitantes, altíssima em comparação com outras cidades também violentas como São Paulo. Em relação ao perfil da vítima, 91% eram do sexo masculino; 57% tinham entre 15 e 29 anos de idade; 71% foram mortas com armas de fogo. Em relação especificamente às vítimas de homicídio, nota-se um viés de classe muito forte: apenas 1,7% possuíam nível universitário (8% da população do município encontra-se nesta categoria). Analisou-se ainda a responsabilidade dos agentes policiais por este quadro: 368 vítimas (uma em cada 13) morreram em confrontos com a polícia - incidência quatro vezes maior do que em Nova York por exemplo; 61% destas vítimas de policiais foram baleadas na cabeça e 46% receberam mais de três tiros. Calcularam-se os APVPs com base na expectativa de vida e concluiu-se que, em média, as vítimas foram mortas 28 anos mais cedo que se acabassem falecendo por causas naturais. Ao todo, foram 148.902 APVPs. Os custos

---

<sup>8</sup> RICE & MACKENZIE (1989) calcularam em 5 milhões os APVPs em decorrência de acidentes (avaliados em US\$ 157,6 bilhões de custos diretos e US\$ 47,9 bilhões de custos indiretos por mortes prematuras e US\$ 64,9 milhões de custos indiretos pela incapacitação de pessoas) em 1985 nos Estados Unidos. Este número corresponde a 57 milhões de pessoas vitimadas.

destes APVPs somados ao do atendimento médico às vítimas totalizaram US\$ 800 milhões de dólares.

O estudo fez um levantamento também sobre a facilidade de se obter armas no município e constatou que em apenas três anos, a venda legal de armas cresceu 70% chegando a meio milhão de armas legalmente registradas, segundo a Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos da Polícia Civil. A estimativa oficial, conservadora, é de que haja uma arma irregular para cada arma legal, sendo portanto pelo menos um milhão o número total de armas no Rio de Janeiro.

Com base em todos esses cálculos, os autores estimam que, no Rio, a violência gere prejuízos da ordem de R\$ 2 bilhões de reais por ano, correspondendo a 5% do PIB do município.

## 6. São Paulo

Para São Paulo, não há qualquer estudo específico sobre a custos da violência. Há, no entanto, alguns cálculos sobre os APVPs em sua decorrência.

No estado de São Paulo, o incremento de idade entre 1980 e 1990, para homens, foi de 1,57 ano e, para mulheres, de 3,22. Em conseqüência, a expectativa de vida ficou em 64,87 anos para o sexo masculino e em 73,24 anos para o feminino, configurando a maior diferença etária entre os gêneros desde 1940. A principal causa desta diferença é a violência.

Homens de 15 a 35 anos, residentes no município de São Paulo, perderam em média 1,66 ano de vida entre 1980 e 1991; no estado, a perda foi de 0,92. A violência também afetou a faixa etária em que há menor nível de mortalidade, fazendo com que passasse do intervalo 10-14 para o de 5-9<sup>10</sup>.



Com base nestes estudos e projetos de medição total dos custos da violência em escalas regionais, nacionais e mundial, é possível focar os setores sociais afetados pelo fenômeno (prejudicados por ele ou comprometidos com a sua reprodução, como no caso do crime organizado) e selecionar as variáveis

---

<sup>9</sup> THURY FILHO, Altair & FERRAZ, Sílvia, 1997. "O preço do crime", *Veja*, 10 de dezembro, pp. 68-70; MACHADO, Roberto, 1998. "No Rio, perdas chegaram a 5% do PIB em 1995", *O Globo*, 20 de março.

<sup>10</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 03 de março de 1996, p. A-10.

que entram no cômputo. A seguir, faremos análises mais aprofundadas sobre cada um desses setores, retomando alguns dos trabalhos já mencionados bem como outros específicos. Ao longo dessa revisão, a perspectiva teórica vai se clareando.

## **Seguros Privados, Seguridade Social e Assistência Social**

Um dos setores que mais cresce atualmente no mundo é o dos seguros. Tal crescimento está, logicamente, bastante ligado à intensificação da sensação de insegurança, em seus vários aspectos: financeira, familiar, profissional etc. Neste contexto, a garantia da manutenção do patrimônio e a possibilidade de lidar com eventos imprevistos ganham importância crescente.

Por isso, o setor de seguros é muito influenciável pelo aumento da violência. Os seguros de saúde passam a ser procurados por populações mais jovens, preocupadas tanto com acidentes quanto com agressões, que vitimam sobretudo nesta faixa etária; seguros de vida, que garantem a subsistência dos familiares ou do próprio titular em caso de invalidez, disseminam-se entre os chefes de família; os seguros contra roubos de automóveis tornam-se quase obrigatórios para os minimamente previdentes; do mesmo modo, os seguros contra roubos de patrimônio em geral, se ainda não são regra para os particulares, são cada vez mais freqüentes entre as empresas.

Mas no Brasil, o público majoritário do setor de seguros é formado pelas classes médias e altas. As classes baixas, justamente as mais afetadas pela violência, recorrem mesmo à seguridade pública. Sobreviventes de eventos violentos que perdem sua capacidade de trabalho tornam-se pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social, assim como os dependentes nos casos de falecimento do chefe de família. Além disso, o Estado também é responsável pelo pagamento de indenizações quando os perpetradores do ato violento são seus agentes.

Finalmente deve-se considerar os custos de entidades de assistência social, formadas por setores da sociedade civil, que se ocupam das vítimas ou dos filhos das vítimas de episódios de violência, já que o Estado não consegue arcar com todos os custos.

Se hoje ganham importância os setores de seguros privados, de seguridade social e assistência social em grande parte devido ao aumento da preocupação com a violência, os primórdios destes setores estão ligados à multiplicação dos acidentes de trabalho, dada pelo processo de industrialização. A mais importante teoria sobre a necessidade social de prevenção dos imprevistos na modernidade foi realizada por François Ewald



(1986), em um estudo sobre a emergência do Estado providência na França, que mostra a articulação destes três setores.

## 1. A emergência da seguridade social

François Ewald reconstruiu o histórico da preocupação com a seguridade social com base na noção de “acidente”, que pode ser adequadamente acionada para o tratamento dos casos de violência.

O sociólogo francês define o acidente como um evento particular que adquire caráter social e histórico específico, com maior possibilidade de ocorrência à medida que a sociedade se torna mais complexa, o que contribui para generalizar a sensação de insegurança. É com base nesta definição, que o autor delimita o objeto de sua reflexão: a proliferação das instituições de segurança, o nascimento da Seguridade Social e a conversão do Estado providência em “sociedades de segurança” (EWALD, 1986: 16).

Regressando para o momento de formação de nossas sociedades, Ewald observa que é no século XIX que os acidentes adquirem foros de questão social. O aumento do número de acidentes de trabalho transformou o acidente em problema social, com elaboração conceitual própria. Esta elaboração atribuía o aumento dos acidentes à multiplicação das máquinas e o caracterizava pela regularidade e como produto da vida coletiva. Com base nesta elaboração, levanta-se a questão jurídica sobre a responsabilidade pelo acidente. A primeira resposta a esta questão foi remetê-la para a “sociedade”, sociedade objetivada como sujeito do bem coletivo.

Do ponto de vista da justiça, a responsabilização da sociedade pelo acidente criou uma nova exigência: o “risco” demarcava a necessidade do “seguro”. É deste modo que o risco torna-se uma categoria social. As técnicas de segurança, por sua vez, são substituídas pela responsabilidade jurídica.

Nesta nova configuração, o contrato social pensado pelos filósofos do século XVIII também foi transformado. O contrato agora em jogo veicula uma percepção realista da vida coletiva, que privilegia a noção de interdependência dos indivíduos, e potencializa a sociedade como sujeito sociológico-jurídico com poderes ilimitados.

Está claro que o contrato ligado à objetivação do mal como mal social, chamemos de “**contrato de solidariedade**”, é bem diferente do contrato social tal como Rousseau, por exemplo, formulou. A idéia de contrato social não tinha, sem dúvida, como função principal a de descrever a formação das sociedades políticas, nem de mostrar qual era a fonte do direito, mas sim a de definir, mais exatamente delimitar, o que podia ser e o que não podia ser o direito. (...) O contrato de solidariedade não obedece mais a este regime jurídico: ele confere como objeto do Estado, tornado Estado providência, a vida civil ela mesma e, como tarefa, a formulação dos deveres da moral que devem de agora em diante reger a vida de cada um, até mesmo naquilo que ela tem de mais privado (EWALD, 1986: 22).

Esta atribuição da vida civil como tarefa do Estado só se tornou possível mediante um tipo de racionalização específico que construiu o que Ewald chamou de “política do acidente”. O advento desta política encontra-se justamente na passagem do contrato social para o contrato de solidariedade. Na perspectiva do século XVIII, o acidente igualava os desiguais pela “sorte” e impulsionava o progresso social pelo aperfeiçoamento individual e pela preocupação de cada um com a previdência. Com o desenvolvimento da industrialização e a multiplicação dos acidentes de trabalho, não se pôde mais pensar o acidente na perspectiva da igualdade e da responsabilidade individual. Os patrões tiveram que ser responsabilizados pelos acidentes sofridos por seus empregados, o que engendrou uma série de conflitos nos níveis social, político, econômico e jurídico. Estes conflitos foram solucionados pela criação da categoria do risco, que possibilita a instrumentação das novas políticas de solidariedade.

No contrato social, os direitos são abstraídos no “direito à vida”, dado pela natureza a todos os seres humanos, e no direito à liberdade, conferido pela autonomia da vontade que caracteriza a racionalidade moderna. O princípio que rege os direitos civis, tema principal do Contrato, é o da reciprocidade: as relações se dão entre indivíduos livres e iguais e, nesta perspectiva, a injustiça é até mesmo aceitável.

Com o liberalismo, os direitos passam a necessitar de uma garantia positiva, uma vez que eles se opõem à totalidade dos sujeitos, que é a “sociedade”, responsável pela satisfação do interesse comum - o progresso.

Em nome do bem comum, a avaliação dos direitos sociais se faz com base na vida: o que ela produz, suas potencialidades.

Por isso os direitos sociais no contexto do Liberalismo pressupõem uma instância totalizante com o poder exorbitante de decidir em nome de todos o bem de cada um. É assim que se abre a possibilidade do Estado providência, nova positividade política cuja procedência genealógica está no acidente e cujo pano de fundo são as lutas sociais. E é nesse sentido, que Ewald entende que a industrialização criou um novo regime de verdade.

Na França, no final do século XIX, a alta frequência de episódios de acidentes levou à produção de uma literatura crítica a essa normalização e, mais tarde, à criação de leis estabelecendo a responsabilidade pelo risco. A denúncia foi a tônica dos debates à época e é a linha que mobiliza os debates até os dias de hoje.

Em outra direção, Ewald procura as razões que tornaram os acidentes de trabalho possíveis de serem problematizados deste modo. Reconstruindo esta história, o autor percebe que as leis adotadas no final do século XIX para a responsabilização pelos acidentes formaram o campo de possibilidade do Estado providência.

O primeiro marco de referência é o Código Civil, de 1896, que engendrou uma redução da responsabilidade pelo delito à "falta". Esta redução provocou, nas décadas seguintes, um incansável debate em torno de distorções desta noção quando da aplicação do código, relativas à responsabilização sobre o acidente. Deste modo, os acidentes de trabalho trouxeram à tona as distinções entre a regra aplicada e a lei, deixando em aberto uma série de brechas na jurisprudência. Apesar disso, observa-se uma certa regularidade nos julgamentos da responsabilidade pelos acidentes, que têm como índice o "risco profissional". Em geral, os juizes consideravam que entre os trabalhadores e os patrões havia uma relação entre iguais, o que significava que, no momento do fechamento do contrato de trabalho, os trabalhadores tinham conhecimento dos riscos a que estariam submetidos e portanto eles próprios deveriam ser responsabilizados por eventuais acidentes.

Com base nesta reconstrução da emergência da preocupação com a seguridade e a previdência social, podemos pensar vários aspectos da questão da violência hoje em dia. A abordagem sugerida por Ewald leva a enfatizar o

fato de a violência ocupar hoje em dia lugar de grande importância entre as preocupações da população. Não é necessário estabelecer curvas de relacionamento entre as taxas de criminalidade violenta e o crescimento do setor de seguros. Este crescimento atesta uma maior preocupação da população em garantir o futuro, superando acontecimentos imprevistos, entre os quais os atos violentos são paradigmáticos.

Além disso, a maior procura pelas seguradoras evidencia o fato, também abordado por Ewald, que os cidadãos são responsáveis por sua própria sorte. Não se espera que o governo reembolse por patrimônio roubado ou furtado. Do mesmo modo, é por demais insatisfatório o auxílio previdenciário prestado pelo governo aos que se tornam inválidos ou aos dependentes de vítimas de homicídio, o que faz com que os que podem recorram às empresas privadas de seguros e os demais às organizações privadas de assistência social. A noção subjacente é que os cidadãos são conscientes do “risco” de viver nas grandes sociedades e portanto devem ser responsáveis por sua própria segurança - ser previdente é uma obrigação.

## 2. O Setor de Seguros Privados no Brasil

Embora não seja unicamente determinado pela violência, certamente o setor de seguros é muito influenciado por ela. E nos últimos anos, essa influência tem se apresentado sob a forma de um crescimento acentuado do setor, que inclui seguros de saúde, de vida, de automóveis, cargas, proteção de fábricas, residências e pagamento de seqüestros. Em 1994, o faturamento do setor no país foi de US\$ 11 bilhões de dólares, representando um crescimento de 63% em relação ao ano anterior e chegando a atingir 6,41% do produto interno bruto do país. (TEIXEIRA, 1995)

### 2.1 Seguros de saúde e vida

Os dados sobre os setores de seguros de saúde e vida não podem ser diretamente associados à violência, uma vez que a maior parte destes setores volta-se para os casos de doença. Entretanto, não é possível tratar dos custos da violência sem mencionar o grande crescimento deste setor no Brasil, nos últimos anos. Certamente ele está associado à generalização do sentimento de

insegurança, na qual hoje em dia a violência exerce papel fundamental, assim como no passado o grande fator de insegurança foram os acidentes de trabalho.

Poderíamos mencionar vários índices que atestam o aumento da violência no Brasil nos últimos anos. Entretanto, o fortalecimento do setor de seguros está muito mais ligado à crescente preocupação da população com sua segurança, que não precisa estar necessariamente vinculada às taxas de criminalidade. Assim, em abril de 1996, pesquisa do Datafolha revelou que a violência era a quarta preocupação dos paulistanos, sendo citada por apenas 10% dos entrevistados. Quatro meses depois, sem que tivesse aumentado proporcionalmente a incidência de crimes, a falta de segurança tornou-se o principal problema de São Paulo na opinião de 29% dos entrevistados.

O aumento da preocupação com a segurança certamente tem reflexos no setor de seguros privados. Dados da Susep (Superintendência de Seguros Privados) e da Fenaseg (Federação Nacional de Seguradoras) mostram que as seguradoras pagaram em sinistros, no primeiro trimestre de 1997, para cada R\$ 100,00 recebidos em prêmios, em média:

- R\$ 72,20 no ramo dos seguros de saúde;
- R\$ 44,90 no ramo dos seguros de vida

Estes valores propiciaram receitas de:

- R\$ 3.111,00 milhões no ramo dos seguros de saúde;
- R\$ 2.908,00 milhões no ramo dos seguros de vida.

A lucratividade desses ramos tem atraído seguradoras estrangeiras, que se interessam sobretudo pelos seguros de vida, com resgate e previdência privada<sup>11</sup>.

## 2.2 Seguros de automóveis e de transporte de carga

Os casos mais paradigmáticos da influência do crescimento da criminalidade no setor de seguros privados são os dos ramos relacionados com os furtos e roubos (que incluem violência) de automóveis e cargas.

---

<sup>11</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, "A indústria do carro roubado", 20 de abril de 1997 - caderno Cidades; *Folha de S. Paulo*, 09 de junho de 1997.

Números coletados pelo governo mostram crescimento de quase 30% no setor de seguros de automóveis de janeiro de 1996 a janeiro de 1997. Além do maior número de pessoas que se tornaram seus clientes, também subiram os valores das prestações pagas para a garantia do patrimônio segurado.

As seguradoras justificam tal aumento pelo aumento dos casos de furto e roubo (que inclui violência) de veículos. Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, em 1987 foram registrados 36.127 casos no estado e em 1997, este número saltou para 138.670, o que significa um crescimento de 12%, ao passo que o crescimento da frota de veículos é da ordem de 4,5%. Na Região Metropolitana da Grande São Paulo, o número de roubos e furtos de veículos subiu 42,5%, apenas entre 1996 e 1997.<sup>12</sup> No Rio de Janeiro, para uma frota segurada de aproximadamente 592,3 mil veículos, 13,4 mil foram roubados ou furtados, de acordo com dados das próprias seguradoras.

Do mesmo modo, o número de furtos e roubos de cargas tem subido nos últimos anos. De acordo com o Sindicato das Empresas Transportadoras de cargas, entre 1993 e 1994, houve um aumento de 14,2% na incidência desse tipo de crime no estado de São Paulo. De 1996 para 1997, o aumento no número de assaltos a carga em São Paulo foi de 16%, tendo o número de ocorrências subido de 921 para 1.069. O valor roubado aumentou de US\$ 109,4 milhões para US\$ 118,7 milhões em 1997. No país todo, ocorreram 3.600 roubos, que resultaram em um prejuízo em US\$ 300 milhões.

O seguro contra roubo de carga pode custar, no mínimo, 0,05% do valor da carga e, no máximo, 0,18% dependendo da carga e do histórico de roubo da transportadora. Até 1993, essas taxas variavam de 0,028% a 0,04%.<sup>13</sup> Dados da Susep e da Fenaseg mostram que as seguradoras pagaram em sinistros, no primeiro trimestre de 1997, para cada R\$ 100,00 recebidos em prêmios, em média:

- R\$ 70,30 no ramo de seguros de autos;
- R\$ 49,70 no ramo de transporte de cargas;

---

<sup>12</sup> Cf. LOMBARDI, Renato, 1998, "Ladrões mataram 450 pessoas no ano passado", *O Estado de São Paulo*, 12 de março.

<sup>13</sup> Cf. ALVES, Crispim, 1998. "Aumento de casos pode inviabilizar seguro", *Folha de S. Paulo*, 12 de março.

Estima-se em 88 mil o número de veículos indenizados por ano no país, a um custo médio de R\$ 12 mil por veículo. Desse modo, os custos gerais das seguradoras com os roubos e furtos de autos beiram R\$ 1,06 bilhão por ano. Apesar destes altos custos, a receita do setor vem crescendo, devido à maior procura e ao aumento das mensalidades. Assim, em 1996, essa receita foi de:

- R\$ 4.729,00 milhões no ramo de seguros de autos;
- R\$ 358,00 milhões no ramo de transporte de cargas.

Tal receita vem de uma frota de 5,5 milhões de veículos segurados, o que corresponde a cerca de 20% do total de 27 milhões, que é a frota nacional. Já os gastos com indenização por roubo ou furto atingem 1,6% dos segurados no país.

### 3. A Assistência Pública à Saúde no Brasil

Se o setor de seguros privados é alimentado sobretudo pelo temor das classes média e alta em relação à violência, a assistência pública à saúde é um dos setores mais diretamente influenciado pelos incrementos nas taxas de criminalidade violenta, dado que seu público preferencial é formado pela população de baixa renda, onde se concentram as vítimas dessa criminalidade.

Em 1997, a Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FioCruz), ligada ao Centro Latino-Americano de Estudos em Violência e Saúde Jorge Carelli (Claves), divulgou os principais resultados de uma pesquisa intitulada “Impacto da Violência nos Serviços de Emergência: Estudo em Hospitais Municipais do Rio de Janeiro”, realizada entre 1994 e 1996. A pesquisa observou, durante um mês, os atendimentos pelas emergências dos hospitais Miguel Couto e Salgado Filho, de casos de atropelamentos, acidentes de trânsito, baleamentos (por bala perdida), agressão, tentativas de suicídio, *overdoses*, violência doméstica e quedas.

Os resultados da pesquisa indicaram que os custos médios dos procedimentos emergenciais ficam em torno de R\$ 267,00 reais para os casos de bala perdida e R\$ 84,00 para os de agressão. Estes custos - apesar de serem relativamente baixos em decorrência dos também baixos salários de médicos e enfermeiros e dos poucos recursos advindos do Ministério da Saúde aos hospitais da rede SUS - são muito altos se comparados com o gasto médio

anual do governo federal com a saúde, que não passa de R\$ 97,00 *per capita*<sup>14</sup>.

Em São Paulo, não há pesquisas sobre os custos da violência para a assistência pública em saúde, mas os dados indicam que a violência é fator fundamental para as políticas públicas de atendimento ao setor. Na zona Sul da capital, a violência é a principal causa da procura por atendimento de urgência e uma das quatro principais causas de internação, segundo a Secretaria Municipal de Saúde. Entre homens de 15 a 49 anos, 35% das mortes são causadas pela violência<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. *Folha de São Paulo*, 15 de junho de 1997.

<sup>15</sup> GASPAR, Malu, 1996, "Violência é desafio para PAS da zona Sul", *Folha de S. Paulo*, 17 de abril.



## O Poder Judiciário

O impacto da violência sobre o poder judiciário tem algumas dimensões básicas. Em primeiro lugar, o poder judiciário brasileiro apresenta alto grau de lentidão para o encaminhamento e a resolução dos processos e quanto mais processos, maior essa lentidão. O tempo despendido pelo poder judiciário com os processos implica gastos específicos (entre os quais destacam-se os custos das folhas de pagamento) que crescem em proporção direta com a dilação dos prazos processórios.

A morosidade do judiciário e a precariedade de seus recursos implicam ainda custos indiretos, como por exemplo o aumento das taxas de lucro dos investidores, que prevêm atrasos e incertezas relativos ao aspecto legal de seus negócios.

### 1. Precariedade da infra-estrutura<sup>16</sup>

No direito penal e processual penal brasileiros busca-se, em princípio, assegurar a apuração da responsabilidade criminal segundo todos os requisitos, formalidades e garantias de modo a que o desfecho processual reflita não o arbítrio dos julgadores, porém a convicção constituída a partir do jogo contraditório entre provas e contra-provas. No entanto, a despeito da retórica jurídica, nem sempre tem sido assim. O maior problema consiste na reunião de provas documentais e provas orais. Certamente, não se podem desconhecer as limitações de ordem burocrática, nascidas de uma legislação penal e processual penal ultrapassadas que dificultam o cumprimento das formalidades e requisitos com padrões mínimos de eficiência, celeridade e precisão.

Do mesmo modo, inadequadas condições de trabalho contribuem para reter a produtividade em níveis muito aquém do esperado. Não se dispõem, pelo momento, de dados a respeito das relações entre funcionários e número de processos penais. Suspeita-se que a taxa seja muito baixa em comparação com a de outras sociedades do mundo ocidental capitalista. De qualquer modo, dados relativos à relação entre juízes e população indicam que, no Brasil, o déficit é bastante acentuado. Assim, enquanto nesta sociedade a relação é de um magistrado para cada 29.542 habitantes, na Alemanha é de um juiz para cada 3.448 habitantes; na Itália, um para cada 7.142 habitantes (*cf.* SADEK & ARANTES, 1994, p. 39).

Instalações deficitárias, espaços insuficientes para realização das atividades e para armazenamento de material de trabalho (inclusive processos), carência de equipamentos, lenta informatização das rotinas de serviço impedindo rápida recuperação de informações, acentuada fragmentação entre as agências que compõem o sistema de justiça criminal e, dentro de cada agência, entre divisões, departamentos, seções e setores - tudo isso contribui para que seja profundamente desequilibrada a relação entre os novos processos entrados no sistema e os processos arquivados porque definitivamente solucionados. O resultado mais evidente

disto é o acúmulo crescente de processos penais com graves repercussões nas rotinas de serviço, as quais tendem cada vez mais a perder sua formalidade e mesmo rigor.

De acordo com dados fornecidos pelo Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, havia na região Sudeste do país, em 1990, um resíduo da ordem de 980.711 processos judiciais (*Apud* SADEK & ARANTES, 1994, p. 40). Neste mesmo ano, havia um juiz para cada 34.045 habitantes, uma taxa reconhecidamente desfavorável quando comparada com a de outros países como a Alemanha (1 juiz para 3.488 habitantes), a Itália (1 para 7.692) ou a França (1 para 7.142). Em relação ao Brasil todo, a taxa em 1995 era de 1 juiz para 26.433 habitantes. Em São Paulo atualmente, a situação está melhor, havendo 1.600 magistrados para encaminhar 6,68 milhões de processos (dos quais 517 mil são criminais), o que significa uma média de 1 juiz para 4.175 habitantes e uma média de 150 sentenças por mês. Entre 1995 e 1997, o número de processos subiu 51,8%<sup>17</sup>.

Quando isto acontece, são igualmente visíveis repercussões no desempenho funcional, manifestas no desleixo com que se executam as mais distintas funções, na imperícia ou improbidade técnica, no despreparo dos recursos humanos disponíveis, na falta de motivação e de estímulo para cumprimento de tarefas segundo exigências não apenas de produtividade mas também de destreza técnica, na confusão entre interesses privados e funções públicas. Instaura-se assim uma sorte de círculo vicioso pelo qual entraves burocráticos associados a precárias condições de trabalho reforçam o mau desempenho funcional. Este, por sua vez, estimula o relaxamento das rotinas de serviço, as leituras equivocadas ou pouco rigorosas dos estatutos legais e das normas funcionais, a pouca concentração e/ou identificação com as finalidades e os meios de realização e de distribuição da justiça penal. No mais, a cultura organizacional vem reforçar ainda mais este círculo vicioso, dispensando a necessidade periódica de reciclagem e atualização bem como capturando rapidamente as novas gerações de funcionários, recém recrutadas, cujo comportamento é logo estrangulado a adequar-se ao movimento e ritmo impostos pelo círculo vicioso.

Podemos ainda supor que os sucessivos planos econômicos e as freqüentes mudanças legislativas que têm acompanhado o processo de redemocratização no Brasil vieram a se somar entre os muitos fatores mencionados como determinantes da ineficácia do judiciário, contribuindo para atolar os tribunais com mais processos relativos a esses planos e decretos-lei.

---

<sup>16</sup> Este item e o próximo são largamente baseados em relatório parcial de pesquisa, de maio de 1997, redigido por Sérgio Adorno relativo ao projeto "Continuidade Autoritária e Construção da Democracia" desenvolvido no Núcleo de Estudos da Violência (USP), desde 1993.

<sup>17</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 15 de dezembro de 1997, pp. 1-8 e 1-9.

## 2. A morosidade do Judiciário

Uma das mais completas e atuais análises da morosidade processual foi recentemente desenvolvida por equipe de pesquisadores do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, liderada por Boaventura de Sousa Santos (SOUSA SANTOS & outros, 1989-1993). A investigação empreendida enfocou objeto duplo: por um lado, analisou o desempenho dos tribunais portugueses de primeira instância como instituições de resolução de litígios e de controle social; por outro lado, cuidou de observar o acesso dos cidadãos à justiça, tratando de suas motivações para acioná-la bem como suas representações quanto à eficácia dos direitos e do funcionamento das instâncias judiciais e judiciárias. Neste domínio, a questão da morosidade mereceu atenção especial na medida em que constitui uma das variáveis - um indicador mesmo - pela qual é possível avaliar o desempenho dos operadores do direito e das instâncias de distribuição de justiça, certamente uma das interfaces entre o sistema jurídico e o sistema político em sociedades democráticas.

Sousa Santos e colaboradores distinguem dois aspectos relacionados à morosidade processual: por um lado, espera-se que a justiça seja rápida porque a duração excessiva do processo judicial provoca a erosão da prova com graves conseqüências para a justa reparação do direito violado; por outro lado, a celeridade no andamento processual não pode ser de molde a comprometer a segurança jurídica e os direitos dos cidadãos. Por conseguinte, o tempo ideal de duração de um processo deve harmonizar rapidez e eficiência com a proteção dos direitos. A esse ponto médio, denominam *morosidade necessária*, ou seja o cumprimento dos prazos legais visto sob a ótica das práticas judiciais. É sob este ponto de vista que foi observada e analisada a morosidade legal. Empiricamente, o conceito foi operacionalizado levando-se em consideração prazos regulamentados em estatutos legais e tempos médios de andamento e/ou permanência de autos intra e entre repartições judiciais, estimados com base em observação piloto *in loco*. Para efeitos de contagem do tempo, considerou-se o percurso desde o início do processo até à resolução efetiva do litígio. Não foram consideradas as fases pré-judiciais (nas quais têm lugar mecanismos de negociação, mediação e conciliação anteriores à instauração da ação judicial propriamente dita), nem as fases pós-judiciais (nas quais ocorre o cumprimento da decisão proferida no processo, como pagamento de indenização, multa, recolhimento à prisão etc.).

Esse procedimento permitiu, por conseguinte, alcançar o tempo médio de andamento de um processo judicial (civil e/ou penal), bem como identificar casos de longa duração processual. Feito isto, o passo seguinte consistiu em explorar as causas da morosidade legal. Neste domínio, Sousa Santos e colaboradores diferenciam as causas endógenas das causas funcionais. As primeiras compreendem uma série de situações ou circunstâncias inerentes ao sistema judicial e contrárias às partes em litígio. Podem ser endêmicas, sempre que estejam associadas ao volume

de trabalho ou às rotinas estabelecidas e consolidadas no tempo ou provocadas por imperícia, despreparo e/ou negligência dos operadores técnicos e não-técnicos do direito<sup>18</sup>. Por sua vez, compreende-se por morosidade funcional a série de situações ou circunstâncias provocadas por uma das partes, sempre na defesa de seus próprios interesses.

Entre as causas da morosidade endógena, o estudo lista: as condições de trabalho (instalações e equipamentos); a irracionalidade na distribuição dos funcionários judiciais; a irracionalidade na distribuição dos magistrados; o despreparo e negligência dos funcionários judiciais; o despreparo e a negligência de promotores públicos e magistrados; o volume de trabalho; o recurso a técnicos externos aos tribunais; o cumprimento de cartas precatórias e rogatórias. Essas distintas causas aparecem de modo diferenciado de tribunal para tribunal e de país para país.

(...) as trajetórias políticas e sociológicas do sistema judicial nos países periféricos e semiperiféricos são distintas das do sistema judicial nos países centrais, ainda que haja entre elas alguns pontos de contato. A análise comparada dos sistemas judiciais é, assim, de importância crucial para compreender como, sob formas organizacionais e quadros processuais relativamente semelhantes, se escondem práticas judiciárias muito distintas, distintos significados sociopolíticos da função judicial, bem como distintas lutas pela independência do poder judicial. (SOUSA SANTOS & outros, 1996)

Impõe-se portanto a necessidade de recorrer ao exame da morosidade legal em outros países.

---

<sup>18</sup> Os operadores técnicos do direito compreendem todos aqueles atores que dispõem de saber especializado, adquirido em formação profissional própria, exercitada em ensino de terceiro grau (universitário). Por operadores não-técnicos compreendem-se funcionários, que não foram submetidos ao mesmo tipo de treinamento profissional, cujo saber é adquirido pela manipulação das rotinas administrativas do serviço.

## 2.1 Duração dos processos penais

### Quadro 1

#### Morosidade comparada (processos cíveis)

<i>País</i>	<i>Tribunal</i>	<i>Morosidade</i>
FRANÇA (média 1976-1986)	Tribunal de Grande Instance	12,9 meses
	Tribunal de Instance	4,2 meses
ITÁLIA (1988)	Tribunali Primo Grado	26 meses
	Preture	14,4 meses
ALEMANHA (1988)	Amstsgerichte	4,5 meses
	Landgerichte	8,9 meses
PORTUGAL (1988)	Tribunais de Primeira Instância	17 meses

**Fonte:** Morosidade processual nos Estados-membros da CEE (programa cidadão e justiça), 1991.

Para Portugal, Estatísticas de Justiça, 1988. In: SOUSA SANTOS & outros (1989-1993).

Os dados contidos no *quadro 1* referem-se à litigação cível que, como se sabe, obedece a regras processuais distintas da litigação criminal. Os casos cíveis envolvem ações de diversa natureza, entre as quais: reconhecimento de paternidade; família e alimentos; divórcio e separação; herança e sucessões; reparações em acidentes de trânsito; responsabilização contratual; dívidas, prêmios, seguros; despejo urbano e rural; propriedade, posse e expropriação; procedimentos cautelares, para mencionar algumas delas. Dependendo da natureza da ação, os processos podem se arrastar anos nos tribunais, ao passo que outros merecem rápida decisão judicial. Evidentemente, um raciocínio da mesma ordem poderia ser aplicado aos casos de competência da justiça penal. No entanto, é pouco provável que a morosidade necessária nestes casos seja idêntica àquela observável para os casos de competência da justiça cível. E, mesmo que assim fosse, é de suspeitar que os agentes responsáveis pela morosidade revelassem a mesma composição, o mesmo peso ou a mesma combinação entre si.

Igualmente, a comparação não pode abstrair as profundas diferenças de tradição e organização judiciais nos países acima relacionados. Certamente, as interfaces dos sistemas judicial e político teriam que ser levadas em consideração, em particular as relações com os outros poderes Executivo e Legislativo assim como o peso da burocracia estatal e traços da cultura política que mediatizam as relações entre os cidadãos e o aparelho judicial. Todos esses elementos, tomados isoladamente ou combinados entre si segundo determinada configuração, acabam influenciando a oferta de serviços judiciais, notadamente a capacidade de distintos

sistemas judiciais responderem com rapidez e eficiência à resolução de litígios seja nas relações entre classes e grupos sociais, seja nas relações intersubjetivas.

Ademais, as interfaces dos sistemas judicial e político teriam ainda que ser examinadas sob a ótica da natureza mesma do conflito intermediado, pois que o peso e influência de cada um dos elementos acima mencionados podem variar não apenas em função de distintas tradições e organizações judiciárias, mas também em função da natureza do litígio. Por exemplo, é possível que, nos conflitos cuja resolução seja do domínio da justiça cível, os cidadãos revelem maior capacidade de pressão sobre as instâncias judiciais, traço reforçado por uma cultura política que valoriza a preservação de interesses relacionados à família e à propriedade. Em circunstâncias como esta, é muito possível que o perfil da burocracia estatal seja outro e que as relações entre o sistema judicial e o político ensejem decisões judiciais rápidas. Neste cenário, a morosidade processual poderá estar ajustada às expectativas dos cidadãos por soluções rápidas. Contudo, outro pode ser o cenário quando em foco estão os conflitos cuja resolução cai no âmbito da justiça criminal.

Finalmente, convém observar que, via de regra, os casos de competência da justiça cível dificilmente são carreados e julgados em tribunal do júri, circunstância que tende a tornar o percurso processual mais moroso. Mesmo nos casos afetos à justiça criminal, não é comum sê-lo. Em Portugal, por exemplo, o julgamento de litígios criminais pelo júri depende de recurso formulado e endereçado às autoridades judiciárias pela defensoria. Dependendo do desenrolar do caso, a estratégia da defensoria consistirá justamente em avocar o concurso do júri. Mas, pelo que se sabe, não é rotina fazê-lo, razão por que a maior parte dos casos é julgada pelos tribunais singulares. No Brasil, os homicídios dolosos constituem competência exclusiva do tribunal do júri, instituto cuja sentença condenatória ou absolutória não pode ser reformada no todo ou em parte, por nenhuma instância judiciária superior, exceto no tocante ao *quantum*, à natureza da pena e à anulação do processo em virtude de vício ou erro reconhecido nos procedimentos judiciais e/ou em seu andamento. Em virtude dessas características, a distribuição da justiça penal faculta a intermediação de não poucos recursos judiciais até à decisão final, transitada em julgado, o que constitui um componente a mais da morosidade processual.

### Tabela 1

Morosidade em processos julgados em Varas Criminais segundo a natureza do crime  
Município de São Paulo, 1990

Duração (meses)	roubo simples	roubo qualificado	roubo c/ agravantes	estupro
menos de 6	7	126	48	6
De 6 a 12	5	39	32	7
De 12 a 18	1	29	9	3
De 18 a 24	3	17	12	1
De 24 a 30	-	24	13	3
De 30 a 36	-	18	2	-

---

mais de 36	1	29	31	3
<i>Total</i>	<i>17</i>	<i>282</i>	<i>147</i>	<i>23</i>

---

**Fonte:** Poder Judiciário. Pesquisa NEV/Geledés, 1994

**Tabela 2**

Morosidade em processos julgados em Varas Criminais segundo natureza do crime  
Município de São Paulo, 1990

Duração (meses)	Latrocínio	Tentativa de roubo	Tráfico de drogas	Total
Menos de 6	1	46	18	252 (41,72%)
De 6 a 12	1	24	8	116 (19,20%)
De 12 a 18	2	5	4	53 (8,77%)
De 18 a 24	3	4	-	40 (6,62%)
De 24 a 30	2	2	-	44 (7,28%)
De 30 a 36	1	1	-	22 (3,64%)
mais de 36	6	-	7	77 (12,74%)
<i>Total</i>	<i>16</i>	<i>82</i>	<i>37</i>	<i>604</i>

Fonte: Poder Judiciário. Pesquisa NEV/Geledés, 1994

**Tabela 3**

Morosidade em crimes dolosos contra a vida segundo desfecho processual  
Município de São Paulo, IV Tribunal do Júri, Fórum Regional da Penha, 1984-1988

Duração/ desfecho	Absolvição		Condenação		Desclassificação		Total (%)
< 12 meses	26	36,62	70	40,70	20	37,04	116 (39,05)
12-24 meses	32	45,07	73	42,44	27	50,00	132 (44,44)
24-36 meses	9	12,68	24	13,95	7	12,96	40 (13,46)
36-48 meses	3	4,23	2	1,16		0,00	5 (1,68)
sem informação	1	1,41	3	1,74		0,00	4 (1,34)
Total	71	100	172	100	54	100	297
%	23,91		57,91		18,18		100

Fonte: Processos Penais. Pesquisa NEV/USP-CEDEC, 1989



**Tabela 4**

Morosidade em crimes dolosos contra a vida segundo desfecho processual  
Município de São Paulo, III Tribunal do Júri, Fórum Regional de Santo Amaro,  
1984-1989

Duração/desfecho	Absolvição	%	Condenação	%	Sentença Interm.	%	Total	%
< 12 meses	1	14,29	3	15,00	14	25,00	18	21,69
12-24 meses	2	28,57	7	35,00	25	44,64	34	40,96
24-36 meses	1	14,29	7	35,00	10	17,86	18	21,69
36-48 meses	2	28,57	2	10,00	3	5,36	7	8,43
> 48 meses	1	14,29		0,00		0,00	1	1,20
Sem informação		0,00	1	5,00	4	7,14	5	6,02
<i>Total</i>	7	100,00	20	100,00	56	100,00	83	100,00
%	8,43		24,10		67,47		100	

**Fonte:** Processos penais. Pesquisa JCVC, *O papel da Justiça Criminal na solução dos conflitos de gênero*, 1991-1996.

**Tabela 5**

Morosidade em crimes de lesão corporal segundo o desfecho processual  
Município de São Paulo, 1ª Vara Criminal, Fórum Regional de Santo Amaro, 1984-1989

duração/desfecho	Absolvição	%	Condenação	%	Total	%
< 12 meses	59	38,06	24	28,92	83	34,87
12-24 meses	77	49,68	48	57,83	125	52,52
24-36 meses	13	8,39	8	9,64	21	8,82
36-48 meses	-	0,00	1	1,20	1	0,42
sem inf.	6	3,87	2	2,41	8	3,36
<i>Total</i>	155	100	83	100	238	100
%	65,13		34,87		100	

**Fonte:** Processos penais. Pesquisa JCVC, *O papel da Justiça Criminal na solução dos conflitos de gênero*, 1991-1996.

Nas tabelas 1 e 2, encontram-se dados extraídos da pesquisa “Discriminação racial e justiça criminal” (ADORNO, 1995), cujo objeto consistiu em identificar, caracterizar e explicar as causas do acesso diferencial de brancos e negros à Justiça criminal em São Paulo. Estes objetivos foram alcançados mediante análise da distribuição das sentenças judiciais para crimes de idêntica natureza cometidos por ambas categorias de réus. O universo empírico de investigação compreendeu crimes violentos julgados, em primeira instância, no município de São Paulo, no ano de 1990, por tribunal singular. Como se pode verificar, 69,69% dos processos criminais observados tem sua resolução em até 18 meses. Se considerarmos o total de processos nessa condição (=421), a grande maioria mereceu sentença decisória em primeira instância em até 6 meses (59,85%). Salvo nos processos penais instaurados para apuração de responsabilidade por crimes de roubo seguido de morte (latrocínio), os demais casos acompanham esta tendência.

Por conseguinte, é menor a proporção de processos penais cuja resolução final

dispendeu consumo entre 18 e 36 meses (17,54%). Os processos penais cuja duração excedeu a 36 meses representaram a proporção de 12,74%. Talvez não se trate de uma taxa desprezível face às expectativas dos cidadãos comuns em relação à distribuição de justiça rápida e eficaz. É bem provável que essa taxa seja justamente mais elevada nos processos mais complexos, aqueles que ensejam maior número de procedimentos burocráticos e suscitem maior número de medidas protelatórias. Não sem motivos, entre os processos penais observados que se encontram nessa condição, são os casos de latrocínio, roubo com agravante e tráfico de drogas aqueles que acusaram as proporções acima da média, respectivamente 37,50%, 21,08% e 18,91%. A propósito, é possível suspeitar que as *causas funcionais* exerçam aqui maior influência na morosidade processual do que as *causas endógenas*.

Mesmo que se pondere a existência de limitações que restrinjam o alcance e a precisão científicas da comparação pretendida<sup>19</sup>, uma conclusão pode ser extraída da análise realizada. A morosidade processual (nesses casos de crimes violentos julgados pelos tribunais singulares) enquadra-se nos mesmos padrões da morosidade em alguns países da CEE, conforme disposto no quadro 1, anteriormente transcrito. Portanto, tudo leva a crer que, nesses casos, a justiça tem observado prazos regulamentares e mesmo aqueles institucionalizados pela cultura organizacional, cumprindo assim as exigências de justiça rápida<sup>20</sup>.

A tabela 4 faz referência aos dados da pesquisa “Violência Urbana, Justiça Criminal e Organização Social do Crime” (ADORNO, 1991 e 1994a). Esta pesquisa ocupou-se da observação de 297 processos penais instaurados para apurar responsabilidade em crimes dolosos contra a vida, julgados em um dos tribunais de júri da capital de São Paulo, no período de janeiro de 1984 a junho de 1988. A pesquisa privilegiou a comparação entre o perfil social dos condenados e o dos absolvidos, com vistas a verificar os móveis extra-legais que intervêm nas decisões judiciais, o contraste entre a formalidade dos códigos e da organização burocrática e as práticas orientadas pela cultura institucional, o entrecruzamento dos pequenos acontecimentos que regem a vida cotidiana e os fatos que regem a concentração de poderes no sistema de justiça criminal, bem como a intersecção do funcionamento dos aparelhos de contenção da criminalidade, com a construção de trajetórias biográficas

---

<sup>19</sup> Essas limitações provêm de duas circunstâncias. Em primeiro lugar, nessa pesquisa - “Discriminação racial e justiça criminal” - a observação dos processos penais foi encerrada com a decisão judicial em primeira instância. Não se considerou a existência de recursos a instâncias superiores. Convém observar, contudo, que a proporção de processos nessa condição não é tão elevada, como talvez se pudesse suspeitar. Em segundo lugar, é preciso lembrar que os crimes de competência dos tribunais singulares têm seus procedimentos processuais abreviados em comparação com aqueles de competência do tribunal do júri.

<sup>20</sup> Uma conclusão desta ordem, para ser generalizada, estaria a merecer exame de séries históricas, além de análises mais aprofundadas do que se está em condições de fazê-lo, pelo momento. De qualquer modo, neste nível, parece que as desconfianças do cidadão na justiça talvez não resultem efetivamente da morosidade, embora ela seja tema freqüentemente presente nos debates públicos e nas pesquisas de opinião, porém do pequeno número de casos que efetivamente chega ao conhecimento do juiz, é submetido a julgamento e acaba por merecer sentença judicial decisória. Grande parte das ocorrências policiais sequer chega a se converter em inquérito policial, aliás como já se sublinhou anteriormente; entre os inquéritos, é elevada a proporção de feitos arquivados. A respeito, vide ADORNO (1994b).

e as operações de controle social.

Conforme se pode constatar, a grande maioria dos casos julgados (83,49%) mereceu decisão judicial em até 24 meses após o registro da ocorrência policial, o que é um lapso temporal razoável uma vez considerado que os procedimentos judiciais nos casos de competência do tribunal de júri são mais extensos - porém nem tanto, como revelam os dados - do que aqueles cuja atribuição está afeta aos tribunais singulares. Essa tendência independe do desfecho processual, pois as proporções em casos de absolvição (81,69%), de condenação (83,64%) e desclassificação (87,04%) não apenas são uniformes entre si como também gravitam em torno da média. Igualmente uniformes são as proporções de processos penais cuja morosidade oscilou entre 24 e 36 meses: 12,68% naqueles em que o desfecho resultou em absolvição; 13,95% em condenação; e 12,96% em declassificação. É irrelevante a proporção de casos cuja morosidade tenha ultrapassado esse lapso temporal (1,68%). Assim, nos homicídios dolosos, cujo julgamento é atribuição exclusiva do tribunal de júri - o que, como já se disse, tende a ampliar o consumo de tempo necessário até à sentença decisória, quando menos porque seus procedimentos processuais reclamam dois despachos judiciais (o de denúncia e o de pronúncia) -, a morosidade padrão também não parece exceder a 24 meses. Esse lapso de tempo também não distoa daqueles referidos à comparação internacional (quadro 1), mormente se considerarmos que o litígio civil não demanda o recurso ao tribunal de júri.

Finalmente, poder-se-ia argumentar que o parâmetro temporal indicado na tabela 3 referente à pesquisa NEV/USP-CEDEC (1989) se refere a uma média geral de todos os crimes dolosos contra a vida julgados pelo tribunal do júri observado. Seria necessário examinar o comportamento dessa média segundo a natureza do litígio que teria resultado em desfecho fatal. Para fazer face a esta ponderação, tomou-se como referência estudo de caso sobre violência contra a mulher. Nas tabelas 4 e 5, encontram-se dados extraídos da pesquisa realizada por Wânia Pasinato Izumino (1996). Em sua pesquisa, a autora procurou analisar a intervenção judicial em conflitos nas relações de gênero que resultaram em desfecho fatal ou em lesões corporais para as mulheres. Como se pode constatar, nos casos em que se verificou desfecho fatal 40,96% dos processos instaurados foram encerrados entre 12-24 meses. Em idêntica proporção (21,69%), situam-se processos que tiveram desfecho em menos de 12 meses ou entre 24-36 meses. É bem menor a proporção de processos encerrados em 48 meses (8,43%). Menor ainda a proporção daqueles que consumiram tempo superior a 48 meses (1,20%). Cenário não muito diferente observa-se nos processos instaurados para apuração de responsabilidade penal em lesões corporais. A grande maioria (87,39%) não ultrapassou os 24 meses. Do total de processos, mais da metade (52,52%) conheceu desfecho processual entre 12 e 24 meses.

Por conseguinte, mesmo nos casos em que a Justiça penal se ocupa de crimes específicos cometidos contra determinados segmentos da população e/ou cujas particularidades ensejam maior complexidade e maior controvérsia jurídica, a morosidade processual não transborda os padrões médios para o julgamento de crimes contra a pessoa (estimado entre 12-24 meses a julgar pelas pesquisas aqui consideradas). Tudo indica que, nos casos que envolvem criminalidade comum ou

conflitos nas relações intersubjetivas com desfecho fatal ou lesões à integridade física das vítimas, os operadores técnicos e não-técnicos do direito tendem a observar prazos legais ou, na ausência destes, os prazos fixados pela cultura organizacional.

### 3. Custos indiretos da precariedade e morosidade do judiciário

As distinções mencionadas relativas ao desempenho do judiciário nos diversos países produz efeitos diferenciados nos investimentos econômicos, com desvantagem para os países com aparelhos judiciários mais precários.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) realizou estudo relativo aos impactos do desempenho do judiciário sobre o desenvolvimento econômico, em convênio com a Universidade de Maryland, dos Estados Unidos.<sup>21</sup>

A principal conclusão do estudo é que as empresas em países como o Brasil, onde a Justiça é sabidamente lenta, acabam colocando uma margem de lucro até 26% superior no cálculo de seus investimentos, em comparação com outros países cujos judiciários são considerados eficientes, ágeis e justos. O estudo ressalta ainda que nos países em desenvolvimento, a taxa de crescimento da economia poderia ser 15% superior à registrada atualmente, em média, caso a Justiça pudesse ser considerada rápida, previsível, imparcial e respeitada. No Brasil, esses 15% significariam um incremento de R\$ 115 bilhões no Produto Interno Bruto do país.

A morosidade do judiciário estimula as partes a entrarem com pedidos de abertura de processos, principalmente em relação a tributos, já que uma ação judicial posterga o pagamento dos impostos. Há portanto uma grande quantidade de causas que são iniciadas apenas para a explorar a morosidade e são essas mesmas causas que se acumulam nos tribunais, gerando uma lentidão ainda maior.

### 4. Custos com pessoal do Poder Judiciário

No Poder Judiciário, a folha de pagamentos corresponde a 90% do total da receita. Segundo dados da Secretaria Executiva do Ministério da Administração, os servidores do poder judiciário federal somam hoje no Brasil, 76.213 pessoas. Entre 1987 e 1997, os gastos do Judiciário com pessoal tiveram aumento real (descontada a inflação) de 461,6%, passando de R\$ 711 milhões para R\$ 4,2 bilhões de reais.<sup>22</sup>

Entre janeiro e novembro de 1996, os tribunais federais contrataram 11.652 novos funcionários, fazendo com que o número de servidores ativos do setor passasse de 64.561 para 76.213 em um ano. Nos últimos quatro anos, as despesas com pessoal nos tribunais aumentaram em 3,8 vezes, atingindo entre março de 1996 e fevereiro de 1997, quase R\$ 500 milhões de reais. Atualmente, o salário médio de um juiz é de R\$ 5.248,00.

---

<sup>21</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, 12 de maio de 1997, B-1.

<sup>22</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, 25 de maio de 1997, p. A-12, e 26 de maio de 1997, p. A-10 e *Folha de S. Paulo*, 09 de fevereiro de 1998, p. 1-6.

Os recursos, os casos que extrapolam as fronteiras estaduais ou que são considerados de segurança nacional, como graves violações aos direitos humanos, são encaminhados para o Superior Tribunal Federal (STF), que conta com 11 ministros, entre os quais o maior salário, em novembro de 1997, era de R\$ 10.800,00.

A Justiça Comum é composta pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, aos quais se ligam os tribunais de Justiça estaduais, compostos por desembargadores, e a Justiça Federal de primeiro grau. O STJ tem 33 ministros, cujo maior salário é de R\$ 9.720,00; entre os desembargadores dos tribunais estaduais, o maior salário é de R\$ 12.084,00; os TRFs contam com 95 juizes, sendo o maior salário de R\$ 8.748,00; e a Justiça Federal de primeiro grau é composta por 550 membros, cujo maior salário é de R\$ 7.873,00.

Se o crime for cometido por um militar (policia ou das Forças Armadas), o caso vai para o Superior Tribunal Militar (STM), composto por 15 ministros, com salários que chegam a R\$ 9.720,00 e 31 auditores, com salários de até R\$ 8.748,00<sup>23</sup>.

Observando-se o peso do Judiciário no total das despesas dos estados, percebemos grandes variações entre eles e ao longo dos últimos anos. Assim, se em Goiás, os gastos com a folha de pagamentos do Judiciário chegaram a representar 23,16% em 1992, em 1995 este valor caiu para 0,99%. Em sentido oposto, os gastos de Roraima passaram de 6,65% do orçamento em 1992, para 18,71% três anos depois. Em São Paulo, a taxa tem mantido certo equilíbrio: em 1994 estava em 12,35% e em 1995, ficou em 11,97%. Em termos gerais, nos estados, a média de gastos com o Judiciário tem subido, desde 1985, atingindo em 1995, 9,5%.

Em 1997, o orçamento total da Justiça Estadual paulista foi de R\$ 1,69 bilhão, que corresponde a 9,41% das receitas líquidas do Estado, já descontados os repasses aos municípios e o pagamento de dívidas e precatórios (dívidas decorrentes de decisões judiciais). Em relação a 1995 este valor subiu 11%, fato que é ainda mais relevante se considerarmos o fato de que, no mesmo período, o número de processos em andamento caiu em 51,8%.

Uma aplicação dos custos com pessoal relativos a um processo penal foi feita por Caco Barcellos (1992: 147-162). O caso analisado refere-se à ação de perseguição e execução, por policiais militares lotados na ROTA (Rondas Ostensivas Tobias Aguiar), de um suspeito de ter roubado um automóvel e assaltado um posto de gasolina, em 1975, em São Paulo. Barcellos calculou os gastos judiciários com esse processo, agregando:

- Custos do conflito de jurisprudência entre a Justiça Civil e a Militar, que durou três anos;
- Custos da tramitação do processo pelas varas da Justiça Civil, de 1975 a 1981;
- Custos da tramitação do processo pelos cartórios da Auditoria Militar, até 1986;
- Custos de pessoal envolvido durante 11 anos: 16 delegados, 7 peritos, 3 procuradores, 8 promotores, 9 tenentes, 8 capitães, 6 coronéis, 8 majores, 23

---

<sup>23</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 01 de dezembro de 1997, p. 1-12.

escrivães, 13 juízes, 59 funcionários administrativos – valor médio de US \$ 20 dólares por hora trabalhada. Calculando-se que os oficiais da PM trabalharam um mínimo de 30 horas no IPM, os gastos terão sido de quase US \$ 24.000, 00 dólares;

- Custos de 121 sessões de interrogatório com os 24 denunciados e de inquirição de 69 testemunhas. Calculando-se o tempo médio de cinco horas para cada sessão, temos US \$ 120.000,00 gastos somente com esse procedimento.

Ressalte-se que é muito difícil medir os gastos do Poder Judiciário porque, assim como o Legislativo e os ministérios militares, também ele não divulga, nem mesmo para a controladoria governamental, detalhes de suas folhas salariais, sob a alegação de necessidade de segurança. Entretanto, uma aproximação como esta realizada por Barcellos dá uma idéia da medida dos gastos públicos com processos penais que se desenrolam por muitos anos no interior do Poder Judiciário.

Um inventário do plano de carreiras e salários e dos números efetivos de promotores e procuradores de justiça do Ministério Público, dos juízes e dos delegados do estado de São Paulo foi realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência, em convênio com a Comunidade Econômica Européia, em 1997. Os dados recolhidos por essa pesquisa estão incorporados na parte II deste relatório, relativa aos custos da violência no âmbito da justiça. Igualmente, na mesma parte, poderá ser observada a aplicação de uma metodologia de medição do tempo de tramitação dos processos penais nos sistemas policial e judiciário desenvolvida com base nos estudos de Sousa Santos apresentados.

## Sistemas Prisionais

### 1. As tendências internacionais: privatização e penalização

O setor mais diretamente afetado pela violência em termos de custos é, sem dúvida, o referente às instituições de controle social, especialmente as polícias e o sistema prisional. Não sem motivos, toda uma linha internacional de análise sobre os custos da violência tem se referido a este setor como “indústria do controle do crime”. A perspectiva é crítica e neste sentido segue uma tradição que acompanha o sistema prisional desde sua fundação, como bem demonstrou Michel Foucault. Mas ao contrário da "crítica monótona" que se dirige contra o fato de a prisão não ser efetivamente corretora ou de não ser efetivamente punitiva (FOUCAULT, 1977: 237), a perspectiva da "indústria do controle do crime" considera a positividade da prisão enquanto produtora no mercado econômico.

O norueguês Nils Christie (1993) destaca a posição privilegiada desta “indústria” nas sociedades contemporâneas onde, por um lado, imperam a desigualdade social e o desemprego e, por outro, observa-se o crescimento acentuado das prisões.

Em nossa atual situação, tão extraordinariamente propensa ao crescimento, é particularmente importante compreender que o tamanho da população nas prisões é uma questão normativa. (...) Estamos em uma situação de necessidade urgente de uma séria discussão sobre o quanto o sistema de controle formal pode crescer. Pensamentos, valores, ética - e não direcionamento industrial - devem determinar os limites do controle, a questão de quando o bastante é suficiente (CHRISTIE, 1993: 14-15).

O questionamento sobre os limites ao crescimento das prisões remete também à problematização do controle estatal da segurança pública, especialmente em países como os Estados Unidos e vários europeus, onde se fortalece um movimento de privatização das prisões e das polícias.

É a privatização que move a engrenagem da industrialização do sistema prisional. Observando os anúncios nas publicações oficiais da American

Correctional Association, Christie salienta três grandes ramos do “negócio”: os serviços de construção das prisões, que devem ser rápidos e eficientes; o fornecimento de equipamentos, que devem possibilitar o controle da comunicação, do consumo de drogas, da identificação e do comportamento; e a administração, cuja principal função é garantir a manutenção das grades e a não circulação de armas. Há que se considerar ainda os custos dos advogados, tanto dos que defendem os presos, quanto dos que lutam por sua manutenção na prisão (CHRISTIE, 1977).

Como vimos, segundo a revista *Business Week* (1993), os Estados Unidos gastam cerca de US\$ 90 bilhões de dólares por ano no sistema de justiça criminal, sendo US\$ 35 bilhões apenas com a força policial. Os aprisionamentos custam em média de US\$ 20.000,00 a US\$ 30.000,00 por ano. Os custos da construção e da manutenção das prisões fica ainda mais alto quando as sentenças são longas e os presos passam a necessitar de cuidados médicos. A pena perpétua para um jovem de 25 anos, por exemplo, custa de US\$ 600.000,00 a US\$ 1.000.000,00. Os custos anuais com a internação de jovens “delinqüentes” chegam a US\$ 30.000,00. Joachim Savelsberg (1997) lembra ainda que, além dos custos prisionais e judiciários, os custos “da guerra contra o crime” têm implicado também custos fiscais.

Em todos esses ramos, observam-se grandes somas de dinheiro público e sobretudo privado envolvidas na administração do sistema prisional e também da execução da pena de morte. Os argumentos a favor da privatização inserem-se na perspectiva liberal clássica, afirmando que mesmo as vítimas terão melhores “serviços”, numa lógica de primazia dos direitos individuais e de limitação do papel do Estado. Isso significa que o Estado se torna mero artefato. “Pessoas privadas elegem um representante. O representante escolhe uma firma para aplicar as punições. Se a firma é ruim, outra é escolhida. A guarda privada representa sua firma. Não há nada mais a representar, o Estado é um artefato. Mas isso significa que a guarda está sob menor controle” (CHRISTIE, 1993: 103).

Ao contrário, quando o Estado é responsável pela execução da pena, todos compartilham de sua responsabilidade, havendo uma maior cobrança sobre os funcionários públicos. Com a privatização da polícia, ocorre uma simbiose entre a polícia e o setor de segurança privada, que a leva a agir como



agente privado, tal como nos primórdios da sua constituição. Desse modo, a atuação da polícia adquire um forte viés de classe que, por um lado, abre a brecha para que as pessoas de classe alta escapem das malhas da polícia e, por outro, leva à ausência da proteção policial nas áreas de classe baixa, corroendo as relações entre a polícia e a comunidade e promovendo o descrédito da população em relação ao Estado. Nos Estados Unidos, a maior incidência de encarceramentos entre a população negra deixa claro esse viés de classe. Além disso, a privatização das forças policiais incorre também na maior possibilidade de abuso do poder, uma vez que seus agentes estão mais livres de controle, protegidos das mudanças de governo.

O movimento pela privatização das instituições de controle insere-se no modelo de controle criminal na modernidade, que busca a eficiência máxima no sentido da obtenção de lucros. Assim, a atenção é desviada do horror que é a prisão para a sua eficiência administrativa.

Com uma visão do crime como uma fonte natural ilimitada para a indústria de controle do crime, percebemos os perigos deste tipo de raciocínio. Os interesses econômicos da indústria (...) irão sempre estar do lado da abundância de oferta, tanto da capacidade policial quanto prisional. Isso estabelece uma força extraordinária para a expansão do sistema (CHRISTIE, 1993: 112).

É deste modo que esse movimento se articula com a demanda por punição, que vem crescendo acentuadamente nos últimos anos - busca-se na iniciativa privada a maior eficiência na construção e administração das prisões para garantir o maior número de encarcerados. Segundo Savelsberg, a mobilização pelo avanço e aplicação da lei nos Estados Unidos tem seus primórdios no início deste século, mas é reforçada nas décadas de 60 e 70, quando se dá um aumento das taxas de criminalidade violenta, concomitante à luta pelos direitos civis das minorias. “As práticas de justiça criminal durante os anos 70 e 80 mudaram. As idéias de reabilitação foram se enfraquecendo e a idéia de repressão geral foi ganhando apoio” (SAVELSBERG, 1997: 5).

Como resultado, entre 1980 e 1990, dobrou a população prisional bem como houve um aumento significativo das condicionais. Se nas prisões, desenvolveram-se tecnologias mais eficientes no controle interno, nas condicionais, deu-se também um acirramento do controle, sendo os assistentes

sociais substituídos por policiais e as casas dos tutelados transformadas em verdadeiras prisões. Além disso, deu-se também um processo de penalização de conflitos, que antes não eram considerados crimes, como por exemplo a violência doméstica. Nada disso impediu um crescimento das reincidências. O sistema penitenciário americano recebe, a cada três dias, 700 novos hóspedes, e para o ano fiscal de 1995, seis Estados tinham orçamentos superiores a US\$ 1 bilhão de dólares para a manutenção dos presos (LEMGRUBER, 1996: 78).

**A prisão, então, resolve uma série de problemas nos países altamente industrializados. Suaviza a dissonância nos Estados de bem-estar social entre a idéia de cuidado com o desempregado e a de que o prazer do consumo deve ser um resultado da produção. Também traz partes da população ociosa para o controle direto, e cria novas tarefas para a indústria e seus proprietários. Nesta última perspectiva, os prisioneiros adquirem um novo e importante papel. Eles tornam-se material bruto para o controle (CHRISTIE, 1993: 117-118).**

E esse controle inclui o trabalho dos prisioneiros para a iniciativa privada. Dessa forma, o projeto liberal é plenamente realizado: o máximo de controle com o mínimo de custos. Entretanto, a correlação entre a taxa de encarceramento e a diminuição da criminalidade mostra-se improvável. Ao contrário, a maior frequência de encarceramentos tende a diminuir a sua força simbólica.

Em resumo, as políticas dos Estados Unidos que priorizam a punição e que foram implantadas nas últimas décadas não surtiram efeitos diretos com relação à limitação do comportamento criminoso e violento. Elas contribuíram para a) a criminalização coletiva da subclasse urbana negra, b) o enfraquecimento da vida social e econômica das minorias, c) a diminuição do efeito simbólico da punição criminal entre as minorias, d) o abalo da legitimidade do sistema de justiça criminal e de cooperação da comunidades e, finalmente e) o enfraquecimento da auto confiança dos profissionais do sistema de justiça criminal (SAVELSBERG, 1997: 7)

Ao invés, podem-se adotar programas de prevenção como treinamento profissional para adolescentes e jovens que possibilitam melhores oportunidades que a carreira criminal. Programas em instituições de abrigo a adolescentes, que oferecem educação básica e treinamento vocacional,

apresentam maior eficácia e menos custos, sendo a anuidade em torno de US\$ 22.000,00 (*BUSINESS WEEK*, 1993: 47).

Segundo Julita Lemgruber (1997a; 1997b), estudos norte-americanos concluíram que um milhão de dólares gastos com presos e prisões impede, no máximo, 60 crimes por ano; a mesma quantia aplicada no ensino do segundo grau evita 258 crimes por igual período. Na Inglaterra - que em 1996 encarcerou 25% a mais de indivíduos e registrou uma queda na criminalidade de apenas 1% - um preso custa no mínimo R\$ 700,00 por semana; em regime de pena alternativa, esse custo cai para R\$ 250,00.

## 2. A indústria brasileira de controle do crime

Baseando-se nesses estudos internacionais, Lemgruber constrói análise semelhante para o caso brasileiro. Também aqui o período de crescimento dos aprisionamentos foi nas décadas de 70 e 80. Entre 1976 e 1989, os estados praticamente dobraram seus gastos com presos e prisões. A socióloga calcula em R\$ 4.400,00 anuais os custos do encarceramento para cada indivíduo - com distinções importantes entre os estados: no Rio Janeiro o custo mensal é de R\$ 548,00; em São Paulo, é de R\$ 530,13<sup>24</sup> e no Distrito Federal, R\$ 1.268,42<sup>25</sup>.

Em seis estados do país, o orçamento para o sistema penitenciário ultrapassa US\$ 1 bilhão. Apenas a União gastou, em 1996, com o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) R\$ 43,9 milhões: 83,1% com reestruturação do sistema penitenciário (reformas e construção de presídios); 0,9% com a reintegração social. Somente para manter os presídios federais funcionando, a União gastou R\$70 milhões em 1996.<sup>26</sup>

Essas desproporções levam especialistas como Lemgruber (1996) e Marques (1997) a proporem a adoção de penas alternativas às prisões, como a prestação de serviços à comunidade, para crimes de menor gravidade e sem violência que são a causa de cerca de 45.000 dos 148.760 encarceramentos

---

<sup>24</sup> Os dados da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo indicam que os custos dos presos paulistas vêm crescendo nos últimos anos. Assim, em 1995, o custo foi de R\$ 415,69, ficando o custo médio do biênio 95/96, em R\$ 480,00 mensais. Ver a respeito: *O Estado de São Paulo*, 18/02/97, p. C6; *Diário Popular*, 13/07/97, p.4; *Folha de S. Paulo*, 28/05/97, p. 3.

<sup>25</sup> Sobre o alto custo no Distrito Federal, ver NOGUEIRA, 1997. O autor esclarece que este custo se deve a programa ali adotado, que permite que 893 dos atuais 1.700 condenados estudem e/ou trabalhem. Como resultado, o estado apresenta um dos melhores índices de recuperação de presos.

<sup>26</sup> Ver a respeito, *Folha de S. Paulo*, 28/05/97, p. 3-1; *O Estado de São Paulo*, 18/02/97, p. C6.

do Brasil. Destes encarcerados, 61,4% encontram-se em penitenciárias ao passo que 38,6% estão recolhidos em cadeias e delegacias, embora a grande maioria já tenha sido julgada e condenada.<sup>27</sup>

Em algumas cidades, medidas alternativas têm sido adotadas por entidades como a Associação de Proteção e Assistência Carcerária (APAC). Essas medidas envolvem a comunidade na administração das cadeias e na arrecadação de recursos junto ao empresariado local que, também, constrói oficinas onde trabalham presos tanto em regimes fechados quanto em abertos e semi-abertos. Desse modo, algumas cidades como Bragança Paulista (SP) e Itaúna (MG) conseguiram reduzir os custos com os presos para R\$ 235,00 por mês.<sup>28</sup>

Finalmente, é preciso salientar que, apesar de no Brasil ainda não vigorar um sistema policial e prisional privatizado, o viés de classe e racial da atuação da polícia e do judiciário é plenamente realizado aqui, como atestam vários estudos.<sup>29</sup> Fator esse que reforça o caráter privado da administração dos bens públicos no Brasil, desde os tempos da colonização.

## 2.1 O caso de São Paulo

O caráter discriminatório da atuação da polícia em São Paulo foi muito bem relatado por Caco Barcellos (1992), que analisou processos penais relativos a atos de execução sumária praticados por policiais militares lotados na ROTA (Rondas Ostensivas Tobias Aguiar) contra "suspeitos", definidos basicamente por sua aparência: homens, não brancos, jovens, mal vestidos. Um dos casos analisados refere-se à ação de perseguição e assassinato de um suspeito de ter roubado um automóvel e assaltado um posto de gasolina, em 1975. O suspeito, após ter batido o automóvel durante a fuga, refugiou-se na lavanderia de uma residência, onde foi alvo dos policiais. Barcellos calculou os gastos desta operação, contabilizando:

- centenas de tiros de revólver e metralhadora – custo: US \$ 4.000, 00 dólares;
- vinte bombas de gás lacrimogênio detonadas;

---

<sup>27</sup> Cf. Censo Penitenciário de 1995. Ver *O Estado de São Paulo*, 10/10/97.

<sup>28</sup> Ver a respeito *Jornal do Brasil*, 21/09/97, p.15 e *Diário Popular*, 12/07/97 p. 14.

<sup>29</sup> Ver especialmente os trabalhos de ADORNO, 1994a; 1994b; 1995.

- os prejuízos causados aos proprietários da residência onde ocorreu o tiroteio: mais de 20 perfurações nos automóveis da família, 13 em volta de uma janela, mais de 40 nas paredes da casa, destruição de 3 portas, 15 vitrôs, 5 janelas, duas venezianas, um armário, uma máquina de lavar roupas, 10% das telhas da casa – custo total: US\$ 8.000,00 dólares;
- os prejuízos do dono do Karman Ghia roubado, batido durante a perseguição – valor do automóvel: US\$ 4.000,00.

Toda essa operação policial para prender um suspeito de ter cometido um atentado a patrimônio equivalente a US \$ 4.000,00 e ainda incorrer em uma ação de gravíssima violação a direitos humanos corrobora a análise feita pelos especialistas em relação à prisão: os gastos com os métodos regularmente empregados para combater a criminalidade são desproporcionais até mesmo em relação aos prejuízos causados por esta criminalidade.

A situação mais grave do sistema prisional brasileiro encontra-se no estado de São Paulo, onde estão presas 58.778 pessoas, sendo 33.575 no sistema penitenciário que abrange 41 presídios e as demais, inadequadamente, cumprindo pena nas cadeias públicas e distritos policiais. Nas penitenciárias, para cada vaga existem 12 presos.<sup>30</sup>

Os dados consubstanciam as análises de Lemgruber: mais de 30% desses presos não cometeram crimes violentos, mas sim furtos, estelionatos, crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. Estão recolhidos em regime fechado, 26.636 detentos; no semi-aberto, 4.263; no regime provisório, 12.156; sobre os demais, não há informação.

O valor estimado da construção de um presídio com capacidade para cerca de 2.200 presos é de R\$ 9,4 milhões, correspondendo a R\$17 mil por vaga. O problema da superlotação das penitenciárias depende portanto, para ser resolvido, de uma escolha: ou se investem milhões na criação de novas vagas ou se repensa a prisão como punição genérica e homogeneizadora dos vários delitos.

---

<sup>30</sup> Os dados provêm do Censo Penitenciário de 1995/96 produzido pela Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo. Cf. *O Estado de São Paulo*, 18/02/97, p. C6.

## O Setor de Segurança Privada

### 1. Histórico do Setor no Brasil

O setor mais beneficiado, do ponto de vista econômico, pelo crescimento da preocupação com a violência é, sem dúvida, o da segurança privada, que construiu em pouco tempo uma verdadeira indústria da proteção pessoal e institucional no país. Além de homens armados para a garantia da proteção de indivíduos e bens, o setor inclui ainda a fabricação e importação de armas altamente sofisticadas, variadíssimo instrumental de vigilância, cursos de defesa pessoal e blindagem de veículos.

O surgimento deste setor deu-se em 1969, pelo artigo 27 do decreto lei 898 da Lei de Segurança Nacional, de 29 de setembro, poucos meses portanto antes do fechamento político definitivo do regime militar. Neste período de formação, o setor foi limitado à segurança de bancos, empresas e transportes de numerários e não podia ultrapassar o número de 50 empresas por estado. Ressalte-se que naquele mesmo ano, foram extintas as guardas civis, que cumpriam em parte essas funções. Deste modo, a segurança, de um dever público, tornou-se artigo de consumo - noção que só fez se fortalecer na década seguinte, com o aumento da criminalidade violenta nas grandes cidades. O processo associa-se com o que visto para o sistema prisional americano.

No início dos anos 80, o setor de segurança privada trazia uma série de dificuldades legais para o exercício de seu controle por parte do Ministério da Justiça. Os alvarás de funcionamento eram expedidos pelas secretarias de segurança e esta duplicidade de órgãos responsáveis possibilitou que se criasse um contingente clandestino estimado em 26.000 homens, em 1983 (MATHIAS, 1990).

Três anos depois, foi extinta a limitação do número de empresas por estado, o que possibilitou o crescimento acentuado do setor, sobretudo em São Paulo: de 45 empresas em 1985, para 88 em 1988, e 232 em 1997, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Vigilância e Segurança (Abravis) e o Sindicato das Empresas de Segurança Privada e Cursos de Segurança do

Estado de São Paulo (SEVESP). Em 1988, 70% da demanda do setor referiam-se à segurança bancária e o restante, à segurança industrial, comercial e domiciliar, esta última reforçada pelo crescimento dos condomínios fechados. De acordo com a Federação de Vigilantes e SEVESP, o contingente de seguranças destas empresas era de 60.000 homens em 1988, passando para 80.000 em 1993 e 90.000 em 1997<sup>31</sup>.

Mas esses números referem-se somente à poção legalizada do setor. No estado de São Paulo, calcula-se em 300 o número de empresas clandestinas empregando cerca de 100.000 homens, em 1997, ano em que foram fechadas 100 empresas clandestinas somente na Grande São Paulo. Mesmo entre as empresas que funcionam regularmente, nem todos os aspectos seguem a legislação referente ao setor. A maior irregularidade refere-se ao fato de que muitas delas são dirigidas por policiais civis ou militares, o que não é permitido.

Para o Brasil todo, em 1995, o número de empresas de segurança já ultrapassava a casa do milhar, sendo que este número praticamente dobrou entre 1990 e 1994, segundo a Federação Nacional dos Sindicatos de Empresas de Segurança, Vigilância e Transporte de Valores. O número de empregados chega agora aos 500 mil, apenas no setor formal; estima-se que o informal apresente o mesmo tamanho.

Um sub-setor que muito cresceu nos últimos anos foi o de blindagem de automóveis. Segundo empresários da área, mudou o perfil do cliente deste tipo de serviço, que agora é demandado também pela classe média. Os profissionais liberais respondem por 20% do mercado brasileiro de veículos blindados e a idade média dos compradores caiu de 55 para 25 anos. Aumentaram ainda os pedidos de blindagem por fazendeiros e empresários do interior, que protegem um de seus veículos para os dias em que vão a São Paulo. Calcula-se que circulam em São Paulo 1.500 carros blindados.

O setor de blindagem de automóveis em São Paulo é bastante concentrado por multinacionais. Uma delas, cujos negócios cresceram 162% no primeiro semestre de 1997 em relação ao segundo semestre de 1996,

---

<sup>31</sup> Cf. LOZANO, André & OLIVEIRA, Marcelo, 1997, "Rua comercial tem até 15 armas por quadra", *Folha de S. Paulo*, 20 de dezembro, p. 3-6; MOI, Izabela & MICHELOTTI, Gabriela, 1997. "Segurança Mínima", *Revista da Folha*, 19 de outubro, pp. 14-20.

detém mais de 45% do mercado. A mais antiga empresa do país é israelense e está no Brasil há dez anos. À época, a empresa preparava de 1 a 3 carros por mês, há três anos este número havia subido para 19, e hoje chega a 47 veículos blindados por mês<sup>32</sup>.

Outro sub-setor que tem crescido muito é o do comércio de armas. No Rio de Janeiro, entre 1995 e 1997, a venda legal de armas cresceu 70%. Segundo a Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos da Polícia Civil, o número de armas registradas legalmente no Rio é de meio milhão. A estimativa oficial, conservadora, é de que haja uma arma irregular para cada arma legal. São, portanto, 1 milhão de armas circulando no estado carioca<sup>33</sup>.

## 2. Cálculos dos custos do setor

**Em 1995, o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV) elaborou uma metodologia para a avaliação do custo unitário básico (CUB) dos serviços de segurança privada no Brasil. O CUB possibilita comparar os preços médios praticados por empresas legalmente constituídas com as clandestinas. Com o apoio técnico do Sindicato de Empresas de Vigilância no Estado do Rio de Janeiro (Sinesv/RJ) e com base nas planilhas de custo obtidas junto a empresas de pequeno, médio e grande portes do estado, foi calculado o CUB referente ao mês de maio de 1995 (PAIVA & COTA, 1995). Este cálculo considerou as principais escalas de serviços adotadas para os vigilantes patrimoniais, com média de 365 horas/mês:**

---

<sup>32</sup> Cf. VASCONCELOS, Frederico, 1997, "Classe média começa a blindar carros", *Folha de S. Paulo*, 8 de setembro, pp. 2-4/5.

<sup>33</sup> Cf. *Veja*, 10 de dezembro de 1997, pp. 68-70.



- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X36
- Posto de 12 horas noturnas diariamente, com escala de 12X36
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=2x1
- Posto de 12 horas noturnas diariamente, com escala de 12X12=2x1
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=4x1
- Posto de 12 horas noturnas diariamente, com escala de 12X12=4x1
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=5x1
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=6X1
- Posto de 12 horas noturnas diariamente, com escala de 12X12=6x1
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=5x2
- Posto de 12 horas noturnas diariamente, com escala de 12X12=5x2
- Posto de 8,48 horas (de 2ª a 6ª) diurno, com escala de 8,48x14:12=5x2
  - Posto de 24 horas diariamente, com escala de 12X24
- Posto de 12 horas diurnas diariamente, com escala de 12X12=5x1

Em relação aos insumos necessários para prestação serviços, consideraram-se, para cada uma das escalas acima:

- Refeição
- Uniforme
- Armamento (à razão de 1/60 de seu preço) e munições (substituídas a cada 6 meses)
- Vale-transporte
- Recrutamento e seleção
- Curso de formação e reciclagem (diluído em 24 meses, segundo prazo máximo legal de processos de reavaliação feitos em órgãos federais e estaduais)
- Credenciamento
- Seguro de vida em grupo
- Seguro de responsabilidade civil
- Despesas com veículos (incluem lubrificantes, pneus, peças, manutenção, depreciação e/ou locação, IPVA, seguros)
- Supervisão
- Lucro (média do mercado)
- Taxa de administração (média do mercado)
- ISS (5%)
- PIS (0,65%)
- Cofins (2%)
- Contribuição Social (1%)
- Imposto de renda (1%)
- Tributos (9,65%)

**Em relação aos encargos sociais e trabalhistas adotados, consideraram-se, para cada uma das escalas acima:**

- Salário
- Hora extra 50%
- Hora extra noturna
- Folgado
- Hora extra feriado
- Adicional noturno
- Repouso semanal remunerado
- Reserva técnica

- Encargos sociais (92,37%)

### 3. Os gastos com segurança privada

Em relação aos gastos do setor privado com a segurança em 1995, a revista *Conjuntura Econômica* apresenta as seguintes somas: US\$ 15 milhões gastos com sistemas privados de segurança, vigilância e transporte de valores, envolvendo 500 mil trabalhadores (3,43% do PIB); US\$ 1 milhão com importação de armas sofisticadas, sistemas de segurança, alarmes contra roubos de casas e automóveis, blindagem de veículos, gradeamento de fábricas, residências, parques e outros locais (0,23% do PIB) (TEIXEIRA, 1995: 38).

Para o Brasil todo, levando-se em consideração todos os gastos (públicos e privados) com o setor, incluindo as empresas clandestinas, o Sevesp calcula em R\$ 4,5 bilhões por ano o montante despendido<sup>34</sup>.

No estado de São Paulo, o setor de segurança privada movimentaria R\$ 1 bilhão por ano. Uma empresa de segurança legalizada cobra em torno de R\$ 6.000,00 por um homem durante 24 horas, ao passo que uma clandestina cobra R\$ 3.375,00. Os salários recebidos por esses seguranças variam de R\$ 1.000,00 a 1.500,00. Para o monitoramento dos aparelhos eletrônicos de um prédio de apartamentos, gasta-se cerca de R\$ 281,00 mensais. A blindagem mais simples de um Vectra custa R\$ 31 mil e de um Omega, R\$ 41 mil<sup>35</sup>.

Como base de comparação, nos Estados Unidos, os gastos com a segurança privada (alarmes, agentes e sistemas de segurança) são ainda maiores, chegando a US\$ 65 bilhões por ano<sup>36</sup>.

Considerando-se apenas o setor bancário, em 1996, segundo a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), o sistema investiu R\$ 1,26 bilhão em segurança. Este valor corresponde ao anseio da instituição para controlar o número de assaltos a bancos, que vem crescendo acentuadamente.

Entre 1994 e 1996, no Estado de São Paulo, segundo o Sindicato dos Bancários de São Paulo, este crescimento foi de 257%, sendo que a capital respondeu por 80% dele. Em 1996, neste estado, foram 1.679 assaltos a

<sup>34</sup> Cf. LOZANO & OLIVEIRA, 1997, p. 3-6.

<sup>35</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 19 de outubro de 1997, MOI & MICHELOTTI, 1997, p. 3-6; VASCONCELOS, 1997, pp. 2-4/5.

bancos nos quais foram roubados, somente considerando os casos até junho, US\$ 26.041 milhões<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Cf. *Business Week*, 1993, pp. 42-49

<sup>37</sup> Cf. FRANÇA, Luiz de, 1997 "Índice de assaltos a banco cresce 257% em dois anos", *O Estado de São Paulo*, 13 de agosto, p. C-7.

## A Economia do Crime Organizado e a Violência

A importância de se analisar o crime organizado está no fato de que ele envolve setores estratégicos da sociedade. Ao contrário do furto de carteiras e objetos de valor dos pedestres e passageiros dos transportes públicos e até mesmo dos homicídios perpetrados por agentes isolados, os roubos de veículos, cargas de caminhões, contrabando de armas e de riquezas naturais, o tráfico de drogas ilegais bem como os jogos ilegais pressupõem organização econômica e um circuito de receptadores. Trata-se de uma rede bem montada da qual participam muitas vezes também a própria polícia e outros agentes do Estado, como funcionários do governo e até representantes eleitos pela população. O *crime organizado* funciona como uma empresa, com chefes e subordinados, com divisão de tarefas e de áreas de atuação. Assim, um setor é especializado no roubo e no furto de carros, outro em assaltos a cargas de caminhões, outro ainda em contrabando de armas ou riquezas minerais, ou em tráfico de drogas. A mesma organização pode lidar com todas estas áreas ou se especializar, estabelecendo relações com outras organizações criminosas para a circulação dos bens adquiridos. Isto significa que os veículos roubados, por exemplo, podem servir como moeda para a aquisição de drogas e armas. Segundo Paulo Sérgio Pinheiro, "o roubo e furto de carros pressupõem organização econômica e um circuito de receptadores. Como o roubo de cargas e bancos, eles são por excelência resultado do conluio entre policiais e o crime organizado"<sup>38</sup>.

E o conluio tem que necessariamente passar pelo mercado formal uma vez que o dinheiro advindo das atividades criminosas precisa ser "lavado" mediante grandes construções, como edifícios luxuosos ou *shopping centers*, ou a administração de negócios em que circula muito dinheiro vivo, como empresas de ônibus, açougues e padarias. Além disso, a produção de documentos ilegais exige toda uma rede de envolvidos desde os mais baixos até os mais altos escalões da burocracia estatal de vários setores, como o financeiro e o judiciário.

---

<sup>38</sup> Declaração dada a Marcelo Godoy para a *Folha de S. Paulo*, 30 de dezembro de 1994, "Roubo de carro cresce 17,7% na Grande São Paulo".

O envolvimento de agentes do governo e das elites sociais com o crime organizado não é prerrogativa do Brasil e nem tampouco fenômeno novo. Desde o fim do século passado, observa-se esse fenômeno nos países da Europa. Foucault articula este movimento com o da criação da prisão que, segundo ele, serve para tornar visível e controlável apenas um certo tipo de delito, sempre cometido pelas classes populares, a que é atribuída a denominação de "delinqüência".

Os tráficos de armas, os de álcool nos países de lei seca, ou mais recentemente os de droga mostrariam da mesma maneira esse funcionamento da "delinqüência útil"; a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais, sobre o qual se chega a exercer controle e tirar um lucro ilícito por meio de elementos ilegais, mas tornados manejáveis por sua organização em delinqüência. Esta é um instrumento para gerir e explorar as ilegalidades (FOUCAULT, 1977: 246).

As conexões entre o mercado e o Estado, por meio de "ilegalidades nebulosas", abrem "microscópicos desarranjos no tecido social" (ADORNO, 1996: 23-37). Assim colocam-se problemas novos e insolúveis para justiça penal, cujos alicerces são inteiramente construídos sobre a materialidade do delito e a responsabilidade individual. Com o crime organizado, ambos os aspectos tornam-se difusos. O cerne do problema está na inadequação dos controles tradicionais e convencionais à sociedade de risco<sup>39</sup>.

Há dois modelos de crime organizado - o da Máfia e o das organizações de tipo empresarial. O primeiro tipo, mais comum na Itália, no Japão e em algumas cidades americanas como Nova York, estrutura-se em torno de valores como a honra, a lealdade e a obrigação. Essas organizações são centenárias e seu funcionamento pressupõe relações extremamente hierarquizadas atravessadas por vínculos familiares e pessoais, em que um poder central determina e garante o território em que um grupo de confiança pode atuar (MINGARDI, 1997). Com o Estado, mantêm relações clientelistas e por parte da população, garantem o silêncio pela força ou oferecendo-lhe oportunidades econômicas ou benefícios sociais. Na perspectiva histórica, a

---

<sup>39</sup> A respeito da corrupção no Brasil contemporâneo, ver também SHILLING, 1997.

Máfia italiana pode ser vista como a origem da versão moderna do crime organizado. Seu nascimento, sua expansão e seu declínio vem acompanhando a história econômica e política da Itália.

Assim, a Máfia tem se beneficiado dos processos de globalização dado que o sistema financeiro é seu suporte logístico e os chamados “paraísos fiscais”, o alicerce fundamental. Nesse sentido, pode-se dizer que os processos por que vem passando a economia mundial nos últimos anos criaram “espaços globais de ilegalidade” (ISENBURG, 1997). Na Itália, a criminalidade mafiosa consolidou um espaço produzido para a economia ilegal de massa, mediante uma organização estruturada em bases regionais, com controle sobre os territórios e grande influência sobre os municípios. Desse modo, os negócios mafiosos passam a incluir atividades do tipo aterro do lixo tóxico, algo proibido por lei mas demandado pelas grandes indústrias italianas e multinacionais. A Operação Mãos Limpas, que alcançou as primeiras páginas dos jornais do mundo todo no início dos anos 90 por conseguir a prisão de grandes autoridades do poder judiciário envolvidas com a Máfia, foi de fato o resultado de um amplo trabalho de mais de vinte anos, realizado pela magistratura, com base no mapeamento das relações entre a economia ilegal, a corrupção nos três poderes e os grandes grupos econômicos legais. Apesar do sucesso da Operação, nenhum projeto foi encaminhado para mudar os mecanismos que possibilitaram aquelas relações corrompidas.

No segundo modelo de organização criminosa, que caracteriza os grandes cartéis da América Latina, predominam os vínculos profissionais (SERRANO, 1997). Podem ter portes muito variados sendo as maiores atuantes em diversos ramos e as menores apenas tenuamente distintas das quadrilhas, posto que a divisão de tarefas é muito precária. Independente do tamanho, valem-se dos métodos empresariais para encaminhar as atividades criminosas: dezenas de funcionários, relações hierárquicas garantidas pelos vínculos empregatícios, previsão de lucros, capital de giro, fundo de reserva.

Este segundo tipo é o mais comum no Brasil. Ao estabelecerem-se em uma região, têm que considerar: a proximidade a algum grande mercado consumidor porém não muito visado pela imprensa, o acesso a rodovias estaduais, a presença de aeroclubes, a inserção em área de limite de vôo de pequenas aeronaves. Em termos de estrutura, a organização precisa contar

com aeronaves, automóveis e forte armamento. A formação da cúpula inclui: pessoas públicas (parlamentares, políticos locais, diretores de empresas estatais etc.); empresários e distribuidores com negócios que extrapolam as fronteiras locais, atuando em ramos distintos - sobretudo transportadoras, empresas de importação, farmácias (no caso do tráfico de drogas) e oficinas mecânicas (para o desmanche de automóveis); pilotos de aeronaves; policiais civis - desde investigadores das divisões especializadas no crime organizado (tráfico de drogas, seqüestros, roubo a bancos) até delegados.

Os políticos e policiais garantem o respaldo legal, os empresários são responsáveis pela produção ou importação das mercadorias a serem negociadas e pela lavagem do dinheiro, os distribuidores e pilotos encarregam-se do transporte da mercadoria. Cada um desses "diretores" trabalha com uma equipe de funcionários, distribuídos conforme as especializações. Na maior parte das vezes, a moeda que garante a circulação dos negócios é o próprio objeto do crime: drogas, armas, veículos roubados.

É importante para a organização contar com um certo apoio da população local, que em geral é garantido por relações clientelistas, estabelecidas sobretudo com os políticos envolvidos.

Para os especialistas estrangeiros, o Brasil ocupa lugar de destaque na rota internacional do crime organizado por causa de suas características naturais, sociais e políticas: imensa fronteira e territórios não fiscalizados pela polícia federal, sofisticado sistema bancário que garante o sigilo dos correntistas, alto grau de corruptibilidade das autoridades policiais e fiscais, enorme economia informal e sonegação ostensiva de impostos. Assim, mediante técnicas de lavagem de dinheiro e de manutenção de negócios de fachada, o produto de atividades criminosas é, com relativa facilidade, reciclado e introduzido na economia formal. Em conseqüência, há uma pressão internacional para que o Brasil tipifique em seu código penal o crime de lavagem de dinheiro.<sup>40</sup>

As fronteiras desguarnecidas são: aproximadamente 9.000 quilômetros na região amazônica, divisa com a Colômbia e a Venezuela (onde atuam os

---

<sup>40</sup> Ver editorial de *O Estado de São Paulo*, 1997, "Apertar o cerco do crime organizado", 18 de janeiro, p. A-3 e FAGUNDES, Renato, 1997, "Brasil não controla lavagem de dinheiro", *Jornal do Brasil*, 26 de outubro, p. 8.

cartéis de Cali e Medellín e quadrilhas que exploram madeiras de lei e minérios em reservas indígenas); cerca de 2.500 quilômetros ao Sul, na divisa com Uruguai, Argentina e Paraguai (onde ocorrem contrabando de ouro, armas, cigarros e bebidas, tráfico de drogas e fraudes bancárias facilitadas pelo rigoroso sigilo bancário uruguaio); na região Centro-Oeste, divisa com Peru, Bolívia e Paraguai (dominada pelo tráfico de drogas, armas e veículos roubados).

O montante de dinheiro movimentado por estas organizações pode ser indicado com base em uma investigação realizada, apenas na primeira quinzena de abril de 1997, pelo Banco Central, em não mais que dez contas de correntistas não-residentes no país nas agências do Banco do Estado em Foz do Iguaçu e Porto Ferreira, no Paraná, fronteira com o Paraguai: R\$ 1,6 bilhão movimentados durante os 12 meses anteriores à investigação.<sup>41</sup>

## 1. Tráfico de Drogas

Entre as várias modalidades de crime organizado, o narcotráfico é a que mais chama a atenção da opinião pública nacional e internacional. Certamente, o volume de dinheiro envolvido contribui para esta visibilidade do ramo. Em 1995, segundo a Organização das Nações Unidas, o tráfico global de drogas movimentou US\$ 400 bilhões de dólares - o equivalente a 8% do comércio mundial e a mais da metade do Produto Interno Bruto do Brasil.<sup>42</sup> A preocupação das agências internacionais com o tráfico no Brasil fez com que os Estados Unidos repassassem US\$ 1,26 milhões à Polícia Federal em 1997, para o combate ao negócio, como parte de um acordo de cooperação com o Federal Bureau of Investigation (FBI). Para se ter uma noção do quanto representa este valor, basta comparar com o orçamento total da PF para o ano: R\$ 147 milhões, sendo R\$ 90 milhões destinados somente à folha de pagamentos. Para manter os cinco postos da Porteira Fechada Norte, na Amazônia, onde atuam 80 agentes, o governo destinou R\$ 3 milhões.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, 1997, "Crime organizado é afronta à soberania", 15 de junho, p. D-16.

<sup>42</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, 1997, "Tráfico mundial movimenta US \$400 bilhões", 26 de junho, p. C-8.

<sup>43</sup> Cf. MACHADO, Ivana Diniz, 1997. "País recebe US\$ 350 mil dos EUA para combate ao tráfico", *O Estado de São Paulo*, 9 de outubro, p. C-9.



O Brasil insere-se nesta economia de várias formas: como passagem da cocaína plantada no Peru e na Bolívia, refinada na Colômbia e Venezuela e com destino aos Estados Unidos e à Europa; como produtor de maconha, sobretudo na região Nordeste; como grande mercado consumidor destas mesmas maconha e cocaína e de várias outras drogas, como crack, LSD, skank, haxixe, cloreto de etila, lança-perfume, dietil propiona, cocaína líquida, heroína e ecstasy. É todo esse esquema que Sérgio Adorno (1996) chama de "economia subterrânea", a um só tempo verticalizada e verticalizadora.

No primeiro caso, como rota de passagem, as regiões mais afetadas pelo narcotráfico são o Centro-Oeste e o Sul. Em Corumbá, Três Lagoas e Miranda (todas no Mato Grosso do Sul) e em Esteio (no Rio Grande do Sul), a movimentação de dinheiro nas agências bancárias e os sinais exteriores de riqueza contrastam com a decadência da cidade e o alto índice de desemprego. Em dezembro de 1996, havia R\$ 31.048.548,00 depositados nos bancos de Corumbá, três vezes mais que a arrecadação de ICMS. Em Três Lagoas, havia R\$ 43,4 milhões emprestados pelos bancos, ao passo que os depósitos somavam R\$ 21,2 milhões. Na cidade de Miranda, havia 2,8 milhões depositados e 13,9 milhões em operações de crédito - este índice de empréstimos muito superior ao de depósitos é comum nas cidades inseridas na rota do crime organizado. Em Esteio, na mesma época, havia R\$ 53 milhões em depósitos, praticamente a mesma quantia que o ICMS. Além da desguarnição policial das fronteiras, a região beneficia o tráfico pelo trânsito livre de pequenos aviões em cidades vizinhas<sup>44</sup>.

Nestas localidades é muito provável a ligação entre o tráfico e a criminalidade violenta, envolvendo sobretudo os jovens. Pesquisa do Centro de Defesa dos Direitos Humanos Marçal de Souza mostra que entre 1995 e 1996, ocorreram no Mato Grosso do Sul 189 homicídios com características de execução sumária, sendo 77,5% contra pessoas de 12 a 35 anos de idade. No entanto, a idéia constantemente propagada pela polícia de que se trata sobretudo de disputas entre traficantes não se confirma pela proporção de vítimas com antecedentes criminais: apenas 40% delas os possuíam. Mas o crescimento do envolvimento dos jovens com o negócio é inegável: em 1996,

---

<sup>44</sup> Cf. *Jornal do Brasil*, 1997. "Dinheiro deixa trilha suspeita", 25 de agosto, p. 3.

22 menores foram processados por tráfico de drogas, número cinco vezes maior do que no ano anterior.<sup>45</sup>

Na segunda modalidade do tráfico brasileiro, o da produção de maconha, a região onde se concentra o negócio é conhecida como o "Polígono da Maconha", sobretudo em Pernambuco e também no sertão da Bahia. Dali, a droga é distribuída para todo o restante do país, por via terrestre, levada em caminhões de carga e ônibus e, mais recentemente, também por via aérea, em pequenos aviões.

Parte da área produtora é coberta pela Polícia Federal por meio da delegacia de Juazeiro (sertão baiano), que conta com 18 agentes atuando em uma região que compreende 35 municípios e 1,5 milhão de habitantes. O custo de instalação de uma delegacia é de R\$ 30 mil mensais, um terço do que é gasto em cada operação de apreensão da droga. Para realizar estas operações de apreensão, a polícia precisa competir com a economia paralela do tráfico e para isso emprega cerca de cem pessoas, oferecendo pagamentos duas vezes maior do que os advindos do plantio da maconha, que correspondem a cerca de R\$ 4,00 por dia. Além disso, a PF leva roupas e livros para distribuir entre as famílias do sertão. Após as apreensões, o negócio degenera em violência, quando o tráfico tenta recuperar seus prejuízos com assaltos a bancos e roubo de veículos. Outro fator de incremento da violência é a disputa pelo controle da produção, altamente valorizada em comparação com os outros produtos locais, como a banana.<sup>46</sup> Ressalte-se que invariavelmente, nessas operações da Polícia Federal, são presos apenas os trabalhadores rurais, posto que ela se diz incapaz de identificar os proprietários das fazendas.

O último modo de inserção do Brasil no narcotráfico é como mercado consumidor. Neste caso, os grandes centros urbanos da região Sudeste são as áreas mais afetadas. Neles, a organização hierárquica faz-se do seguinte modo: um *chefe* comanda alguns *gerentes*, que recebem drogas em consignação e as entregam aos *estoquistas* (donos de barracos onde elas ficam armazenadas) e aos *vendedores*, que repassam aos pequenos traficantes, por intermédios dos *aviões* ou *vapores*, geralmente meninos que

---

<sup>45</sup> FAGUNDES, Renato, 1997, "Jovens morrem na rota das drogas", *Jornal do Brasil*, 25 de agosto, p. 3.

descem os morros para fazer as entregas. Os chefes e gerentes são protegidos pelos *soldados*, que comandam os *antenas* ou *olheiros*, que fiscalizam a chegada da polícia.

### 1.1 Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, as organizações criminosas mais visíveis são justamente as especializadas no tráfico de drogas. A situação do narcotráfico é peculiar no estado do Rio porque ali a distribuição de drogas está estabelecida desde a década de 50, por meio das "bocas de fumo", que seguem funcionando nos mesmos lugares em favelas. Além disso, há um modelo organizacional do negócio em larga escala, com grandes "empresas" como o Comando Vermelho (anteriormente conhecido como Falange Vermelha) e o Terceiro Comando.

O Comando Vermelho foi criado por assaltantes de bancos que conviveram na prisão com os guerrilheiros da virada da década de 70, presos também por roubo a banco. Como resultado, os presos comuns aprenderam as vantagens da organização e o discurso que coloca os assaltantes como amigos e protetores dos pobres. O CV é distribuidor varejista, o que inibe a sua expansão para outras cidades - ao contrário do que alardeia a mídia -, posto que esta atividade é sempre controlada pelos traficantes locais.

O Comando Vermelho foi descoberto pela imprensa em 1986, durante a chamada "guerra do Morro Santa Marta", que chamou a atenção da opinião pública porque muitos de seus tiroteios deram-se em áreas próximas à região nobre da cidade. Esta guerra foi resultado da ação (vitoriosa) do CV para dominar o negócio, há décadas nas mãos dos traficantes locais. O CV voltou às manchetes, em 1993, quando o assassinato de quatro policiais por parte de traficantes da Favela Vigário Geral provocou, em represália, o massacre de 19 moradores da favela, nem sequer envolvidos no conflito.

Durante a intervenção militar na segurança pública carioca, conhecida como Operação Rio, em novembro de 1994, voltou-se a falar sobre o Comando, dadas as buscas nos morros (MINGARDI, 1997). Vale ressaltar que esta intervenção não surtiu efeitos em termos do desmantelamento do crime

---

<sup>46</sup> Cf. *O Estado de São Paulo*, 1997, "Governo expropria área no polígono da maconha", 23 de

organizado bem como da diminuição dos índices gerais da criminalidade violenta, o que era previsível uma vez que a ação do exército nos morros para combater as organizações criminosas como o narcotráfico é uma iniciativa no mínimo falaciosa, já que as teias destas organizações estão ramificadas por todo o poder judiciário, policial, executivo e financeiro da sociedade, como se viu.

Em 1997, o chefe de Polícia Civil do Rio de Janeiro, delegado Hélio Luz, calculava em aproximadamente 20.000 o número de pessoas vivendo às custas do comércio de drogas na capital. O cálculo pressupõe um número médio de 20 traficantes em cada uma das 700 favelas da cidade e mais 6.000 “prestadores de serviços”, que fazem trabalhos eventuais, sem salário fixo. Esses empregados do narcotráfico realizam funções diferenciadas, com remunerações também distintas. Assim, um gerente pode ganhar mais de R\$ 3.000,00 por semana; seguranças e vendedores recebem entre R\$ 200,00 e 600,00 semanais, dependendo da responsabilidade do trabalho; “vapores” ganham cerca de R\$ 2,00 por viagem e fazem até dez viagens por dia (o que pode somar R\$ 100,00 por semana); *aviões* fazem o mesmo trabalho que os *vapores*, com o mesmo pagamento, mas não têm vínculo fixo de trabalho.<sup>47</sup>

O negócio torna-se violento porque o lucro da distribuição provem do número de pontos importantes que a organização controla, sendo os mais cobiçados aqueles próximos das áreas de classe média, principal consumidora das drogas. Os pontos mais disputados são guardados por verdadeiros exércitos de funcionários do tráfico, fortemente armados. A disputa pelo controle destes pontos e pelo apoio da população local (a quem dizem proteger e apoiar) leva às “guerras”. Pesquisa do Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), realizada em 1996, constatou que 60% dos homicídios ocorridos no Rio de Janeiro relacionavam-se de algum modo ao narcotráfico.

Alba Zaluar (1983) analisou os efeitos da violência no cotidiano da população pobre carioca ao realizar estudo de campo em um conjunto

---

setembro, p. C-5.

<sup>47</sup> ESCÓSSIA, Fernanda da, 1997. “Tráfico tem o dobro de homens da polícia”, *Folha de S. Paulo*, 11 de maio, p. 3-3. Como base de comparação, podemos observar os valores trazidos pela *BUSINESS WEEK* para a atividade criminosa em Boston, com base em *survey* realizado pelo economista da Universidade Haward Richard B. Freeman: um jovem recebe de Us\$ 9,75 a

habitacional da zona Sul do Rio de Janeiro, uma das áreas consideradas mais perigosas na cidade. A “fama” de perigo da região reforça a segregação moral que atinge os cidadãos em situação de pobreza. A segregação é perpetrada por toda a sociedade e, de modo mais direto, pelos próprios agentes do Estado, a polícia, que realiza uma opressão violenta sobre essa população.

No contexto de pobreza urbana, em situação de insuperável crise econômica, as oportunidades de ingresso no mercado de trabalho são cada vez menores, o que deixa os adolescentes em disponibilidade nas ruas, cooptáveis para o crime organizado, que lhes oferece possibilidades de ganhos e também de inserção em uma organização com hierarquia bem definida (algo que poderia ser associado a uma “carreira”) e com uma ética própria. Esta ética é reconhecida pelos moradores do bairro, que não raro associam o “bandido” como “vingador do povo”, algo em consonância com o discurso desenvolvido pelas organizações do narcotráfico desde os anos 70. Os moradores do bairro, pautando-se pela ética do trabalho, toleram os “bandidos” que os respeitam, seguem as regras do local e não ultrapassam certos limites, mas acabam castigando ou eliminando (por meio de linchamentos) os “pivetes” ou “porcos” que os roubam, humilham, provocam ou matam.

A ética do trabalho, se por um lado não é incompatível com o crime organizado, por outro choca-se com a nova situação em que jovens armados (e revoltados) substituem a autoridade dos homens adultos trabalhadores pela do chefe do narcotráfico, que tem poderes de coerção sobre eles, garantidos pela força física. Ou seja, entre a população e os integrantes do crime organizado, as relações são a um só tempo de medo (quando a violência sai do controle), de identificação (pela situação de população estigmatizada) e de condenação moral. Nessa multiplicidade de sentimentos, criam-se as condições para que as organizações criminosas tornem-se formas incipientes de governo: com supremacia dos meios de coerção e com responsabilidade sociais.

## 1.2 São Paulo

Em São Paulo, há uma variada gama de modelos para o crime organizado, diferenciando de acordo com a cidade e, no caso da capital, com a

região da mesma. Muitas vezes, grandes organizações responsáveis pela maior parte da oferta de drogas na capital preferem localizar-se no interior, para não serem muito visadas pela imprensa.

O tráfico de drogas paulista emprega cerca de 50 mil pessoas somente na capital, segundo levantamento feito pela Diretoria do Departamento de Investigações de Narcóticos (Denarc) da Polícia Civil. Esses funcionários distribuem-se por cerca de 5.000 pontos de venda, ligados a pelo menos 80 grandes atacadistas espalhados pela Região Metropolitana, clientes de cartéis internacionais.<sup>48</sup> Esses funcionários recebem salários mais baixos do que no Rio de Janeiro, variando de R\$ 300,00 a R\$ 1.000,00 mensais, dependendo da função. Somente o tráfico de crack movimenta R\$ 15 milhões por mês na Grande São Paulo, segundo a Divisão de Inteligência e Apoio Policial (DIAP). Somando a venda de todas as drogas, o tráfico movimenta cerca de R\$ 30 milhões por mês na cidade de São Paulo.<sup>49</sup>

Devido à notoriedade do tráfico de drogas no Rio de Janeiro, esta é a modalidade de crime organizado mais debatida também em São Paulo. Todavia, apesar de a mídia constantemente associar os altos índices de criminalidade violenta com o tráfico de drogas, não há dados que comprovem esta hipótese. Segundo Mingardi, a maior probabilidade é que as chacinas (execuções de no mínimo três pessoas) tenham maior ligação com este negócio, mas elas representam apenas 2,3% dos homicídios registrados na Grande São Paulo.

Em sua pesquisa sobre os homicídios na zona Sul de São Paulo - a região mais violenta da cidade, em 1995, constatou que 48,3% dos casos foram causados por brigas e apenas 11,7% estavam de algum modo ligados ao tráfico ou consumo de drogas ilegais. A distribuição espacial do tráfico não

---

crime organizado.

<sup>48</sup> CABRAL, Otávio, 1997. "Tráfico emprega 50 mil em São Paulo", *Folha de S. Paulo*, 11 de maio, p. 3-1. O dado coincide com o levantado em pesquisa intitulada "A violência na zona Sul de São Paulo: um estudo sobre homicídio e a geografia do crime num região urbana", coordenada por Guaracy Mingardi e realizada em convênio entre o Núcleo de Estudos da Violência (USP) e a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. O estudo incluiu 14 Distritos Policiais dos quais analisaram-se todos os Boletins de Ocorrência de homicídio, tentativa de homicídio e tráfico de drogas do primeiro semestre de 1995. Foram pesquisados também cerca de 330 inquéritos policiais de homicídio e tentativa de homicídio, além de entrevistas na região e material jornalístico referente ao tema.

<sup>49</sup> FELTRINI, Ricardo, 1997. "Crack movimenta R\$ 15 mi por mês em SP", *Folha de S. Paulo*, 20 de abril.

coincide com a dos homicídios, que se concentram na zona Sul ao passo que as maiores quadrilhas atacadistas de drogas localizam-se na região Central e na zona Leste da cidade e em Guarulhos, na Grande São Paulo.

Não sendo as quadrilhas paulistas tão bem armadas quanto as cariocas e nem sendo seus "funcionários" tão bem pagos, os crimes que envolvem o tráfico de drogas em São Paulo são geralmente realizados por policiais militares ou por justiceiros, ambos atuando como matadores de aluguel. É em decorrência do envolvimento de PMs com o tráfico, que ocorrem as chacinas. Por vezes eles matam os traficantes para ficar com as drogas e, para não deixar testemunhas, acabam matando todos os presentes.

## 2. Tráfico de armas

A face mais evidente da ligação entre crime organizado e violência é o tráfico de armas, utilizado em todas as outras modalidades de negócios ilegais e também por setores não diretamente envolvidos com eles. Estas armas são fundamentais para a garantia da segurança e do controle de regiões por parte dos traficantes de outros setores, como os de drogas e veículos bem como o são também para assaltantes a bancos e seqüestradores. Mas também são adquiridas por banqueiros, empresários e grandes comerciantes, sobretudo do eixo Rio-São Paulo, para a sua segurança particular, fazendo frente ao arsenal utilizado por possíveis seqüestradores. As armas muito sofisticadas, geralmente chegam ao Brasil por meio de contrabando, ameaçando a indústria nacional, formada basicamente por tradicionais fabricantes de revólveres (TEIXEIRA, 1995).

A contabilidade oficial da linha de produção da Armalite, por exemplo - uma das cinco empresas que fabricam armas muito potentes e sofisticadas como fuzis AR-15 e M-16 - e das exportações americanas de fuzis de assalto comprova o contrabando deste tipo de armas para o Brasil. Em 1995, a Armalite produziu 1.215 armas e exportou para o mundo todo apenas 21, número muito inferior ao total de armas de grosso calibre apreendidas pela polícia brasileira.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> SILVA, Mário Andrada, 1997. "Números revelam contrabando", *Jornal do Brasil*, 24 de agosto.

O contrabando de armas recrudescceu após o fim da Guerra fria, quando a poderosa indústria armamentista passou a buscar outros mercados, sobretudo nos países em desenvolvimento. Os maiores fabricantes de armas localizam-se na Suíça, Rússia, Bélgica, Argentina, China, Estados Unidos, Áustria e Alemanha. Os maiores negociantes estão nos Estados Unidos, que chegaram a exportar, em 1995, 88.999 fuzis de assalto como a AR-15. É de lá que partem as armas contrabandeadas. Elas saem legalmente de Miami e vão via aérea para o Panamá, de onde são levadas, já de forma ilegal, pelo mar, para Paraguai, e chegam ao Brasil, por via terrestre.<sup>51</sup>

## 2.1 Rio de Janeiro

Desde 1990, vem se acirrando no Rio de Janeiro uma disputa pelas armas mais sofisticadas. Entre 1994 e 1996, o número de armas apreendidas passou de 5.559 para 7.638, entre as quais 4.706 eram armas pesadas, como fuzis e metralhadoras.

Além da exibição de poder dos traficantes (que contrasta com o desguarnecimento das polícias), as armas contrabandeadas estão efetivamente sendo utilizadas para perpetrar a violência na cidade. Entre 1994 e 1997, o Hospital Miguel Couto atendeu 1260 pessoas baleadas, cerca de 10% feridas por fuzis.

## 2.2 São Paulo

Levantamento da Divisão de Produtos Controlados da Polícia Civil mostra que o número de armas ilegais apreendidas entre 1995 e 1996 no Estado de São Paulo cresceu 7,5%: em 1995, foram apreendidas 3.899 armas sem registro não envolvidas em crimes e, em 1996, este número saltara para 4.192. Neste período o número de portes de arma concedido pela polícia baixou de 9.137 para 7.753 e os registros de armas caíram em 29,5%. A apreensão de armas de grosso calibre utilizadas em crimes têm aumentado na razão de 20% ao ano. Considerando-se também as armas envolvidas em

---

<sup>51</sup> LOZANO, André, 1997. "Importação hi-tech populariza revólver", *Folha de S. Paulo*, 5 de janeiro, p. C-3.



crimes, a apreensão saltou de 29.366 em 1996 para 31.169 em 1997, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública<sup>52</sup>.

Na capital paulista, levantamento realizado por assistentes sociais em favelas da zona Sul mostrou que durante o ano de 1996, a proporção de homens armados saltou de 30% para 80%. Adolescentes trocam, com traficantes, bicicletas e toca-fitas roubados por revólveres.<sup>53</sup>

Os números denotam um comércio internacional subterrâneo com forte poder econômico, em tendência de crescimento cujo produto é altamente ameaçador para a ordem democrática.

---

<sup>52</sup> LOMBARDI, Renato, 1998. "Ladrões mataram 450 pessoas no ano passado". *O Estado de São Paulo*, 12 de março, p. C-10.

<sup>53</sup> LOZANO, André, 1997. "Mercado clandestino aumenta em SP", *Folha de S. Paulo*, 5 de janeiro, p. C-1.

**Parte I**

**Custos da Violência na Saúde**

O presente trabalho apresenta uma metodologia exploratória para medir os custos da violência na área da saúde no município de São Paulo.

Os passos seguidos pelo estudo foram: i) identificar as portas de entrada (ao sistema público) utilizadas pelas vítimas que necessitam de atendimento médico de urgência; ii) descrever os traços característicos do sistema (de entrada) escolhido; iii) analisar os registros da porta de entrada selecionada; iv) aferir custos pré-hospitalares; v) escolher dois casos e acompanhar os procedimentos médicos hospitalares implementados e, por último, vi) aferir custos hospitalares.

Dentre as várias portas de entrada ao sistema público de atendimento médico de urgência optou-se pelo serviço de urgência do estado (Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU/ Secretaria Estadual de Saúde) como uma passível de socorrer as vítimas da violência (intencional e não intencional), mais institucionalizada.

As violências intencionais são todos os tipos de agressão (ferimento por arma de fogo e arma branca) provocadas por outrem. As não intencionais são os acidentes de transporte, traumatismos acidentais, quedas, envenenamentos, explosões, queimaduras, mordidas, golpes, afogamento e exposição à corrente elétrica em decorrência da ação de outrem ou não.

O serviço de saúde está organizado na forma de sistema, com rotinas pré-estabelecidas e registros atualizados diariamente. Dessa forma, descreve-se o sistema de urgência como uma das possíveis “entradas” ao sistema de cuidados médicos. As outras possibilidades ocorrem por meio do transporte por viaturas da polícia ou por veículos privados (próprio ou de outros).

**O serviço de atendimento médico de urgência registra as ocorrências pelo preenchimento de uma ficha padrão (Ficha de Atendimento SAMU). Os dados recolhidos por esse sistema de informação constituem a base de dados para a formulação de modelo amostral e, posteriormente, do modelo exploratório de aferição de custos.**

**O passo seguinte é agregar ao custo inicial (pré-hospitalar), o custo hospitalar. Assim, foram selecionados dois tipos de casos (vítimas de violência intencional e não intencional) para a aferição dos custos hospitalares.**

Cabe assinalar, ainda, que os dados do sistema de urgência (base do modelo amostral) foram analisados segundo uma série de variáveis selecionadas, tais como: sexo da vítima, idade, local da ocorrência, horário da ocorrência, tipo de ocorrência, hospital transferido e procedimentos utilizados. Observe-se que os dados de ocorrência por tipo permitem aferir a incidência dos acidentes provocados por violência intencional e não intencional.

Por último, trabalhou-se com categorias de despesa<sup>54</sup> que se constituíram, posteriormente, em custos<sup>55</sup>.

## Introdução

O Serviço de Atendimento Médico de Urgência da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo – SAMU presta atendimento de urgência (no município de São Paulo) aos chamados de urgência (Resgate 193) efetuados para a guarnição central do Corpo de Bombeiros de São Paulo - Comunidade Bombeiro (COMBOM)<sup>56</sup>.

**O serviço é constituído por uma coordenação (composta por cinco profissionais da área médica), sediada na Secretaria Estadual de Saúde, além de vinte e oito médicos e 16 enfermeiros que prestam serviços nas guarnições do Corpo de Bombeiros no município de São Paulo. O serviço conta, ainda, com 40 socorristas (bombeiros treinados pela Secretaria Estadual de Saúde, duas vezes ao ano, para prestar primeiros-socorros).**

Os serviços prestados são: atendimento dos casos de urgência; transferência das vítimas para os centros de referência (dez hospitais na grande São Paulo); prestação de primeiros socorros; preenchimento de uma ficha de atendimento; coordenação das equipes de atendimento e transferência intra-hospitalar.

O serviço funciona por meio de três unidades de resgate: Unidade de Resgate, Unidade de Suporte Avançado (serviço de unidade de terapia intensiva - UTI móvel - com presença de equipe constituída por médico e enfermeiro), e Unidade Aérea (helicóptero).

---

<sup>54</sup> Despesa pode ser conceituado como um bem ou serviço consumido direta ou indiretamente para a obtenção de um novo bem ou serviço (portanto, para obtenção de uma receita).

<sup>55</sup> Custo pode ser definido como uma despesa relativa a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços.

O serviço atende 250 chamadas/dia no município de São Paulo, resultando no deslocamento, quando necessário, de uma unidade de resgate comum (ambulância com socorristas) ou de uma unidade de resgate avançada (ambulância/UTI com equipe médica), ou, ainda, de uma unidade aérea.

Os hospitais de referência do serviço são: Hospital das Clínicas; Hospital do Mandaqui; Hospital Heliópolis; Santa Casa de São Paulo; Hospital de Santo Amaro; Hospital Geral de Osasco; Hospital de Guaianazes; Hospital de Ferraz de Vasconcelos e Hospital Santa Marcelina.

As unidades de resgate comum são formadas por várias equipes de socorristas, distribuídas por 20 viaturas (ambulâncias).

As unidades avançadas são formadas por quatro equipes, com quatro médicos plantonistas e quatro enfermeiros, duas viaturas terrestres (sediadas nas guarnições do corpo de bombeiros do Cambuci e Casa Verde) e uma aérea (helicóptero sediado no Campo de Marte).

O custo do serviço pode ser aferido por meio do: gasto com pessoal, viaturas, reposição da frota, medicamentos, materiais e instrumentos utilizados pelas equipes de resgate, além das despesas administrativas do sistema.

A ficha de atendimento pré hospitalar (SAMU/SP) discrimina: local de ocorrência (via pública, domicílio e outro); tipo de ocorrência; dados da vítima (nome, sexo, idade e endereço); problemas apresentados (Parada Cardio Respiratória - P.C.R., coma, choque, convulsão, agitação, alcoolismo, trauma); e hospital transferido.

As ocorrências podem ser ocasionadas por violência intencional e não intencional.

## **1. O Modelo Amostral**

O modelo amostral teve como fonte de dados as fichas do serviço de urgência e a consolidação dos dados constantes das mesmas por um período de um (1) mês.

---

<sup>56</sup> Há ainda outro serviço de urgência no município de São Paulo, coordenado pela Secretaria de Higiene e Saúde da Prefeitura de São Paulo (Resgate 192), porém em processo de desativação.

Em 1997, os chamados que ocasionaram a ida de uma unidade de resgate (UR) foram, em média, 90 por mês. Os que ocasionaram o deslocamento de uma unidade de suporte avançado (USA) foram, em média, 50 por mês. Portanto, os chamados (em torno de 250/mês) ocasionaram o deslocamento de 140 unidades de resgate (ambulâncias)/ mês.

No caso da presente amostra foram registrados e analisados os resgates efetuados pelas USA (s) no mês de novembro de 1997. Escolheu-se o mês de novembro por ser um mês dentro do padrão de normalidade, isto é, fora dos meses de “pico” do serviço (como são os meses de festas e feriados, como dezembro e fevereiro).

**Tabela 1.1**  
Distribuição das Ocorrências por Sexo

OCORRÊNCIAS		SEXO		
		<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>	<i>S/R</i>
Nº	36	29	6	1
%	100	80,5	16,7	2,8

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov.1997

**Tabela 1.2**  
Distribuição das Ocorrências por Idade

OCORRÊNCIAS		IDADE			
		<i>0-15</i>	<i>15-49</i>	<i>50 ou mais</i>	<i>S/R</i>
Nº	36	3	24	3	6
%	100	8,4	66,6	8,4	16,6

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov. 1997

**Tabela 1.3**  
Distribuição das Ocorrências por Local

OCORRÊNCIAS		Local			
		<i>Via Pública</i>	<i>Rodovia(s)</i>	<i>Domicilio</i>	<i>S/R</i>
Nº	36	21	5	9	1

%	100	58,3	13,8	25,1	2,8
---	-----	------	------	------	-----

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov. 1997

**Tabela 1.4**  
Distribuição das Ocorrências por Região

OCORRÊNCIAS		ZONA					Outro	S/R
		<i>Centro</i>	<i>Norte</i>	<i>Leste</i>	<i>Oeste</i>	<i>Sul</i>		
Nº	36	2	3	13	3	7	5	3
%	100	5,6	8,4	36,2	8,3	19,4	13,8	8,3

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov. 1997

**Tabela 1.5**  
Distribuição das Ocorrências por Horário do Acidente

OCORRÊNCIAS		HORÁRIO		S/R
		<i>Noturno</i>	<i>Diurno</i>	
Nº	36	13	7	16
%	100	36,1	19,4	44,4

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov. 1997

**Tabela 1.6**  
Distribuição das Ocorrências por Tipo

OCORRÊNCIAS		TIPOS				
		AGRESSÕES		ACIDENTES DE TRANSPOR TE	TRAUMATISMO E ACIDENTES OUTROS	OUTROS
		FAF	FAB			
Nº	36	3	1	20	2	10
%	100	8,4	2,8	55,6	5,6	27,7

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU – Nov. 1997

**Tabela 1.7**  
Hospital Transferido

HOSPITAL TRANSFERIDO								
OCORRÊNCIA S	XXIII	Hosp Clíni cas	Regional de Osasco	Vila Pente ado	SC	Barr a Fund a	Vila Maria	Mandaqui
36	2	4	1	2	1	1	1	3

OC	V.Nova Cachoeir i-nha	Vergueir o	Jabaquar a	Ermelino Matarazz o	Heliópol is	Lapa	São Paulo	Óbitos
36	1	3	3	2	1	1	3	7

Fonte: Ficha de Atendimento SAMU- Nov.1997

## 2. Aferição das despesas pré-hospitalares

A despesa/mês pré-hospitalar, dispendida pelo Serviço de Atendimento Médico de Urgência, no município de São Paulo, pode ser desagregada por cinco grandes componentes:

- . gasto com materiais, medicamentos e instrumentos (gm);
- . gasto com pessoal (gp);
- . gasto com frota (gf); e
- . despesas administrativas (da)

Utiliza-se o conceito de gasto, no caso de materiais, medicamentos, instrumentos, pessoal e frota, porque implica em sacrifício financeiro, de acordo com o próprio conceito de gasto: sacrifício financeiro que a entidade ou instituição arca para obter um produto ou serviço.

$$\text{Despesa/mês (ph)} = \text{gm} + \text{gp} + \text{gf} + \text{da}$$

Sendo,

$$\text{despesa/mês/vítima} = \text{despesa/mês (ph)} / \text{número total de vítimas}$$

Observe-se, que ao número total de ocorrências deve ser somado o número de vítimas daquela ocorrência ou acidente específico. Pode-se adotar, em média, um parâmetro de quatro vítimas por ocorrência ou acidente.

Como as ocorrências ocasionadas por violência intencional e não intencional representam quase 60% do total de ocorrências ( tabela 3.6), a despesa/total/mês com as vítimas de violência será:



Despesa/mês/vítima violência = 0.60 despesa/ mês/vítima

A seguir são descritos os itens componentes da despesa (total) pré-hospitalar.

## 2.1 Gastos com Materiais, Medicamentos e Instrumentos

Os gastos com materiais, medicamentos e instrumentos são apropriados com base nos registros das quantidades despendidas com cada um dos itens específicos de materiais, medicamentos e instrumentos constantes da ficha do SAMU (Anexo 1).

São registrados pela ficha SAMU: dezenove (19) itens de materiais, vinte e quatro (24) itens de medicamentos e cinquenta e dois (52) itens de instrumentos.

Assim, o gasto com materiais, medicamentos e instrumentos é a soma dos gastos despendidos com cada um desses elementos.

$$\text{Gasto m} = \text{G mat.} + \text{Gmed.} + \text{Ginst.}$$

### 2.1.1. Gasto com materiais

$$\text{Gasto materiais/mês} = q_i \times p_i$$

O gasto com cada item é resultado da multiplicação das quantidades despendidas pelo preço unitário do item. As quantidades utilizadas de cada item são registradas pela ficha SAMU; os preços de cada item foram extraídos da publicação Brasíndice. Cabe assinalar, que os preços publicados pela Brasíndice são referência para as licitações da Secretaria Estadual de Saúde.

A desagregação dos gastos com materiais por itens específicos de materiais utilizados, registrados pela ficha SAMU, consta do Anexo 2.

### 2.1.2. Gasto com medicamentos

$$\text{Gasto medicamentos/mês} = q_i \times p_i$$

Foi utilizado o mesmo procedimento de materiais.

A desagregação dos gastos por itens específicos de medicamentos utilizados, registrados pela ficha SAMU, consta do Anexo 2.

### 2.1.3 Gastos com instrumentos

$$\text{Gasto instrumentos/mês} = q_i \times p_i$$

Foi utilizado o mesmo procedimento de materiais.

A desagregação dos gastos por itens específicos de instrumentos utilizados, registrados pela ficha SAMU, consta do Anexo 2.

## 2.2 Gastos com Pessoal

**Os gastos com pessoal são aferidos pelas horas de trabalho/mês de cada tipo de profissional alocado no sistema.**

**Assim, o gasto total com pessoal é a soma dos gastos dispendidos com cada tipo de profissional.**

**Gasto p = G médico + G enfermeiro + G auxiliar + G motorista + G demais profissionais**

### 2.2.1. Gasto hora médico

Gasto hm/mês = horas/médico (salário/hora/mês)

Gasto hm/mês = 3040 (salário/hora/mês)

Base de cálc.: 28 (número de médicos) x 20 (horas/semana) x 4 (semana/mês) = 2240

5 (número de médicos) x 40 (horas/semana) x 4 (semana/mês) = 800+ 800 = 3040

### 2.2.2. Gasto hora enfermeiro

Gasto he/mês = horas/enfermeiro (salário/hora/mês)

Gasto he/mês = 2880 (salário/hora/mês)

Base de Cálculo: 18 x 40 x 4 = 2880

### 2.2.3 Gasto hora auxiliar

Gasto ha/mês = horas/auxiliar (salário/hora/mês)

Gasto ha/mês = 6400 (salário/hora/mês)

Base de cálculo: 40 x 40 x 4 = 6400

#### 2.2.4 Gasto hora motorista

Gasto hm/mês = hm (salário/hora/mês)  
 Gasto hm/mês = 3520 (salário/hora/mês)  
 Base de Cálculo:  $22 \times 40 \times 4 = 3520$

#### 2.2.5 Gasto hora demais profissionais

Gasto hdp/mês = hdp (salário/hora/mês)  
 Gasto hdp/mês = 800 (salário/hora/mês)  
 Base de cálculo:  $5 \times 40 \times 4 = 800$

### 2.3 Gasto frota

Os gastos com a frota podem ser decompostos em gastos com gasolina e com a reposição da frota.

Gasto viatura/dia = gasto gasolina/dia + despesa (custo) reposição/dia  
 Gasto viatura/mês = gasto viatura/dia x 30

#### 2.3.1 Gasto gasolina/dia

Gasto gasolina/dia = km rodado (km/litro gasolina)  
 Gasto gasolina/mês = gasto gasolina/dia x 30

#### 2.3.2 Despesa reposição

Despesa reposição/dia = p (veículo)/dias de vida útil veículo  
 Despesa reposição/mês = despesa reposição/dia x 30

### 2.4 Despesas Administrativas

#### 2.3.3 Despesas administrativas da Coordenação (telefone/material de consumo/água/luz e aluguel)

Base de cálculo : Divide-se a despesa da sede central da Secretaria Estadual de Saúde/mês, com esses itens, pelo metro quadrado de área ocupada pela sede central da Secretaria Estadual de Saúde.

Despesa Adm. SAMU = metro quadrado área ocupada pelo SAMU x despesa administrativa por metro quadrado da sede central da Secretaria Estadual de Saúde

### **3. Receitas Hospitalares**

No caso da aferição dos custos hospitalares optou-se por trabalhar com as receitas recebidas pelo hospital com o tratamento das vítimas selecionadas.

#### **3.1 Receita aferida com vítima violência intencional (ferimento por arma de fogo)**

AIH (Fatura de Autorização de internação hospitalar) faturada pelo hospital com os procedimentos realizados com o paciente vítima de ferimento por arma de fogo.

#### **3.2 Receita aferida com vítima violência não intencional (acidente de trânsito)**

AIH (Fatura de Autorização de internação hospitalar) faturada pelo hospital com os procedimentos realizados com o paciente vítima de ferimento por acidente de trânsito.

### **Considerações finais**

O trabalho utilizou o conceito de violência definido pela Organização Panamericana de Saúde (BOBADILLA, CÁRDENAS, COUTTOLENC, GUERRERO & REMENYI, 1995): uso da força física com intenção de produzir a outro ou a si mesmo uma lesão. Quanto aos tipos de lesão, adotou-se a classificação, também proposta pela OPAS, que distingue dois tipos: intencionais e não intencionais.

Foram elencadas como fontes de informações para a aferição desses tipos de lesão as mesmas indicadas pela OPAS: altas hospitalares, consultas de urgência, serviços de urgência, serviços médico-legais, serviços de reabilitação e registros da polícia e de trânsito.

Optou-se por trabalhar com as informações registradas pelo serviço de urgência do estado de São Paulo, por considerar que somente por meio desses registros pode-se aferir os gastos com as vítimas de violências.

Da mesma forma, a mencionada pesquisa realizada pelo Fiocruz em 1997 centrou-se nas ocorrências registradas pelos serviços de emergência de dois hospitais do Rio Janeiro (Miguel Couto e Salgado Filho). Entretanto, a metodologia proposta nesse trabalho não contempla os custos pré-hospitalares (diretos e indiretos).

A opção do presente projeto foi a de verificar os registros do sistema de urgência e emergência do estado e suas interfaces com os serviços de saúde públicos, no sentido de aferir custos pré-hospitalares (totais) e hospitalares (selecionados).

Além disso, buscou-se oferecer uma amostra das informações constantes desses registros, para determinação do perfil das vítimas (idade e sexo), local e região geográfica da ocorrência, hora da ocorrência, tipo de ocorrência (lesões intencionais e não intencionais) e serviço de referência (hospital transferido).

Essas informações podem ser extraídas, também, diretamente dos serviços de emergência dos hospitais, porém, é preferível analisar primeiramente os dados do serviço de urgência e, depois, acompanhar o seguimento hospitalar da ocorrência, como forma de sistematizar todas as atividades pertinentes ao funcionamento do sistema de urgência. Isto é, analisa-se o sistema de urgência, como um todo e, com base em suas atividades, aferem-se os custos.

Obviamente não se desconhece que o sistema não contempla o atendimento a todas as vítimas de violência, pois muitas dessas ou não são resgatadas por esse serviço, deslocando-se por outros meios, ou falecem, em decorrência da não transferência para um serviço especializado<sup>57</sup>.

Os custos, por sua vez, podem ser subdivididos em: diretos com atenção aos lesionados, pessoais e do local, legais, perda de renda e perda material. Ou ainda, aferidos pela forma de: prevenção, reabilitação, assistência, legais e intangíveis.

Os custos de assistência são apropriados pelos custos diretos institucionais, isto é, custos registrados pelas instituições ou pelo protocolo de tratamento ou intervenção médica *standartizada*. Os custos registrados pelas instituições podem ser subdivididos em diretos e indiretos.

O presente trabalho optou por trabalhar com os custos de assistência registrados pelo serviço de urgência do estado. Para isso, os custos pré-hospitalares foram subdivididos nas seguintes categorias de despesa e gasto

---

<sup>57</sup> Posteriormente seria necessário aferir a porcentagem das vítimas transferidas pelo serviço de urgência do estado sobre o total de ocorrências de violência no município de São Paulo, isto é, a representatividade dessa porta de entrada.

(dispendido pelo serviço de urgência): gastos com materiais, medicamentos e instrumentos (utilizados pelas viaturas de resgate); gastos com pessoal (utilizados pelo sistema); gastos com frota e despesas administrativas do serviço.

No caso dos custos hospitalares, optou-se por aferi-los com base na receita apropriada pelo hospital com o tratamento de dois casos selecionados (intervenção médica *standartizada*), ou seja, com base no pagamento por procedimentos (efetuados para o tratamento das vítimas selecionadas) pelo sistema de AIH (Autorização de Internação Hospitalar).

Dessa forma, obtém custos pré-hospitalares totais para o município de São Paulo e custos selecionados por tipo de caso.

**Parte II**

**Custos da Violência no Setor Jurídico**

## *Introdução*

Um dos grandes obstáculos para o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo dos custos jurídicos da violência no Brasil é a reduzida produção contínua de dados primários de qualidade e compatíveis pelos órgãos diretamente envolvidos, tanto no sistema Judiciário –zeloso da manutenção de sigilo sobre seus salários e carreiras, bem como sobre sua produtividade –, como nas Secretarias de Segurança e de Assuntos Penitenciários, no caso de São Paulo.

Essas limitações impossibilitam, de imediato, a elaboração de uma metodologia abrangente e sofisticada para cálculo desses custos, bem como a transposição instantânea de metodologias desenvolvidas em países com estatísticas adequadamente elaboradas. Estas metodologias internacionais são um importante referencial, mas requerem uma pesada adaptação às carências da realidade nacional.

No tocante ao Judiciário, por exemplo, não se dispõe, até o momento, de dados relativos à correlação entre funcionários e números de processos penais. Funcionários pouco treinados e condições de trabalho precárias, além de motivações corporativistas, também dificultam uma produção adequada de informações, tanto no Judiciário como nas Polícias e nos presídios. A população mesma contribui para que as estatísticas sobre violência estejam subestimadas, uma vez que parte das ocorrências não é registrada em órgãos competentes, por descaso, por medo de represálias, por descrédito na eficiência policial e da Justiça.

A esses fatores negativos somou-se um exíguo cronograma de trabalho, pressionando por simplificação de procedimentos e redução de ambições. Nesse sentido, desde logo acataram-se as seguintes sugestões do documento *Medicion de los Costos de la Violencia* (BOBADILLA, CÁRDENAS, COUTTOLENC, GUERRERO & REMENYI, 1995), dedicado à América Latina e ao Caribe:

- que não se pretenda obter um sistema exaustivo de informações para cálculo dos custos da violência;



- que se concentre em variáveis relacionadas com custos materiais, sem ignorar os custos psicológicos, mas deixando-os para uma fase posterior;
- que se utilizem fontes produtoras já existentes (Polícia, Secretaria da Fazenda etc.);
- que se escolham apenas variáveis de credibilidade;
- que se escolham apenas variáveis que possam ser coletadas da mesma forma por um longo período de tempo;
- que se escolham variáveis acessíveis;
- que se escolham variáveis que tenham utilidade e significado específico para os usuários da metodologia;
- que se considere como usuários preferenciais órgãos que tomam decisões em políticas públicas, bem como estratos sociais que atuam em e/ou suportam tais políticas.
- que se opte por custos que possam ser mensurados monetariamente, nas primeiras fases de avaliação.

Com base nesses parâmetros, a metodologia desenvolvida nesta etapa optou por empregar somente dados imediatamente disponíveis e razoavelmente confiáveis, ou seja, restringiu-se à obtenção de custos/gastos institucionais simplificados referentes ao Inquérito Policial, ao andamento do processo jurídico em 1ª instância e ao cumprimento da pena. E em sua implementação exploratória inicial focalizará uma categoria de crime que já tenha sido previamente analisada, de maneira a apresentar quantificações sobre morosidade e recursos humanos envolvidos no processo.

Por conseqüência, este estudo concentra-se no **custo aprisionamento** – que atribui cifras conforme o montante monetário em jogo por ocorrência criminal, abrangendo o período que vai da abertura do Inquérito Policial à 1ª sentença dada no processo resultante, e envolvendo custos da Secretaria de Segurança e do Judiciário (Ministério Público e Tribunal de Justiça) –; e o **custo do preso** no sistema penitenciário vigente, conforme a pena média sentenciada por ocorrência, considerando os processos analisados como amostra e os gastos da Secretaria da Administração Penitenciária.

O cálculo desses custos se apoia exclusivamente em dados financeiros regularmente divulgados por órgãos públicos estaduais (Secretarias da Segurança Pública e de Assuntos Penitenciários; Ministério Público e Tribunal de Justiça),

empregando as **informações da forma como estão disponíveis nessas instituições do Executivo Estadual e do Judiciário**, ou seja, entre outras coisas, sem fazer distinção entre gasto e estimativa de custo, às vezes sem uma compatibilização sofisticada entre os dados empregados no cálculo.

Para o custo aprisionamento, deve-se ter em mente que cada tipo de ocorrência costuma ter um custo médio diverso, pois apresenta diferentes percursos na Polícia e no Judiciário. Assim, o cálculo do custo de um só tipo de ocorrência é pouco significativo, e pressiona por cálculos que abranjam um leque maior de crimes. Nossa primeira incursão exploratória calculará o custo aprisionamento de casos de linchamento, pois esta categoria de homicídio doloso já foi adequadamente trabalhada pelo NEV, como se verá a seguir.

Tendo essas ocorrências como referência, procedeu-se ao desenho do fluxograma percorrido pelos processos criminais na Polícia e no Judiciário, para poder efetivar as quantificações pertinentes. Elas serão cruzadas, a seguir, com dados financeiros divulgados no *Balanço Geral do Estado*, para se obter os custos/gastos envolvidos. Por consequência, foi preciso trabalhar com a agregação de dados consagrada pelo *Balanço*.

## 1. Seleção dos Casos

O desenvolvimento da metodologia para medição dos custos da violência no tocante ao Judiciário inclui setores da Segurança Pública responsáveis pelo Inquérito Policial e sistema carcerário, além das instâncias do judiciário encarregadas do encaminhamento dos processos penais.

Para a formulação desta metodologia, optou-se por trabalhar com os dados primários processuais analisados pelo Núcleo de Estudos da Violência referentes a crimes dolosos contra a vida. A seleção e análise destes casos integra o projeto “Continuidade Autoritária e Construção da Democracia”, em andamento desde 1994. Trata-se de 28 processos referentes a linchamentos, homicídios cometidos por policiais e outros agentes do Estado e atuação de grupos de extermínio contra crianças, adolescentes e adultos, durante os anos 80, no estado de São Paulo.

A escolha desta modalidade de ação permite avaliar os custos dos processos tanto na Justiça Civil como na Justiça Militar. Além disso, tratando-se de casos de difícil definição de autoria e que freqüentemente contam com a

participação de entidades da sociedade civil (corporações profissionais, organizações não governamentais, mídia), permitem verificar o encaminhamento de processos complexos, possibilitando analisar o vários prazos e o tipo de encaminhamento das diferentes instâncias.

O período selecionado para observação foi o da década de 80 por se entender que casos ocorridos nesta época já teriam, possivelmente, passado por todas as etapas policiais e judiciais, o que permitiria a avaliação adequada do tempo transcorrido em cada etapa e, conseqüentemente, dos gastos dispendidos.

A seleção destes 28 processos seguiu as seguintes etapas.

#### 1) Extenso levantamento na imprensa periódica nacional

Foram consultados os arquivos dos seguintes periódicos: *Folha de S. Paulo* (1985-89), *O Globo* (1980-90), *Notícias Populares* (1980-1989, acompanhamento diário), *O Estado de S. Paulo* (1980-89, indexador violência policial) e o *Jornal do Brasil* (1980-90). Os dados extraídos da imprensa foram classificados, segundo os casos se referissem a mortes e maus tratos praticados pela polícia e outros agentes do Estado e assassinato de crianças, adolescentes e adultos por grupos de extermínio ou linchamentos e homicídios no contexto rural.

O pressuposto é que os casos que atraíram a atenção dos jornais são casos que expressam maior preocupação dos cidadãos, em especial porque envolvem a ação de instituições como a polícia e a justiça, consideradas instrumentos fundamentais de preservação da ordem pública. Supõe-se, por conseguinte, que estes casos manifestariam maior potencial de resolução em relação à eficiência que se espera destas instituições.

A fonte imprensa foi privilegiada porque ainda é a fonte mais acessível para esta identificação<sup>58</sup>. Mesmo se levarmos em conta o baixo índice de leitores de jornais, a imprensa é um dos meios de comunicação de maior

---

<sup>58</sup> A consulta às fontes oficiais - ou seja, a registros policiais e judiciais - não permite distinguir, entre os casos de homicídios dolosos, aqueles que compreendem o universo empírico de investigação. Devido à forma como esses registros se encontram organizados, seria necessário levantar todos os registros oficiais relativos a essas ocorrências para identificar mortes provocadas pela violência policial, pelos linchamentos, pelos grupos de extermínio e pelos

credibilidade pública, razão porque, com freqüência, é utilizada como fonte primária por outros meios, tais como o rádio e a televisão. Casos que repercutiram na imprensa têm maior probabilidade de terem sido tratados por outros meios de comunicação que atingem uma parcela maior da sociedade.

## 2) Identificação dos casos passíveis de reconstrução

No período selecionado para observação (1980-1989), foram identificadas aproximadamente 6000 notícias de violação de direitos humanos, nas modalidades consideradas, em todo o país. Este universo compreende, em verdade, 3475 casos ocorridos no país em seu conjunto, noticiados pelas fontes consultadas. Cada caso permitiu a constituição de um *dossier*, o qual contém todas as notícias veiculadas em distintos períodos e por variados veículos de imprensa.

Para que a reconstrução de casos fosse possível, impunha-se trabalhar com aqueles que dispusessem de informações indicativas da instrução do inquérito policial ou do processo penal, sem o que seria inviável a localização dessa documentação. A ausência desta informação nas notícias veiculadas pela imprensa observada não significa necessariamente que não tenham sido instaurados procedimentos de investigação policial ou procedimentos penais. No entanto, trabalhamos com a hipótese de que, quando essas informações existem, elas traduzem o interesse da imprensa e, quiçá, da opinião pública no desdobramento do caso de violação de direitos humanos. Portanto, com base nesta primeira definição de alcance geográfico, os critérios de seleção foram o da repercussão do caso na imprensa, medido pela quantidade de notícias veiculadas em distintos periódicos e pela permanência por certo período de tempo no noticiário, e a identificação de feitos policiais e judiciais.

Seguiu-se leitura de todo o material disponível. Percebeu-se extrema falta de uniformidade na existência ou não das informações necessárias à identificação desses feitos. Disto resultou a necessidade de estabelecer-se um sistema de “crivos”, classificando os casos de violação de direitos humanos, ocorridos no Brasil, em três e sucessivas categorias: casos de repercussão, casos interessantes e casos muito interessantes.

---

litígios rurais. Ademais, sabe-se que mesmo esses registros oficiais (policiais e judiciais)

Os casos "de repercussão" compreendiam todos aqueles que preenchiam o primeiro requisito acima indicado, isto é, maior presença ou exposição à mídia. Em seguida, aplicou-se um segundo crivo. Ele compreendeu casos que trouxessem alguma informação sobre intervenção policial ou judicial e a identificação de algum dos agressores, uma vez que somente com esta identificação seria possível localizar o correspondente inquérito policial ou processo judicial. Compreendem os casos "interessantes".

Finalmente, entre estes, foi preciso ainda recorrer a um terceiro crivo. Consideraram-se aqueles casos que, além de preencherem os requisitos anteriormente mencionados, dispunham de informações a propósito da intervenção da sociedade civil organizada, pelos movimentos de defesa dos direitos humanos, ou da intervenção de populares, não raro aprovando a violência contra suspeitos de haverem cometido crimes. Compreendem os casos "muito interessantes".

O resultado desse trabalho possibilitou a identificação de 72 casos "muito interessantes", ocorridos no Estado de São Paulo.

**Quadro 1**

Distribuição dos casos segundo o tipo de violação  
São Paulo, 1980-1989

<b>Violações</b>	<b>Totais dos casos</b>	<b>Repercussão</b>	<b>Interessantes</b>	<b>Muito interessantes</b>
Viol. Policial	1683	537	292	16
G. Extermínio	184	77	62	30
Linchamentos	188	42	29	9
Viol. Crian/Adol	322	103	64	17
<b>Total</b>	<b>2369</b>	<b>759</b>	<b>447</b>	<b>72</b>

Fonte: Banco de Dados da Imprensa (NEV/USP)

### 3) Coleta do material empírico

**Esta etapa consistiu na localização dos respectivos inquéritos policiais e conseqüente identificação dos processos penais (número, instância de trâmite processual, arquivamento etc.), tanto no âmbito da Justiça Civil (em níveis estadual e federal) quanto no âmbito da justiça militar. Em seguida, procedeu-se à reprodução das peças que compõem os autos, organização e classificação do material documental em pastas e arquivos para manuseio.**

**Dentre os 72 casos selecionados, foi possível a recuperação da documentação judicial para 28. São estes que constituem o universo empírico da análise. E a análise do andamento dos casos nos sistemas policial e judiciário, que possibilita a análise dos custos iniciou-se com dez casos de linchamento (Anexo 3).**

### 4) Leitura dos prazos e das formalidades no andamento dos processos penais

**Observou-se passo a passo o andamento dos inquéritos e processos, objetivando perceber como é o levantamento das provas, que tipo de provas são coletadas com mais freqüência.**

**Para cada inquérito ou processo foi feito um quadro com a cronologia dos procedimentos. Nesse quadro foi anotado o procedimento e a data da sua realização. Quando eram feitas solicitações a outros**

**órgãos (Instituto Médico Legal, Instituto de Criminalística) ou a outros agentes (o promotor solicita ao delegado, o delegado aos investigadores) foram anotadas a data do pedido e a data da realização da providência, a fim de contabilizar o tempo gasto para o cumprimento das providências solicitadas.**

**Com base na elaboração desses quadros com os procedimentos e suas datas foi possível observar algumas constâncias nos processos. Isso chamou a atenção para a observação de alguns intervalos como**

- **tempo de duração dos inquéritos;**
  - **tempo para a anexação aos autos dos exames técnicos;**
- **a quantidade de pedidos de dilação de prazo durante o inquérito;**
  - **períodos de tempo em que nenhuma providência é realizada;**
- **tempo entre o oferecimento da denúncia pelo promotor público e o interrogatório do réu;**
  - **tempo gasto por promotores, juízes e advogados para suas manifestações;**
    - **duração da instrução criminal;**
  - **tempo gasto com interrupções provocadas pelo aguardo do cumprimento das solicitações (como exemplo localização de testemunhas, de réus, certidões oficiais, levantamento de provas);**
- **tempo gasto com substituições de agentes, principalmente os defensores;**
- **tempo gasto com as providências ordinárias do rito processual: abertura do inquérito, conclusão do inquérito, denúncia, recebimento da denúncia, interrogatório, oitiva de testemunhas, defesa prévia, alegações finais, pronúncia, libelo e contra-libelo acusatório e julgamento pelo júri;**
  - **duração total do processo.**

De posse das informações contidas nesses quadros foi possível redigir um relato de cada caso do ponto de vista das providências oficiais. O que se constatou foi uma diferença grande entre os prazos legais previstos pelo Código de Processo Penal para cumprimento das etapas do processo e os prazos reais encontrados nos casos analisados.

## **2. Alguns Conceitos Básicos**

Embora se tenha evitado uma maior complexidade metodológica e rigidez de conceitos, é preciso não esquecer que existem distinções clássicas, em função das quais custo, gasto e preço são indicadores diversos. Custo corresponde ao *valor* dos insumos utilizados para produzir um bem ou serviço.

Estes insumos incluem recursos humanos, físicos (equipamentos, materiais, obras etc.) e financeiros. Os insumos podem ser adquiridos ou não (por exemplo, cedidos ou transferidos). Custo standard é aquele em que se incorre para produzir um bem ou serviço sob condições consideradas “normais” ou “ideais” (BOBADILLA, CÁRDENAS, COUTTOLENC, GUERRERO & REMENYI, 1995: 6), sempre considerando a *meta* escolhida para efetuar o cálculo. Deve-se sempre diferenciar custos fixos dos variáveis.

Gasto corresponde ao *desembolso* efetuado na aquisição dos insumos e implica necessariamente pagamento, em geral monetário. Preço é o *valor* pelo qual um bem ou serviço é *transacionado no mercado*, o valor acordado entre compradores e vendedores; geralmente resulta de interação da oferta com a demanda.

Como já foi dito, entretanto, o presente trabalho emprega os dados da forma como pode obtê-los, como custo ou como gasto. Procura-se sempre assinalar qual o tipo de dado que está sendo utilizado.

Quando se empregar como fonte os gastos divulgados pelo *Balanço Geral do Estado*, as informações estarão agrupadas por *centros de responsabilidades* (LEONE, 1997). Desta forma, tenta-se obter custos por componentes de uma organização e/ou processo.

Ao se quantificar a morosidade dos processos, adota-se, sempre que possível, a distinção entre tempo útil e tempo morto: sendo tempo útil o despendido com providências que concorrem para o andamento e desfecho do processo, adotadas e realizadas no curso de um tempo regularmente determinado. O tempo útil também pode ser dividido em com e sem providências, dentro do prazo legalmente estabelecido. Tempo morto é aquele em que o processo fica retido além do tempo regulamentar, em qualquer setor do sistema de justiça criminal, em mãos de qualquer um dos operadores técnicos e não técnicos de direito, ou o tempo que os documentos ficam parados, para serem transferidos entre órgãos ou setores.

### 3. Os Órgãos Envolvidos

Consideraram-se os órgãos acionados a partir da instauração do Inquérito Policial resultante da ocorrência, até a decretação da 1º sentença. Isto quer



dizer, por exemplo, que no tocante à Polícia observa-se apenas a Polícia Civil, já que a Polícia Militar é encarregada do policiamento preventivo.

São os seguintes os órgãos considerados:

#### 1. Tribunal de Justiça

Distribui Justiça, o que abrange a tramitação dos processos judiciais (em 1ª e 2ª instâncias) por meio de suas câmaras, varas e seus respectivos escritórios, desde a 1ª fase até o final do julgamento.

Tem as atribuições de:

- Processar e julgar originalmente ações penais comuns;
- Proceder a ações rescisórias de seus julgados e a revisões criminais nos processos de sua competência.

#### 2. Secretaria da Segurança Pública

Planeja e executa o policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

2.1. Policiamento Civil: pratica ações relacionadas à apuração de infrações penais e identificação de seus autores, mediante elaboração de inquéritos. Também atende a despesas com alimentação, assistência médica e farmacêutica dos presos em custódia nos estabelecimentos sob a administração da Delegacia Geral de Polícia.

#### 3. Ministério Público

Defende a ordem jurídica, os interesses sociais e individuais indisponíveis. Fiscaliza os estabelecimentos prisionais.

#### 4. Secretaria da Administração Penitenciária

Por meio da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários (COESPE), organiza, administra, coordena, inspeciona e fiscaliza os estabelecimentos penais; classifica os condenados; adentra profissionalmente os sentenciados e oferece-lhes trabalho remunerado; supervisiona a assistência aos egressos; emite pareceres sobre livramento condicional, indulto, comutação de penas; assiste a famílias de sentenciados.

Deve proporcionar reabilitação, educação, higiene, segurança, assistência médica e odontológica aos presos das unidades prisionais do sistema, inclusive com a aquisição de material de limpeza, cama e banho, e higiene, bem como efetivando transporte dos presos. Fornece alimentação e assistência farmacêutica aos detentos.

Também efetua controle e prevenção de doenças infecto-contagiosas, por intermédio do departamento de saúde do sistema, e fornece kits de medicamentos às cadeias com presos que aguardam vagas no mesmo.

Produz bens de natureza industrial nas oficinas de trabalho de unidades prisionais da rede da COESPE, bem como os de natureza agropecuária, realizados por duas unidades penais agrícolas.

Presta assistência social a egressos e seus familiares, da liberação até a colocação no mercado de trabalho.

Efetua serviços nas áreas administrativa e financeira e dá suporte na execução dos serviços de segurança e disciplina das unidades prisionais. Conserva os imóveis e as instalações das unidades prisionais e da sede da Coordenadoria, além de manter em funcionamento a frota de veículos da mesma, que serve, inclusive, para transportar presos transferidos ou removidos entre presídios.

Mediante a Fundação Professor Dr. Manoel Pedro Pimentel –FUNAP, contribui para a recuperação social do preso, adestrando-o profissionalmente e oferecendo-lhe oportunidade de trabalho remunerado. Dá assistência jurídica aos presos carentes das penitenciárias, cadeias e distritos.

#### 4. Dados processuais disponíveis

São os seguintes os dados processuais considerados nesta etapa do estudo, para uma incursão exploratória:

**Quadro 2**  
Linchamentos Analisados pelo NEV  
Estado de São Paulo, 1980-89

Local	Ano
Campinas	85

Carapicuíba	84
Itapeirica da Serra	84
Jardim Miriam(*)	82
Jardim Noronha(*)	84
Lapa(*)	81
Mauá	89
Osasco	88
Praça da Sé(*)	84
Ribeirão Pires	82

**Fonte:** Poder Judiciário, Inquéritos Policiais e Ações Penais Pesquisa NEV/USP, 1993-98.

**Nota:** (\*) Distritos da Capital

Esses casos de linchamento permitiram as seguintes quantificações:

### Quadro 3

Número de agentes que atuaram em cada processo, com o tempo gasto total  
Linchamentos em São Paulo, 1980-89

Caso/ com dilações	Delegados	Promotores	Juízes	TempoTotal Gasto (meses)
Campinas	7	9	9	120,33
Carapicuíba	4	13	5	91,30
Itapeirica da Serra	2	15	11	92,28
Jardim Miriam	6	5	2	20,40
Jardim Noronha	3	2	3	22,52
Lapa	7	10	10	101,41
Mauá	1	7	6	68,48
Osasco	2	3	1	11,29
Praça da Sé	3	7	14	61,11
Ribeirão Pires	5	9	10	100,34

**Fonte:** Poder Judiciário, Inquéritos Policiais e Ações Penais Pesquisa NEV/USP, 1993-98.

Observação: Nos casos de linchamento considerados, a morosidade necessária foi de 52,36 meses, para uma morosidade ideal de 10,16 meses.

Ao se proceder ao cálculo de custos de todos os tipos de ocorrências criminais que efetivamente caracterizam a violência urbana paulista, será necessário obter quantificações similares para uma amostra definida de cada uma das categorias consideradas.

## 5. Dados Públicos Disponíveis de Imediato

Como qualquer incursão exploratória está intimamente vinculada à disponibilidade de dados, o primeiro passo é conhecer a oferta de informações

nos principais órgãos envolvidos --nos quais, como já foi mencionado, costuma haver dificuldade para obter dados com os níveis de agregação desejáveis e imediatamente compatíveis entre si. Nem sempre estão acessíveis para o ano corrente, às vezes não se conseguem dois dados para o mesmo período (de mês ou ano); freqüentemente alguns detalhamentos estatísticos mais sofisticados são realizados só esporadicamente, respondendo a acontecimentos conjunturais --como os cálculos detalhados apresentados sobre a área de Segurança Pública do Estado, publicados no *Diário Oficial* em função de crise que afetou o setor em 1997. A imprensa também funciona como fonte para dados pontuais, mas igualmente em decorrência de algum fato especial.

Pelo último *Balanço Geral do Estado* publicado (em 1997), são os seguintes os valores despendidos, com relação aos órgãos inseridos no fluxograma, considerando-se **apenas recursos de custeio** --deixando de lado, neste momento, os investimentos de capital<sup>59</sup>:

5.1. Com relação ao **Tribunal de Justiça**, cujas despesas totais correspondem a 5,05% da despesa autorizada de todo o governo do Estado (1996), tem-se os seguintes valores:

Para avaliar ao tempo despendido por cada juiz em um processo, as dificuldades são enormes. No caso do Tribunal de Alçada Criminal, entidade que se situa fora de nosso escopo de estudo, cada juiz é relator de 14 apelações semanais, e revisor de quatro. Para a os juizes de Primeira Instância, entretanto, não existe uma divisão quantitativa preestabelecida, e os encargos de cada um dependem do movimento de processos em cada comarca ou vara, além do juiz também assumir encargos administrativos em alguns fóruns. Segundo dados da Justiça Estadual (*Folha de S. Paulo*, 15/12/97), um juiz dá uma média de 150 sentenças por mês.

#### **Quadro 4**

Processos Entrados e Julgados na Justiça Criminal  
Brasil e Estado de São Paulo, 1º Trimestre de 1991

---

<sup>59</sup> Havendo um nível mínimo de ocorrências, Polícia e Judiciário já fazem investimentos básicos em DPs e Fóruns, pois são duas instituições que o Estado sempre deve manter em funcionamento; por isso é complicado calcular, em um primeiro momento, os níveis de investimentos que resultam de incrementos de violência.

Região	Nº de casos			Média de casos Mensal		
	Entrados	Julgados	Resíduo	Entrados	Julgados	Resíduo
<b>São Paulo</b>	124.289	58.837 47,33%	65.452 52,67	41.430	19.612	21.817
<b>Brasil</b>	227.289	97.869 43,05%	129.420 56,95	75.763	32.623	43.140

Fonte: Supremo Tribunal Federal. Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, elaboração da autora.

5.2. No tocante ao **Ministério Público**, cujas despesas totais correspondem a 1,33% da despesa autorizada do governo do Estado (1996), pode-se obter de imediato as seguintes informações:

O Ministério Público possui 1.398 promotores e 203 procuradores atuando (*Folha de S. Paulo*, 15/2/98). Os salários dos promotores são equiparados aos de juiz, de maneira que se podem supor, neste patamar de carreira, custos similares de recursos humanos no Tribunal e no MP, divergindo apenas no tempo de atuação de cada um desses profissionais no processo. O promotor interfere por mais tempo, já que cabe a ele fazer a Denúncia, uma vez recebido o Inquérito Policial --em cuja qualidade o promotor também interfere, solicitando da Polícia o que se fizer necessário a mais, para adequá-lo às exigências da legislação. O Ministério Público tem menos gastos de custeio e com funcionários em atividades de apoio que o Tribunal de Justiça, porque cabe a este último administrar os locais de julgamento (Fóruns). Por conseqüência, os promotores representam 29,3% da folha de pessoal, e os juizes 4,7%.

Não foi possível obter, de imediato, dados sobre o número dos demais funcionários do MP, além dos promotores, o que dificulta, no momento, um cálculo mais preciso dos custos de um processo neste órgão – que dever-se-á efetivar por aproximação, reduzindo-se do total de gastos com pessoa os gastos com promotores, calculados com base no salário médio de 1997 e do número total destes. O salário médio adotado, como já foi assinalado, é o equiparado ao de juizes no mesmo período.

5.3. Quanto à **Secretaria da Segurança**, depois de Secretaria da Educação (11,25%), é a pasta com mais despesa autorizada (6,34%) no governo de S. Paulo, em 1996. Em Despesas Correntes, a Delegacia Geral de Polícia (a Polícia Civil) apresentou os seguintes gastos:

**Quadro 5**

Secretaria de Segurança Pública do Estado de S. Paulo/  
 Coordenadoria Geral de Polícia  
 Despesas Correntes (em R\$)  
 1996

Especificação	<u>Valores</u>		%
	Anuais	Mensais	
Pessoal e Encargos	575.954.792, 85	47.996.232,7 4 <i>nível universitário 7.103.442,00 operacionais 40.892.790,7 4</i>	82,0
Outras Despesas Correntes	127.251.359, 09	10.604.279,9 2	18,0
<b>TOTAL</b>	<b>703.206.151, 94</b>	<b>58.600.512,6 6</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado, *Diário Oficial* de 10/05/1997. O cálculo de pessoal universitário e demais funcionários apoiou-se em porcentagens divulgadas no *Diário Oficial do Estado* de 24 de julho de 1997.  
 Observação: Segundo esses dados do Balanço Geral do Estado, o salário médio a nível universitário é de R\$ 1.494,52, sendo de R\$ 1.427,80 para os funcionários operacionais.

Sobre os recursos humanos da **Polícia Civil** do Estado de S. Paulo, obteve-se ainda os seguintes valores, que nem sempre coincidem com os valores salariais resultantes do Balanço Geral do Estado:

**Quadro 6**

Polícia Civil do Estado: Gastos com Recursos Humanos (em R\$)  
Estado de Paulo  
Folha de Maio de 1997

Polícia Civil	Pessoal Ativo		Pessoal Inativo		Total	
	Nº (%)	Valores em 1.000 R\$ (%)	Nº. (%)	Valores em 1.000 R\$ (%)	Nº (%)	Valores em 1.000 R\$ (%)
Nível	4.753	17.379,20	1.472	7.319,50	6.025	24.698,70
Universitário(*)	14,23	35,04	19,43	46,47	14,78	37,80
Operacionais	28.640	32.213,10	6.105	8.431,20	34.74	40.644,30
	85,77	64,96	80,57	53,53	5	62,20
					85,22	
Total	33.393	49.592,30	7.577	15.750,70	40.770	65.343,00

Fonte: *Diário Oficial do Estado*, 24 de julho de 1997.

Nota: (\*) Delegados, médicos legistas, peritos criminais.

Observação: Comparando os dados de maio de 1977 com os do **Balanco Geral do Estado** de 1996, verifica-se um acréscimo nos gastos mensais com pessoal.

**Quadro 7**

Tabela Média de Salários Básicos da Polícia Civil (em R\$)  
Estado de S. Paulo  
Julho de 1997

CARGO	VALORES
Delegado de Polícia Especial	<b>3.700,12</b>
Delegado de Polícia de 2ª Classe/ Perito Criminal/ Médico Legista	<b>3.189,30</b>
Delegado de Polícia 4ª Classe	<b>2.641,98</b>
Investigador/ Escrivão de 3ª Classe	<b>1.131,54</b>
Fotógrafo/ Auxiliar de Necrologia/ Desenhista Técnico etc	<b>941,59</b>
Agente Policial/ Agente Penitenciário/ Carcereiro 4ª Classe	<b>849,80</b>
Carcereiro 5ª Classe	<b>713,18</b>

Fonte: *Diário Oficial do Estado*, 24 de julho de 1997.

Observações: Os valores incluem salário base+ RETP+ Auxílio Alimentação + Auxílio Insalubridade (todos os valores referenciados para maio de 1997).

**Quadro 8**

Movimento de Ocorrências em uma amostra(\*) de DPS

Estado de S. Paulo

Janeiro a Setembro de 1997

Nº do DP	Delegacia	Casos		% de Resolução
		Registrados	Resolvidos	
19	Vila Maria	2.111	00	000
8	Brás	2.044	00	000
41	Vila Rica	1.914	00	000
56	Vila Prudente	1.661	00	000
38	Vila Amália	1.507	00	000
45	Vila Brasilândia	932	00	000
81	Belém	648	00	000
35	Vila Guarani	4.010	1	0,02
91	Ceasa	1.973	1	0,05
9	Carandirú	2.839	6	0,21
54	Cid.Tiradentes	1.076	262	24,35
66	Vila Aricanduva	1.386	216	15,58
103	Itaquera II	1.097	169	15,41
44	Guaianazes	1.002	138	13,77
59	Teotônio Vilela	2.050	244	11,90
25	Parelheiros	619	61	9,85
18	Alto da Moóca	1.358	100	7,36
4	Consolação	4.062	274	6,75
37	Campo Limpo	2.036	131	6,43
63	Parque Bristol	800	50	6,25
	Botucatu	2.397	2.069	86,32
	Fernandópolis	1.371	930	67,83
	Araçatuba	4.137	2.128	51,44
	São José do Rio Preto	4.880	2.484	50,90
	Presidente Prudente	3.736	1.615	43,23
	<b>Total</b>	<b>51.646</b>	<b>10.879</b>	
	<b>Média</b>	<b>2.066</b>	<b>435</b>	

Fonte: Secretaria da Segurança Pública, in *Folha de S. Paulo*, 19/12/97, pág.C4.

Nota (\*): A amostra inclui os dez melhores e os dez piores DP's da Capital, em termos de resolução de ocorrências, bem como o cinco melhores do Interior. Somam 51.646 casos registrados, com 435 casos resolvidos.



**Quadro 9**

Movimento de Ocorrências Criminais, por tipo  
Em Dois Distritos Policiais do Centro da Capital  
Janeiro e Fevereiro de 1997

Ocorrências	1º DP/ Sé		3º DP Santa Ifigênia	
	Janeiro	Fevereiro	Janeiro	Fevereiro
Homicídios	6	3	1	3
Furtos	329	316	387	276
Roubos	205	135	170	115
Furto	37	23	43	14
Roubo de Veículos				
<b>TOTAL</b>	<b>577</b>	<b>477</b>	<b>601</b>	<b>408</b>

Fonte: Secretaria da Segurança Pública, in *Folha de S. Paulo*, 18/3/97, pág.3/3.

**Quadro 10**

Nº de Ocorrências Criminais  
Grande S. Paulo , 1996-97

Ocorrências	Capital		Resto da Grande S. Paulo		Total GSP			Capital Mensal	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	%97	Dez/96	Dez/97
Hom. Dolosos	7.829	7.702	4.888	4.778	12.717	12.480	2,31	395	447
Furtos	110.911	122.658	81.125	89.892	192.036	212.550	36,20	6.762	8.461
Roubos	84.235	103.344	62.692	76.102	146.927	179.446	30,57	5.050	7.081
Furto/Roubo de Veículos	110.646	106.119	84.223	76.543	194.869	182.662	31,10	5.547	5.883
<b>TOTAL</b>	<b>313.621</b>	<b>339.823</b>	<b>232.928</b>	<b>247.315</b>	<b>546.549</b>	<b>587.138</b>	<b>100,00</b>	<b>17.754</b>	<b>21.872</b>

Fonte: Secretaria da Segurança Pública, in *Folha de S. Paulo*, 28/01/98, pág.3/3.

Para o Interior, tem-se o seguinte movimento de ocorrências:

**Quadro 12**

Evolução dos Homicídios e Mortes por Lesões Corporais  
Principais Cidades do Estado de São Paulo , 1980-94

Cidades	1980	1985	1990	1994	Varição em %
Campinas	72	128	152	275	282
Sorocaba	18	57	48	66	267

São Paulo (*)	1480	3.203	4.038	4.525	206
S.J. dos campos	66	62	108	190	188
Araraquara	9	16	18	25	178
Ribeirão Preto	30	44	52	83	177
S.J. do Rio Preto	11	18	29	28	155
<b>Total do Estado</b>	<b>3.446</b>	<b>7.080</b>	<b>9.503</b>	<b>9.728</b>	<b>182</b>

Fonte: Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1997.

Nota: (\*) Regiões mais violentas: zona sul – responsável por 60% da criminalidade da cidade - e zona leste, responsável por 20%.

Em 1996-97, a evolução da criminalidade pelo Interior acusou um acréscimo de 13,35% no número de ocorrências anuais. Se observarmos S.J. dos Campos, em 1995-96, por exemplo, verifica-se um aumento de 23,2% no número de homicídios. No tocante a avaliar custos da violência, o cálculo monetário do acréscimo anual de violência talvez seja um dado extremamente importante – e alarmante, que deve ser incluído em quantificações monetárias futuras.

5.4. Para o cálculo do custo do preso, coletaram-se os seguintes dados, referentes à **Secretaria da Administração Penitenciária**, cujas despesas totais correspondem a 0,82% da despesa autorizada do governo do Estado (1996):

### Quadro 13

Secretaria da Administração Penitenciária/  
 Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários-COESPE  
 Despesas Correntes (em R\$)  
 Estado de São Paulo  
 Exercício de 1996

Especificação	Valores		
	Anuais	Mensais	%
Pessoal e Encargos Sociais	124.527.640,40	10.377.303,37	60,0
Outras Despesas Correntes	81.675.230,90	6.806.269,24	40,0
<b>TOTAL</b>	<b>206.202.871,30</b>	<b>17.183.572,61</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado, *Diário Oficial* de 10/05/1997.

Para a Fundação Manoel Pedro Pimentel - FUNAP, que se utiliza dos dados apresentados no Balanço Geral do Estado, tem-se:

**Quadro 14**

Especificação	Valores		
	Anuais	Mensais	%
Pessoal e Encargos Sociais	9.424.000,00	785.333,33	50,6
Outras Despesas Correntes	9.207.000,00	767.250,00	49,4
<b>TOTAL</b>	<b>18.631.000,00</b>	<b>1.552.583,33</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado, *Diário Oficial* de 10/05/1997.

São os custos do curso supletivo de 5.451 presos, de oficinas de trabalho para 1.205 detentos e de atendimento judiciário para 14.170 presos carentes.

A taxa de presos por 100.000 habitantes, em S. Paulo, segundo o *Censo Penitenciário* de 1997 (do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça), é de 198,66, praticamente o dobro do restante do país. S. Paulo também é o Estado com maior população carcerária, somando **67.786 detentos** (em presídios e delegacias; em regime fechado, aberto e semi-aberto), que correspondem a 39,83% dos presos no Brasil. Entre 1950 e 1997, a população de S. Paulo cresceu 39% e a população carcerária 239% (in *Folha de S. Paulo*, 20/03/98, pág3/3). Pelo mesmo Censo, **o custo do preso em S. Paulo é de R\$ 480,00 mensais**, para uma média nacional de R\$ 450,00.

**Quadro 15**

Distribuição de Presos pelo Sistema Penitenciário

Estado de S. Paulo

Abril de 1997

Unidade	Capacidade	População Atual	Unidade	Capacidade	População Atual
Casa de Detenção/ Capital	3.250	6.375	CCT Taubaté	184	238
Casa de Detenção/ Parelheiros	500	875	CRP Taubaté	160	143
Penitenciária Regime Fechado	1.292	2.092	Presidente Bernardes	538	784
Penitenciária Hospital	112	136	Presidente Prudente	360	498
Penitenciária feminina-Fechado	251	401	Presidente Wenceslau	400	681
Penitenciária feminina Hospital	22	00	Assis	500	781
Butantã (feminina)-semi-aberto	30	43	Arararquara	480	766
Butantã (feminina)--fechado	200	149	Mirandópolis I	804	802
Tatuapé (feminina)	219	341	Mirandópolis II	804	778
Hospital Central (masc.)	50	16	Franco da Rocha (fechado)	00	253
Hospital Central (fem)	10	11	Franco da Rocha (semi-aberto)	800	661
CDC-capital	360	363	Hosp. Custódia - masc	365	519
<i>Subtotal</i>	<i>6.296</i>	<i>10.802</i>	Hosp. Custódia -fem.	50	61
Itapetininga I	538	839	Guarulhos	538	846
Itapetininga II	804	261	S.Vicente-cadeia	500	756
Avaré	450	842	S.Vicente - Presídio	210	337
IPA Bauru	350	667	Mogaguá	960	876
Bauru I	538	773	Sorocba	500	854

			cadeia		
Bauru II	538	778	Sorocba fechado	210	370
Campinas	960	768	Sorocba semi-aberto	140	145
S. Bernardo	528	529	Pirajuí	480	642
Hortolândia	500	745	Marília fechado	500	748
Hortolândia I	538	758	Marília-semi- aberto	30	29
Hortolândia II	538	814	Itirapina- fechado	210	362
Tremembé	241	320	Itirapina- semi-aberto	200	178
Tremembé I	538	778	Ribeirão Preto	350	565
Tremembé	1.060	973			
Tremembé (fem)	100	117	<b>TOTAL</b>	<b>24.790</b>	<b>34.637</b>

Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária, in *Folha de S. Paulo*, 18/5/97, pág c/3.

Obs: A ocupação dos presídios altera-se diariamente, por transferências, novos presos, liberdade de outros.

#### Quadro 16

Evolução da população carcerária do sistema penitenciário

Estado de S. Paulo

1993-1997(\*)

Ano	Nº de Detentos	Entradas	Saídas
1993	29.780	9.633	10.269
1994	31.842	14.003	12.163
1995	31.993	10.935	10.480
1996	33.777	13.202	10.357
1997(*)	35.846		

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 18/05/97, pág C/3./ Revista da Folha, nº307, 15/03/98,pág12/3/

Nota: (\*) Pelo Censo Penitenciário de 1997, da Secretaria da Administração Penitenciária, havia 34.655 homens presos em penitenciárias, para 1.191 mulheres; nas cadeias e distritos os homens somavam mais 28.480, e as mulheres 2.681.

#### Quadro 17

Nº de Presos em Distritos Policiais-DPs

Capital (\*) do Estado São Paulo

julho de 97

Região da Cidade	Nº de DPs	Capacidade	Nº de Presos
Central	11	410	848
Leste	22	650	1.687
Noroeste	13	470	991
Norte	7	320	540
Sudeste	16	590	1.142
Sul	16	500	1.283

Sudeste	9	390	762
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>3.330</b>	<b>7.253</b>
<i>TOTAL Estado de S. Paulo</i>		15.852	29.799

Fonte: Folha de S. Paulo, 05/8/97, pág.3/6.

**Observação:** Cerca de 51,8% desta população carcerária de Dps da Capital não poderiam, por lei, estar em delegacias superlotadas, pois deveriam estar no sistema prisional. A média de fuga é de 10,8 presos dia.

**Nota:** (\*) Para o Estado de S. Paulo como um todo, segundo o Censo Penitenciário de 1997 da Secretaria da Administração Penitenciária, o ano finalizou com 31.161 presos em distritos e cadeias, 28.480 homens e 2.681 mulheres (Revista da Folha, 15/03/98).

### Quadro 18

Agentes Penitenciários/ Nº e gastos salariais  
Estado de S. Paulo

**Maior de 1997**

Categorias	Ativos		Inativos		Total	
	Nº	Valores (em 1000 R\$)	Nº	Valores (em 1000 R\$)	Nº	Valores (em 1000 R\$)
Agentes Penitenciários	9.842	8.816,80	239	228,20	10.081	9.045,00
<i>Total da Folha de Segurança(*)</i>	122.77 6	137.322, 70	41.533	96.325, 00	163.95 1	233.647, 70

Fonte: Diário Oficial do Estado de S. Paulo, 24/7/97.

**Nota:** (\*) A folha de segurança inclui a Polícia Militar, a Polícia Civil e os Agentes Penitenciários.

**Observação:** O salário médio dos agentes penitenciários é de R\$ 897,00 (folha de maio de 1997).

### Quadro 19

Sistema Carcerário/ Razões de Condenação  
Estado de S. Paulo, 1997

Razões	Homens %	Mulheres %
Roubo	57,00	27,00
Furto	14,00	14,00
Tráfico	12,00	37,00
<b>Homicídio</b>	<b>13,00</b>	<b>10,00</b>
Estupro	4,70	---
Estelionato	2,30	3,80
Lesão Corporal	2,10	1,40
Porte de entorpecentes	---	5,05
Extorsão	---	1,50
Sequestro	---	0,25

Fonte: Revista da Folha, nº 307, 15/03/98, pág.13.

**Observação:** Os índices de reincidência para mulheres é de 27% e para homens de 31%.

## 6. O Cálculo dos Custos

Existem duas formas consagradas para atribuir valor/custo: com base no acompanhamento dos desembolsos ou dos preços de mercado. No presente caso, tratando-se da quantificação monetária de atividades exclusivamente públicas (de segurança pública e justiça), o acompanhamento do desembolso dos órgãos envolvidos é a opção mais adequada, a ser desenvolvida com base em valores divulgados pelo *Balanço Geral do Estado* (BGE). O gasto mais relevante em um processo jurídico é com recursos humanos, por isso, além do *Balanço*, folhas de salários --quando oficialmente disponíveis e com agregação e periodicidade compatíveis-- também são uma fonte interessante para o cálculo monetário dos custos da Polícia Civil, Ministério Público, Tribunal de Justiça, Sistema Penitenciário /Carcerário.

Nesse primeiro momento, não se observarão as oscilações de preços ao longo do tempo, para o conjunto de bens e serviços envolvidos, assim como, conforme já foi assinalado, deixam-se de lado as despesas de capital, pois requerem uma análise complexa, que verifique quanto do investimento resulta de disposições legais e de atribuições habituais dos órgãos (necessidade permanente de segurança pública e de Justiça) e quanto advém do acréscimo atual da violência.

Também não se incorporam Custos Indiretos (Ci), que dizem respeito a gastos efetuados pelos órgãos considerados, mas que não se relacionem diretamente com a interferência dos mesmos nos processos jurídicos, embora sejam despesas necessárias para que as atividades se desenvolvam adequadamente. Um exemplo disso são os gastos da Escola de Polícia, em aperfeiçoamentos profissionais, em investimentos em modernização tecnológica e de procedimentos etc. Avaliar tudo isso demanda uma pesquisa qualitativa substancial em diversos órgãos, o que deve ser previsto em caso de haver continuidade dos trabalhos.

É preciso estabelecer, pois, **quais ingredientes entram nesta primeira incursão exploratória para avaliar o Custo Total (CT) jurídico da violência urbana**. Em decorrência das limitações exaustivamente apontadas, serão calculados essencialmente os Custos Diretos(Cd) com pessoal e encargos

sociais, somados a demais elementos de custeio, considerados em seus valores globais --portanto, sem trabalhar item por item, o que demanda detalhada pesquisa local.

Assim, se a fórmula habitual para cálculo de custos é  $CT = Cd + Ci$ , no presente texto ela se limitará a  **$CT = Cd$** .

Onde  **$Cd = P + Mc + Mp + O$**

em que:

Pessoal= $P$ ,

Material de Consumo= $Mc$ ,

Material Permanente= $Mp$

e Outros= $O$ .

Uma vez que estamos considerando apenas dados de custeio cujos valores possam ser imediatamente obtidos para cálculo de custos jurídicos da violência, nesta etapa emprega-se a fórmula reduzida  **$CD = P + Mc$** , o que não representa um desvio muito grande dos valores efetivamente despendidos porque, como já foi assinalado, os gastos mais significativos dos órgãos ocorrem no quesito Pessoal ( $P$ ).



Para o cálculo de **Pessoal (P)**, são os seguintes os elementos a serem considerados:

**Quadro 20**

<b>Órgão</b>	<b>Ítem do BGE</b>	<b>categorias</b>
Coordenadoria Geral de Polícia	Pessoal e Encargos Sociais	Delegados Demais Funcionários
Tribunal de Justiça	Pessoal e Encargos Sociais	Juízes Demais Funcionários
Ministério Público—MP(*)	Pessoal e Encargos Sociais	Promotores Demais Funcionários
Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários—COESPE	Pessoal e Encargos Sociais	Agentes Penitenciários Demais Funcionários

(\*) O MP não divulga com facilidade o número de funcionários.

Para os custos/gastos com material de consumo, pode-se obter os seguintes valores, a partir do *Balanço Geral do Estado*:

**Quadro 21**

<b>Órgão</b>	<b>Ítem do BGE</b>
Coordenadoria Geral de Polícia	Demais gastos com custeio
Tribunal de Justiça	Demais gastos com custeio
Ministério Público(*)	Demais gastos com custeio
Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários--COESPE	Gastos com custeio dos presos

Estimar custos de materiais de consumo é uma tarefa árdua, pois em geral depara-se com uma grande quantidade de pequenos itens, de baixo valor relativo. Por isso, este detalhamento não se efetivará nessa primeira incursão exploratória.

Chega-se, assim, à fórmula de cálculo do custo aprisionamento (Ca) e do custo do preso (Cp), em um dado período (um ano de exercício financeiro),

sem acompanhamento da evolução histórica dos custos/gastos (apesar dos processos jurídicos raramente se encerram em um exercício financeiro), nem de variáveis intervenientes, como localização dos órgãos, local da ocorrência policial, tamanho e organização do Dp envolvido, do presídio etc. Estas variáveis resultam importantes quando se acompanha o custo aprisionamento a partir de uma amostra de Dps, de fóruns ou de estabelecimentos penitenciários, para construir categorias de estabelecimentos. Este é um caminho interessante, embora viável apenas a longo prazo e com equipe de trabalho apropriada, que permite inclusive estudos de eficiência da rede. A favor da modesta opção de trabalho escolhida fica o fato de que a recente estabilidade da moeda no Brasil abrandou grandes diferenças de preços ao longo de um ano, tornado válido um cálculo de custo de um exercício financeiro que não inclua os aportes inflacionários mensais.

A fórmula que se deseja obter é  $CT = Ca + Cp$ , para cada processo observado, por tipo de ocorrência, sendo  $Ca = F1 + F2 + \dots + Fn$  e  $Cp = V1 + V2 + \dots + Vn$ .

O passo seguinte é estabelecer o custo médio para cada amostra de ocorrências que tenha sido considerada, ou seja, as seguintes fórmulas:

$$Ca \text{ médio} = \frac{Ca1 + Ca2 + Ca3 + \dots + Can}{n}$$

$$Cp \text{ médio} = \frac{Ca1 + Ca2 + \dots + Can}{n}$$

Sendo: F e V = às variáveis formadoras de custo do processo

n= ao número de processos analisados em cada amostra por tipo de ocorrência.

Foram consideradas as seguintes variáveis F:

- custo juiz (CJ) por processo criminal, por ocorrência +
- custo funcionários (CFT) do Tribunal de Justiça por processo criminal, por ocorrência +
- demais despesas de custeio do Tribunal por processo criminal (DCT), por ocorrência +
- custo do promotor público por processo criminal (CPP), por ocorrência +

- custo dos funcionários do MP por processo criminal (CFMP), por ocorrência +
- demais despesas de custeio do MP por processo criminal (DCMP), por ocorrência +
- custo do delegado por processo criminal (CD), por ocorrência +
- custo de demais funcionários da Polícia por processo criminal (**CFP**), por ocorrência +
- demais despesas de custeio da Polícia por processo criminal(**DCP**), por ocorrência.

Esses custos de Recursos Humanos serão calculados verificando: 1) quanto do salário mensal de cada tipo desses profissionais corresponde à porcentagem mensal do tipo de ocorrência que se está considerando, calculada com base no movimento mensal de ocorrências dos órgãos; 2) multiplicando o custo mensal obtido pelo nº de meses (em tempo útil) que cada processo ficou em cada entidade considerada. Exemplo: % mensal de homicídios atendidos em Dps, calculada com base em uma amostra de Dps, multiplicada pelo tempo útil médio (em meses) gastos para trabalhar e concluir o Inquérito Policial do tipo de homicídio analisado.

Custo de Recursos Humanos--RH por processo corresponderá ao Salário mensal do profissional por Tipo de Ocorrência(So), multiplicado pelo Tempo Útil despendido por processo(TUp) ou seja:

$$\text{CRH} = \text{So} \times \text{TUp}$$

Os gastos mensais com Delegado, Juiz e Promotor, somados aos dos demais funcionários que trabalham nas mesmas instituições, podem ser calculados a grosso modo com base nos valores divulgados pelo *Balanço Geral do Estado* (conforme tabelas apresentadas), assim como no tocante às demais despesas de custeio.

Certamente, empregando dados mais detalhados de folha salarial e de nº de funcionários por instituição (igualmente apresentados neste texto), pode-se obter custos mais precisos de recursos humanos, mas esses dados não estão disponíveis com a periodicidade fixa e a metodologia permanente que caracterizam o *Balanço*. Nesta primeira incursão exploratória, entretanto, são úteis para serem confrontados com os valores calculados com base nas

despesas divulgadas pelo Balanço. Nada impede que todas as informações sejam utilizadas em futuros trabalhos mais aprofundados.

Para calcular o **custo do preso (Cp)**, considera-se inicialmente a pena média resultante no grupo de processos analisados, por tipo de ocorrência. Para obter valores monetários, talvez o mais indicado, nesta fase emergencial, seja trabalhar com os custos conforme calculados pela Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários—COESPE, que adota a seguinte metodologia<sup>60</sup> para avaliar o gasto mensal com o preso:

**Cp= Gasto Direto (GD)**

com a seguinte ponderação das variáveis, com os valores sendo calculados para o mês:

**Quadro 22**

Variáveis	Pesos (em %)
<b>GASTO DIRETO</b>	<b>100,00</b>
Pessoal e Reflexos ( <b>P</b> )	53,00
Gêneros Alimentícios ( <b>Ga</b> )(*)	27,60
Utilidade Pública ( <b>UP</b> )	9,57
Material de Consumo ( <b>MC</b> ) <i>medicamentos</i> <i>materiais vários</i> <i>peças e acessórios</i> <i>outros</i>	6,40
Outros (**)	2,11

(\*\*) Conservação e Manutenção em geral, diáras e ajudas

Logo temos : **GD=  $\frac{P + Ga + UP + MC + O}{n^{\circ} \text{ de presos do sistema}}$**

**n<sup>o</sup> de presos do sistema**

**Cp médio=  $\frac{P + Ga + UP + MC + O}{n^{\circ} \text{ de presos do sistema}}$  x pmm**

**n<sup>o</sup> de presos do sistema**

sendo pmm= pena média por tipo de ocorrência considerada, em meses.

Para os presos cumprindo pena em dependências da Polícia, o custo individual é dado pelo valor global dos contratos de fornecimento de alimentação, dividido pelo número de detentos. Mas talvez não seja o caso,

<sup>60</sup> Conforme: Governo do Estado de S. Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, Coordenadoria de Planejamento e Avaliação, *Projeto Avaliação de Custos*, Etapa4: "Cálculo dos

nesta fase inicial, de incluir este custo, até porque seria necessário trabalhar com mais variáveis, a serem definidas. Para calcular Cp, nesta etapa, consideram-se apenas os gastos globais com custeio da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários. Em uma etapa futura, seria mais interessante calcular o custo do preso por unidade prisional, incorporando distinções entre os diversos tipos de estabelecimento (penitenciário, cadeia etc.), tipo de regime prisional (fechado, semi-aberto), localização (na metrópole, em cidade média, em zona rural), atividades de reeducação e administrativas.

Chega-se assim a uma fórmula simplificada de cálculo dos custos do processo jurídico, por tipo de ocorrência considerada, que é:

$$\mathbf{Ct\ por\ ocorrência = (C_{m\u00e9dio} + C_{p\u00e9dio})}$$

## 7. Apontamentos para a continuidade do projeto

Por ter se pautado, pragmaticamente, pelo caminho mais rápido e desobstruído para efetuar o presente cálculo de custos, a metodologia aqui apresentada certamente não é definitiva e nem pode permanecer neste estágio, se pretende pressionar para que se estabeleça uma avaliação contínua --e impactante no plano das políticas públicas-- dos efeitos econômicos negativos que a violência tem trazido para o Brasil.

Nesse sentido sugerimos o seguinte, como etapas posteriores:

- aplicação desta metodologia com os demais processos selecionados pelo NEV, a saber: 18 casos de grupos de extermínio e violência policial contra adultos e adolescentes, ocorridos no estado de São Paulo, entre 1980 e 1989
- seleção de outras cinco categorias significativas de ocorrências criminais, sobre as quais se obtenha, por amostra, o tempo médio despendido em cada etapa do processo jurídico, para realizar o mesmo cálculo de custos da etapa anterior;
- que se faça um acompanhamento do Balanço Geral do Estado por pelo menos cinco anos, para se obter uma evolução dos custos no tempo;

- que se avaliem os custos da segurança pública, ou seja do policiamento preventivo, ostensivo e investigativo;
- que se sofistiquem a metodologia de cálculo dos custos.

### **Conclusões**

Visando a construção de uma metodologia para medição dos custos da violência, realizou-se um exaustivo levantamento das experiências

internacionais de avaliações deste tipo. Com base neste levantamento, percebeu-se que existem estimativas generalizadas para os custos da violência para o mundo todo e para algumas regiões específicas como a América Latina, o Caribe, os Estados Unidos e a França. Observou-se também que estudos deste tipo foram produzidos sobretudo nos anos 90, assinalando para o crescimento da preocupação internacional com o problema da criminalidade e da segurança, tornadas questões sociais de interesse mundial. Entretanto, como é muito abrangente a área afetada pela violência, todas as estimativas são feitas com base em algumas variáveis previamente selecionadas, não constituindo de fato uma somatória dos custos totais da violência. A primeira dificuldade consiste em circunscrever os eventos a serem considerados violentos, atentando para as suas distinções em relação aos eventos criminosos.

Em segundo lugar, os eventos violentos produzem efeitos nas mais diversas áreas, afetando tanto o capital humano quanto o capital social: saúde, educação, segurança, sistema prisional, poder judiciário, seguridade social, turismo, infra-estrutura urbana, organizações da sociedade civil, sistema financeiro. Em cada uma destas áreas, há custos para ambos os setores público e privado. Além disso, é preciso considerar que os efeitos da violência não são apenas de custos porém também de produção de riqueza: a administração do problema social da violência propicia a criação de uma indústria do controle da criminalidade que envolve os setores público e privado, fortalece o setor de seguros privados, insere-se em todo o circuito da economia criminosa.

Por isso, qualquer tentativa de medição dos custos econômicos ocasionados pela violência deve considerar o desenvolvimento de uma metodologia para algumas dessas áreas, de acordo com a especialidade desenvolvida, e buscar articular seus resultados com os de outras pesquisas também especializadas. No Brasil, as estimativas sobre custos gerais da violência foram produzidas pela Fundação Getúlio Vargas, pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. A primeira mediu os gastos do setor privado com segurança e seguridade. O segundo estimou os custos decorrentes do afastamento de investidores e da repressão ao crime. O último calculou as perdas em relação ao capital humano, os prejuízos materiais, a deterioração do consumo e do trabalho, as perdas decorrentes de roubos, fraudes, lavagem de dinheiro e mercado paralelo (crimes não necessariamente violentos).

Pesquisas mais precisas foram realizadas somente para o Rio de Janeiro, pelo Instituto Superior de Estudos da Religião e pela Fundação Osvaldo Cruz - em ambos os casos privilegiou-se a medição dos custos na área de saúde. Para São Paulo, há apenas cálculos relativos aos anos potenciais de vida perdidos pela violência.

A revisão de todos estes estudos levou à delimitação desta pesquisa às áreas da saúde e do setor judiciário no estado de São Paulo.

Para a saúde, optou-se pela construção de uma metodologia para a medição dos custos em hospitais públicos, contemplando custos emergenciais e de internação - o que não havia sido feito por qualquer das pesquisas anteriores - e possibilitando a construção do perfil da vítima.

Para o setor jurídico, a metodologia desenvolvida prevê uma sofisticada medição do tempo gasto em procedimentos investigativos e judiciais em

processos penais relativos a homicídios, selecionados previamente com base em critérios bem definidos. Esta medição inclui os custos do Inquérito Policial, do andamento do processo em primeira instância e do cumprimento da penal. Em termos gerais, o mapeamento da questão dos custos da violência mostrou que este problema atinge todos os níveis da vida em sociedade e que a sua diminuição depende de uma intervenção em três níveis fundamentais. O primeiro é o da **prevenção**, que se refere a investimentos na educação, na criação de postos de trabalho e em uma distribuição de riqueza mais justa a fim de se evitar novas carreiras criminosas isoladas ou inseridas no mundo do crime organizado. Neste aspecto, há que se incentivar ainda o fortalecimento das associações comunitárias e da sociedade civil como um todo, que constituem um “capital social” fundamental para a prevenção dos eventos violentos.

O segundo nível de análise é o do **controle** da violência. Neste aspecto, inclui-se a avaliação dos custos, para o setor público, da manutenção das guardas municipais, das polícias civil e militar, do sistema prisional e do poder judiciário, também civil e militar, nos estados e na União. E há que se considerar ainda a poderosa “indústria de controle da criminalidade” formada pelo setor privado, que tem mobilizado números crescentes de recursos humanos e materiais. Por fim, há que se considerar os **efeitos** da violência, que se distribuem em três setores básicos: o dos seguros, o da assistência às vítimas e seus familiares e o dos setores sociais direta ou indiretamente afetados. Em relação aos seguros, a perspectiva é a da tentativa de se minimizar os prejuízos de um possível evento violento mediante a intervenção de instituições financeiras públicas e principalmente privadas, que configuram uma verdadeira “sociedade de segurança”.

Do ponto de vista da assistência, há que se considerar, em primeiro lugar, os custos diretos (para o setor público ou para as próprias vítimas) com o tratamento de saúde, a reabilitação e com possíveis tratamentos psicológicos às vítimas e seus familiares. Em segundo lugar, computam-se também os custos jurídicos com a investigação, a apuração e a condenação dos agressores. Ainda entre custos diretos, deve-se considerar as perdas materiais decorrentes da ação violenta.

Por fim, os efeitos da violência incluem perdas para a sociedade como um todo, ao suprimirem vidas (sobretudo jovens, em sua plena capacidade produtiva) ou afastarem (temporária ou definitivamente) indivíduos dos mercados de trabalho e de consumo; prejudicarem setores importantes da economia, como o do turismo; e enfraquecerem acentuadamente o capital social de uma região.

## Bibliografia

### 1) Custos gerais da violência: pesquisas empíricas e aspectos teóricos



- BADR, Y. & TRIOMPHE, A. 1992. Le circuit économique de l'insecurité routière, *Handicaps et Inadaptations* (59): 33-55.
- BOBADILHA, José Luis, CARDENAS, Victor, COUTTOLENC, Rodrigo Guerrero & REMENYI, Maria Antonia (1995). "Medicion de los custos da Violência". Caracas: OPAS/BID.
- BUSINESS WEEK* (1993). The economics of crime. December, (13): 42-49.
- FERNANDES, Rubens César & CARNEIRO, Leandro Piquet (1995). *Criminalidade, drogas e perdas econômicas*. Rio de Janeiro: ISER/ONU.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, B. 1980. *Le coût du crime en France en 1976-1977*, Paris: SEPC, épuisé.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, B. 1982. *Le coût du crime en France en 1978 et 1979*, Paris: SEPC, ronéo.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, Bernard. 1984. *Les coûts du crime en France: donnés 1980, 1981 et 1982*. Paris: CESDIP.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, Bernard. 1989. *Les coûts du crime en France: donnés 1984, 1985, 1986 et 1987*. Paris: CESDIP.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, Bernard. 1995. Les coûts du crime en France: estimation monetaire des criminalites donnees pour 1988 a 1991. *Études & Donnés Pénales*, nº 71. Paris: CESDIP
- GODEFROY, Thierry & ROBERT, Ph.1974. Le coût du crime en France pendant les années 1970 et 1972, *Compte général de l'administration de la justice pour 1971*, Paris: La Documentation Française.
- GODEFROY, Thierry & ROBERT, Ph.1977. Le coût du crime en France en 1972-1973, *Compte général de l'administration de la justice pour 1974*, Paris: La Documentation Française.
- GODEFROY, Thierry & ROBERT, Ph.1977. *Le coût du crime en France en 1974 et 1975*, Paris: SEPC, ronéo.
- GODEFROY, Thierry & ROBERT, Ph.1978. *Le coût du crime ou l'économie poursuivant le crime*. Genève-Paris: Médecine et Hygiène Masson
- GODEFROY, Thierry, LAFFARGUE, Bernard & LOMBART, F. 1993. *Les "coûts du crime", prévention et répression, une approche locale*. Paris: CESDIP.
- GODEFROY, Thierry. & LAFFARGUE, B. 1983. Eléments sur l'impact économique du phénomène criminel, *La Gazette du Palais* (83-84): 2-7.
- GOMES, José Carlos (1996) A violência contra a vítima e suas implicações na economia brasileira. *Revista ADPESP*, 17(21): 49-51, setembro.
- ROBERT, Ph., BOMBET, J. P. & SAUDINOS, D. 1970. Le coût de crime en France. *Annales Internationales de Criminologie*, IX (2): 599.
- RUBIO, Mauricio (1996). "Crimen y crecimiento en Colombia". In: International American Development Bank. Hacia un enfoque integrado del desarrollo: etica, violencia y seguridad ciudadana - encuentro de reflexion. Washington DC.

TEIXEIRA, Ib (1995). A macroeconomia da violência. In: *Conjuntura Econômica*, São Paulo: FGV, maio, pp. 38-40.

WORLD BANK (1994) "Peru at the crossroads: building a modern state". Washington DC.

WORLD BANK (1996) "Task group report: social development and results on the ground" Washington DC.

WORLD BANK (1996) "Violence and urban poverty in Jamaica: breaking the cycle" Washington DC.

WORLD BANK (1997) "Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean". Paper presented to the Seminar "The Challenge of Urban Criminal Violence". Rio de Janeiro, 2 a 4 de março.

### 1.1 Custos indiretos da violência para a sociedade civil

PUTNAM, Robert D. (1993a) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

PUTNAM, Robert D. (1993b) What makes democracy work? *National Civic Review*, spring, pp. 101-107.

WILLIAMSON, Oliver (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.

WILLIAMSON, Oliver (1985) *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

### 1.2 Abordagem econômica da violência: Teoria do Capital Humano /Teoria da Escolha Racional

BECKER, Gary (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*. (76): 169-217.

COOK, Phillip & ZARKIN, G. (1985). Crime and business cycle. *Journal of Legal Studies* (13): 115-128.

EHLICH, Isaac (1973). Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. *Journal of Political Economy* (81): 521-567.

FREEMAN, Richard B. & HOLZER, Harry J. (Ed.) (1986) *The black youth employment crisis*, Chicago/London: The University of Chicago Press.

MARTINS, Alexandre Lyra (1997). "Criminalidade: uma discussão metodológica" Paper apresentado para seminário organizado pela FEA/USP, maio.

PEZZIN, Liliana E. (1994). Incentivos de mercado e comportamento criminoso: uma análise econômica dinâmica. *Estudos Econômicos* (24): 373-404.

WITTE, Ann (1994) Estimating the economic model of crime with individual data. *Quarterly Journal of Economics*. (94): 57-84.

### 1.3 A valoração dos bens não materiais

HANSON, L. & MARCKHAM, J. (1992). *Internalization of external effects in transportation*. Paris: IPU.

LE NET, M. (1992). *Le prix de la vie humaine. Report for the general commission for the plan*. Paris.

QUINTET, Emile. Valuations of environmental externalities: some recent results. pp. 271-292.

#### 1.4 Abordagem dos custos pela administração

LEONE, George Sebastião Guerra (1997), *Custos - um enfoque administrativo*. Rio de Janeiro.

## 2) Setor de saúde

### 2.1 Custos da violência

LONDONO, Juan Luis (1996). "Violence, psyche and social capital". Paper prepared for the Second Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean". Bogota.

MAX, W. & RICE, Dorothy P. (1993). Shooting in the dark: estimating the cost of firearm injuries. *Health Affairs*, 12(4): 171-185.

MILLER, Ted R., COHEN, M. A, & ROSSMAN, S. B. (1993) Victim costs of violent crime and resulting injuries. *Health Affairs*, 12(4): 186-197.

### 2.2 Custos de doenças, acidentes e pesquisas

COMMITTEE ON TRAUMA RESEARCH, COMMISSION ON LIFE SCIENCES, NATIONAL RESEARCH COUNCIL & INSTITUTE OF MEDICINE (1985). *Injury in America: a continuing public health problem*. Washington, DC: National Academy Press.

COOPER, Barbara & RICE, Dorothy P. (1976). The Economic Cost of Illness Revisited. *Social Security Bulletin*, (39); 21-36.

FAIGIN, Barbara M. (1976) *1975 Societal Costs of Motor Vehicle Accidents*. Washington DC: National Highway Traffic Safety Administration/U. S. Department Transportation.

HARTUNIAN, Nelson S, SMART, Charles N. & THOMPSON, Mark (1981). *The incidence and economics of major health imparments: a comparative analysis of cancer, motor vehicle injuries, coronary heart disease, and stroke*. Lexington, MA: Lexington/Heath.

HODGSON, Thomas A. (1983). The state of art of cost-of-illness estimates. *Advances in health economics and health services research*. (4): 129-164.

MILLER, Ted R. (1988). Willingness to pay: Pandora's box or palliative for liability problems. *Journal of policy analysis and management* (7): 363-367.

- MILLER, Ted R. (1989) *Narrowing the plausible range around the value of life*. Washington DC: Urban Institute.
- MILLER, Ted R. (1989) *65 MPH: winners and losers*. Washington DC: Urban Institute.
- MILLER, Ted R., BRINCKMAN, C. Phillip & LUCHTER, Stephen (1988). "Crash costs and safety investment". Proceedings of the 32<sup>nd</sup> Annual Conference, Association for the Advancement of Automotive Medicine. Des Plaines, IL: The Association, pp. 69-88.
- MILLER, Ted R. & LUCHTER, Stephen (1988). "The socioeconomic impacts of injuries resulting from motor vehicle costs". In: Proceedings XXII FISITA Congress Technical Papers on Society of Automotive Engineers. SAE P-211. Warrendale, PA: The Society, pp. 2513-2527.
- OSTER, Gerry, COLDITZ, Graham A. & KELLY, Nancy L. (1984) *The economic costs of smoking and benefits of quitting*. Lexington, MA: Lexington Books.
- RICE, Dorothy P. (1965). Economic Costs of Cardiovascular diseases and cancer, 1962. *Health Economics series* (5) Pub, N° 947-5, Washington DC: U.S. Department of Health, Education and Welfare.
- RICE, Dorothy P. (1966). Estimating the cost of illness. *Health Economics series* (6) Pub, N° 947-6, Washington DC: U.S. Department of Health, Education and Welfare.
- RICE, Dorothy P. & COOPER, Barbara S. (1967). The economic value of human life. *American Journal of Public Health* (57): 1954-1966.
- RICE, Dorothy P. & HODGSON, Thomas A. (1981). Social and economic implications of cancer in the United States. *Vital and Health Statistics* (3), DHHHS PUB N° (PHS)81-1404. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- RICE, Dorothy P. & HODGSON, Thomas A. (1982). The value of human life revisited. Editorial. *American Journal of Public Health* (72): 536-538.
- RICE, Dorothy P., HODGSON, Thomas A., SINSHEIMER, Peter, BORWER, Warren & KOPSTEIN, Andrea N. (1986). The economic costs of the health effects of smoking, 1984. *The Milbank Quarterly* (64): 489-547.
- RICE, Dorothy P., MACKENZIE, Ellen J. & Associates (1989) *Cost of injury in the United States: A report to Congress*. San Francisco, CA: Institute for Health & Aging, University of California and Injury Prevention Center, The Johns Hopkins University.\*SCITOVSKY, Anne A. (1982). Estimating the direct cost of illness. *Milbank Memorial Fund Quarterly* (60): 463-491.
- SCITOVSKY, Anne A. & RICE, Dorothy P. (1987). Estimates of the direct and indirect costs of acquired immunodeficiency syndrome in the United States, 1985, 1987 and 1991. *Public Health Reports* 102(1): 5-17.
- SMART, Charles and SANDERS, C. R. (1976). *The costs of motor vehicle related spinal cord injuries*. Washington DC: The Insurance Institute for Highway Safety.

U.S. HCFA (Health Care Financing Administration) (1987). National health expenditures, 1986-2000. *Health Care Financing Review*, 8(4): 1-36.

U.S. NHTSA (National Center for Health Statistics) (1983; 1987). *The economic cost to society of motor vehicle accidents*. DOT HS 806-342, January 1983 and 1986 Addendum. Washington DC: U.S. Department of Transportation.

### 2.3 Seguros privados, seguridade pública e assistência social

EWALD, François (1986). *L'Etat providence*. Paris: Payot.

### 2.4 Abordagem da violência pela Saúde Pública

CAMARGO, A. B. M., ORTIZ, L. P. & FONSECA, L. A. m. (1995). Evolução da mortalidade por acidentes e violência em áreas metropolitanas". In: Monteiro, C. A. (org.) *Velhos e novos males da saúde no Brasil - A evolução do país e suas doenças*. São Paulo: Hucitec/NUPENS/USP.

DUVAL, H. 1992. De la valeur collective de la sauvegarde d'une vie. *Les cahiers du CTNERHI* (59): 7-21.

DUVAL, H., FILOU, C. & JAECKI, P. 1993. *La valeur collective de la sauvegarde d'une vie humaine*. Paris: INRETS.

LE NET, M. 1979. *Le prix de la vie humaine*. Paris: La Documentation Française (Notes et Etudes Documentaires).

OPAS (Organización Panamericana de la Salud/División de Promoción y Protección de la Salud) (1986). Las condiciones de salud en las Americas. Washington, D.C.: OPAS. (Publicación científica, 500)

OPAS (Organización Panamericana de la Salud/División de Promoción y Protección de la Salud) (1990). Las condiciones de salud en las Americas. Washington, D.C.: OPAS. (Publicación científica, 524)

OPAS (Organización Panamericana de la Salud/División de Promoción y Protección de la Salud) (1994). *Salud y violencia: plan de acción regional*. Washington, D.C.: OPAS.

REICHENHEIM, Michael E. & WERNECK, Guilherme L. (1994). Anos potenciais de vida perdidos no Rio de Janeiro, 1990 - As mortes violentas em questão. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 188-198.

SOUZA, Edinilsa R. (1994). Homicídios no Brasil: o grande vilão da Saúde Pública na década de 80. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 45-60.

YUNES, João & RAJS, Danuta (1994). Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general entre los adolescentes y jóvenes de la región de las Americas. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 45-60.

### 3) O Poder Judiciário: a morosidade e seus custos

- ADORNO, Sérgio (1994a). Violência, controle social e cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 41: 101-127.
- ADORNO, Sérgio (1994b). Crime, justiça penal e igualdade jurídica: os crimes que se contam no tribunal do júri. *Revista USP*. São Paulo, 21: 133-51. Mar./mai.
- ADORNO, Sérgio (1995). Discriminação racial e justiça criminal. *Novos Estudos*. Cebrap. São Paulo: Cebrap, 43: 45-63, nov.
- FARIA, José Eduardo (1994). El poder judicial con Brasil: paradojas, desafios y alternativas. In: *El otro derecho*, 7(2): 81-157.
- IZUMINO, Wânia Pasinato (1996). Justiça Criminal e Violência contra a Mulher: o Papel do Sistema Judiciário na Solução dos Conflitos de Gênero. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da FFLCH/USP.
- NEV/GELEDÉS (1994). “A Criminalidade Negra no Banco dos Réus”. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência (USP) & Geledés – Instituto da Mulher Negra. Relatório de pesquisa.
- NEV (1997). “Continuidade Autoritária e Construção da Democracia”. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência (USP), Relatório parcial de pesquisa.
- SADEK, M. T & ARANTES, R.B. (1994). A crise do judiciário e a visão dos juizes. *Revista USP*. São Paulo, 21: 35-45, mar./mai.
- SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João (1989-1993). *Os tribunais na sociedade portuguesa*. Relatório de Pesquisa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. 4v.
- SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João (1996). Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11 (30): 29-62, fevereiro.

#### 4) Sistemas policiais e prisionais

- BARCELOS, Caco (1992). *Rota 66*. São Paulo: Globo.
- CHAMBLES, William I. (1994). Policing the Ghetto Underclass: the politics of law and law enforcement. *Social Problems*, 41: 177-194.
- CHRISTIE, Nils (1993) *Crime control as industry*. London/New York: Routledge.
- CHRISTIE, Nils (1997) "Civilidade e Estado". *Conversações abolicionistas: uma crítica do Sistema Penal e da sociedade punitiva*. São Paulo: IBCcrim/PUC.
- FEELEY, Malcolm M. (1991). The privatization of prisons in historical perspective. *Criminal Justice Research Bulletin*. Sam Houston State University, 6(2): 1-10.
- FOUCAULT, Michel (1977). *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes.
- KNEPPER, Paul & LILLY, Robert (1991). “The corrections - Commercial Complex”. Paper presented at the Academy of Criminal Justice Sciences Conference, Nashville, Tennessee.

- LEMGRUBER, Julita (1997a). “Quem paga a pena” - entrevista a Sílvio Ferraz, *Veja*, 16 de julho, pp. 9 a 11.
- LEMGRUBER, Julita (1997b). “Segurança não tem preço, cadeia tem custo” *Folha de S. Paulo*, 24 de julho, p. 02.
- LEMGRUBER, Julita (1997c]. “De galos de briga, fraldas e alfaces”, *Jornal do Brasil*, 28 de julho.
- LOGAN, Charles (1990). *Private prisons - cons and pros*. New York/Oxford.
- MAGUIRE, Kathleen and Pastore Ann L. Eds. (1996) *Soucerbook of criminal justice statistics 1995*. Washington D. C.: US Department of Justice/ Bureau of Justice Statistics.
- MARQUES, João Benedicto de Azevedo (1997) “A crise penitenciária e suas soluções”, *O Estado de São Paulo*, 27 de maio.
- MATTHEWS, Roger (1989). *Privatizing criminal justice*. London.
- MITFORD, Jessica (1974) *The American Prison Business*. Great Britain.
- NOGUEIRA, Rui (1997) “Você acha caro?”, *Folha de S. Paulo*, 27 de maio, página 2.
- ROSENTHAL, Uriel & HOOGENBOOM, Bob (1990). Some fundamental questions on privatisation and commercialisation of crime control, with special reference to developments in the Netherlands. *Collected Studies in Criminological Research*, vol. XXVII, Strasbourg: Council of Europe.
- SAVELSBERG, Joachim J. (1997) “Controlando a violência: justiça criminal, a sociedade e as lição dos Estados Unidos” Paper apresentado ao Seminário São Paulo sem Medo, organizado pelo NEV/USP e pela Rede Globo, em São Paulo, maio (mimeo).

##### **5) Setor de segurança privada**

- CUNNINGHAM, William C., STRAUCHES, John J. & METER, Clifford W. Van (1991). Private Security: patterns and trends. *National Institute of Justice - Research in Brief*, August.
- GODEFROY, Thierry & LAFFARGUE, Bernard. 1993. *Les coûts du crime en France, les dépenses de sécurité. Données pour 1988 à 1991*. Paris: CESDIP.
- MATHIAS, Suzeley Kalil,, “A segurança privada em São Paulo”. *São Paulo em Perspectiva*, 4(1): 97-99, jan/mar, 1990.
- PAIVA, Afonso Duarte de & COTA, Paulo Sidney de Melo (1995). Custos da segurança privada. In: *Conjuntura Econômica*, São Paulo: FGV, julho, pp. 41-43.

##### **6) A Economia do crime**

- ADORNO, Sérgio (1996). "A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea". Tese de livre-docência em Ciências Sociais pela FFLCH/USP.

- ISENBURG, Teresa (1997). "Economias Ilegais e Produção do Espaço (a criminalidade organizada e a globalização)", conferência promovida pelo Núcleo de Estudos da Violência na Universidade de São Paulo, em 14 de agosto.
- MINGARDI, Guaracy (1997). "Tráfico de drogas e crime organizado - o modelo paulista", mimeo.
- MINGARDI, Guaracy (1997). O Estado e o crime organizado. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP.
- SERRANO, Hernando Gomez (1997). "Atores, Cenários e Territórios da Violência: forma e conteúdo da para-insitucionalidade e impunidade na democracia colombiana", conferência proferida no Núcleo de Estudos da Violência (USP), em maio.
- SHILLING, Flávia Ignês (1997). "Corrupção: ilegalidades toleradas?" Tese de doutorado defendida junto ao Departamento de Sociologia da FFLCH/USP.
- ZALUAR, Alba (1983). As classes populares urbanas e a lógica do "ferro" e do fumo. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). Crime, violência e poder. São Paulo: Brasiliense.

## **Anexos**



## **Anexo 1: Itens específicos de materiais, medicamentos e instrumentos constantes da ficha do SAMU**

### **1. RELAÇÃO MATERIAIS**

- 1.1. Lençol descartável
- 1.2. Luva procedimentos
- 1.3. Luva esterilizada
- 1.4. Luva borracha
- 1.5. Mascara 02
- 1.6. Papel Toalha
- 1.7. Scalpe
- 1.8. Seringa 0.3 ml.
- 1.9. Seringa 0.5 ml.
- 1.10. Seringa 10 ml.
- 1.11. Seringa 20 ml.
- 1.12. S. n. g.
- 1.13. S. aspiração
- 1.14. Sonda folley
- 1.15. Saco de lixo
- 1.16. Saco coletor
- 1.17. Saco coletor esterilizado
- 1.18. Torneirinha 3 v
- 1.19. Zobec

### **2. RELAÇÃO INSTRUMENTOS**

- 2.1. Agulha 30 x 70
- 2.2. Agulha 40 x 10
- 2.3. Bisturi descartável
- 2.4. Cadorço
- 2.5. Cânfora Guedel
- 2.6. Cânfora Traque
- 2.7. Cânfora Endrota
- 2.8. Cateter 0.2
- 2.9. Compressa estéril

- 2.10. Cord. Clamp.
- 2.11. Eletrodos
- 2.12. Equipo macro
- 2.13. Equipo micro
- 2.14. Esparadrapo
- 2.15. Nylon
- 2.16. Algodão
- 2.17. Fita Crepe
- 2.18. Gaze estéril
- 2.19. Gaze
- 2.20. Gel contat
- 2.21. Intratacath
- 2.22. Jelco
- 2.23. Kit dreno
- 2.24. Kit parto

### 3. RELAÇÃO MEDICAMENTOS

- 3.1. Adrenalina
- 3.2. Atropina
- 3.3. Água destilada
- 3.4. Adalat
- 3.5. A. A. S. 500mg
- 3.6. Bic. Sódio 8,4% 10 ml.
- 3.7. Bic. Sódio 8,4% 250 ml.
- 3.8. Bricanyl
- 3.9. Berotec
- 3.10. Buscopan
- 3.11. Cedilanide
- 3.12. Cloreto Sódio 20% 10 ml.
- 3.13. Dopa
- 3.14. Dipirona
- 3.15. Dilacorom
- 3.16. Decadrom
- 3.17. Gluco. Cálcio

- 3.18. Glicose
- 3.19. Isordil
- 3.20. Lisador
- 3.21. Monocardil
- 3.22. Manitol
- 3.23. Plasil
- 3.24. Sol. Hipo. 7,50%
- 3.25. Sol. Fisiol.
- 3.26. Sol. Glic. 5%
- 3.27. Sol. Ringer
- 3.28. Solucortef
- 3.29. Xilo 2%
- 3.30. Xilo spray
- 3.31. Xilo gel
- 3.32. Voltarem
- 3.33. Diazepan
- 3.34. Dolosal
- 3.35. Dormonid
- 3.36. lanexate
- 3.37. Ketalar
- 3.38. Fentanil
- 3.39. Narcam
- 3.40. Nubaim
- 3.41. Quelecim
- 3.42. Rapifem
- 3.43. Thio.
- 3.44. Atadura
- 3.45. Bandagem
- 3.46. Cobertor térmico
- 3.47. Colar cervical
- 3.48. Fai. Smarch
- 3.49. Keed
- 3.50. Prancha lon.
- 3.51. Tala fix

### 3.52. Metalacoki

## **ANEXO 2: Desagregação dos gastos com materiais por itens específicos registrados pela ficha SAMU**

### GASTO POR ÍTENS

#### 1. Materiais

1.1. GDt/m = 74 (p)

1.2. Gt/p = (p)

1.3. Gt/m = 10 (p)

1.4. Gt/m = 57 (p)

1.5. Gt/m = 61 (p)

1.6. Gt/m = 73 m. (p)

1.7. Gt/m = 1 (p)

1.8. Gt/m = 3 (p)

1.9. Gt/m = 16 (p)

1.10. Gt/m = 21 (p)

1.11. Gt/m = 17 (p)

1.12. Gt/m =

1.13. Gt/m =

1.14. Gt/m = s/r

1.15. Gt/m = 58 (p)

1.16. Gt/m = s/r

1.17. Gt/m = s/r

1.18. Gt/m = 34 (p)

1.19. Gt/m = 19 (p)

#### 2. Instrumentos

2.1. Gt/m = 21 (p)

2.2. Gt/m = 29 (p)

2.3. Gt/m = 2 (p)

2.4. Gt/m = 17 (p)

2.5. Gt/m = 17 (p)

- 2.6. Gt/m = s/r
- 2.7. Gt/m =
- 2.8. Gt/m = 8 (p)
- 2.9. Gt/m = 16 (p)
- 2.10. Gt/m = s/r
- 2.11. Gt/m = 27 (p)
- 2.12. Gt/m = 70 (p)
- 2.13. Gt/m = 1 (p)
- 2.14. Gt/m =
- 2.15. Gt/m = 2 (p)
- 2.16. Gt/m = 2 (p)
- 2.17. Gt/m = 22 (p)
- 2.18. Gt/m = 880 (p)
- 2.19. Gt/m =
- 2.20. Gt/m = 3 (p)
- 2.21. Gt/m = s/r
- 2.22. Gt/m =
- 2.23. Gt/m = 1 (p)
- 2.24. Gt/m = 1 (p)

### 3. Medicamentos

- 3.1. G adrenalina/m=
- 3.2. G atropina/m=
- 3.3. G água destilada=
- 3.4. G bic. Sódio=
- 3.5. G decadron=
- 3.6. G glicose=
- 3.7. G soro fis.=
- 3.8. G isordil=
- 3.9. G plasil=
- 3.10. G sol.glic.5%=
- 3.11. G sol.ringer=
- 3.12. G xilo spray=
- 3.13. G dormonid=

- 3.14. G quelicim=
- 3.15. G atadura=
- 3.16. G bandagem=
- 3.17. G cob.térm.=
- 3.18. G colar cervical=
- 3.19. G keed=
- 3.20. G prancha longa=
- 3.21. G tala fix.=
- 3.22. G metalocoki=

### **Anexo 3: Resumos dos Casos Seleccionados**

#### **1. LINCHAMENTO NA LAPA**

O caso refere-se a linchamento ocorrido em 07/10/81, na Lapa. O contexto/cenário para o linchamento começou a ser armado a partir de uma tentativa anterior de furto em uma Casa de Cômodos. Havia expectativa entre os moradores de que os fatos pudessem se repetir e que o ladrão, anteriormente detido e liberado, pudesse retornar à Casa de Cômodos. Dois réus confirmam, tanto no interrogatório policial quanto em suas declarações em juízo, que o linchado era o mesmo que tentara furtar um dos quartos anteriormente. Outros confirmam tal suspeita por ouvir falar (=rumor). Entre o alerta da moradora e o linchamento, detonado pelo chamado “pega ladrão”, foi questão de minutos.

Foram indiciados sete moradores da pensão, cinco deles declararam “ajudante geral” como profissão e um era aposentado por invalidez. Mas no dia 25/08/88, eles foram impronunciados por falta de provas quanto à autoria.

#### **2. LINCHAMENTO EM RIBEIRÃO PIRES**

O linchamento ocorreu em 10/01/82. Foi praticado por um grupo de moradores do Parque Aliança. Suspeita-se que esse grupo fazia “patrulhamento” no bairro. Nesse dia, à noite, um grupo de moradores, portando paus, porretes, arma de fogo e facas domésticas, saíram à caça de bandidos. Nessa operação, o grupo deparou com os dois jovens, suspeitou tratar-se de delinqüentes e passou a persegui-los. Ao alcançá-los, rendeu a ambos. O primeiro a ser sacrificado foi o jovem negro. Recebeu um tiro na região frontal da cabeça além de socos e pontapés. Enquanto vitimavam o negro, mantiveram o jovem adolescente branco imobilizado. Concluída a primeira morte, discutiram rapidamente entre si se deveriam sacrificar o jovem adolescente. Decidiram fazê-lo, a golpes de paus, porretes, socos e pontapés. Os corpos foram abandonados em terreno baldio. No dia seguinte, ao amanhecer, alguém divulgou a descoberta dos cadáveres. Uma moradora do local, gari, foi ao local onde os corpos foram encontrados, cuspiu nos cadavres. Em seu depoimento, na polícia, ela afirmou que foi, na noite anterior ao linchamento, abordada por dois indivíduos, um negro, alto, forte, jovem e outro branco, mais jovem que o negro, estatura e corpo médios. Ela sofreu tentativa de violência sexual, teve pequena quantidade de dinheiro roubada, foi espancada e teve suas vestes rasgadas. Ela reconheceu os mortos como sendo os jovens que a agrediram. No curso das investigações e do processo penal, ora confirma-se ora nega-se a existência do grupo de patrulhamento. Descobre-se que os jovens linchados haviam sido confundidos com delinqüentes, assaltantes que incomodavam moradores do bairro. O processo durou ao todo 11 anos, 5 meses e 4 dias, desde a ocorrência até ao arquivamento. Todos os réus foram impronunciados.

#### **3. LINCHAMENTO NO JARDIM MIRIAM**

O caso refere-se ao linchamento de um homem que, no dia 19/05/82, matou e esquartejou sua sobrinha, uma criança de 9 anos, branca, natural de São Paulo, residente no Jardim Miriam com seus pais, na mesma habitação de seu tio. A jovem havia desde o começo da tarde desaparecido de sua residência. A última vez em que havia sido vista em público se encontrava em companhia de



seu tio. A polícia foi chamada para localizar a criança. Pressionado, o tio confessou o crime e levou os policiais até o local onde havia deixado o corpo. Quando lá chegaram, já havia várias pessoas no local que Incharam o homem. A polícia levou-o ao Hospital de Diadema, no entanto ele lá já chegou sem vida. A vítima é descrita como um homem que, quando alcoolizado, adquiria temperamento violento. Já havia ameaçado seus parentes, inclusive sua irmã, mãe da jovem assassinada, aplicando-lhe um golpe na cabeça com um instrumento. Tentou praticar abuso sexual contra outra irmã, jovem de 17 anos. Alguns depoimentos sugerem que a vítima apresentava distúrbios psíquicos, embora a família nunca tivesse se ocupado de averiguar o fato. No curso das investigações, levantaram-se suspeitas de que alguns dos membros da vítima tivessem participado do linchamento. Nada foi apurado a respeito. A primeira fase do Inquérito Policial durou 4 meses e uma semana. A fase judicial durou 1 ano, 1 mês e dez dias. Ao todo, o IP tramitou por um ano e seis meses. Não houve instauração de processo penal. A pedido da Promotoria, o IP foi arquivado “por não ter identificado nenhum autor do crime”.

#### 4. LINCHAMENTO EM CARAPICUÍBA

O linchamento ocorreu em 24/02/84. Ao que tudo indica, teve como motivo desencadeador homicídio que teria sido praticado anteriormente pela vítima do linchamento. Três homens mataram uma pessoa (provavelmente um acerto de contas entre quadrilhas de assaltantes) e ficaram em local próximo ao velório, provocando as pessoas ali presentes. Afirmavam que a polícia nada faria contra eles. Os participantes do velório, entre os quais um irmão do morto, saíram atrás dos rapazes, sendo que um deles foi espancado até à morte. Apenas o irmão do morto foi preso pela polícia e indiciado. Quando interrogado, declarou que apenas deu um pontapé, não sendo capaz de identificar outros participantes do linchamento. O caso limitou-se à esfera policial. Teve duração de 7 anos, 4 meses e 16 dias. Em virtude da morte do único indiciado, foi declarada extinta a punibilidade. Em decorrência, O IP foi arquivado.

#### 5. LINCHAMENTO NA PRAÇA DA SÉ

O linchamento ocorreu em 11/03/84. A vítima participava de jogo de dados na Praça da Sé. Repentinamente, surgiu discussão entre dois jogadores, pois ambos reivindicavam terem ganho o jogo. O banqueiro do jogo se recusava a pagar. Da discussão, passaram para as vias de fato, sendo distribuídos socos entre o jogador/vítima do linchamento e os dois indivíduos que bancavam o jogo. Este último jogador, sentindo-se inferiorizado na briga, acabou por sacar revólver que trazia consigo e a efetuar disparos na direção de seus contentores, tendo atingido o outro dos jogadores. Em seguida, o agressor pôs em fuga, sendo perseguido por um policial militar, pelos dois banqueiros do jogo e por populares. Foi, na Praça Clovis Bevilacqua (ao lado da Praça da Sé) alcançado pelo policial que se dispôs a colocá-lo no interior de um veículo (não se sabe bem se um táxi ou a viatura policial). No entanto, seus perseguidores (os banqueiros do jogo e populares) lograram alcançá-los, retiraram a vítima do veículo e passaram a desferir-lhe socos e pontapés. Ao ouvirem uma sirene e percebendo a aproximação de um tático-móvel (viatura policial), os populares se dispersaram, deixando caída no centro da confusão uma pessoa ferida. Quando os policiais conseguiram chegar ao local, a vítima se encontrava no

colo de uma pessoa, indigente, de cor negra, que inclusive auxiliou os policiais a colocarem a vítima na viatura policial, vítima que foi transportada com vida para um pronto-socorro, onde veio a falecer. O processo penal durou cinco anos. Foi arquivado com a impronúncia dos réus.

#### 6. LINCHAMENTO NO JARDIM NORONHA

No dia 11/08/84, um dos réus, vendedor ambulante de doces, foi assaltado quando saía de um bar, de propriedade do outro réu. Os assaltantes, portando armas de fogo, despojaram-no de pequeno importância de dinheiro que trazia consigo. Depois de consumado o roubo, obrigaram-no a retornar ao estabelecimento de onde viera com o objetivo de assaltar o local. Foi então o comerciante surpreendido com a entrada do assaltante que apontava arma na direção daquele que se encontrava como refém. Na parte de fora do estabelecimento, permanecia o outro assaltante, ao que parece igualmente armado. O assaltante teria exigido grande soma de dinheiro do comerciante, caso contrário mataria a ambos. O comerciante alegou não possuí-la no momento, necessitando de tempo para consegui-la. O assaltante teria tentado atirar contra o comerciante, mas a arma teria falhado e não detonado os tiros. O comerciante, de posse de sua arma, atirou contra o assaltante, atingindo-o. O assaltante caiu ou atirou-se ao solo e fugiu em seguida. Nesse mesmo momento, populares que se aglomeravam próximo à entrada do bar, possivelmente moradores do local, começaram a perseguir o assaltante que se encontrava à saída do estabelecimento comercial, o qual foi espancado até à morte. Após o linchamento, o grupo se dispersou. As duas vítimas do roubo evadiram-se e não prestaram queixa no distrito policial. O processo teve duração de um ano e dez meses. A maior parte do tempo, um ano e um mês, correu na fase policial. Em junho de 1986, a promotoria pediu o arquivamento do IP, alegando inexistência de provas quanto à autoria que permitissem a pronúncia. O pedido foi deferido pelo juiz e arquivado no dia seguinte à sentença judicial.

#### 7. LINCHAMENTO EM ITAPECERICA DA SERRA

O linchamento ocorreu em 14/08/84. Foi motivado pelo assassinato de um comerciante, ancião, pessoa bastante conhecida e estimada no bairro, durante a tentativa de assalto. Segundo a versão dos réus e das testemunhas assassino foi preso e colocado em liberdade por falta de provas. De volta ao bairro, passou a provocar os moradores - parentes e amigos do comerciante assassinado - e dizer que continuaria a assaltar e que nada lhe aconteceria. Revoltados com seu comportamento, resolveram aplicar-lhe um “corretivo”, dando-lhe uma surra. À noite, o assaltante foi retirado da casa de uma irmã, onde se encontrava refugiado, e levado para um local próximo a um matagal onde foi espancado e apedrejado. Os réus declaram que não tinham intenção de matá-lo e que o deixaram no local ainda com vida. Somente depois vieram a saber que o assaltante estava morto. Afirma-se ainda que à “surra” associou-se uma aglomeração de pessoas que gritavam “pega ladrão”. Este é o único caso, entre os selecionados, que chegou à fase de julgamento. Todo o processo, desde o registro da ocorrência policial até à decretação da sentença judicial, durou 7 anos e dois meses. Onze réus foram condenados a 4 anos de reclusão, pena a ser cumprida em regime aberto.

## 8. LINCHAMENTO EM CAMPINAS

O fato teve lugar no Jardim Profilurb, periferia de Campinas, na noite de 10/07/85. As vítimas fatais foram três rapazes, sendo dois irmãos, e um quarto jovem que escapou com vida. A imprensa noticiou o caso, informando que os familiares dos linchados haviam incendiado a casa de um dos agressores. O crime é classificado como tríplice homicídio mais tentativa. Consta também como vítima um rapaz de 13 anos que recebeu um tiro durante os acontecimentos. O registro policial dá conta de que o linchamento, de autoria de “três elementos ali moradores” em represália a um roubo. Informa ainda que a mãe de uma das vítimas e uma das testemunhas declararam ter visto, momentos antes do linchamento, um comerciante local seqüestrar os três jovens vitimados. No início das investigações, tudo convergia para confirmar a hipótese de que as vítimas teriam assaltado um bar, cujo proprietário procurou se vingar do roubo. Posteriormente, esta versão é substituída por outra, segundo a qual o motivo da vingança não era um assalto, mas a tentativa de abuso sexual contra uma adolescente, sobrinha desse comerciante. Suspeita-se que os três jovens teriam promovido vingança contra a jovem que, dias antes, impediu que eles entrassem em sua residência para fugirem de perseguição policial. Ameaçaram de retornar e dela abusar sexualmente. De fato, teriam retornado, obrigaram-na a despir-se e cheirar cola, embora não a tivessem violentado. Como represália, o comerciante, tio da jovem e mancomunado com outros parentes e moradores, teria iniciado o linchamento. O processo encontra-se em andamento. De agosto de 1985 a maio de 1985, o processo ainda não havia sido concluído. Houve sentença de pronúncia para os acusados. Foram expedidas as citações do réu e mandados de prisão contra réus revéis. A partir de junho de 1995, não há mais informações quanto ao prosseguimento da ação penal.

## 9. LINCHAMENTO EM OSASCO

O linchamento ocorreu no interior da favela, no bairro Cidade Munhoz, município de Osasco, na noite de 21/03/88. Cerca de 30 pessoas, moradores da favela, invadem o barraco de um pedreiro, onde a vítima se encontrava, retiram-na de lá e promovem o linchamento. O processo durou 11 meses e dois dias, dos quais 10 meses e 5 dias foram consumidos na fase policial. O inquérito policial foi arquivado. Não houve indiciados ou réus.

## 10. LINCHAMENTO EM MAUÁ

O linchamento ocorreu em 15/10/89, motivado pelo estupro e assassinato de uma jovem, ocorrido dois dias antes. Os dois rapazes linchados foram apontados como autores do estupro. O único indiciado no inquérito policial é apontado como amigo da jovem assassinada. Segundo versão das testemunhas, um grupo de aproximadamente 20 pessoas cercou a casa da primeira vítima e, depois de retirá-la de sua residência, passou a agredi-la com pedradas e pauladas, usando enxadas e picaretas. Antes de ser agredida, a vítima recebeu um tiro. Após haver consumado o linchamento, o grupo se dirigiu para a casa da segunda vítima, onde a mesma ação se repetiu. Após o fato, o grupo se dispersou. Em março de 1996, o processo completou 6 anos e 5 meses em andamento e ainda não havia sido concluído. O único indiciado havia sido pronunciado.