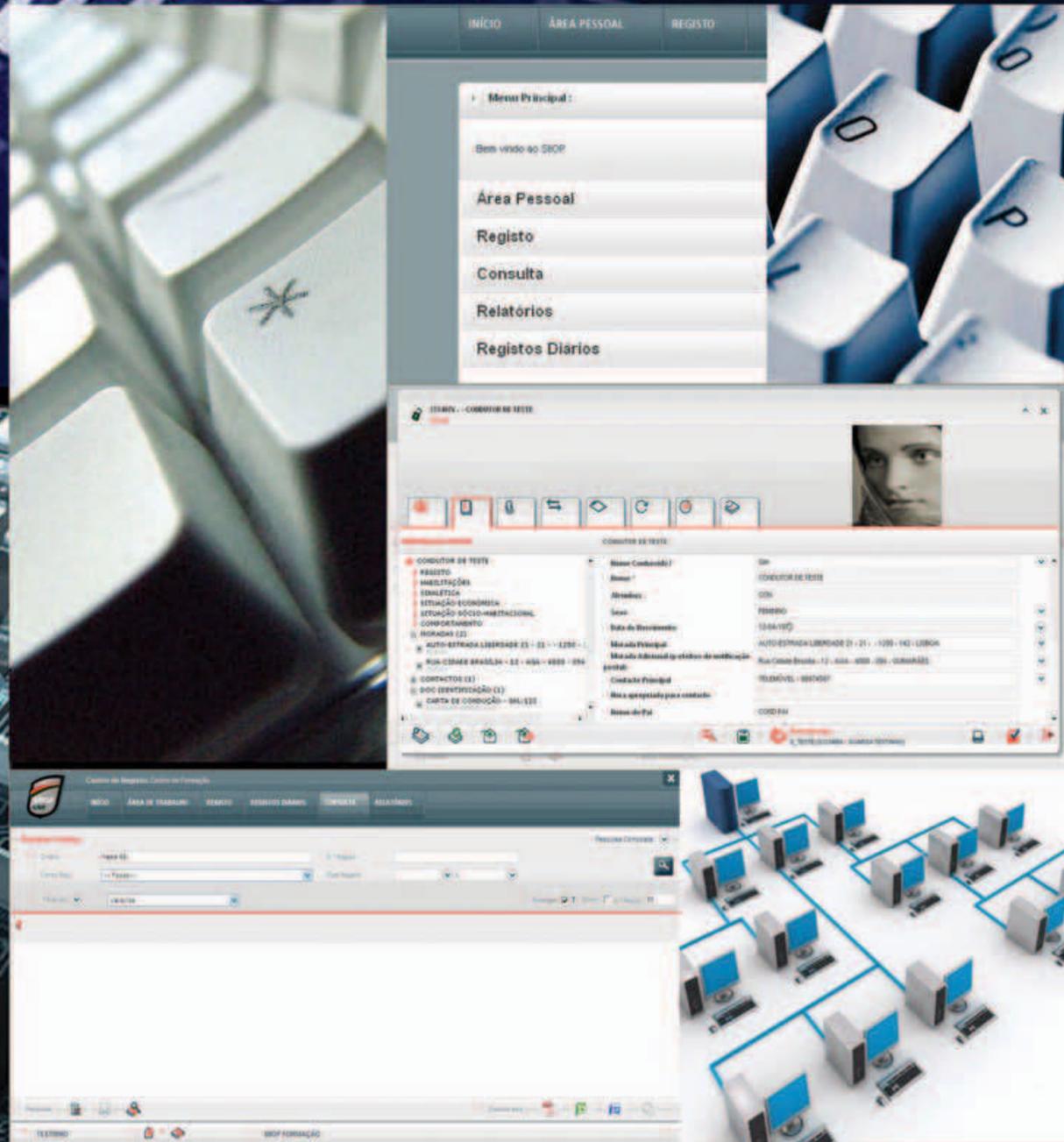


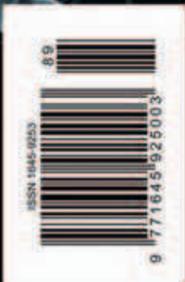
Uma Lei e Uma Brei

REVISTA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

ANO XXII - N.º 88 — Outubro-Dezembro - 1,20 €



SIIOP



AS TECNOLOGIAS AO SERVIÇO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

O CUSTO SOCIAL E ECONÓMICO DO CRIME*

Introdução à análise dos impactes do crime nas vítimas e na sociedade

NELSON LOURENÇO

Professor Catedrático e Reitor da Universidade Atlântica

Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

INTRODUÇÃO

Este artigo insere-se no quadro da análise que venho desenvolvendo sobre a relação criminalidade, violência e sociedade. Nas duas últimas décadas venho reflectindo e investigando sobre a análise da evolução da criminalidade e como esta deve ser estudada¹, sobre a relação sociedade e sentimento de insegurança², sobre a insegurança e o Estado de Direito³ e particularmente sobre o modelo de segurança interna e cenários de evolução⁴.

Este artigo é um primeiro ensaio sobre a importância da análise do custo do crime e do seu impacte na sociedade e tem como objectivo permitir uma visão mais abrangente sobre a relação crime, sociedade e segurança.

Crime e sociedade

No quadro da relação *crime – sociedade*, importa considerar o axioma de que cada sociedade gera o seu tipo de comportamento desviante e de crime. Assim, se seria previsível que na sociedade da abundância, como são as sociedades ocidentais do pós-guerra, aumentasse o crime patrimonial, ou que na sociedade global o crime transnacional assumisse uma importância crescente, era também expectável que se assistisse ao surgimento de um novo tipo de crime associado às novas tecnologias da informação, o *cibercrime*.

Era também expectável que a emergência da sociedade urbana, assente já não em cidades mas em grandes áreas metropolitanas, gerasse novas delinquências que cabem nas noções de contornos algo vagos de delinquência juvenil, incivildades e de

violência urbana. Noções que se referem a um vasto conjunto de actos de graduação penal diferenciada – quando não estão fora da *alçada da lei* – e que atingindo certos patamares põem em causa a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos e alimentam o sentimento de insegurança⁵.

Razões para o interesse recente sobre o custo do crime

O crime acarreta danos que estão muito para além da dimensão psicológica e económica do seu impacte directo. Os resultados dos actos criminosos atingem não apenas as vítimas directas como têm efeitos que se poderão designar por danos indirectos, afectando a vida de indivíduos não envolvidos directamente no acto em causa e afectando a sociedade no seu todo.

* Este texto foi originalmente apresentado como conferência no II Ciclo de Conferências Estratégicas da Escola da Guarda Nacional Republicana, em Queluz, 23 de Junho de 2010.

¹ Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, *Dez Anos de Crime em Portugal. Análise longitudinal da criminalidade (1984-1993)*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1999

² Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, *Representações da Violência*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1992; Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, *Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança*, Boletim do Centro de Estudos Judiciários, 1995.

³ Nelson Lourenço, *Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado de Direito. O Espectro axial da relação Direitos, Liberdades e Garantias e Poderes do Estado*, in *Liberdade e Segurança*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, 2009.

⁴ Nelson Lourenço (Coordenador), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final – Modelo e Cenários*, IPRI, Universidade Nova de Lisboa, Dezembro de 2006.

⁵ Vide, Nelson Lourenço, *Cidades e Sentimento de insegurança. Violência Urbana ou Insegurança Urbana*, V Congresso Nacional de Criminologia, Porto, 26-27 de Maio de 2010.

É um facto assente que a criminalidade se associa directamente à emergência do sentimento de insegurança⁶ que, por sua vez, é gerador de efeitos que devem ser medidos quer na sua dimensão social – retenha-se que o sentimento de insegurança é independente da vitimação – quer na sua dimensão económica, uma vez que a necessidade de uma segurança pública acrescida acarreta custos – incomportáveis, face às dificuldades financeiras e económicas que a maioria dos países atravessa – que recaem sobre toda a sociedade. A criminalidade e a percepção da insegurança que lhe está associada têm ainda uma contribuição directa na desvalorização de regiões e da propriedade⁷.

O conhecimento dos custos económico e social do crime é também um instrumento valioso para a avaliação e monitorização das políticas públicas de segurança e, particularmente, para a validação da eficiência e eficácia das medidas de prevenção e combate do crime.

Relativamente à vítima e aos seus familiares directos, é um dos meios de se ressarcir a dor e o sofrimento físico e psicológico e os danos económicos que lhes foram causados⁸. No cálculo do custo do crime importa assim reter duas dimensões: os custos decorrentes de eventuais prejuízos patrimoniais, da diminuição da produtividade e tratamentos médicos e um montante difícil de calcular associado ao sofrimento, danos de foro mental e psicológico e do risco de morte em caso de vitimação grave⁹.

DO QUE FALAMOS QUANDO SE CALCULA O CUSTO DO CRIME

Os estudos do custo do crime colocam à partida questões de ordem conceptual e metodológica e inclusive a necessidade de se saber qual o objectivo pretendido com o estudo.

Custos Agregados do Crime ou Custos por Tipo de Crime

Com efeito e começando por este último aspecto, é indispensável ter presente que a condução do estudo é obviamente diferente em função do objectivo e do destinatário ou utilizador desse mesmo estudo, isto é, se o objectivo é estimar os custos para o contribuinte com a prevenção e o combate da criminalidade ou se o que se pretende é avaliar os impactes para as vítimas e para a sociedade no seu todo.

Duas orientações são possíveis: proceder a análise de custo por tipo de crime¹⁰ ou ensaiar uma análise agregada dos custos do crime¹¹.

Os estudos sobre os custos agregados do crime são indispensáveis para avaliar os gastos com a manutenção das forças e serviços de segurança, o funcionamento dos tribunais e dos serviços prisionais assim como as despesas com serviços e sistemas privados de segurança. Estes estudos incluem informação sobre os gastos públicos de apoio às vítimas de crime nomeadamente em saúde ou indemnizações.

Este tipo de investigação fornece informação signi-

⁶ Em Junho de 2008, um inquérito conduzido pelo IPSOS, em Inglaterra, revelava que o crime estava no “the top levels of the list of voters concerns”.

⁷ Recorde-se como a célebre *Times Square*, em Nova Iorque, passou de zona degradada e sórdida onde o crime era omnipresente a zona paradigma da reabilitação urbana depois da adopção de medidas de prevenção e combate ao crime pelas autoridades locais, pressionadas pelos actores económicos perante o abandono da área pelos turistas devido à insegurança; vide William J. Stern, O ressurgimento de Times Square: Uma lição inesperada, in Myron Magnet, *Paradigma Urbano. As cidades do novo milénio*, Lisboa, Quetzal Editores, 2001.

⁸ Nas palavras de Charles Clarke, Ministro do Home Office, ao apresentar o primeiro estudo sobre o custo do crime no país, em 2000: “*This report highlights that there is a hidden ‘cost of crime’ - the pain and trauma suffered by victims.*”

⁹ “*a dollar amount calculated by adding up property losses, productivity losses, and medical bills, and an amount less easily quantifiable because it takes the forms of pain, emotional trauma, and risk of death from victimization*”, vide National Institute of Justice, Research Preview, January, 1996.

¹⁰ É o caso dos estudos do Home Office dirigidos por Richard Duburg, vide *The Economic and Social Cost of Crime against Individuals and Households*, Home Office Online Report 30/05, June 2005.

¹¹ Vide, por exemplo, o trabalho precursor de Anderson de análise dos custos agregados do crime nos EUA, *The Aggregate Burden of Crime*, Journal of Law and Economics, October, 1999.

ficativa para a definição de políticas públicas de segurança, ao dar uma ideia da magnitude do custo para a sociedade que o crime representa. No entanto, parece aconselhável adoptar um modelo de análise em que os custos agregados do crime sejam a primeira fase da investigação que deverá ser completada com o cálculo do custo por tipo de crime¹².

Custos Sociais e Custos Externos

No quadro de uma discussão sobre os conceitos há que fazer uma distinção cuidadosa entre *custos sociais* e *custos externos* porque, embora relacionados, estes conceitos são diferentes e conduzem a resultados que podem ser substancialmente diferenciados.

O conceito de *custos sociais* refere-se a actividades que tenham impactes na sociedade e que podem ser positivos ou negativos. A poluição e o crime são o exemplo de custos resultantes de actividades que contribuem para a diminuição do bem-estar e da qualidade de vida de uma determinada sociedade, enquanto os custos sociais com a educação e os transportes devem ser considerados com óbvios impactes positivos.

Por sua vez, os *custos externos* – ou externalidades, na terminologia económica – referem-se a custos impostos por uma pessoa sobre outra que não os aceita de livre vontade.

Não cabe no contexto deste artigo discutir a pertinência em utilizar um ou outro destes dois conceitos, refira-se apenas que a utilização da noção de custo total é apenas possível com recurso a este par de conceitos.¹³



Concomitantemente a esta breve reflexão conceptual é pertinente apresentar algumas referências sobre situações de mais difícil análise sobre o custo do crime.

Custos de “antecipação” do crime

As análises dos impactes do crime sobre os indivíduos e sobre a sociedade assentam quer sobre fontes directas – estatísticas das polícias e da justiça e gastos do Estado em segurança – quer sobre fontes indirectas, isto é, todas aquelas que podem fornecer informação sobre os custos do crime. Incluem-se neste último grupo as estatísticas que podem ser utilizadas no cálculo do que é frequentemente designado por *custos de antecipação do crime*¹⁴.

De facto, com alguma frequência, os indivíduos e as empresas tomam as mais variadas medidas de precaução para evitar a vitimação, o que frequentemente acarreta custos que podem atingir valores muito elevados. Cite-se como exemplo, o colocar alarmes e/ou grades, evitar circular por certos locais, aumentar a segurança

¹² Neste sentido veja-se o estudo conduzido pela Universidade de York sobre as orientações recentes a seguir nesta área da criminologia: “While there are certainly legitimate reasons why one might want a less than comprehensive accounting, one generally should start from the perspective of estimating the full “social costs” or “external costs” of crime. Most important, however, the analyst should explicitly state the underlying concept being estimated and the methodology.” *Mainstream Methodology for Estimating Costs of Crime*, University of York, 2008.

¹³ É esta, aliás, a posição defendida no relatório final do estudo da Universidade de York: *Whichever conceptualization of costs is ultimately adopted, it is important to explicitly describe the underlying approach and, if possible, provide estimates utilizing both – i.e. identify both the full costs as well as the portion that are determined to be outside the scope of the exercise so that the reader can make her own choice about which concept to use. Thus, if transfer payments are to be excluded from the final estimates, they should at least be identified*”, (*Mainstream Methodology for Estimating Costs of Crime*, 2008).

¹⁴ Vide, *Mainstream Methodology for estimating Costs of Crime*, University of York, 2008.

das propriedades, recorrer a segurança privada, etc., todo um enorme conjunto de medidas que sobrecarregam os orçamentos das famílias e das empresas. De igual modo, os Estados criam e implementam programas de desenvolvimento social que desempenham um papel indirecto na prevenção da delinquência e da criminalidade. E, mesmo que não explicitado, essa é uma das razões do seu lançamento e deveriam ser de algum modo referenciados no custo de antecipação do crime.

Custos tangíveis e custos intangíveis

A maioria dos estudos limita-se a quantificar os custos para a vítima relacionados com perdas da propriedade e que resultam da agressão física – designados por custos tangíveis.

No entanto, tem vindo a aumentar o número de trabalhos que ensaiam a quantificação dos custos intangíveis do crime, como a dor e o sofrimento resultantes da violência psicológica contida na agressão.

De igual modo e muito cara aos autores de língua inglesa, a questão do medo do crime – questão que temos vindo a estudar sob a designação de sentimento de insegurança e que na sua essência é a resultante da representação social da segurança – cujos impactes são conhecidos pela diminuição da qualidade de vida dos indivíduos, tem vindo a ser alvo de estudos no sentido de ser calculado como custo intangível do crime.

IMPACTES E CUSTO DO CRIME SOBRE A SOCIEDADE E SOBRE OS INDIVÍDUOS. ALGUNS CASOS

Não cabe neste artigo a apresentação longa dos estudos conhecidos sobre o cálculo do custo do crime. A opção foi a de apresentar alguns casos ilustrativos deste tipo de análise à luz do percurso teórico feito até aqui.

Os estudos de Richard Dubourg, do Departamento de Investigação, Desenvolvimento e Estatística do

Home Office, constituem actualmente uma referência obrigatória nesta área do conhecimento. A sua metodologia de análise assenta no cálculo do custo por tipo de crime e recorre ao conceito de custo externo e não de custo social.

Os seus estudos são, assim, sobre o custo do crime *contra* os indivíduos e os agregados domésticos, não assumindo como objectivo fornecer uma visão do custo agregado do crime para a sociedade.

Embora a sua análise integre a noção de custos intangíveis – com recurso a uma variável que designa por “Impacte Emocional e Físico” – não recorre à noção de custos indirectos como, por exemplo, impactes na actividade económica, custos de antecipação do crime, sentimento de insegurança, etc. Significativamente a sua fonte de dados é o *British Crime Survey* – que é um inquérito de vitimação – e não utiliza as estatísticas das polícias nem outras fontes secundárias.

O Relatório *The Economics and social costs of Crime against Individuals and Households 2003/04*, produzido sobre a direcção de R. Dubourg, é exemplo bem ilustrativo do interesse deste tipo de abordagem. Apenas um exemplo, o homicídio: o custo total médio é estimado em 1 458 975 £ (valores de 2003), este valor inclui o “Impacte Emocional e Físico” sobre as vítimas indirectas (familiares próximos, mulher e filhos) calculado em 860 380 £ e outros custos, como os serviços de justiça criminal (inclui a polícia).

No final da década de 90¹⁵, o custo total do crime na Inglaterra e no País de Gales era estimado em 60 mil milhões de £, não se incluindo nesta estimativa uma longa série de custos intangíveis como o medo do crime e comportamentos associados que *justificam* o que atrás se designou por custos de antecipação do crime¹⁶.

Ficando pela Inglaterra e País de Gales. O Serviço Nacional de Saúde (NHS) estimava, em 2001, que entre 3 a 6.5% do seu orçamento era gasto em

¹⁵ S. Brand and R. Price, *The economic and social costs of crime*, London, The Home Office, 2000

¹⁶ Oxford's Community Safety Audit 2004

“dias de internamento hospitalar” relacionados com crime e comportamentos delinquentes a ele associados, nomeadamente estragos no equipamento hospitalar e agressão a pessoal de saúde. Neste valor não se incluem gastos com ambulâncias, atendimento hospitalar, serviços comunitários, consultas e prescrições.

Em 2008, no Reino Unido, os custos directos e indirectos da violência doméstica, leia-se violência contra a mulher, era estimada em 5.8 mil milhões de £. Este valor não inclui os custos intangíveis, mas apenas o impacte na economia – dias de trabalho perdidos e diminuição da produtividade – com um valor calculado em 2.7 mil milhões de £ e os custos do sector público

– incluindo, assistência médica e apoio de serviço social – calculados em 3.1 mil milhões de £¹⁷.

Em *The Agregate Burden of Crime*, David Andersen¹⁸ ensaia uma análise centrada no custo agregado do crime. Como o autor afirma, “este estudo estima os custos directos e indirectos de todos os tipos de crime no país” cujo valor atingiria, em 1997, 1 milhão de milhões de US\$ (um trilião). O estudo de Anderson é um contributo importante para a compreensão do impacte do crime sobre a sociedade em geral e os indivíduos em particular. Com efeito, enquanto a maioria dos estudos sobre o custo da criminalidade contabiliza o número de crimes – a partir de estatísticas das polícias ou de inquéritos de vitimação – e estima os custos directos desses actos, Anderson ensaia uma análise do custo total do crime, contabilizando os custos directos e indirectos, conseguindo assim uma visão mais compreensiva dos impactes da criminalidade sobre a sociedade. A sua estimativa do custo

agregado do crime é efectuada a partir de uma lista extensa do que designa por “repercussões de comportamentos delinquentes”.

O estudo de Anderson utiliza valores de 1997, mas fornece pistas interessantes para uma reflexão sobre os impactes do crime. Assim, os valores relativos às vítimas de crime são impressionantes, mesmo tendo em atenção a dimensão do país: 876 milhões de US\$ em dias de trabalho perdido; 25 mil milhões de US\$ são o custo estimado dos crimes com armas de fogo.

Estes valores são consonantes com os do Centro Nacional de Vítimas, do FBI, que estimava, em 2007, em 33 mil milhões de US\$ o custo directo relacionado com o crime de maus tratos sobre as crianças e que ascendia a 103 mil milhões de US\$ quando se consideravam os custos indirectos. Nesse ano, os EUA gastavam 214 mil milhões de US\$, com as polícias, os serviços policiais e a justiça (incluindo os níveis federal, estadual e local).

O custo da violência contra a mulher, incluindo a violação e a agressão física, nos EUA, ultrapassava os 5.8 mil milhões de US\$, com 4.1 mil milhões para custos de saúde física e mental, e o resto distribuindo-se por custos indirectos¹⁹.

Uma última referência dedicada à criminalidade económica ou de *colarinho branco*, na clássica designação de Edwin Sutherland²⁰. Os crimes de colarinho branco tendem a ser complexos, sofisticados, intercalados com actividades legais, com frequência estendem-se no tempo e envolvem frequentemente valores avultados, embora nem sempre estejam associados a apropriação de objectos. A vitimação é frequentemente difusa daí que as acusações sejam menos frequentes do que em outros tipos de crime e menor ainda a

¹⁷ Dados fornecidos pela *Attorney General*, do Reino Unido, Baronesa Scotland, in *The Guardian*, 25 de Novembro de 2008.

¹⁸ *The Agregate Burden of Crime*, *Journal of Law and Economics*, October, 1999

¹⁹ National Center for Injury Prevention and Control. *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States*. Atlanta (GA): Centers for Disease Control and Prevention; 2003

²⁰ A designação crime de *colarinho branco* foi pela primeira vez apresentada no discurso, em 1939, na Associação Americana de Sociologia; na obra *White-Collar Crime*, 1949, Sutherland define o *crime de colarinho branco* “approximately as a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation.”

proporção de culpados, as penas são baixas e raramente os implicados são estigmatizados adquirindo uma identidade de “criminosos”. Na designação de crimes de colarinho branco incluem-se um número elevado de tipo de crimes associados à vida económica e das empresas²¹.

No Reino Unido, o valor anual dos crimes incluídos na designação de crime de colarinho branco era estimado em 60 mil milhões de £, enquanto nos EUA este valor atingia os 300 mil milhões US\$. Estes montantes referem-se apenas a custos directos, isto é, os prejuízos para o Estado – impostos não pagos ou corrupção, por exemplo – e para os indivíduos e não os custos intangíveis como o dano psicológico decorrente de situações dramáticas de indivíduos que perdem a totalidade dos seus bens e poupanças.

Em Portugal, não existem estudos sobre o custo do crime. Apenas duas referências são possíveis e pela sua descrição se verifica a sua incompletude perante a dimensão do problema. A primeira, seria a dos custos directos com a manutenção das forças e serviços de segurança. A segunda, a do estudo sobre o custo para o Serviço Nacional de Saúde dos cuidados de saúde de mulheres vítimas de violência doméstica²².

Uma breve referência ao custo do crime transnacional. Os custos deste tipo de crime atingem montantes astronómicos – 1 milhão de milhões em contrafacção, o mesmo valor para lavagem de dinheiro, etc.²³ – e os seus impactes na vida dos indivíduos e das sociedades são incalculáveis. Em casos extremos assistimos à dominação de Estados – cinicamente designados por *Estados frágeis* – por cartéis do crime e à incapacidade de Estados em impor a lei em parcelas cada vez maiores do seu território, veja-se o caso recente do México.

CONCLUSÃO

Este artigo assenta em três ideias fundamentais: o crime impõe à sociedade um pesado ónus pelo seu impacte na qualidade de vida e na saúde física e mental dos indivíduos; a criminalidade contribui activamente para desviar recursos essenciais ao desenvolvimento e à riqueza dos países e ao bem-estar dos seus cidadãos – quer pela sua apropriação ilegítima quer pelos meios necessários à sua prevenção e seu combate, a criminalidade e o sentimento de insegurança a ela associada têm um impacte negativo marcante na democracia.

Este artigo parte também da premissa que o crime afecta não apenas as vítimas, mas também os seus familiares, os seus amigos, as testemunhas e indirectamente toda a sociedade pela sua capacidade geradora de insegurança e de medo, mesmo quando o risco de vitimação é baixo. O crime, nas diferentes formas que a criminalidade vai historicamente assumindo é social e politicamente fracturante, descredibilizando as instituições e pondo em causa o funcionamento da sociedade democrática.

Duas outras ideias estão subjacentes a esta asserção. Em primeiro lugar, refira-se que a análise do custo do crime é um contributo indispensável à construção de indicadores dos impactes do crime na vida dos indivíduos e da sociedade e, por isso, elemento essencial na definição de políticas públicas mais transparentes de prevenção e combate da criminalidade e sua monitorização e avaliação.

A segunda ideia tem um objectivo mais amplo. Defendo aqui a ideia de que o conhecimento aprofundado e objectivado do modo como o crime afecta todas as dimensões da vida social e dos indivíduos pode contribuir para uma nova cultura de segurança, conscientemente assumida por cidadãos mais esclarecidos e mais responsáveis. 🌐

²¹ Os debates sobre quais os actos que poderiam ser qualificados como *crime de colarinho branco* conduziram a uma relativa consensualização da sua definição. Actualmente o termo designa uma grande variedade de crimes não violentos usualmente cometidos no quadro de uma actividade económica com o objectivo de se conseguir um ganho financeiro.

²² Pedro P. Barros, Manuel Lisboa, E. Barrenho e D. Cerejo, *Health care costs of domestic violence against women evidence from Portugal*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2008

²³ World Bank e Millenium Project