Projeto Juventude e Prevenção da Violência

Análise do Impacto do Pronasci na Região Metropolitana de São Paulo

Textos de Análise 1

PROJETO JUVENTUDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

Realização: BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL · PRONASCI · Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Parceria estratégica: Instituto Sou da Paz · SEADE Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

FIcha Institucional / Técnica

Ministro da Justiça:
Luiz Paulo Telles Barreto

Secretário Executivo do Pronasci:
Ronaldo Teixeira

Coordenador de Políticas de Juventude do Pronasci:
Reinaldo Gomes

Secretário Nacional de Segurança Pública:
Ricardo Balestreri

Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública:
Renato Sérgio de Lima

Presidente do Conselho de Administração:
Jésus Trindade

Comissão Especial de Acompanhamento
Reinaldo Chaves Gomes (PRONASCI/ MJ)
Marcelo Ottoni Durante (SENASP/MJ)
Claudio Bandel Tusco (MJ)
Isabel Figueiredo (SEDH)
Helder Ferreira (IPEA)
Renato Sérgio de Lima (FBSP)
Paula Miraglia (ILANUD)

Conteúdo e Análise:
Túlio Kahn
Doutor em ciência política e membro
do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Edição de arte:
URBANIA

Nota legal:
As opiniões manifestadas no presente texto são de responsabilidade do seu autor e não representam a posição institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP. O objetivo da Coordenação do FBSP, ao encomendar a presente análise, foi o de gerar debate e reunir insumos para avaliação dos procedimentos adotados pelo projeto Juventude e Prevenção da Violência, objeto do Termo de Parceria entre Ministério da Justiça e FBSP.

Conteúdo

Introdução	4
Metodologia	6
Incidência de Vitimização	8
Avaliação da Segurança e Polícia	9
Exposição à violência	10
Exposição à desordem urbana	13
Crimes Notificados – estatísticas oficiais de criminalidade	14
Conclusão	17
Bibliografia	19

Introdução

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é uma iniciativa federal que conta com 94 ações para o enfrentamento da criminalidade no país, articulando políticas de segurança com ações sociais e priorizando a prevenção. Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para o desenvolvimento do Programa, o governo federal investirá R$ 5.860 bilhões até o fim de 2011. Ele foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida posteriormente na Lei nº 11.530, de outubro de 2007, que finalmente foi alterada pela Lei nº 11.707, de junho de 2008.

A tabela abaixo reproduz a proposta que consta no Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2008 a 2011, desagregada por seus grandes itens orçamentários, extraída do relatório do IPEA (IPEA, 2009, p.777):

Desembolsos do Pronasci previstos no PPA de 2008-2011

Item orçamentário	2008	2009	2010	2011	Total	
					Em R$	Em %
Bolsa Formação	600.000.000	600.000.000	600.000.000	600.000.000	2.400.000.000	40,95
Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	225.741.537	234.324.000	243.294.000	252.667.000	956.026.537	16,31
Apoio à Implementação de Políticas Sociais	175.329.800	183.218.000	191.463.000	200.081.000	750.091.800	12,8
Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã	172.247.000	175.247.000	183.132.000	191.375.000	722.001.000	12,32
Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Especiais	117.500.000	122.787.000	128.312.000	134.087.000	502.686.000	8,58
Valorização de Profissionais Operadores da Segurança Pública	52.045.860	54.387.000	56.834.000	59.392.000	222.658.860	3,8
Gestão e Comunicação do Pronasci	37.595.500	38.000.000	39.000.000	40.708.000	155.303.500	2,65
Modernização dos Estabelecimentos Penais	20.085.793	21.716.000	22.685.000	23.697.000	88.183.793	1,5
Sistemas de Policiamento Integrado – Vitória (ES)	–	9.500.000	10.500.000	10.500.000	30.500.000	0,52
Delegacias Especiais de Atendimento a Mulheres	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	24.000.000	0,41
Lei Maria da Penha	1.550.000	2.050.000	2.550.000	3.050.000	9.200.000	0,16
Campanha do Desarmamento	40.000	40.000	40.000	40.000	160.000	–
Total do Pronasci	**1.408.135.490**	**1.447.269.000**	**1.483.810.000**	**1.521.597.000**	**5.860.811.490**	**100**

Fontes: PPA, Anexo I/Programas de Governo – Finalísticos.

Além dos profissionais de segurança pública, o Pronasci tem também como públicos-alvo jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade, que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei; presos ou egressos do sistema prisional, bem como os reservistas das Forças Armadas. Segundo o site do Ministério da Justiça, atualmente, fazem parte do programa 21 estados, o Distrito Federal e 109 municípios. Até março de 2009, o programa concedeu bolsas-formação a cerca de 110 mil policiais, implantou cinco "territórios de paz", cada qual com a instalação de 20 a 30 projetos sociais, e formou 15 mil agentes para atuar em policiamento comunitário (IPEA, 2009).

O Pronasci injetou recursos para a área de segurança em 31 municípios brasileiros já em 2008, entre eles vários municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que firmaram convênios com o Ministério da Justiça a partir de 10 de outubro de 2007, tais como São Paulo, Diadema, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Osasco.[1]

O processo de avaliação do Pronasci padece de algumas falhas de origem, tais como a ausência de metas e indicadores claros, design experimental falho, etc., mas a preocupação com a

avaliação é evidente desde o lançamento do programa pelo governo federal, que contratou a FGV para fazer um levantamento abrangente dos efeitos do Pronasci, inicialmente entre os policiais e nos chamados Territórios de Paz.

Neste contexto, a proposta deste projeto é fazer uma primeira avaliação tentativa dos efeitos do programa nos municípios onde os investimentos não foram nem tão focados nem tão expressivos quanto nos territórios de paz, utilizando como indicadores as dimensões vitimização, avaliação da segurança e polícia e exposição dos jovens à violência e à desordem urbana. Também será analisada a evolução de alguns indicadores criminais através das estatísticas oficiais, como homicídio doloso, lesão corporal dolosa, furtos e roubos de veículos e furtos e roubos outros.

Antecipamos desde já que, por uma série de fatores que serão detalhados abaixo, não esperamos encontrar um grande impacto do Pronasci nas dimensões escolhidas, pois as iniciativas nos municípios são ainda recentes, incipientes e demasiado pulverizadas para serem notadas pela população em geral. Contudo, consideramos importante monitorar estes efeitos desde já, uma vez que se trata de projeto de médio prazo e envolve recursos expressivos. O artigo pode ajudar a estabelecer esta "linha de base" para a avaliação do Pronasci, bem como ajudar a refletir sobre quais os indicadores e metodologias adequados para avaliar o programa ou outros do mesmo gênero.

1. Isto não significa que estes municípios tenham já recebido e executado algum recurso, como veremos mais adiante

Metodologia

Utilizando dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego, do Dieese e da Fundação Seade, coletados em toda a RMSP desde 1986, o procedimento metodológico consiste em comparar os municípios Pronasci com outros municípios "controle" e analisar a evolução destas dimensões em ambos os grupos, entre 2008 e 2009; trata-se de um design de avaliação conhecido como "antes-depois-com-grupo-controle". Para o grupo de intervenção do Pronasci selecionamos as cidades de Itapevi, Diadema e Osasco . Como é possível verificar na tabela abaixo, estas três cidades são as que, em 2008, mais receberam recursos *per capita* e, por conseguinte, são as que é possível supor que são as mais adequadas para se tentar captar o impacto do programa na RMSP.
Para o grupo de controle selecionamos as cidades de Carapicuíba, Itaquaquecetuba, Mauá, Mogi das Cruzes e Barueri, que também fazem parte da RMSP, têm porte similar e não fizeram convênio ou receberam recursos do programa em 2008/2009.

Recursos do Pronasci - 2008 – RMSP

Municípios	Convênios	Empenhados	% execução	População	Emp. per capita	Conv. per capita
Itapevi	1.922.539,24	1.281.770,26	100	205.881	6,23	933,8109102
Diadema	4.175.807,00	1.749.998,00	41,91	397.738	4,40	1049,888872
Osasco	3.199.733,30	3.131.750,13	97,88	718.646	4,36	445,2447102
Taboão da Serra	2.308.533,54	459.788,00	19,92	227.343	2,02	1015,440783
São Bernardo do Campo	2.925.547,00	689.115,00	23,56	810.979	0,85	360,7426333
Santana do Parnaíba	100.042,75	72.414,00	72,38	114.321	0,63	87,51038742
São Paulo	13.163.630,00	4.145.200,00	31,49	11.037.593	0,38	119,2617811
Santo André	518.408,05	99.841,50	19,26	673.396	0,15	76,98412969
Embu das Artes	781.128,60	0,00	0	248.722	0,00	314,0568989
Embu-Guaçu	255.953,27	0,00	0	62.137	0,00	411,9176497
Guarulhos	710.241,28	0,00	0	1.299.283	0,00	54,66409397
Itapecerica da Serra	1.922.539,24	0,00	0	161.983	0,00	1186,877166
Vargem Grande Paulista	780.667,39	0,00	0	44.754	0,00	1744,352214
Total	**32.764.770,66**	**11.629.876,89**	**31,26153846**	**16.002.776**	**0,73**	**204,7442935**

Uma fraqueza metodológica para esta avaliação é a não aleatoriedade na escolha inicial dos grupos intervenção e controle, requisito básico para um projeto experimental: os 5 municípios Pronasci não foram sorteados, mas escolhidos pelo governo federal para receber os recursos, em função de seus elevados índices de criminalidade, existindo assim um provável viés de seleção.
Procurando contornar este problema, selecionamos outros municípios populosos da RMSP, igualmente com elevados índices criminais, mas não será possível determinar ao certo se os efeitos observados se devem de fato ao Pronasci ou ao viés de seleção mencionado, tornando a avaliação um projeto "quase-experimental". Observe-se que esta deficiência do viés de seleção não é apenas do Pronasci, mas está presente em quase todo projeto público.
Além disso, estamos tentando capturar este "efeito Pronasci" através de pesquisas amostrais domiciliares probabilísticas, o que supõe que os investimentos Pronasci tenham ocorrido em escala e abrangência suficientemente grandes no município, a ponto de serem captados por pesquisas amostrais. É preciso ainda que estes recursos tenham implicado em verbas adicionais para a área de segurança e não apenas em uma substituição dos recursos municipais pelos federais.
A julgar por avaliação recente feita pelo IPEA sobre o Programa, existem ainda muitas deficiências na implantação do Pronasci, gerando dúvidas sobre a possibilidade de capturar desde já os efeitos do programa. Segundo o relatório do IPEA (Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, 2009), umas das dificuldades é precisamente a ausência de um sistema

de informações adequadas para monitorar o desenvolvimento das ações (IPEA, 2009, p. 550). Segundo o relatório, um dos problemas potenciais na implementação do Pronasci é que ele "trouxe em seu desenho frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos, indicando que foi concebido muito mais como *política* do que como *programa*. As chamadas ações estruturais, por exemplo, são mais ligadas às diretrizes gerais de política de segurança e em sua grande maioria **não possuem o foco no público-alvo e nos territórios selecionados pelo programa**, tendo metas e impactos mais abrangentes. Já os projetos locais destinam-se às regiões priorizadas e reúnem as ações a serem implantadas de fato nas comunidades selecionadas" (IPEA, 2009, p. 664).

Assim, talvez seja mais fácil captar os efeitos do Pronasci nos projetos locais, como nos cinco territórios de paz, onde a implementação foi focada, do que o efeito das ações estruturais nos municípios que se conveniaram com o Pronasci, onde as ações são mais abrangentes e, portanto, mais difíceis de serem percebidas pela população. Com efeito, pesquisa feita pela FGV entre março, junho e julho de 2009, focando apenas os Territórios de Paz, mostrou melhora na sensação de segurança e na capacidade do Pronasci em melhorar a segurança na área, entre outros efeitos (Pesquisa de Percepção da População sobre o Pronasci, Cidadania, Segurança e suas Instituições nos Territórios de Paz, FGV Projetos, 2009). A expectativa é de que, nas cidades onde não houve um investimento tão elevado e focado quanto nos Territórios de Paz, será mais difícil detectar os efeitos do programa, uma vez que sua criação é recente, de pequena escala e espalhada pelo território.

Outro problema metodológico que merece menção é o do vazamento dos efeitos do Pronasci para outros locais, pois mesmo municípios que não assinaram convênios com o governo federal podem ter sido beneficiados direta ou indiretamente por uma das 94 ações desenvolvidas, atenuando assim as eventuais diferenças entre municípios com e sem intervenção federal. Além disso, mesmo que um município não tenha se conveniado com o governo federal, é possível que o estado a que ele pertence tenha feito o convênio e utilizado recursos do Pronasci naquele município, enfraquecendo mais uma vez as diferenças entre municípios intervenção e municípios controle.

Um problema que afeta projetos complexos como o Pronasci, com diversas ações sendo tocadas ao mesmo tempo, em diferentes intensidades, em diferentes locais, é o problema do que poderíamos chamar de "coquetel". Podemos até encontrar algum efeito, mas é muito difícil avaliar quais ações, em que intensidade e com quais interações o programa "funciona" ou não. Assim, das 94 ações, é possível que o efeito se deva a apenas 10 delas ou a alguma combinação de dosagem entre elas, mas não temos como analisá-las em separado. Este tipo de projeto "coquetel", por sua própria natureza, sempre envolve algum tipo de desperdício, pois se pudéssemos saber quais ações do pacote funcionam e quais não, poderíamos nos centrar nelas e deixar de lado as demais, menos eficazes. Uma limitação, portanto, da análise é que só poderemos avaliar os efeitos do "pacote" e não de cada ação isoladamente.

Para efeitos de avaliação, utilizaremos o teste de X^2 bem como os desvios estandardizados para testar a significância das mudanças observadas nas dimensões escolhidas entre 2008 e 2009, considerando como estatisticamente significativas aquelas com probabilidade > 0,05.

Incidência de Vitimização

A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) possui um bloco suplementar que, desde 2007, pergunta sobre a incidência de roubo ou furto de veículo na residência do entrevistado nos últimos 12 meses, bem como sobre roubos ou furtos na própria residência. Aparentemente, não houve nenhuma variação significativa na incidência de furto ou roubo de veículos entre 2008 e 2009, tanto nos municípios Pronasci quanto nos não-Pronasci. Tampouco observamos variações dignas de menção na incidência de crimes patrimoniais na residência entre 2008 e 2009. Em resumo, as variações encontradas estão dentro dos limites esperados e os recursos do Pronasci não parecem ter implicado em modificações de monta nestas variáveis.

Tabela 1

Nos últimos 12 meses, veículos foram roubados ou furtados?	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	1,9	2,5	0,5	0,20	0,90	1588
Pronasci	2,7	2,7	0,0	0,23	0,88	1061
Nos últimos 12 meses, algum roubo, furto ou arrombamento na residência?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	3,2	2,0	-0,9	0,90	0,50	1588
Pronasci	1,8	2,7	0,8	0,59	0,51	1061

A pesquisa aborda também a vitimização com relação a crimes pessoais, tais como roubos, furtos e agressões, desta vez não com os moradores da residência, mas apenas quando a vítima foi o próprio entrevistado.

Embora não seja estatisticamente significativa, o sinal da relação aponta para a direção esperada, sugerindo uma eventual diminuição na incidência de roubo ou furto pessoal entre os jovens nos últimos 12 meses nos municípios Pronasci, em contraste com a estabilidade nos municípios não-Pronasci. Com relação à agressão física, o sinal também é negativo nos municípios Pronasci, apontando que houve uma ligeira diminuição, mas novamente não significativa do ponto de vista estatístico. Novamente aqui, não é possível afirmar que o programa teve algum impacto significativo na incidência criminal dos municípios, embora os sinais apontem para o sentido esperado, de redução da criminalidade em 2009 nos municípios que receberam recursos do programa.

Tabela 2

Nos últimos 12 meses, vítima de roubo ou furto pessoal	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	3,1	3,6	0,6	0,32	0,23	3918
Pronasci	3,7	2,4	-1,2	1,34	0,57	2586
Nos últimos 12 meses, vítima de agressão / violência física	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	0,8	1,0	0,5	0,30	0,58	3915
Pronasci	0,7	0,3	-0,9	0,86	0,35	2585

Avaliação da Segurança e Polícia

Além da incidência criminal nos últimos 12 meses, a pesquisa aborda também algumas questões subjetivas, tais como a sensação de segurança e a avaliação da polícia na região. Assim, mesmo que o Pronasci não altere objetivamente os índices de criminalidade, é possível especular que ele aumente a sensação de segurança dos moradores e melhore a avaliação das polícias, o que já configurariam efeitos positivos do programa.

Embora as diferenças não sejam estatisticamente significativas ao nível de p. 0,05, note-se o sinal "positivo" destacado na tabela (cresce a porcentagem dos que avaliam que a segurança pública piorou) nos municípios não-Pronasci, em contraste com o sinal "negativo" (aponta para a diminuição dessa "piora") da segurança nos últimos 5 anos nos municípios Pronasci. Do mesmo modo, apesar de não significativa, a avaliação do trabalho da polícia melhora nos municípios Pronasci e piora ligeiramente nos demais de 2008 para 2009. Novamente aqui, não podemos afirmar que o programa teve um efeito significativo na percepção de segurança dos munícipes, mas as mudanças vão ao sentido esperado: nos municípios que receberam recursos do programa o sinal é positivo para a avaliação do trabalho da polícia e negativo para a piora da insegurança.

Tabela 3

Comparando com 5 anos atrás, o Sr. diria que a segurança pública neste município piorou?	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	26,1	32,1	1,7	6,96	0,07	1473
Pronasci	24,5	24,1	-0,1	1,38	0,70	970

Tabela 4

Na região onde mora a polícia faz um bom trabalho?	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	49,3	47,2	-0,7	0,45	0,49	2430
Pronasci	52,7	57,1	1,2	1,52	0,21	1524

Exposição à violência

Em paralelo à vitimização e percepção de segurança, a pesquisa traz uma série de perguntas sobre a exposição dos jovens à violência no último ano. Neste bloco de questões encontramos algumas diferenças importantes entre 2008 e 2009, quando comparamos municípios intervenção e controle.
Nos municípios Pronasci verificamos quedas significativas na porcentagem de pessoas que presenciaram violência doméstica (de 5,1% para 0,8% em 2009) ou tráfico de drogas nos últimos meses (de 22,7 para 5,8% em 2009). Por outro lado, note-se que tanto nos municípios Pronasci quando nos municípios controle observamos quedas expressivas na porcentagem de jovens que presenciou morte de pessoas e brigas causadas pelo álcool. Isto mostra a importância da inclusão dos municípios controle na análise, pois sem eles, olhando apenas para a tendência de 2008 para 2009, seriamos levados a acreditar que se trata de um efeito do Pronasci, quando na verdade estamos falando de algo mais abrangente ao conjunto de municípios da RMSP.

Tabela 5

Presenciou algum ato de violência ou crime nas proximidades da residência, nos últimos 12 meses?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	33,6	39,8	2,7	7,18	0,007	3569
Pronasci	34,5	39,6	1,7	3,05	0,080	2305
Presenciou morte de pessoas?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	48,8	33,9	-3,8	14,08	0,00	1215
Pronasci	40,5	30,6	-2,1	4,25	0,03	805
Presenciou violência doméstica?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	1,8	3,8	1,7	2,77	0,096	1216
Pronasci	5,1	0,8	-2,1	4,49	0,034	805
Presenciou brigas causadas pelo uso abusivo de álcool?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	3,2	0,0	-2,5	6,13	0,013	1215
Pronasci	7,3	1,7	-2,3	5,45	0,019	804
Presenciou boca de fumo / tráfico de drogas?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	10,2	10,2	0,0	0,00	0,99	1216
Pronasci	22,7	5,8	-4,3	18,26	0,00	804

De modo geral, o quadro acima é favorável ao programa, uma vez que na quase totalidade dos casos o sinal foi “negativo”, como esperado nos municípios Pronasci, sugerindo que os moradores destas cidades ficaram menos expostos a violência em 2009 quando comparado a 2008. Pelo menos em dois casos, violência doméstica e tráfico de drogas, esta diminuição ocorreu apenas nos municípios que participam do programa.

Gráfico 1

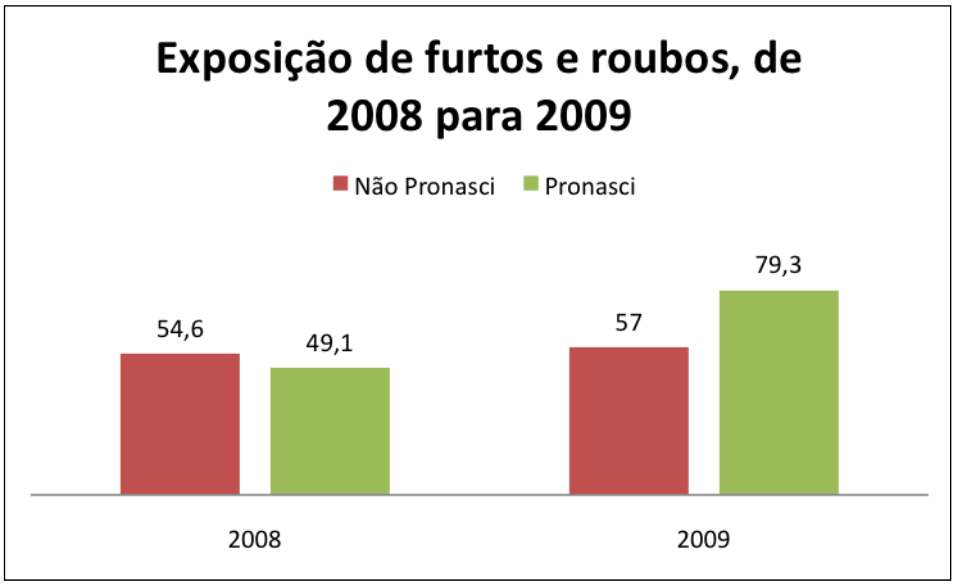
Em contrapartida, um resultado intrigante no quadro abaixo, continuação do anterior, é o forte crescimento em 2009 do percentual de jovens nos municípios Pronasci que presenciou algum crime contra o patrimônio, como roubo ou furto. Esta diferença de 30% a mais entre 2008 e 2009 é altamente significativa e bastante superior à variação observada nos municípios controle. Este talvez seja um efeito imprevisto do viés de seleção, na possibilidade da incidência de crime contra o patrimônio ter sido um critério utilizado para a seleção dos municípios Pronasci. A Exposição a estupros cai em ambos os grupos de 2008 para 2009, o que enfraquece o argumento em favor de algum eventual efeito Pronasci, chamando novamente a atenção para a importância de observar o grupo controle. Finalmente, note-se nos municípios Pronasci queda em 2009 de “pessoas que andam armadas” (não significativa) e de “brigas entre vizinhos” (significativa a p. > 001).

Tabela 6

Presenciou pessoas que andam armadas?	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	1,5	3,8	2,2	4,71	0,03	1215
Pronasci	2,2	0,0	-1,6	2,70	0,10	804
Presenciou briga entre gangues?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	1,5	1,6	0,2	0,02	0,87	1215
Pronasci	0,4	0,8	0,6	0,30	0,58	805
Presenciou briga entre vizinhos?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	6,2	4,3	-1,0	1,04	0,30	1215
Pronasci	13,5	2,5	-3,5	11,91	0,01	804
Presenciou assalto/roubo/furto?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	54,6	57,0	0,6	0,35	0,54	1215
Pronasci	49,1	79,3	6,1	37,75	0,00	805
Presenciou estupro?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	8,0	2,2	-2,8	8,09	0,04	1216
Pronasci	7,8	1,6	-2,5	6,09	0,01	805

Em conjunto, estas duas tabelas parecem sugerir: a) algum efeito redutor dos crimes interpessoais nos municípios Pronasci (violência doméstica e briga de vizinhos), b) uma queda na exposição a mortes e estupros, mas desta vez compartilhada pelos demais municípios e que, portanto, não pode ser atribuído exclusivamente ao Pronasci, embora ele possa ter contribuído e c) um elevado crescimento da exposição aos crimes contra o patrimônio, fenômeno para o qual não encontramos explicação plausível e que talvez possa ser explicado pelo perfil sócio-econômico específico dos municípios selecionados para receber recursos do programa.

Gráfico 2



Exposição à desordem urbana

Em teoria, não haveria porque esperar um impacto dos investimentos Pronasci sobre a exposição à desordem urbana, mas uma vez que a desordem afeta a sensação de segurança e a criminalidade e as variáveis já estavam disponíveis na base, fizemos a mesma comparação entre 2008 e 2009 para os indicadores desta dimensão. Observe-se que o sinal é sempre negativo tanto nos municípios Pronasci quanto no grupo controle, sugerindo diminuição generalizada da desordem urbana na RMSP entre 2008 e 2009. Mas o efeito Pronasci não é claro: pichação nos muros diminui mais nos municípios que não receberam recursos (de 36 para 29%, significativo a p.> 002) enquanto iluminação pública, e "outras situações de desordem" melhoram nos municípios Pronasci. Criança ou mendigos pedindo esmolas, por sua vez, caem significativamente em 2009 em comparação a 2008, nos dois grupos de municípios, enquanto veículos em locais proibidos e barulho alto, embora melhorem nos dois grupos, não apresentem variações estatisticamente significantes.

Tabela 7

Nas proximidades da residência observa veículos estacionados em locais proibidos ou nas calçadas?	2008	2009	resíduo	X2	prob.	N
Não Pronasci	20,8	21,6	0,4	0,16	0,68	3920
Pronasci	18,6	16,9	-0,8	0,61	0,43	2589
Observa pichações nos muros?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	36,4	29,2	-3,1	9,75	0,02	3919
Pronasci	27,6	26,5	-0,4	0,19	0,66	2588
Observa iluminação pública insuficiente?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	32,7	31,6	-0,5	0,24	0,62	3918
Pronasci	29,9	23,3	-2,6	6,77	0,00	2588
Observa barulho alto na rua ou na vizinhança?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	29,9	27,8	-1,0	0,97	0,32	3919
Pronasci	28,2	24,1	-1,6	2,59	0,10	2589
Observa crianças ou mendigos morando ou pedindo coisas nas ruas?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	25,0	20,1	-2,4	5,7	0,01	3919
Pronasci	19,2	8,6	-5,0	24,7	0,00	2588
Observa outra situação de desordem?	**2008**	**2009**	**resíduo**	**X2**	**prob.**	**N**
Não Pronasci	1,7	0,8	-1,5	2,18	0,13	3918
Pronasci	7,5	0,3	-5,2	27,50	0,00	2587

Crimes Notificados – estatísticas oficiais de criminalidade

Além da utilização das pesquisas de opinião, é possível também avaliar o desempenho dos dois grupos de municípios através das estatísticas oficiais de criminalidade publicadas pela Secretaria de Segurança Pública, utilizando a mesma metodologia: os municípios da RMSP foram divididos em municípios Pronasci e controle e foi calculada a evolução de 2008 para 2009 de alguns indicadores criminais, em ambos os grupos.

Analisando os crimes notificados nos municípios da RMSP entre 2008 e 2009 verificamos em primeiro lugar um aumento generalizado (5,5%) nos roubos e furtos de 2008 para 2009, em decorrência da crise econômica mundial que teve início em meados de setembro do ano passado. Note-se aqui uma grande contradição com os dados apresentados no tópico anterior: vimos no item "Exposição à violência" que nos municípios Pronasci houve um grande aumento na porcentagem de jovens que viram roubos e furtos na redondeza. No entanto, as estatísticas oficiais sugerem que os roubos e furtos cresceram proporcionalmente mais em 2009 nos municípios controle (10,8) e menos nos municípios Pronasci (com exceção de Itapevi). Como explicar então esta exposição muito maior nos municípios Pronasci relatada na pesquisa de opinião?

Tabela 8

Furtos outros e roubos outros	Jan-Ago08	Jan-Ago09	Var. %
Barueri	1.763	2.373	34,60%
Carapicuíba	2.130	2.798	31,36%
Diadema	4.873	4.968	1,95%
Itapevi	1.221	1.465	19,98%
Itaquaquecetuba	1.820	1.873	2,91%
Mauá	3.121	3.186	2,08%
Mogi das Cruzes	3.551	3.493	-1,63%
Osasco	7.021	6.748	-3,89%
Pronasci	**13.115**	**13.181**	**0,50%**
Não Pronasci	**12.385**	**13.723**	**10,80%**
Total	25.500	26.904	5,51%

A análise dos dados constatou também um aumento generalizado dos roubos e furtos de veículos em 2009 na RMSP (31%). O crescimento foi ligeiramente menor nos municípios Pronasci, mas as diferenças entre os dois grupos de cidade são pequenas, como mostra a tabela abaixo. Além disso, o desempenho não foi uniforme, uma vez que Itapevi e Osasco crescem abaixo da média enquanto Diadema cresce acima. Deste modo, como vimos forte crescimento real dos furtos e roubos em ambos os grupos de cidade, o natural seria esperar um crescimento na exposição a furtos e roubos aproximadamente igual em ambos os grupos, mas não foi o que verificamos.

Tabela 9

Furto e roubo de veículo	Jan-Ago08	Jan-Ago09	Var. %
Barueri	409	689	68,46%
Carapicuíba	741	890	20,11%
Diadema	1.595	2.276	42,70%
Itapevi	195	234	20,00%
Itaquaquecetuba	443	664	49,89%
Mauá	958	1.169	22,03%
Mogi das Cruzes	512	687	34,18%
Osasco	2.459	2.981	21,23%
Pronasci	**4.249**	**5.491**	**29,23%**
Não Pronasci	**3.063**	**4.099**	**33,82%**
Total	7.312	9.590	31,15%

Com relação aos crimes contra a pessoa, tomando como indicador as lesões corporais intencionais, observamos uma queda de 3% na média dos municípios analisados entre 2008 e 2009. Todavia, percebe-se que foram os municípios controle que puxaram a média para baixo, pois nos municípios Pronasci, influenciados principalmente por Itapevi, vimos um ligeiro crescimento das lesões. Novamente aqui encontramos uma aparente contradição com o que a pesquisa de opinião nos trouxe, pois notamos acima uma tendência à diminuição da exposição à violência doméstica e a brigas entre vizinhos nos municípios Pronasci.

Tabela 10

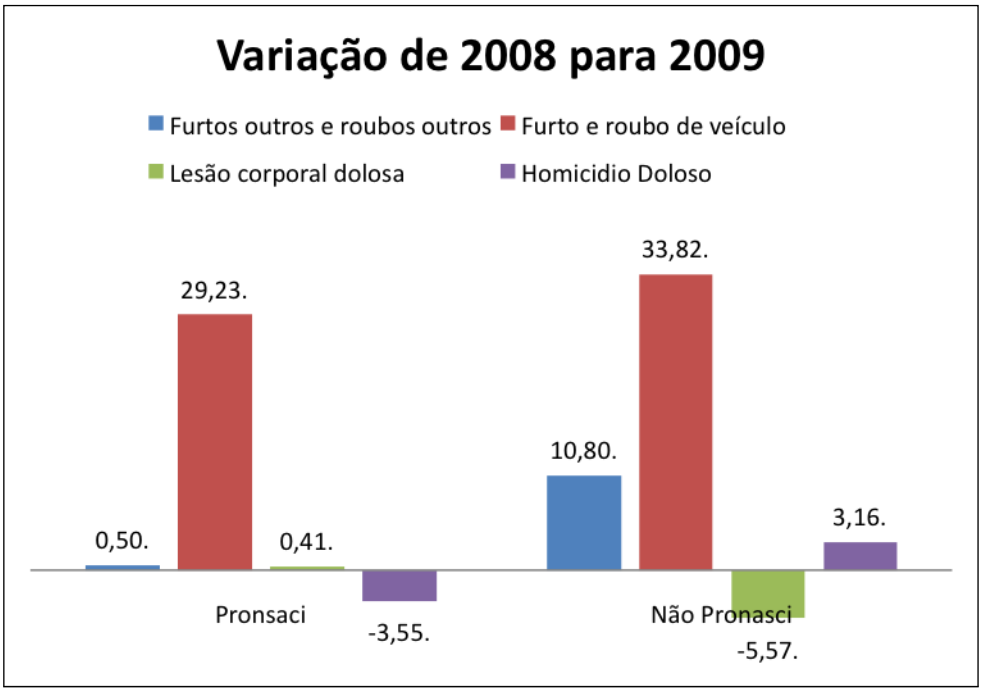
Lesão corporal dolosa	Jan-Ago08	Jan-Ago09	Var. %
Barueri	654	734	12,23%
Carapicuíba	798	975	22,18%
Diadema	860	870	1,16%
Itapevi	438	478	9,13%
Itaquaquecetuba	560	406	-27,50%
Mauá	833	776	-6,84%
Mogi das Cruzes	1.284	1.008	-21,50%
Osasco	1.632	1.594	-2,33%
Pronasci	**2.930**	**2.942**	**0,41%**
Não Pronasci	**4.129**	**3.899**	**-5,57%**
Total	7.059	6.841	-3,09%

Finalmente, ainda no que diz respeito aos crimes contra a pessoa, tomando o homicídio doloso como indicador, observamos uma estabilidade na tendência em 2009 na média das cidades analisadas. Desagregando o dado, contudo, percebe-se que a estabilidade foi fruto de uma queda de 3,5% nos municípios Pronasci, contrabalançada por um aumento de 3,1% nos municípios controle. Note-se, contudo, que a queda não foi uniforme, mas deve-se, sobretudo, a Diadema, uma vez que Itapevi e Osasco apresentaram crescimento em 2009. Por sua vez, o aumento nos municípios controle foi liderado por Itaquaquecetuba, mas observamos queda, por exemplo, em Barueri e Carapicuíba. Os dados não são, portanto, muito conclusivos.

Tabela 11

Homicídio Doloso	Jan-Ago08	Jan-Ago09	Var. %
Barueri	17	15	-11,76%
Carapicuíba	40	34	-15,00%
Diadema	58	39	-32,76%
Itapevi	13	25	92,31%
Itaquaquecetuba	32	44	37,50%
Mauá	42	43	2,38%
Mogi das Cruzes	27	27	0,00%
Osasco	70	72	2,86%
Pronasci	**141**	**136**	**-3,55%**
Não Pronasci	**158**	**163**	**3,16%**
Total	299	299	0,00%

Gráfico 3



Conclusão

Até mesmo em função de seu (quase) ineditismo[2] e sua formulação complexa, não se sabe ao certo o que esperar como resultado das ações do Pronasci. Aumento da sensação de segurança? Melhora da imagem das polícias? Diminui a letalidade policial? Queda da Criminalidade? Sim, mas de que crimes, em quanto tempo, em que magnitude? Um aumento da notificação de crimes é esperado e, por conseqüência, dos dados oficiais de criminalidade? Nenhum destes parâmetros foi estabelecido *a priori* no Pronasci, o que significa que não existem critérios claros e objetivos para afirmarmos que o programa está ou não atingindo suas metas.
A questão foi assinalada no relatório do IPEA sobre a gestão do Pronasci, nos seguintes termos: "a gestão do programa tende a ser dificultada pelo fato de combinar ações muito díspares. O programa inclui ações no âmbito da segurança pública, diversos projetos sociais já realizados pelo governo federal e alguns novos projetos focalizados. Entretanto, este conjunto não parece ter sido montado de forma a criar de fato política com relações claramente estabelecidas entre ações previstas e resultados esperados, os quais possam ser precisamente avaliados e a esta atribuídos, com frentes que potencializem alcance das metas" (IPEA, 2009, p.773).

Além disso, como apontamos desde o início, a expectativa é de que dificilmente qualquer impacto seria captado neste momento, tendo em vista a precocidade das ações, a dificuldade de equiparar e isolar claramente municípios "intervenção" e "controle", questões de escala e ausência de foco, com exceção dos Territórios de Paz.

Com efeito, na maioria das dimensões investigadas os resultados são inconclusivos. Recapitulando os achados, na dimensão vitimização, nos últimos 12 meses, não é possível afirmar que o Pronasci teve algum impacto significativo na incidência criminal dos municípios, embora os sinais das associações apontem no sentido esperado, de redução da criminalidade em 2009 nos municípios que receberam recursos do programa.
Da mesma forma, a análise da dimensão sensação de segurança e avaliação da polícia não nos permite afirmar que o programa produziu um efeito significativo na percepção de segurança dos munícipes, ainda que as mudanças observadas estejam no sentido esperado: nos municípios que receberam recursos do programa o sinal é positivo para a avaliação do trabalho da polícia e negativo para a piora da insegurança.

No que tange à exposição à violência as evidências são contraditórias: comparando 2009 com o ano anterior observamos uma aparente diminuição na exposição de jovens aos conflitos interpessoais nos municípios Pronasci em paralelo a um aumento na exposição aos crimes contra o patrimônio. Mais intrigante ainda é o fato dos dados oficiais de criminalidade não corroborarem esta associação: o aumento dos crimes contra o patrimônio na RMSP foi generalizado e deveríamos esperar um aumento na exposição aos crimes contra o patrimônio nos dois grupos de cidade e não particularmente nos municípios Pronasci.

No aspecto exposição à desordem urbana o efeito Pronasci tampouco é claro: pichação nos muros diminui mais nos municípios que não receberam recursos enquanto iluminação pública, e "outras situações de desordem" melhoram nos municípios Pronasci. Criança ou mendigos pedindo esmolas, por sua vez, caem significativamente em 2009 em comparação a 2008, nos dois grupos de municípios, enquanto veículos em locais proibidos e barulho alto, embora melhorem nos dois grupos, não apresentam variações estatisticamente significantes.

Finalmente, com relação ao desempenho nas estatísticas oficiais de criminalidade, encontramos evidências favoráveis ao Pronasci nos indicadores furtos/roubos outros e homicídios, evidências neutras no indicador furtos/roubos de veículos e desfavoráveis nas lesões corporais dolosas. O problema é que as tendências nunca são uniformes, ou seja, não apresentam todos os municípios Pronasci numa direção e os municípios controle em outra. Em outras palavras, onde encontramos queda de crime em 2009, receber recursos do Pronasci não era condição necessária nem suficiente para o resultado.

A idéia da pesquisa era, desde o início, mais do que chegar a resultados definitivos e conclusivos sobre um programa ainda em sua infância, discutir as possibilidades de análise de um programa do tipo "coquetel" aplicado genericamente num município, as fontes de informação existentes, as metodologias e design recomendáveis, as dimensões e indicadores passíveis de serem utilizados para a avaliação de um projeto complexo como o Pronasci e esta, esperamos, pode ser a maior contribuição deste artigo: mostrar a conveniência de se estabelecer um T0 para a medição dos indicadores que queremos avaliar (antes das ações começarem) e dar seguimento sistemático aos levantamentos. A necessidade de se tentar trabalhar, desde o início se possível, com um grupo de municípios controle, para não incorrermos em conclusões espúrias. De pensar *a priori* no sentido das relações que esperamos encontrar e em metas concretas para que possamos avaliar a eficácia e eficiência do programa.

Quanto aos resultados substantivos, o máximo que podemos avançar é que os sinais estão na direção correta, mas ainda é demasiado cedo para identificarmos os efeitos concretos do Pronasci e até mesmo para concluirmos se será possível ou não mensurar seu impacto na comunidade com as informações e métodos de que dispomos no momento.

2. Na verdade, embora se apresente como novo paradigma, o Pronasci pode ser visto como uma cópia do PIAPS elaborado no final do governo Fernando Henrique e abandonado já em 2003 pela administração Lula. O PIAPS, gerido pelo Gabinete de Segurança Institucional da presidência, já trazia esta visão preventiva e multisetorial da segurança, com ações focadas nas áreas e grupos de risco. Do mesmo modo, trazia também um cardápio de projetos desenvolvidos pelos diversos ministérios, que era ofertado diretamente aos municípios selecionados.

Bibliografia

BRASIL. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.

_____. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2002.

_____. *Decreto no 6.490, de 19 de junho 2008*. Regulamenta os Arts. 8o D e 8o E da Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), e revoga o Decreto no 6.390, de 8 de março de 2008. Brasília: Congresso Nacional, 2008a.

_____. Ministério da Justiça (MJ). *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)*. Brasília, 2008b.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Pronasci em perspectiva*: dezembro 2008. Relatório do Projeto: Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/Pronasci). FGV-Projetos, 2008.

_____. *Pronasci em números*: janeiro 2009. Relatório do Projeto: Sistema de Monitoramento,

Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/Pronasci). FGV-Projetos, 2009.

IPEA. Uma nova política federal para a segurança pública: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). *Boletim de Políticas Sociais*, n. 15, 2007.

PROJETO
JUVENTUDE
E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

Realização:

Parceria estratégica:

SEADE
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados