



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VANDRÉ ARAÚJO CECHINEL

**FEZ DIFERENÇA? Análise das mudanças institucionais da gratificação por
cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco**

Recife

2021

VANDRÉ ARAÚJO CECHINEL

**FEZ DIFERENÇA? Análise das mudanças institucionais da gratificação por
cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Dalson Figueiredo Britto Filho

Coorientador: Prof. Dr. Hugo Augusto Medeiros Vasconcelos

Recife

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

C387f Cechinel, Vandrê Araújo.

Fez diferença? Análise das mudanças institucionais da gratificação por cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco / Vandrê Araújo Cechinel – 2021.

109 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dalson Figueiredo Britto Filho.

Coorientador: Prof. Dr. Hugo Augusto Medeiros Vasconcelos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2021.

Inclui referências, e anexos e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Privação da liberdade de uma pessoa. 3. Prevenir violência e reduzir criminalidade. 4. Homicídio - Investigação. 5. Gestão com resultados. I. Britto Filho, Dalson Figueiredo (Orientador). II. Vasconcelos, Hugo Augusto Medeiros (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2021-104)

VANDRÉ ARAÚJO CECHINEL

**FEZ DIFERENÇA? Análise das mudanças institucionais da gratificação por
cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/04/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalson Figueiredo Britto Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Hugo Augusto Medeiros Vasconcelos (Coorientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Mariana Batista da Silva (Examinadora Titular Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. José Luiz Ratton (Examinador Titular Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho a todas as pessoas que estudam, pesquisam e atuam para promoção da segura pública e proteção dos direitos humanos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao colega Phillip César, que participou da segunda turma deste curso e disse pra mim: “Cechinel, o curso é massa, tenta a seleção!”.

Aos gerentes, Ivo Carille e Ricardo Albuquerque, que não criaram obstáculo para que eu me ausentasse para assistir às aulas e elaborar a dissertação.

Aos colegas, Katarina Santiago e Leandro Ferreira, sempre dispostos a compartilhar um pouco de seus saberes comigo.

À Secretaria de Defesa Social, em especial aos/às servidores/as da Gerência de Análise Criminal e Estatística, sempre solícitos/as e preocupados/as com a qualidade e a segurança dos dados de produtividade e criminalidade.

À Secretaria de Planejamento e Gestão, em especial aos colegas da Secretaria Executiva de Gestão por Resultados, parceiros/as na busca por modernizar nosso estado e fazer mais entregas à população.

Ao orientador, Dalson Britto, pelo seu perfeccionismo e compromisso com o nosso desenvolvimento profissional e acadêmico.

Ao coorientador, Hugo Medeiros, exemplo de generosidade intelectual e paciência pedagógica, ator indispensável para o bom andamento desta pesquisa.

À Universidade Federal de Pernambuco, em especial ao corpo docente, à equipe técnica e à quarta turma do curso de Mestrado Profissional em Política Públicas: “a melhor turma de todos os tempos”, que transformou as sextas-feiras em momentos de companheirismo e aprendizagem.

A toda minha família, em especial paiinho, mainha, minha companheira e nossa filhinha: fontes infinitas de amor e de fé.

Aos profissionais de segurança pública que, em diversos momentos, esclareceram dúvidas e demonstraram interesse nos resultados da pesquisa, em especial Ellen Lima e Aluísio Padilha.

A todas as pessoas que aceitaram conceder entrevista, contribuindo de forma determinante para o levantamento e a discussão dos dados. Sem elas, esta pesquisa não teria a mesma legitimidade.

RESUMO

No período de apenas quatro anos (2013 a 2017), o quantitativo de crimes violentos letais intencionais (CVLI) no estado de Pernambuco praticamente dobrou. Com o objetivo de aumentar o foco no alcance dos resultados finalísticos do Pacto pela Vida, política pública de segurança estadual, em 2017, o Comitê Gestor promoveu diversas alterações na condução do programa, dentre as quais, mudanças institucionais nas regras de incentivo pecuniário por produção policial (Lei nº 16.170/2017) e conquista de resultados (Lei nº 16.171/2017). Quais os principais impactos no comportamento dos dados e na percepção de servidores da Secretaria de Planejamento e Gestão, gestores de polícia e policiais da ponta? A hipótese sustenta que as mudanças das regras de incentivo pecuniário incentivaram o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio, mediante o fortalecimento do modelo de gestão por resultados presente no Pacto pela Vida. Metodologicamente, a pesquisa tem abordagem mista, por examinar quantitativamente o comportamento dos dados a partir da base original do cumprimento de mandado de prisão e de CVLI. Qualitativamente, analisa os fatores que induziram os servidores públicos a promoverem mudança das regras de gratificação e os efeitos por eles esperados, por meio de entrevistas semiestruturadas. O período analisado é de janeiro de 2016 a dezembro de 2020. Os principais resultados indicam que as alterações institucionais aumentaram o foco no cumprimento de mandados de prisão contra pessoas acusadas ou condenadas por CVLI. Além disso, observou-se o fortalecimento do modelo de gestão por resultados do Pacto pela Vida e diminuição da prática de *gaming*. Por fim, como esperado teoricamente, o aumento na quantidade de mandados de natureza CVLI está negativamente associado à ocorrência de homicídios nos dados de Pernambuco. Esses resultados são robustos a diferentes especificações de defasagem de tempo. Em termos práticos, a dissertação gerou um relatório-síntese, contendo os principais resultados obtidos na pesquisa, com potencial para colaborar no planejamento de ações de repressão qualificada à violência.

Palavras-chave: cumprimento de mandado de prisão; pacto pela vida; homicídios; gestão por resultados.

ABSTRACT

In the period of just four years (2013 to 2017), the number of intentional lethal violent crimes (CVLI) in the state of Pernambuco has practically doubled. In order to increase the focus on achieving the final results of the Pact for Life, a public policy for state security, in 2017, the Steering Committee promoted several changes in the conduct of the program, among which, institutional changes in the financial incentive rules for production police (Law No. 16,170/2017) and achievement results (Law No. 16,171/2017). What are the main impacts on data behavior and on the perception of servers of the Secretariat of Planning and Management, police managers and police officers at the top? The hypothesis holds that the changes to the financial incentive rules encouraged the focus on the arrest of people accused of murder, through the strengthening of the results-based management model present in the Pact for Life. Methodologically, the research has a mixed approach, as it quantitatively examines the data behavior from the original basis of arrest warrant and CVLI compliance. Qualitatively, it analyzes the factors that induced public servants to promote changes in the bonus rules and the effects expected by them, through semi-structured interviews. The period analyzed is from January 2016 to December 2020. The main results indicate that the institutional changes have increased the focus on the arrest warrants execution against people accused or convicted by CVLI. In addition, it was observed a strengthening of the results-based management model of the Pact for Life and a decrease of gaming practice. Finally, as theoretically expected, the increase in the number of CVLI warrants is negatively associated with the occurrence of homicides in Pernambuco data. These results are robust to different time lag specifications. In practical terms, the dissertation generated a synthesis report, containing the main results obtained in the research, with the potential to collaborate in the planning of actions of qualified repression against violence.

Keywords: execution of arrest warrant. pact for life; homicide; results-based management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Pernambuco dividido por AIS e Diretorias Integradas	20
Figura 2 - Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (PE, NE e Brasil, 1996-2019)	23
Figura 3 - Tela inicial de consulta de mandados de prisão pendentes de cumprimento	33
Figura 4 - Evolução dos valores pagos de GPPV corrigidos pela inflação versus quantitativo de CVLI em Pernambuco (2013-2017)	43
Figura 5 - <i>Continuum</i> da opinião sobre o dispositivo anti <i>gaming</i>	47
Figura 6 - Evolução do quantitativo de mandados de prisão cumpridos (2016-2020).....	48
Figura 7 - Mandados cumpridos fora de Pernambuco por estado	50
Figura 8 - Mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco por ano	50
Figura 9 - Natureza dos mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco antes versus depois da Lei nº 16.170/2017	56
Figura 10 - Evolução dos gastos com a GPPV Mandados e GPPV Malhadas da Lei (somadas) e do quantitativo de mandados cumpridos (2016 a 2019).....	59
Figura 11 - Evolução do valor médio pago por mandado de prisão cumprido (2016-2019).....	59
Figura 12 - Gráfico de dispersão dos mandados de prisão cumpridos apenas de CVLI versus CVLI (com defasagem de um mês) em Pernambuco.....	62
Figura 13 - Gráfico de dispersão mandados de prisão cumpridos apenas de tráfico de drogas versus CVLI (com defasagem de um mês) em Pernambuco.....	63
Figura 14 - Quantitativo de mandados de Tipo Mandado CVLI cumpridos por município	64
Figura 15 - Gráfico de dispersão mandados de prisão cumpridos apenas de CVLI versus CVLI (com defasagem de um mês) no Recife.....	65
Figura 16 - Gráfico de dispersão de todos os tipos de mandados de prisão cumpridos versus CVLI (com defasagem de dois meses) no Jaboatão dos Guararapes	67
Figura 17 - Gráfico de dispersão de todos os tipos de mandados de prisão cumpridos versus CVLI (com defasagem de três meses) em Olinda	68
Figura 18 - Gráfico de dispersão de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI versus CVLI (com defasagem de dois meses) em Caruaru	69
Figura 19 - Gráfico de dispersão de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI versus CVLI (com defasagem de três meses) em Petrolina.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Informações sobre as Diretorias Integradas.....	20
Quadro 2 - Principais características vigentes do Prêmio de Defesa Social (PDS)	29
Quadro 3 - Marcos históricos das normas legais da GPPV	30
Quadro 4 - Principais características vigentes da Gratificação Pacto pela Vida (GPPV)...	30
Quadro 5 - Natureza do cumprimento de mandado e respectiva pontuação.....	34
Quadro 6 - Desenho da pesquisa.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo de planilha de dados de cumprimento de mandado de prisão	37
Tabela 2 - Exemplo de planilha de dados de CVL	38
Tabela 3 - AIS com maior volume de cumprimento de mandado fora de PE	51
Tabela 4 - Mandados cumpridos fora de Pernambuco por município	51
Tabela 5 - Mandados cumpridos por natureza por ano.....	53
Tabela 6 - Mandados cumpridos por natureza por ano (%).....	54
Tabela 7 - Mandados cumpridos por natureza e dia da semana (2016-2020).....	54
Tabela 8 - Natureza do cumprimento de mandado de Pernambuco <i>versus</i> demais estados no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2020.....	55
Tabela 9 - Natureza dos mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco ao longo dos anos	55
Tabela 10 - Dados financeiros da GPPV Mandados e Malhas da Lei (2016 a 2020).....	58
Tabela 11 - Valores GPPV – Malhas da Lei por operativa (2013-2019).....	60
Tabela 12 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Pernambuco)	62
Tabela 13 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Pernambuco com natureza Tráfico).....	63
Tabela 14 - Quantidade absoluta e percentual por Natureza do mandado de prisão	64
Tabela 15 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) do Recife	65
Tabela 16 - Coeficiente de correlação cruzada (dados do Recife).....	65
Tabela 17 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) do Jaboatão dos Guararapes	66
Tabela 18 - Coeficiente de correlação cruzada (dados do Jaboatão dos Guararapes).....	66
Tabela 19 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos CVLI (2016-2020) de Olinda.....	67
Tabela 20 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Olinda).....	68
Tabela 21 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) de Caruaru	68
Tabela 22 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Caruaru).....	69
Tabela 23 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) de Petrolina.....	70
Tabela 24 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Petrolina).....	70
Tabela 25 - Sumário dos resultados da análise de correlação cruzada entre mandados de prisão cumpridos e CVLI.....	71

LISTA DE SIGLAS

AIS	Área Integrada de Segurança
BNMP	Banco Nacional de Mandados de Prisão
BNMP 2.0	Banco Nacional de Monitoramento de Prisões
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CIPM	Companhia Independente de Polícia Militar
<i>Compstat</i>	<i>Computer Comparison Statistics</i>
CVLI	Crime Violento Letal Intencional
CVP	Crime Violento contra o Patrimônio
Desec	Delegacia Seccional
DIM	Diretoria Integrada Metropolitana
Dinter 1	Diretoria Integrada do Interior 1
Dinter 2	Diretoria Integrada do Interior 2
DIRESP	Diretoria Integrada Especializada
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GACE	Gerência de Análise Criminal e Estatística
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GPPV	Gratificação Pacto pela Vida
GpR	Gestão por Resultados
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MP	Ministério Público
MPPP	Mestrado Profissional em Políticas Públicas
MVI	Morte Violenta Intencional
NGR	Núcleo de Gestão por Resultados
<i>OSF</i>	<i>Center for Open Science</i>
OME	Organização Militar Estadual
PC	Polícia Civil
PDS	Prêmio de Defesa Social
PESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PM	Polícia Militar
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPV	Pacto pela Vida

Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SCC	Sistema de Contenção ao Crime
SDS	Secretaria de Defesa Social
SEGPR	Secretaria Executiva de Gestão por Resultados
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seplag	Secretaria de Planejamento e Gestão
STF	Supremo Tribunal Federal
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJ	Tribunal de Justiça
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O PACTO PELA VIDA	16
2.1	CONTEXTO NACIONAL.....	16
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO PELA VIDA.....	18
2.3	DIMINUIÇÃO E RECRUESCIMENTO DA VIOLÊNCIA	23
3	GESTÃO POR RESULTADOS E SISTEMA DE INCENTIVOS PECUNIÁRIOS DO PPV	27
3.1	GRATIFICAÇÃO PACTO PELA VIDA – MALHAS DA LEI	31
4	METODOLOGIA	36
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	41
5.1	INCENTIVOS PECUNIÁRIOS: IMPORTÂNCIA E LIMITES.....	41
5.2	O GATILHO PARA AS MUDANÇAS.....	43
5.3	DISPOSITIVO ANTI <i>GAMING</i>	45
5.4	MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS (TOTAIS)	47
5.4.1	Mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco	49
5.5	MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS POR NATUREZA.....	52
5.5.1	Mandados de prisão cumpridos por natureza fora de Pernambuco	55
5.6	EXTINÇÃO DA GPPV – MANDADOS.....	56
5.7	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DAS MUDANÇAS NA GPPV	57
5.8	ASSOCIAÇÃO ENTRE CVLI E CUMPRIMENTO DE MANDADO DE PRISÃO EM PERNAMBUCO	60
5.9	ASPECTOS NÃO CONTEMPLADOS PELAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS QUE AFETAM A PRODUTIVIDADE DO MALHAS DA LEI.....	72
6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	76
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	80
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS	84
	APÊNDICE B – ANÁLISE <i>SWOT</i>	87
	APÊNDICE C – RELATÓRIO-SÍNTESE DA PESQUISA	88
	ANEXO A – LISTA DAS ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA	105
	ANEXO B – TAXA DE CVLI DE ESTADOS FRONTEIRIÇOS	109

1 INTRODUÇÃO

Agosto de 2020, 5 horas da manhã. A equipe do Malhas da Lei, composta por quatro policiais, aguardava pacientemente o nascer do dia para cumprir mais um mandado de prisão. Desta vez, o alvo era um jovem com ensino fundamental, deveria ter uns 20 e poucos anos. Contra ele, a acusação da prática de homicídio. Motivação: um acerto de contas pela dívida de drogas, no valor de R\$ 20,00. O autor estava foragido desde fevereiro de 2019, tendo se escondido em outros municípios do interior de Pernambuco, Brasil. Por volta das 6 horas da manhã, os policiais cumprem seu objetivo. O acusado não oferece resistência, confessa a prática do crime e é conduzido à Penitenciária Juiz Plácido de Souza, no município de Caruaru/PE.

O relato não é fictício e ilustra os esforços do sistema de segurança pública de Pernambuco em reprimir a criminalidade violenta¹. No terceiro trimestre de 2017, a Lei nº 16.170 alterou as regras de gratificação pecuniária para cumprimento de mandado de prisão. Em particular, condicionou o pagamento da gratificação à diminuição dos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) na Área Integrada de Segurança (AIS) em que o policial atua. No entanto, salvo melhor juízo, não existem evidências sobre como essas mudanças institucionais influenciaram a produção policial.

O objetivo desta pesquisa é investigar os principais impactos no comportamento dos dados e na percepção de servidores da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), gestores de polícia e policiais da ponta, após as mudanças institucionais promovidas na Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei. A hipótese sustenta que as mudanças das regras de incentivo pecuniário incentivaram o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio mediante o fortalecimento do modelo de gestão por resultados presente no Pacto pela Vida.

O desenho de pesquisa utiliza estatística descritiva de dados de cumprimento de mandado de prisão e CVLI, bem como entrevistas semiestruturadas com servidores da Seplag que participaram do processo de alteração das regras, gestores de polícia e policiais da ponta com expertise nessa operação policial. O período analisado foi de janeiro de 2016 a dezembro de 2020. O critério para escolha destes limites considerou a confiabilidade e a disponibilidade dos dados. Este recorte temporal permite analisar a série interrompida, já que as mudanças ocorreram no quarto trimestre de 2017. Examinaremos com maior aprofundamento o

¹ Define-se crime violento aquele em que o autor/agressor usa a força ou a ameaça contra a vítima, a exemplo de homicídio, estupro, roubo e extorsão mediante sequestro. Disponível em: <https://bit.ly/2PLsDVL>. Acesso em: 20 maio 2021.

comportamento da produção policial nos cinco municípios com maior volume de cumprimento de mandado no período da pesquisa. Juntas, essas localidades respondem por 43% dos mandados cumpridos, 36% da população e contemplam a Região Metropolitana do Recife (Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda), o Agreste (Caruaru) e o Sertão (Petrolina) do estado de Pernambuco.

Em termos substantivos, há três critérios para a escolha deste tema. O primeiro é a proximidade do autor do trabalho com o problema de pesquisa, pois o assunto tem total aderência às atividades do Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS)². O segundo é sua adequação à Portaria MEC N° 389, de 23 de março de 2017³, que dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, ao lançar luzes sobre a eficácia de ações da política pública de segurança. O terceiro critério é a sua relevância social, uma vez que este trabalho tem potencial de contribuição para o fortalecimento das técnicas de gestão por resultados empregadas pelo PPV e o aumento da efetividade das ações para a diminuição do CVLI do estado.

Em termos práticos, o conteúdo desta dissertação foi adaptado em um relatório-síntese, com o objetivo de facilitar a sua utilização no planejamento de ações de repressão qualificada à violência (Apêndice C). Seguindo os padrões de transparência e replicabilidade científica, as bases de dados, as transcrições das entrevistas e o produto gerado pela dissertação estão disponíveis na plataforma OSF⁴.

Esquemáticamente, o trabalho está organizado da seguinte forma: a próxima seção descreve as estratégias nacionais de segurança pública, apresenta as principais características do Pacto pela Vida em Pernambuco e examina dados de criminalidade entre 1996 e 2019. A terceira seção sistematiza o processo de mudança institucional, as informações sobre a gratificação pecuniária para o cumprimento de mandado de prisão e os seus critérios. A quarta seção descreve a metodologia e detalha o produto prático da pesquisa. A quinta seção analisa os resultados. A sexta é dedicada às limitações enfrentadas. A sétima seção destina-se às considerações finais.

² O NGR/SDS é o órgão responsável pelo monitoramento e avaliação dos indicadores de processo e de resultado do Pacto Pela Vida, programa estadual de enfrentamento à violência.

³ Disponível em: <https://bit.ly/3g2WwLW>. Acesso em: 30 nov. 2019.

⁴ Disponível em: <https://osf.io/9rkex/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

2 AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O PACTO PELA VIDA

Esta seção objetiva ambientar o leitor às principais estratégias nacionais de segurança pública, à trajetória do Pacto pela Vida e aos principais números de criminalidade do estado, subdividindo-se em: 2.1 Contexto nacional; 2.2 Implementação do Pacto pela Vida; e 2.3 Diminuição e recrudescimento da violência em Pernambuco.

2.1 CONTEXTO NACIONAL

Carvalho e Silva (2011) identificam os principais marcos para composição de estratégias nacionais de segurança pública no Brasil, vejamos: o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH, 1996), o advento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp, 1998)⁵, o Plano Nacional de Segurança Pública (2000) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci, 2007).

Um dos objetivos do PNDH é reduzir condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais. No texto introdutório, reconhece que os esforços empreendidos por governos e sociedade não foram capazes de impedir o aumento da escalada da violência. Divididas em curto, médio e longo prazos, propõe ações, como: elaborar mapas da violência com base em dados e indicadores de desenvolvimento urbano e qualidade de vida; aperfeiçoar a legislação sobre venda, posse, uso e porte de armas⁶; e apoiar as experiências de polícias comunitárias ou interativas.

Apenas em 1998, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o governo federal passa a dispor de um órgão específico para induzir e articular políticas públicas na área de segurança. No entanto, uma das maiores contribuições da Senasp parece ser no campo “educação policial”, ao criar a Matriz Curricular Nacional para o ensino policial (2003), promovendo cursos e eventos que buscam fortalecer educação e treinamento dos agentes de segurança, incentivando maior articulação com as comunidades, atitudes desejadas em sociedades democráticas (PONCIONI, 2013).

⁵ Tem a finalidade atuar de forma articulada com os estados para a implementação da política nacional de segurança pública.

⁶ Não se pode deixar de comentar a aprovação da Lei nº 10.826, 22/11/2003, mais conhecida como Estatuto do Desarmamento, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. A Lei dificultou o acesso indiscriminado às armas de fogo, por meio de critérios mais rígidos, num momento em que as pessoas cada vez mais procuravam soluções individuais para um problema coletivo. Disponível em: <https://bit.ly/3dbt1Wu>. Acesso em: 3 out. 2020.

Cabe destacar que, apesar da criação da Senasp e do Ministério da Segurança Pública⁷ (20 anos depois), durante muito tempo o País careceu de um repositório centralizado de dados de segurança pública, com indicadores unívocos, frequentes e padronizados, dando margem aos estados e aos veículos de imprensa para adotarem suas próprias metodologias e denominações. Maior empenho do poder público nesse aspecto permitiria ampliar a desagregação dos dados e subsidiar análises mais ricas, não apenas do fato criminal, mas também do perfil das vítimas e dos agressores. Não à toa, para pesquisas sobre segurança pública em âmbito nacional, comumente utiliza-se o banco de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM) ou mesmo os anuários produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apesar de adotarem critérios diferentes. Tal lacuna foi parcialmente preenchida apenas em 2019, com uma aplicação em *Power BI*, no endereço eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública⁸.

Outro aspecto a ser destacado é o orçamentário: diferentemente do que ocorre com as áreas da saúde (15%)⁹ e educação (18%), não há vinculação constitucional da receita corrente líquida para ações em segurança pública, independentemente das esferas de poder, representando mais um obstáculo para a implantação de políticas públicas duradouras de enfrentamento à violência. A título ilustrativo, conforme observado por Almeida (2014), entre 2008 e 2013, o orçamento da União autorizou para as funções de saúde, educação e segurança pública os totais de R\$ 453,3, R\$ 375,3 e R\$ 12,3 bilhões, respectivamente. A capacidade de execução para segurança pública também foi inferior: 82,06%, face 94,11% e 90,11% das duas anteriores.

Retomando, em comparação ao PNDH, o Pronasci¹⁰ aprofundou-se em conteúdos mais concretos de segurança pública. Tem como foco etário jovens de 15 a 24 anos, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e o combate ao crime organizado. Define que será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos estados, Distrito Federal e municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa. Porém, apresenta os pré-requisitos para que o ente federativo possa celebrar convênios com a União, como a criação de Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

⁷ O Ministério da Segurança vigorou por menos de um ano (de 26/02/2018 a 01/01/2019). A partir de 2019, passou a se chamar Ministério da Justiça e Segurança Pública.

⁸ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/bi/dados-seguranca-publica>. Acesso em: 10 mar. 2021

⁹ Conforme Art. 198, § 2º, I e Art. 212 da CF/1988.

¹⁰ Instituído pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3s4YZrD>. Acesso em: 3 out. 2020.

Por sua vez, o Plano Nacional de Segurança Pública, além de ser considerado a primeira política nacional e democrática de segurança, preza pelo estímulo à inovação tecnológica, pela integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, se estabelecendo uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29). No entanto, “[...] não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano” (SALLA, 2003, p. 430). Assim, o principal legado do Plano Nacional de Segurança Pública foi compor o corpo teórico-conceitual para, nos anos 2000, a estruturação de planos integrados de segurança em nível estadual, pautados do enfrentamento aos crimes contra a vida.

Em julho de 2016, o Instituto Sou da Paz promoveu o Seminário de Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública¹¹. O relatório consolidou as características das políticas de públicas de Pernambuco e outros sete estados brasileiros (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), identificando os seguintes pontos em comum: a) estabelecimento de objetivos e prioridades específicos; b) definição de metas baseadas em indicadores de desempenho; c) especificação de metas e planos de ação em função de áreas territoriais integradas; d) fortalecimento da produção das estatísticas e análises criminal; e) monitoramento pela liderança por meio de reuniões sistemáticas de análise e prestação de contas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p. 36).

Em síntese, esses aspectos recorrentes às políticas estaduais indicam o esforço para superar as lacunas do Plano Nacional de Segurança Pública relativas à falta de recursos, delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade (CARVALHO; SILVA, 2011), além da ausência de um sistema de responsabilização pelos resultados¹². Na próxima subseção, iremos discutir a experiência do Pacto pela Vida em Pernambuco e o comportamento do seu principal indicador de resultado.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO PELA VIDA

Entre março e abril de 2007, o recém-eleito governo estadual de Pernambuco iniciou um conjunto articulado de atividades de debate e pesquisa, com a participação da academia e

¹¹ Ver: <http://soudapaz.org/>.

¹² Segundo Torres, eficácia é, basicamente, a preocupação com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal; eficiência se refere à busca dos meios mais econômicos e viáveis, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte; e efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais (TORRES, 2004, p. 175).

de representantes da sociedade civil organizada, para composição do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP)¹³. Finalizado em maio do mesmo ano, o documento apresenta o detalhamento de indicadores sociais, econômicos e demográficos; quantificação e análise das tendências; e o perfil sociodemográfico das vítimas de morte violenta. Fraqueza das instituições estatais nas regiões de maior vulnerabilidade social; elevado grau de desorganização social urbana; expansão da criminalidade como o mercado de drogas; padrões rurais de honra e valorização da masculinidade e da virilidade na resolução privada de conflitos; e alta disponibilidade de armas de fogo sem controle foram algumas das causas diagnosticadas que explicariam o alto patamar de criminalidade violenta de Pernambuco nas últimas décadas (PERNAMBUCO, 2007, p. 62).

Como proposta de intervenção, o PESP relaciona dezenas de projetos organizados em seis linhas de ação: 1) Repressão Qualificada da Violência; 2) Aperfeiçoamento Institucional; 3) Informação e Gestão do Conhecimento; 4) Formação e Capacitação; 5) Prevenção Social do Crime e da Violência; e 6) Gestão Democrática, pautados em ações coercitivas, repressivas e preventivas, destacando a amplitude e complexidade do fenômeno criminal¹⁴.

Esse arcabouço teórico, coletivamente construído, dá origem ao programa Pacto pela Vida (PPV), que “busca interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida” (PERNAMBUCO, 2007, p. 15)¹⁵. Os dois principais indicadores do PPV são: a) Crime Violento Letal Intencional (CVLI) por 100 mil habitantes por ano, composto por homicídio doloso (inclusive por auto de resistência, ou seja, enfrentamento com a polícia), feminicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte); e b) Crime Violento contra o Patrimônio (CVP), composto por todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), o sequestro relâmpago e a extorsão mediante sequestro¹⁶. Em relação aos crimes dolosos contra a vida, Pernambuco utiliza os mesmos parâmetros do FBSP, apesar de este último nomear o indicador de Morte Violenta Intencional (MVI).

Além do CVLI e do CVP, considerados indicadores de resultado, indicadores de produção policial também são monitorados. Atualmente, taxa de resolubilidade de inquéritos de CVLI (e das tentativas), apreensão de armas, prisões e tempo médio de laudos de perícias

¹³ Disponível em: <https://osf.io/9rkex/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁴ Para maiores detalhes sobre motivação criminal, ver Cerqueira e Lobão (2004). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a02v47n2.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

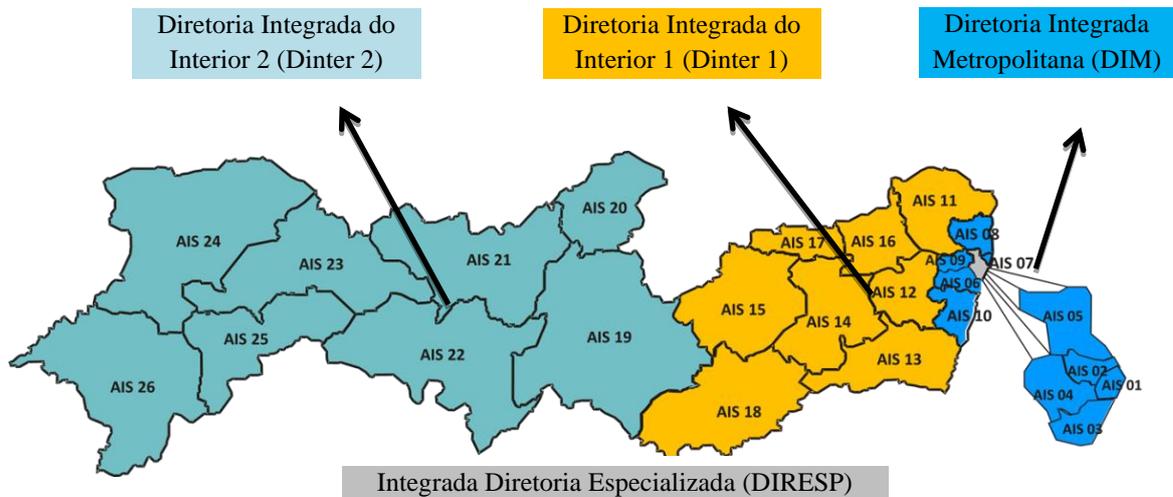
¹⁵ A meta é de reduzir em 12% ao ano a taxa de CVLI no estado.

¹⁶ Disponível: <https://bit.ly/2ODnM8k>. Acesso em: 09 nov. 2019. Em decorrência do Decreto nº 44.950, 04/09/2017, o feminicídio passou a compor o CVLI.

criminais são algumas das principais variáveis monitoradas pelo Comitê Gestor do PPV¹⁷, que se reúne semanalmente às quintas-feiras pela manhã, na sala de monitoramento da Secretaria de Planejamento e Gestão, coordenadora do programa.

Para o planejamento das ações e responsabilização dos resultados em segurança pública, o estado é dividido em 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS), e cada uma delas conta um gestor da Polícia Civil e, pelo menos, um gestor da Polícia Militar. As AIS, por sua vez, compõem Diretorias Integradas, conforme Figura 1 e Quadro 1.

Figura 1 - Mapa de Pernambuco dividido por AIS e Diretorias Integradas



Fonte: Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS)

¹⁷ As reuniões do Comitê Gestor do PPV passaram a ser regulares a partir de 2008.

Quadro 1 - Informações sobre as Diretorias Integradas

Diretoria	Dados	Detalhamento
Diretoria Integrada Metropolitana (DIM)	Composta por 10 AIS; 14 municípios; 4.023.725 habitantes; e 2.761,51km ² de território.	Ocupa 2,8% do território; abriga 7,6% dos municípios e 41,8% da população do estado. Em 2020, respondeu por 42,8% dos CVLIs do estado.
Diretoria Integrada do Interior 1 (Dinter 1)	Composta por 8 AIS; 109 municípios; 3.685.948 habitantes; e 28.343,98 km ² .	Ocupa 28,9% do território; abriga 59,2% dos municípios e 38,3% da população do estado. Em 2020, respondeu por 43,2% dos CVLIs .
Diretoria Integrada do Interior 2 (Dinter 2)	Composta por 8 AIS; 61 municípios; 1.903.847 habitantes; e 66.943,78 km ² .	Ocupa 68,3% do território; abriga 33,2% dos municípios e 19,8% da população do estado. Em 2020, respondeu por 13,6% dos CVLIs.
Diretoria Integrada Especializada (Diresp)	Atribuição em todo o estado em razão da matéria. Pernambuco conta com 184 municípios + arquipélago de Fernando de Noronha; 9.616.621 habitantes; e 98067,88 km ² .	O estado ocupa 1,2% do território; abriga 3,3% dos municípios e 4,5% da população nacional. Em 2019, respondeu por 7,3% dos CVLIs do país.

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados da SDS e do IBGE (2019 e 2020)

Cada Diretoria Integrada conta com um Diretor da PC e outra da PM. Em geral, uma AIS é composta por vários municípios, com exceção das AIS 1 (Santo Amaro), AIS 2 (Espinheiro), AIS 3 (Boa Viagem), AIS 4 (Várzea) e AIS 5 (Apipucos), compostas por bairros do Recife; e pela AIS 7 (Olinda), composta apenas pelo município de Olinda. Organizações Militares Estaduais (OME)¹⁸ e Delegacias Circunscricionais vinculadas à DIM, Dinter 1 ou Dinter 2 têm territórios de atuação bem definido, ao passo que OMEs e delegacias vinculadas¹⁹ à Diresp dispõem de liberdade para atuar em todo o estado, a depender da necessidade técnica. A lista completa das Áreas Integradas de Segurança encontra-se no ANEXO A.

As cobranças por resultados recaem, majoritariamente, sobre a Secretaria de Defesa Social e suas operativas (Polícia Civil, Polícia Científica, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros). Não obstante, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; a Secretaria da Mulher; e a Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas também participam de todas as reuniões e são instadas a informar quais medidas vêm tomando para a melhoria dos indicadores criminais do estado.

Conjuntamente, participam das reuniões do Comitê Gestor do PPV representantes do Tribunal de Justiça (TJ), do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública (DP), da Assembleia Legislativa de Pernambuco e, eventualmente, representantes de governos

¹⁸ Uma OME pode ser um Batalhão (BPM) ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM).

¹⁹ Com exceção das Delegacias de Homicídio da RMR, que têm territórios de atuação bem definidos.

municipais e estaduais, além de pesquisadores, fortalecendo a divisão de responsabilidades sobre o controle da criminalidade com outros poderes e a produção de conhecimento sobre o tema.

O sistema de governança do PPV conta com Câmaras Técnicas²⁰ (Defesa Social; Administração Prisional; Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; Prevenção Social; Políticas sobre Drogas; Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher), que se reúnem, em sua maioria, semanalmente, para tratar de assuntos de segurança pública de forma mais aprofundada. A Câmara de Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria colabora em temas como: processo de destruição de armas apreendidas, implantação das audiências de custódia, bem como para aproximação das instituições, destravando processos e sensibilizando os participantes para maior celeridade nas ações de repressão à criminalidade violenta. Em entrevista, o professor e sociólogo José Luiz Ratton (2010)²¹, um dos principais idealizadores do PPV, defende que “[...] a repressão precisa ser qualificada, que não provoque mortes, que não criminalize a pobreza, que usa inteligência, tecnologia, informação²²”.

Sobre a importância de as instituições de segurança pública trabalharem de forma harmônica, vale dizer no dia 07/01/2021, SDS, Seplag, TJ, MP e DP assinaram Termo de Cooperação Técnica para operacionalização do projeto Monitor de Justiça, que deverá monitorar os casos de homicídio com autoria esclarecida, diagnosticando possíveis entraves em cada uma das fases do processo (inquérito, denúncia, instrução e julgamento)²³. A iniciativa tem como meta, em cinco anos, reduzir para 399 dias a média para conclusão dos inquéritos de crimes dolosos contra a vida.

Para Santiago (2019), o monitoramento constante de resultados com a participação de gestores de nível tático e estratégico para análise de indicadores e deliberações adotado por Pernambuco e outros estados é influenciado pelo modelo Compstat (*Computer Comparison Statistics*), desenvolvido na década de 1990, na cidade de Nova York, “e que envolve uma inovação gerencial abrangente direcionada, mas não limitada, às polícias. O modelo envolve a especificação de problemas em um dado território e tempo e o desenvolvimento de soluções focais para resolução desses problemas específicos” (2019, p. 39).

²⁰ Criadas por meio do Decreto Nº 38.576, DE 27/08/2012. Disponível em: <https://bit.ly/3d6CA8S>. Acesso em: 22 ago. 2020.

²¹ Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7306229875666481>.

²² Disponível em: <https://bit.ly/2PNVR6q>. Acesso em: 19 mar. 2021.

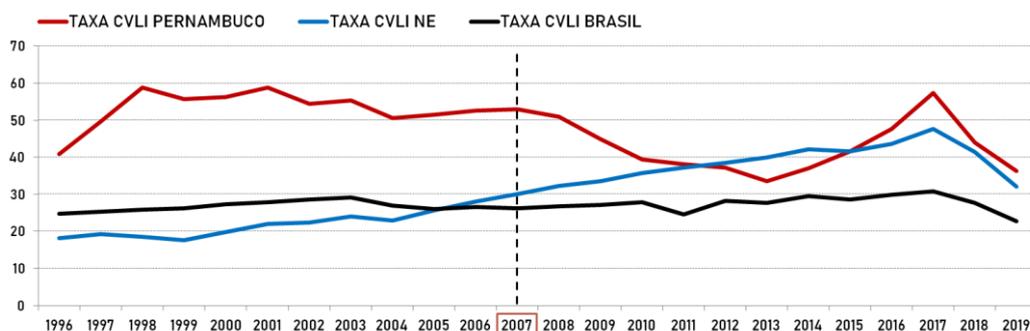
²³ Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/14017-mppe-assina-termo-de-cooperacao-tecnica-para-lancamento-do-projeto-monitor-de-justica>. Acesso em: 16 jan. 2021.

Na perspectiva de gestão por resultados, para serem eficazes, todos esses esforços precisam ser traduzidos em diminuição da violência e criação de valor público²⁴. Na próxima subseção, observaremos o ciclo de desempenho do indicador CVLI ao longo da trajetória de mais de 13 anos do Pacto pela Vida, em especial, os desafios impostos pela escalada da violência a partir do ano de 2014.

2.3 DIMINUIÇÃO E RECRUESCIMENTO DA VIOLÊNCIA

Após consecutivas quedas na taxa dos CVLIs desde a implantação do PPV, o estado atingiu o seu melhor momento em 2013, quando registrou 3.100 CVLIs, o equivalente à taxa de 33,9 por 100 mil habitantes, mais baixo patamar desde 1996. Em 2013, o estado ainda permaneceu com taxa superior à brasileira (27,8 por 100 mil habitantes), mas deixou de ser o 2º estado mais violento do País (em 2006), passando a ocupar a 12ª posição. Como a taxa do País se mantém relativamente estável, a comparação com a Região Nordeste oferece maior contraste: entre 2007 e 2013, o estado apresenta redução de 36,6% na taxa, enquanto a Região alcança um aumento de 33%. A Figura 2 ilustra a variação da taxa de CVLI por 100 mil habitantes entre 1996 e 2019 em perspectiva comparada²⁵.

Figura 2 - Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (PE, NE e Brasil, 1996-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²⁶

Em particular, Silveira Neto *et al.* (2013) sugerem que a implantação do Pacto pela Vida permitiu que 3.213 vidas fossem poupadas no período entre 2008 e 2011 em

²⁴ Valor público refere-se aos “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos” (Decreto nº 9.203/2017).

²⁵ No Anexo B há gráficos com taxas de CVLI dos estados que fazem divisa com Pernambuco.

²⁶ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 19 jun. 2020.

Pernambuco²⁷. A diminuição das taxas de CVLI das Áreas Integradas de Segurança da Região Metropolitana do Recife foi preponderante para os resultados do estado. A título de exemplo, na AIS 1 (Santo Amaro), que reúne a maioria dos bairros do centro do Recife, o indicador passou de 199,7 em 2006 para 48,7 CVLI por 100 mil habitantes em 2013, ou seja, uma redução de 76%²⁸.

Vale dizer que o patamar mais baixo que Pernambuco alcançou é mais de cinco vezes superior à taxa mundial, pois, de acordo com o mais recente relatório produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, em 2017, aproximadamente 464.000 pessoas foram assassinadas no mundo, representando uma taxa de 6,1 para cada 100 mil habitantes²⁹. Na América do Sul a taxa foi 24,2 mortes por 100 mil habitantes, ou seja, quatro vezes maior do que a tendência global. O Brasil, por sua vez, registrou a segunda pior taxa desse continente: 30,5 por 100 mil habitantes, atrás somente da Venezuela, que atravessa crise institucional e econômica sem precedentes. Segundo Nóbrega Júnior (2017 p. 558), “a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu o patamar de 10 mortes por agressão por cada grupo de cem mil habitantes como o limite tolerável”. O Brasil, apesar de concentrar aproximadamente 2,6% da população global, respondeu por 12,38% dos homicídios em números absolutos (UNODC, 2019).

Mesmo assim, a melhoria dos números em Pernambuco “num quadro de piora quase generalizada na situação da região Nordeste do País, é digna de nota e merecedor de atenção (...)” (SILVEIRA NETO *et al.*, 2013, p. 3). Dessa forma, o Pacto pela Vida foi transformado em cartão de visita pelo grupo político que administrava o estado, legitimando o modelo de gestão por resultados Todos por Pernambuco, que pretende modernizar as estruturas de ação e governança. O PPV atraiu a atenção de gestores públicos e de pesquisadores que queriam entender melhor as razões para os bons resultados do programa, mas também a dinâmica de responsabilização e cobranças nas reuniões do Comitê Gestor, principalmente com a presença do governador do estado.

Os elogios às reduções contínuas dos números e aos valores e diretrizes preconizados pelo PPV se transformaram em prêmios: em 2013, de Melhor Serviço Público (Organização das Nações Unidas), e de Boas Práticas de Governo (Banco Interamericano de

²⁷ Segundo os autores, pesquisa utiliza um controle sintético para obter um contrafactual para a taxa de homicídio. Os resultados indicaram que, entre 2007 e 2011, as evidências obtidas indicam uma redução média de 9,1 pontos na taxa de homicídio, quando comparado ao seu controle sintético.

²⁸ Para ver detalhes sobre o processo de interiorização da violência no País, ver Silva (2018). Disponível em: <https://bit.ly/3wMkH7g>. Acesso: em 03 abr. 2020.

²⁹ Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em: 15/11/2019.

Desenvolvimento); em 2015, Gestão por Resultados para o Desenvolvimento (Banco Interamericano de Desenvolvimento)³⁰.

O Pacto pela Vida não logrou êxito apenas em redução dos números de criminalidade, mas também conseguiu agregar maior eficiência e transparência às estatísticas criminais³¹. O fortalecimento da Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social (GACE/SDS) (RATTON; GALVÃO e FERNANDEZ, 2014) e a criação do Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS)³² otimizaram o fluxo de informações, conferindo maior embasamento para a tomada de decisões por parte dos gestores e ampliando a acessibilidade a dados pela imprensa e sociedade em geral. Ambos têm função de coleta, conversão, tratamento, análise e interpretação de dados, mediante o emprego de indicadores de processos e resultados (SILVA, 2020).

Outro indício da boa qualidade dos dados criminais de Pernambuco é encontrado nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Desde o início de sua publicação (2007), Pernambuco só não esteve dentre os estados com dados de homicídio mais confiáveis em uma única oportunidade (2011)³³. Uma baixa qualidade dos dados colocaria em dúvida os resultados atingidos pelo programa.

No entanto, depois de 2013, Pernambuco experimentou um novo ciclo de aumento dos crimes dolosos contra a vida, alcançando em 2017 o alarmante quantitativo de 5.428 CVLIs (75% a mais que 2013), implicando numa taxa de 57 por 100 mil habitantes, a mais alta já registrada. O rápido recrudescimento dos números colocou em xeque a capacidade do programa em diminuir a violência de forma sustentada, recebendo críticas, inclusive de José Luiz Ratton³⁴, asseverando que “da forma como foi concebido, o Pacto pela Vida não existe mais. Ele morreu. É possível dizer isso com todas as letras. O processo de pactuação que resultou na construção de uma política que articula valores, métodos, governança, tudo isso foi desmontado³⁵”.

O Atlas da Violência 2019 considera que a consolidação do crescimento da violência no estado durante o período de 2014 a 2017 demarca a “triste derrocada de um dos mais qualificados programas de segurança pública”, e defende que a morte do então governador,

³⁰ Disponível em: <https://bit.ly/3tehY4q>. Acesso: em 30 jan. 2020.

³¹ Ao público em geral, são disponibilizadas informações de criminalidade do estado através do link: <http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas>. com atualização mensal. Já os gestores de segurança pública têm acesso mais detalhado aos dados de criminalidade e de produção, policial com atualização diária, mas com acesso restrito.

³² Criado em 2008. A partir de 2010, passou a ser lotado com analistas concursados.

³³ Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/5_anuario_2011.pdf Acesso em: 12 mar. 2020.

³⁴ Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7306229875666481>.

³⁵ Disponível em: <https://bit.ly/3dUGPnd>. Acesso em 28 nov. 2019

que liderava pessoalmente o programa, indicaria uma prevalência maior do caráter voluntarista dos mecanismos de governança, em detrimento da arquitetura institucional (2019, p. 18-19)³⁶.

O programa também foi bastante criticado por entidades da sociedade civil e pesquisadores da academia com expertise em segurança pública, por não criar uma agenda de diálogo, enfraquecendo, assim, a linha de atuação denominada “Gestão democrática”. Para Antunes, “a participação da sociedade civil só foi considerada pelo Executivo no momento da construção da política de segurança, ou seja, ocorreu em momentos de formulação e elaboração, em um plano mais consultivo, e não em momentos de monitoramento e avaliação, com características mais deliberativas” (ANTUNES, 2019, p. 223)³⁷.

Esse contexto de críticas e resultados adversos induziu mudanças de quadros nos cargos de gestão, investimentos³⁸ e regras de premiação e gratificação que, aparentemente, surtiram efeito em 2018. Tendo em vista a aderência a esta pesquisa, daremos destaque a mudanças nas regras no sistema de gratificação por produção policial do Pacto pela Vida.

Nesta seção, ao traçarmos um panorama das estratégias de enfrentamento à violência em nível nacional, observamos indícios de insuficiência das políticas públicas adotadas ante a magnitude da criminalidade no País. De forma mais detalhada, analisamos o processo de criação e estruturação da política de segurança pública estadual de Pernambuco, seus aspectos de destaque, as críticas que recebeu nos últimos anos, bem o comportamento dos dados de CVLI do Estado. Na próxima seção, discutiremos os princípios do modelo de gestão por resultados e o sistema de incentivos pecuniários pelo PPV.

³⁶ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6537-atlas2019.pdf>

³⁷ Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/atividades/revista/>. Acesso em: 02 dez. 2019

³⁸ Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/X4h275vXco5iIoM>. Acesso em: 09 dez. 2019

3 GESTÃO POR RESULTADOS E SISTEMA DE INCENTIVOS PECUNIÁRIOS DO PPV

Esta seção tem a finalidade de revisar o conteúdo de gestão por resultados e apresentar as características do sistema de incentivo pecuniário adotado pelo Pacto pela Vida, com ênfase na gratificação decorrente do cumprimento de mandado de prisão. Subdivide-se apenas em: 3.1 Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei.

Governos com burocracia lenta e centralizada, excessivamente preocupados com normas e regulamentos, aos poucos se afastaram dos anseios da sociedade. Tornaram-se ineficientes ao agir com desperdício, como transatlânticos de luxo em uma era de jatos supersônicos (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Os novos problemas públicos, os avanços tecnológicos na administração de recursos pela iniciativa privada e o cenário fiscal cada vez mais desafiador tencionaram governos a mudanças e reavaliação dos seus procedimentos.

A própria abordagem de políticas públicas é um reflexo de tais mudanças: ao nascer como disciplina acadêmica nos EUA, preocupa-se em analisar a ação e a produção dos governos, rompendo com a tradição europeia em concentrar os estudos sobre a estrutura do Estado e de suas instituições (SOUZA, 2006).

Como resposta, observam-se iniciativas governamentais para absorção de técnicas de gestão por resultado (GpR), cujo modelo pode ser definido como:

[...] um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo. Nesse modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal (QUEIROZ JR., 2003, p. 38 apud VIDAL, 2015, p. 95).

Modelo originalmente utilizado pelo setor privado, mas que progressivamente vem sendo adotado pela administração pública, a GpR tem como principais vantagens: “a flexibilidade, a criatividade, o incentivo às inovações, a orientação para a obtenção de resultados, a avaliação de resultados através de indicadores de desempenho e a autonomia na gestão com o controle de resultados a *posteriori*” (RIBEIRO, 1997, p.5).

Martins e Marini (2010) entendem que a GpR está além de apenas formular resultados que satisfaçam às expectativas dos beneficiários da ação governamental, afinal, implica também em alinhar os arranjos de implementação para alcançá-los, além de envolver a

construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Nesse contexto, uma boa gestão é aquela que alcança resultado, que atende às expectativas dos beneficiários e cria valor público. A mensuração é indispensável à abordagem voltada para o resultado (BRASIL, 2009), pois, por meio de indicadores, é possível de forma técnica, transparente e objetiva monitorar e avaliar a implantação de políticas públicas.

O PPV pode ser considerado a primeira experiência estruturada de GpR na administração pública do estado de Pernambuco, apesar de o Decreto Nº 39.336/2013, que regulamentou a Gestão por Resultados e os Pactos de Resultados, ter sido sancionado seis anos após o lançamento do programa. Amplamente empregada em modelos de GpR, o PPV dispõe de um sistema de recompensa que premia pecuniariamente servidores públicos de segurança pela conquista de resultados finalísticos (eficácia), por meio do Prêmio de Defesa Social (PDS) e de produção policial (eficiência), mediante a Gratificação Pacto pela Vida (GPPV)³⁹.

O Prêmio de Defesa Social (PDS) é concedido desde 2009 e destina-se a policiais civis, militares e bombeiros militares, quando as Áreas Integradas de Segurança (AIS) em que atuam atingem meta de redução de CVLI (crimes violentos letais intencionais)⁴⁰. Em alguns casos, a depender da lotação, o recebimento pode estar atrelado ao resultado da diretoria ou do Estado. Com o advento da Lei nº 16.171/2017, a partir do segundo semestre do mesmo ano, o processo de fixação de metas e apuração dos resultados (ambos divulgados por meio do Diário Oficial do Estado) passou a ocorrer em ciclos trimestrais, sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão. Os valores de premiação variam de R\$ 350,00 a R\$ 1.200,00, a depender da amplitude da redução do CVLI e da lotação. Outro efeito da Lei nº 16.171/2017 foi o nivelamento da premiação: delegados, agentes, peritos criminais, peritos papiloscopistas, oficiais e praças lotados na mesma AIS recebem igual valor, independentemente de cargo ou patente.

Desde o início do PDS, a meta é a redução de, pelo menos, 12% da taxa de CVLI do mesmo período do ano anterior. Tal postulado continua sendo seguido para a fixação da meta

³⁹ Para ver detalhes sobre efeitos da remuneração variável pelo desempenho para servidores de segurança pública do estado de Minas Gerais, ver Assis (2012). Disponível em: <https://bit.ly/3mAGquc>. Acesso em: 19 jul. 2020.

⁴⁰ Conforme o Art. 6º da Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010, que instituiu o Prêmio de Defesa Social, seu efeito retroage ao ano anterior. Disponível em: <https://bit.ly/3g3PHcL>. Acesso em: 20 jul. 2020. Na maior parte do tempo, a conquista do PDS por parte dos bombeiros estava atrelada ao resultado do estado. A partir do segundo semestre de 2017, bombeiros lotados nas operações Bar Seguro e Resgate de Vida passaram a concorrer ao PDS, de acordo com as AIS onde atuam.

do estado, porém, a partir de 2019, a cada ciclo trimestral a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Defesa Social pactuam diferentes percentuais de redução de CVLI para as AIS, considerando a sazonalidade, a taxa de CVLI, o histórico de resultados e os investimentos recentes⁴¹. O Quadro 2 condensa as características do PDS.

Quadro 2 - Principais características vigentes do Prêmio de Defesa Social (PDS)

Tipos de premiação	Resultado	Valor	Indicador	Ciclo	Cálculo da meta
PDS 1, 2, 3, 4 e 5	Finalístico	Entre R\$ 350,00 e R\$ 1.200,00 a depender do resultado e da lotação do policial.	Total de vítimas de CVLI	Trimestral	O somatório das metas de CVLI das AIS deve ser igual ou inferior à redução de 12% da taxa em comparação ao mesmo trimestre do ano anterior

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Lei Nº 16.171/201742

A meta de redução de 12% ao ano da taxa de CVLI é, provavelmente, o principal marco da abordagem de GpR na governança do PPV. Como qualquer mudança de paradigma no setor público, Ratton, Galvão e Fernandes (2014) destacam que a legitimidade desta meta foi um valor em disputa no início de 2007, enfrentando resistência de setores de organizações policiais e da sociedade em geral. Coube ao governador sustentar a necessidade de estabelecer este, dentre outros mecanismos de monitoramento para implantação do modelo de GpR.

Em 2017, por meio da 16.170/2017⁴³, foram promovidas alterações nas características da Gratificação Pacto pela Vida (GPPV), que passou a: 1) incorporar o bônus por apreensão de armas de fogo⁴⁴; 2) extinguir a gratificação por expedição de mandado; c) a vincular o pagamento da GPPV à conquista de meta finalística; d) consequentemente, o ciclo de pagamento passou a ser trimestral. Dessa forma, a GPPV atualmente é composta pelo tripé GPPV - Armas; GPPV - Repressão ao *Crack* e GPPV - Malhas da Lei. A apuração continua sendo realizada pela Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE). O Quadro 3 apresenta o histórico dos marcos legais da GPPV e o Quadro 4 condensa as principais características vigentes.

⁴¹ Para maiores detalhes, ver Cechinel; Silva; Moreira Filho (2020) disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/248970>

⁴² Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?id=33599&tipo=>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁴³ Revoga a Lei nº 15.458/2015

⁴⁴ Revogando a Lei nº 12.719/2004

Quadro 3 - Marcos históricos das normas legais da GPPV

Norma	Início do efeito legal	Detalhamento
Lei nº 12.719, de 2 de dezembro de 2004. (revogada)	02/12/2004	Instituiu o sistema de bônus pecuniário aos policiais civis e militares, pela apreensão de armas. O valor do bônus ficava entre as importâncias de R\$ 700,00 (setecentos reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais), de acordo com o potencial lesivo da arma e as circunstâncias da apreensão.
Lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011.	01/07/2011	Institui a Gratificação Pacto pela Vida – GPPV aos policiais civis e policiais militares. Modalidades: a) GPPV - Repressão ao <i>Crack</i> (apreensão de cocaína, bem como seus derivados); b) GPPV - Malhas da Lei (cumprimento de mandado de prisão e de apreensão de menor infrator); e c) GPPV – Mandados (mandado de prisão e de apreensão de menor infrator decorrente de inquérito policial).
Decreto nº 36.898, de 2 de agosto de 2011.	01/07/2011	Regulamenta a Lei nº 14.320/2011. Apenas recebiam a GPPV aqueles policiais civis e militares selecionados e lotados em Grupos de Unidades Operacionais e AIS classificados nas 15 (quinze) primeiras posições do <i>ranking</i> de produtividade, de um total de 34 (trinta e quatro). Para concorrer, o policial precisava cumprir pelo menos seis mandados de prisão no mês da apuração. Ciclo de apuração: mensal. O valor mensal por policial não poderia ultrapassar R\$ 1.000,00 (mil reais). Para o cálculo, não havia distinção do tipo de mandado de prisão.
Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015. (Revogada)	12/02/2015	Revogou a Lei nº 14.320/2011, de 27 de maio de 2011. Em relação à GPPV – Malhas da Lei, o número máximo de policiais contemplados por um cumprimento de mandado deixou de ser 10 (dez) e passou a ser 4 (quatro). O pagamento passou a ser concedido no segundo mês após apuração; deixou de considerar <i>ranking</i> de produtividade e quantidade mínima de mandado cumprido. O pagamento passou a ser baseado pelo cálculo de pontos, considerando a periculosidade do crime. Cada ponto corresponde a R\$ 20,00.
Lei nº 16.170, de 25 de outubro de 2017	01/10/2017	Revoga a Lei nº 15.458/2015. Extingue a GPPV – Mandados. Revoga a Lei nº 12.719, de 2 de dezembro de 2004. Em substituição, cria a modalidade GPPV – Armas, mantendo os mesmos valores. De acordo com o Art. 10. Pela primeira vez, a GPPV dialoga com o PDS, pois o pagamento da gratificação de que trata esta Lei fica vinculado ao atingimento das metas previstas para o Prêmio de Defesa Social. Portanto, o ciclo de pagamento e apuração é trimestral, a exemplo das metas de CVLI.

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir das Leis citadas

Quadro 4 - Principais características vigentes da Gratificação Pacto pela Vida (GPPV)

Modalidade	Detalhamento
GPPV – Armas: apreensão de armas de fogo que estejam em desacordo com as disposições legais e explosivos de uso exclusivo das Forças Armadas.	Valor pago entre R\$ 700,00 e R\$ 2.000,00 por arma de fogo apreendida e do explosivo de uso exclusivo das Forças Armadas. Premiação individual.
GPPV – Malhas da Lei: cumprimento de mandado de prisão e de busca e apreensão ⁴⁵	Até R\$ 400 por mandado, a depender da natureza do mandado (ver Quadro 5), fracionado pelos participantes da operação (quatro policiais no máximo).
GPPV - Repressão ao <i>Crack</i> : apreensão de cocaína e seus derivados	Cada apreensão só poderá ser contabilizada a partir da quantidade mínima de 12 (doze) gramas de <i>crack</i> convertido. Até R\$ 1.000,00, de acordo com o ranking de apreensão no mês.

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Lei Nº 16.170/201746

⁴⁵ O termo busca e apreensão é adequado em casos de prisão de pessoa menor de idade.

⁴⁶ Disponível: <http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?id=33564&tipo=>. Acesso em: 28 nov. 2019.

Sob a perspectiva do modelo de GpR, o maior avanço da Lei nº 16.170/2017 parece ser o dispositivo presente no Art. 10, que vincula o pagamento da gratificação ao atingimento de metas de redução do CVLI previstas para o Prêmio de Defesa Social. Desta forma, tenta-se reafirmar a importância do alcance do resultado finalístico e evitar a prática do *gaming*. “O que é *gaming*? Você coloca uma métrica e todo mundo vai atrás dela. Mas, a partir de certo tempo, as pessoas aprendem a inventar mecanismos pelos quais elas alcançam as métricas, mas não, necessariamente, estão buscando, no sentido organizacional, o objetivo requerido” (ABRUCIO, 2014, p. 34). Neste caso, há um interesse exagerado em auferir gratificações financeiras individuais decorrentes do cumprimento de mandado de prisão, em detrimento dos resultados finalísticos buscados pela organização (diminuição do CVLI).

Ao empregar a modernização das regras de incentivo por produção como uma das principais estratégias de resposta à escalada da violência, o Pacto pela Vida reforça o entendimento da relação entre o Comitê Gestor do PPV e os policiais da ponta como um contrato em que as partes buscam interesses próprios. A teoria principal-agente (contratantes e contratados) colabora com o debate. Segundo Melo (1996), o oportunismo é o conceito central para analisar tal relação por descrever a comum discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex-ante* e *ex-post*, uma situação contratual decorrente, em grande parte, da assimetria de informações entre eles, da busca por ganhos pessoais e a dificuldade de fiscalização. Mesmo criando mecanismos para o aumento do engajamento dos policiais, a manutenção dessa desigualdade permite que um novo *gaming* seja produzindo, ameaçando a expectativa do principal na maximização dos resultados, neste caso, da repressão da violência.

3.1 GRATIFICAÇÃO PACTO PELA VIDA – MALHAS DA LEI

A Operação Malhas da Lei, foco desta pesquisa, gratifica policiais pelo cumprimento de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão de adolescente⁴⁷ para o cumprimento de medida socioeducativa. Desta forma, a prisão (ou apreensão) em flagrante não é contemplada pela GPPV – Malhas da Lei, tendo em vista o fato de sua execução não ser decorrente de uma decisão expedida por autoridade judicial⁴⁸.

Considerando o fato de a GPPV Malhas da Lei não contemplar prisões decorrentes de pensão alimentícia, depositário infiel, renovação da custódia temporária ou conversão da

⁴⁷ “Busca e apreensão” é o termo juridicamente mais adequado para casos de restrição de liberdade de menores de dezoito anos.

⁴⁸ Vale dizer que, com o advento da audiência de custódia, a pessoa presa em flagrante deve ser apresentada a um juiz em até vinte e quatro horas, para que o mesmo avalie a pertinência da prisão.

custódia temporária em preventiva, as principais modalidades contempladas são: prisão para execução de pena; prisão temporária e prisão preventiva.

A prisão-pena, uma das mais conhecidas respostas do Estado ao agente condenado por sentença judicial definitiva (CAETANO, 2005), é regulada pelo Código de Processo Penal⁴⁹. Conforme o Art. 674, “Transitando em julgado a sentença que impuser pena privativa de liberdade, se o réu já estiver preso, ou vier a ser preso, o juiz ordenará a expedição de carta de guia para o cumprimento da pena”.

Encarcerar alguém antes da sentença definitiva é uma exceção à regra, uma “injustiça necessária”, que só pode ser viabilizada por meio do flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, obedecendo a determinados requisitos e condições. Existem seis tipos de prisão cautelar (NEVES, 2016). Porém, apenas a prisão temporária e prisão preventiva são espécies com aderência a esta pesquisa.

A prisão temporária é regulada pela Lei n° 7960/89. Conforme o Art. 2º, “A prisão temporária será decretada pelo juiz, em face da representação da autoridade policial ou de requerimento do Ministério Público, e terá o prazo de 5 (cinco) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade”. Ao final do prazo de prisão, a menos que tenha sido decretada sua prisão preventiva, o preso deverá ser colocado em liberdade pela própria autoridade policial, independentemente da expedição de alvará de soltura pelo juiz.

A prisão preventiva também é decretada pelo juiz, e é cabível em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial. Os fundamentos da prisão preventiva estão previstos no artigo Art. 312 do Código de Processo Penal: “A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado”.

Em relação aos requisitos necessários, a prova da existência do crime é a certeza de que ocorreu determinada infração penal. O indício suficiente de autoria é a suspeita, baseada em indícios, de que o réu ou indiciado é o autor do crime. Bastam indícios, pois exigir a prova plena de autoria inviabilizaria a utilização da prisão preventiva como medida cautelar. Também deve ser analisado o *periculum libertatis*, o perigo em liberdade, que dará a urgência da prisão do acusado e a necessidade da medida cautelar. O juiz deverá fundamentar com

⁴⁹ Decreto-Lei n° 3.689, DE 03/10/1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

fatos concretos o risco que a liberdade do acusado traz à instrução criminal ou à provável execução da pena (NEVES, 2016).

Em até vinte e quatro horas, a autoridade policial ou o Ministério Público são comunicados da decisão do juiz sobre a expedição do mandado de prisão. O Conselho Nacional de Justiça disponibiliza, a partir de sua página na *WEB*⁵⁰ (Figura 3) pesquisa pública para todos os mandados que ainda estão pendentes de cumprimento, informando nome e alcunha do alvo, nome da mãe e do pai, data de nascimento, situação, data do mandado, órgão expedidor e pena.

Figura 3 - Tela inicial de consulta de mandados de prisão pendentes de cumprimento

Fonte: CNJ

Conforme informações do próprio CNJ, o Banco Nacional de Prisões (BNMP) foi criado em dezembro de 2016⁵¹, mas em setembro de 2018, a sigla foi alterada para BNMP 2.0, passando a denominar “Banco Nacional de Monitoramento de Prisões”, tendo como objetivo centralizar todas as informações de pessoas que cumprem pena. Em consulta realizada no dia 14/03/2021, contabilizamos 15.031 mandados pendentes de cumprimento em Pernambuco.

Depois de realizada a prisão por cumprimento de mandado, o acusado deve participar de audiência de custódia em até 24h, a exemplo do que já ocorre com pessoas presas em flagrante, conforme decisão recentemente proferida pelo Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵². Pernambuco e Ceará eram uns dos poucos estados que não realizavam a audiência de custódia nesses casos. Tal decisão exige maior esforço por parte das forças policiais, em especial da Polícia Civil, responsável pelo deslocamento dos presos.

⁵⁰ Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/pesquisa-peca>. Acesso em: 09 mar. 2021.

⁵¹ <https://www.cnj.jus.br/consulta-publica-de-prisoos-passam-a-ser-feitas-pelo-bnmp-2-0/>

⁵² Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457236&ori=1>. Acesso em: 20 dez. 2020

Além de aspectos jurídicos, cumprir um mandado de prisão, em boa parte das vezes contra pessoas acusadas de crimes violentos, envolve conhecimentos operacionais e táticos. Em tese, qualquer policial pode cumprir um mandado de prisão, porém, na maioria das vezes a sua operacionalização é realizada por equipes Malhas da Lei, compostas por policiais militares, civis ou mistas. Utilizando técnicas de inteligência policial, essas equipes se especializam em descobrir o paradeiro dos alvos do mandado e se preparam da melhor forma possível, para que os mesmos não esboquem reação ou empreendam fuga. Esses policiais normalmente dispõem de boa infiltração da população, contam o apoio de colaboradores (informantes) e de acesso direto aos gestores da AIS (delegados seccionais e comandantes de OMEs). Ainda sobre as regras da Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei, vale registrar que, para viabilizar o pagamento:

- o cumprimento de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão de adolescente para o cumprimento de medida socioeducativa será comprovado mediante documentos que atestem o efetivo recolhimento da lavra da autoridade policial ou judiciária que o expediu, com cópia do respectivo mandado; e
- a pontuação correspondente ao cumprimento de mandado de prisão ou de busca e apreensão será dividida entre os responsáveis pela captura do indivíduo, em número não superior a quatro policiais.

Para o cálculo do valor pecuniário da GPPV – Malhas da Lei, cada ponto equivale a R\$ 20 (vinte reais), e a pontuação é de acordo com uma categoria específica, conforme Quadro 5:

Quadro 5 - Natureza do cumprimento de mandado e respectiva pontuação

Categoria	Pontuação
Pessoas inseridas nas edições do Sistema de Contenção ao Crime	20
Crime Violento Letal Intencional - CVLI	16
Crimes hediondos, com exceção dos mandados relativos a tráfico de drogas	16
Crime de tráfico de drogas	8
CVP - Crime Violento contra o Patrimônio	8
Demais crimes ensejará a contabilização de 4 (quatro) pontos	4

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Lei Nº 16.170/2017

Por meio de dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI)⁵³ junto à Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social⁵⁴, observa-se que durante o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2019 o estado concedeu aproximadamente R\$ 9.5000,000,00 (nove milhões e

⁵³ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 30 jul. 2020.

⁵⁴ Materiais para replicação e consulta estão disponíveis em: <https://osf.io/9rkex/>.

meio de reais) a policiais civis e militares, referentes ao pagamento da GPPV – Malhas da Lei⁵⁵. Estas cifras reforçam a importância de estudos que avaliem o andamento desta operação.

Nesta seção, identificamos as vantagens de o PPV ter absorvido princípios do modelo de gestão por resultados desde a sua implantação. Também observamos que o sistema de incentivo por produtividade ou conquista de resultados é eminentemente baseado em pecúnia. Historiamos o aperfeiçoamento das regras da GPPV – Malhas da Lei, ressaltando a relevância do dispositivo anti *gaming* em 2017, conferindo maior coesão ao sistema de incentivos do programa.

⁵⁵ Valores aproximados e ajustados considerando a inflação do período pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE).

4 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa com finalidade aplicada (por ter viés prático), com propósito descritivo e exploratório (ao utilizar base de dados original com mandados de prisão cumpridos). Tem abordagem mista, por examinar quantitativamente o comportamento do cumprimento de mandado antes e depois das mudanças institucionais promovidas, e analisar qualitativamente os fatores que induziram gestores governamentais à mudança das regras de gratificação e os efeitos por eles esperados. A principal razão para utilizar abordagem multimétodo deve-se ao fato de a integração entre eles fornecer melhores possibilidades analíticas (PARANHOS *et al.*, 2016).

O objetivo desta pesquisa é investigar os principais impactos no comportamento dos dados e na percepção de servidores da Seplag, gestores de polícia e policiais da ponta, após as mudanças institucionais promovidas na Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei. A hipótese sustenta que as mudanças das regras de incentivo pecuniário incentivaram o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio, mediante o fortalecimento do modelo de gestão por resultados presente no Pacto pela Vida.

Operacionalmente, a pesquisa iniciou com o levantamento bibliográfico enfocando o conjunto normativo do Pacto pela Vida. A revisão teórica sobre os temas mais aderentes à pesquisa: gestão por resultados e cumprimento de mandado de prisão. Posteriormente, foram solicitados dados de cumprimento de mandado de prisão (Operação Malhas da Lei) e de CVLI à Secretaria de Defesa Social, por meio da plataforma da Lei de Acesso à Informação⁵⁶, bem como os valores pecuniários aportados como gratificação. Com a finalidade de valorizar a prática de ciência aberta, as informações públicas obtidas estarão disponíveis na plataforma *Open Science Framework*⁵⁷, propiciando que outros pesquisadores confirmem as análises ou mesmo procedam novas pesquisas.

Apesar de a gratificação por cumprimento de mandado ser uma prática adotada desde o segundo semestre de 2011, os dados disponibilizados por meio da LAI referem-se aos mandados cumpridos no período de 01/01/2016 a 31/12/2020. A Tabela 1 ilustra como está estruturada a planilha de dados de cumprimento de mandado utilizada nesta dissertação.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.lai.pe.gov.br/>

⁵⁷ Materiais para replicação e consulta estão disponíveis em: <https://osf.io/9rkex/>.

Tabela 1 - Exemplo de planilha de dados de cumprimento de mandado de prisão

AIS	Município	Expedição	Cumprimento	Diferença (dias)	Natureza	Validação
5	Recife	11/01/2016	12/01/2016	1	CVP	SIM
14	Caruaru	20/07/2017	02/08/2017	13	CVLI	SIM
7	Olinda	03/09/2018	03/09/2018	0	CRIME HEDIONDO	NÃO
26	Petrolina	29/08/2018	30/11/2020	824	CVP	SIM

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recebidos (2021)

A base com os dados de cumprimento de mandado de prisão conta com 1 linha de cabeçalho e 27.629 ocorrências (linhas) e 12 variáveis (colunas). Na fase de pré-processamento, foram detectadas inconformidades em algumas células decorrentes da sua alimentação manual (exemplos: falta de padronização de nomes e siglas, data com números separados por pontos, espaçamento antes ou depois das palavras). São detalhes aparentemente pouco relevantes, mas que provocam grande interferência nas extrações. Na grande maioria dos casos, foi possível fazer as retificações. As observações que apresentam dados nitidamente inconsistentes, mas que não possibilitaram presumir a informação correta, não foram utilizadas. A grafia dos municípios corresponde àquela utilizada pelo IBGE. Para facilitar a identificação das inconsistências e facilitar a extração dos dados, foram criadas colunas com fórmulas.

Após os ajustes, consideramos apropriado utilizar apenas as ocorrências: a) categorizadas como “sim” ou “contar para estatística” na variável “Validação”; b) categorizadas como “outros”, “CVLI”, “CVP”, “tráfico” e “crime hediondo”, variável “Natureza”; c) com data de cumprimento entre 01/01/2016 e 30/06/2020; e d) que permitiram identificar o estado onde ocorreu o cumprimento do mandado. Deste modo, o universo a ser considerado é de 24.478 observações, 88,60% do total da base de dados.

Em relação aos crimes violentos letais intencionais (CVLI), eles são compostos por homicídio doloso (inclusive por auto de resistência, ou seja, enfrentamento com a polícia, feminicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte). A Tabela 2 ilustra como está estruturada a planilha de dados de CVLI.

Tabela 2 - Exemplo de planilha de dados de CVLI

AIS	Município do fato	Natureza jurídica	Sexo	Data	Período dia	Idade aparente
14	Caruaru	Homicídio	Masculino	03/01/2016	Noite	Não informado
10	Cabo de Santo Agostinho	Latrocínio	Masculino	12/12/2016	Noite	Adulto (31~65 anos)
19	Arcoverde	Homicídio	Masculino	17/06/2017	Noite	Adulto - Jovem (18~30 anos)
26	Petrolina	Feminicídio	Feminino	14/10/2017	Noite	Adulto - Jovem (18~30 anos)
2	Recife	Homicídio	Masculino	10/07/2019	Madrugada	Adulto (31~65 anos)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recebidos (2021)

Segundo Gaulez e Maciel (2016, p. 6), “a variável *proxy* mais utilizada nos trabalhos sobre o crime é o homicídio disponibilizado pelo sistema SIM [...]. Esses dados apresentam menor subnotificação, além de serem padronizados em todo o país, sendo sua abrangência nacional o principal motivo para o seu uso”. Porém, a opção por utilizar a base de CVLI disponibilizada pela SDS em detrimento do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) deve-se ao fato de a esta última ainda não disponibilizar as informações consolidadas de 2019 e 2020, o que encurtaria a série histórica dos dados. Outra diferença que merece destaque: em relação ao território, o SIM considera o local do óbito ou moradia da vítima, enquanto a SDS utiliza o local onde ocorreu o crime.

As estimativas populacionais foram colhidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵⁸. Como estão em planilhas diferentes, os dados foram consolidados em planilha única. Todas elas também estão disponíveis na plataforma *OSF*.

Em relação ao recorte espacial, considerando o nível de desagregação da base de dados obtida, será dado foco aos cinco municípios com maior número de mandados cumpridos no período de 2016 a 2020. Juntos, esses municípios respondem por aproximadamente 43% dos mandados cumpridos, 36% da população (estimativa 2020) e contemplam a Região Metropolitana do Recife (Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda), Agreste (Caruaru) e Sertão (Petrolina). Municípios com poucos habitantes não oferecem volume de CVLI e de mandados de prisão suficientes para análises mais conclusivas.

De posse das análises quantitativas preliminares, foram iniciadas as entrevistas com oito servidores da Seplag, que atuaram diretamente no processo de alteração das regras de gratificação; quatro gestores de polícia (PC, PM e SDS); e dez policiais com expertise no cumprimento de mandados de prisão.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em 29 set. 2020

Para Robert Farr (1982), a entrevista qualitativa é essencialmente uma técnica capaz de descobrir se há pontos de vista sobre os fatos diferentes daqueles do entrevistador. De fato, por meio das entrevistas semiestruturadas foi possível compreender os fatores que conduziram a mudanças nas regras para alcance da Gratificação Pacto pela Vida, bem como, do Prêmio de Defesa Social, que ocorreu concomitantemente. A motivação, a janela de oportunidade, as resistências enfrentadas, o engajamento dos policiais, o processo de divulgação da mudança das regras, o impacto financeiro e os resultados esperados foram os principais tópicos abordados no roteiro.

A amostragem empregada é não probabilística. O critério para escolha dos servidores da Seplag considerou aqueles com maior participação nas mudanças institucionais, independentemente do cargo que ocupavam. Os gestores de polícia foram escolhidos considerando as diferentes regiões geográficas de atuação. Em relação aos policiais da ponta com expertise em cumprimento de mandado de prisão, trata-se de um público com pouca visibilidade, pois não há nenhum traço marcante que o distinga dos demais policiais, tampouco é sua intenção que isso aconteça, com riscos à operação. Em casos semelhantes, Dewes (2013) defende utilizar a técnica “bola de neve”, por meio da qual é possível acessar esse público mediante indicação, nesta pesquisa, feita por comandantes de OMEs e delegados seccionais.

As entrevistas foram encerradas quando foi detectada saturação nas respostas, isto é, “as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados” (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008, p. 17). Conforme orientação de Duarte (2004), a transcrição foi produzida poucos dias após a realização de cada entrevista.

Os roteiros utilizados encontram-se no Apêndice A e as transcrições estão na plataforma *OSF*. Trechos foram adaptados ou suprimidos para preservar questões sensíveis da atividade ou a identidade dos participantes. Por e-mail, os entrevistados concordaram com Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e com o conteúdo da transcrição. As entrevistas ocorreram por meio do aplicativo Zoom, em respeito às recomendações de distanciamento social em decorrência da pandemia da Covid-19. Os principais trechos das entrevistas estão transcritos no decorrer da seção de resultados, discutidos paralelamente aos dados quantitativos.

Após a finalização da dissertação, foi elaborado um relatório-síntese com os principais resultados obtidos pela pesquisa, destinado a pesquisadores em políticas públicas e,

principalmente, a gestores de segurança pública, com potencial para colaborar no planejamento de ações de enfrentamento à violência (Apêndice C). O relatório será encaminhado para todas as secretarias estaduais de segurança pública e para o Ministério da Justiça, além de ficar publicamente disponível no sítio eletrônico do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (MPPP/UFPE)⁵⁹.

Ao Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR/SDS), onde este pesquisador atua, sempre é concedido espaço pelos Secretários de Planejamento e Gestão e de Defesa Social para apresentar estudos na área de segurança pública. Certamente, será possível divulgar os resultados desta pesquisa com gestores de nível tático e estratégico da SDS e da Seplag.

⁵⁹A título de exemplo, ver: https://www.ufpe.br/documents/616030/870010/Avaliacao_pacto_0.pdf/c8e38979-7458-49e0-bded-a4137897d5b8. Acesso em: 20/01/2020.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção objetiva exibir, analisar e discutir os resultados decorrentes da pesquisa, tendo como principal fonte de dados as entrevistas semiestruturadas, a base original de cumprimento de mandado de prisão e de CVLI. Sua penúltima subseção (5.8) destina-se à análise de correlação cruzada entre o cumprimento de mandado de prisão (variável independente) e o quantitativo de CVLI dos meses subsequentes (variável de resposta).

5.1 INCENTIVOS PECUNIÁRIOS: IMPORTÂNCIA E LIMITES

A relevância do sistema de incentivos do Pacto pela Vida é amplamente reconhecida pelos entrevistados, alcançando uma das poucas unanimidades nesta pesquisa. Servidores da Seplag avaliam o sistema numa perspectiva conceitual e sua aderência ao modelo de gestão por resultados adotado pelo PPV, entendendo que, apesar de não ser uma obrigação, a gratificação pode gerar um aumento da produtividade dos servidores e contribuir para que o Estado atinja seu objetivo.

É obrigação do servidor público exercer o seu dever para o qual fez o concurso. Mas, é de bom alvitre premiar aqueles que se estacam, incentivando para o atingimento de metas, é bom para que haja engajamento ainda maior (servidor/a da Seplag).

Acredita-se que se você incentivar financeiramente as pessoas elas vão se esforçar mais para atender ao que o Estado está determinando que seja seu objetivo (servidor/a da Seplag).

Os gestores de polícia valorizam a política de incentivos, mas observam as mudanças de forma mais cética, alegando que o dever permanece sendo perseguir o resultado. Entendem que as premiações são uma consequência do trabalho e que esse princípio permanece imutável. Um dos gestores, inclusive, imagina que haveria o mesmo empenho por parte dos policiais da ponta, se não houvesse o incentivo financeiro e afirma investir recursos próprios para que a atividade continue sendo realizada a contento.

A gente não fica muito preocupado com dinheiro não, é bom o reconhecimento financeiro, mas, pra gente, diante do esforço que é, de ante da movimentação de esforços que a gente faz, de movimentação, de ações, desculpe até a sinceridade, fica até um valor irrisório. A gente até gasta. Tira do bolso pra uma operação pra fazer e tal, pra pagar almoço, isso se torna um negócio até irrelevante, né isso? Não tem muito peso não, nas nossas vidas financeiras não (gestor/a de polícia).

Respondendo pelas equipes pelas quais passei, a resposta é sim, haveria o mesmo empenho. Porque é um programa bom, justo, que premia a 'meritocracia', premia a produtividade, no entanto (em minha opinião) não é uma coisa a ser buscada pelo policial, é uma consequência do trabalho. Então é um problema interessante de premiação que deve ser aperfeiçoado, que deve permanecer, mas não é algo que

deva ser vetor de motivação dos policiais. É uma consequência e não uma busca (gestor/a de polícia).

Por outro lado, policiais da ponta, principais destinatários desses incentivos, que, em tese, participam menos dessa arena de disputa por cargos e autoridade, valorizam os ganhos auferidos em seu caráter prático e falam com entusiasmo sobre o benefício.

Acredito que seja uma motivação a mais. O pessoal foca mais para conseguir reduzir os números. Acredito que seja uma premiação válida, que é algo importante pra gente (policial).

Assim, como toda empresa sempre é bom ter o estímulo a produzir. E esse PPV eu vejo como uma forma de incentivar o profissional a produzir e ser recompensando de alguma forma, que no caso aí seria com os proventos pecuniários do trabalho feito (policial).

As divergências detectadas neste tema se concentram, principalmente, nas regras de concessão, bem como ao fato de serem incentivos exclusivamente monetários. As alterações promovidas em 2017 não contemplaram a criação de outras categorias de premiação de caráter meritório. No entanto, as operativas (PC e PM) têm liberdade para, internamente, pensar em estratégias de reconhecimento e celebração dos profissionais, mesmo que aleguem dependência às iniciativas do Pacto pela Vida.

A gente não vai, efetivamente, quando tiver com nossa família, aposentados, contando a história de vida profissional da gente, mostrar o contracheque. O que a gente quer mostrar é reconhecimento, uma placa de homenagem, um elogio na ficha funcional (servidor/a da Seplog).

[...] junto com as políticas de pessoal no contexto de promoções e ações de reconhecimento, essa parte da retribuição pecuniária pelo atingimento de metas e de apreensões e prisões, é de extrema importância para o sucesso dessa política (gestor/a de polícia).

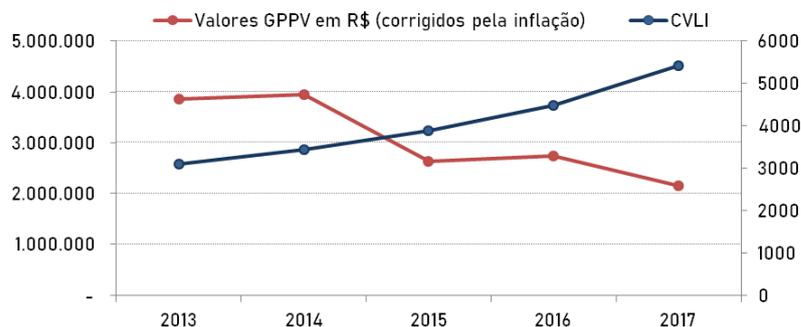
É, realmente, fica muito atrelado ao que o Pacto dá. A gente está com planos de fazer esse ano, dar um reconhecimento aos policiais que tiveram destaque, cada um no seu campo de atuação e a gente está com planos de premiar. Mas eu acho importante isso aí, Vandré, atualmente não teve, eu não me lembro não, de nenhum não, são muito raros esses momentos de reconhecimento público (gestor/a de polícia).

Por outro lado, uma característica favorável ao formato atual de incentivos é sua objetividade. Isso confere clareza às regras e diminui a possibilidade de contestação dos valores pagos. De todo modo, avaliar a ampliação do sistema de incentivos para outros atores que atuam na prevenção à violência e criar outras modalidades de premiação não pecuniárias pode se constituir numa oportunidade de aperfeiçoamento do sistema de incentivos do PPV. É possível que para alguns policiais, nos médio e longo prazos, incentivos não pecuniários tenham impacto maior no comprometimento de alguns profissionais.

5.2 O GATILHO PARA AS MUDANÇAS

Em apenas quatro anos, Pernambuco abandonou o menor patamar de CVLI (em 2013 com 3.100 vítimas) e atingiu seu maior pico (em 2017, com 5.428 vítimas). Paradoxalmente, mesmo com este cenário de deterioração da segurança pública, o Estado investiu mais R\$ 11 milhões de reais em bonificações por produção policial⁶⁰, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4 - Evolução dos valores pagos de GPPV corrigidos pela inflação versus quantitativo de CVLI em Pernambuco (2013-2017)



Fonte: Elaboração própria (2021), com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação

A segunda metade desse período também é marcada por dificuldades de arrecadação fiscal; aprofundamento do *déficit* de efetivo, principalmente da Polícia Civil (o último concurso fora em 2008); e protestos dos praças da Polícia Militar por melhores condições salariais e de trabalho. Reunidos, tais elementos criaram um contexto de grande pressão da opinião pública, induzindo o governo estadual a revisar diversos aspectos da condução da política pública de segurança.

Voltando para a situação do diagnóstico, a gente participou principalmente na questão da revisão das carreiras no final de 2016 e início de 2017, se não me engano, foi carnaval de 2017 que teve uma ameaça de greve dentro da PM, quando o governo teve que agir (como os médicos dizem, não é pra operar o cara inflamado, a gente teve que operar com o cara inflamado e obviamente uma operação dessas é muito mais dura de fazer, muito mais difícil) (servidor/a da Seplag).

(...) a maior liberdade para mudar é quando você está no cenário complexo, isto é, quando as pessoas não têm as respostas prontas, elas têm que ser criadas. A gente encontrou um cenário complexo, tendendo ao caos (servidor/a da Seplag).

Tendo em vista a abordagem de gestão por resultados adotada pelo PPV, é compreensível que este fenômeno induzisse ao processo de avaliação dos indicadores e da estrutura de incentivos pecuniários. Mesmo entendendo que o recrudescimento da criminalidade decorreu de uma cadeia complexa de acontecimentos, o resultado finalístico

⁶⁰ Entre 2014 e 2017.

apresenta amplo poder de persuasão e foi o maior indutor de mudanças, conforme revelado nas entrevistas.

O aumento do CVLI sem dúvida foi o principal gatilho (servidor/a da Seplag).

A curva de crescimento da criminalidade apontava para um sistema que estava esgotado e rodando numa lógica não integrada ao objetivo principal de redução do CVLI (servidor/a da Seplag).

A gente experimentou esse momento ruim durante o tempo que a gente estava lá. Então começaram as ideias, “o que a gente pode fazer talvez para mudar esse cenário?”. Uma das ideias foi a história da premiação (servidor/a da Seplag).

O processo de revisão da política de incentivos foi iniciado com a pesquisa de teorias sobre o assunto e o comparativo das regras utilizadas em outras unidades da Federação. Observou-se que Pernambuco era um dos poucos estados que lançavam mão de bonificação pecuniária, apesar de a literatura defender que bonificação simbólica geraria maior impacto.

Fizemos uma análise baseada em dois eixos. Um deles, baseado em gestão do conhecimento: levantamento amplo bibliográfico e de benchmarking e boas práticas. Observamos que Pernambuco era um dos poucos estados com bonificação pecuniária. E com bonificação mais ampla: bonificava tudo. A literatura falava de maneira dúbia da bonificação, sobretudo, a pecuniária. Em geral, a literatura diz que a bonificação simbólica tem mais impacto que a bonificação monetária. E ela diz não necessariamente bonificando tudo, você gera uma situação boa. E ela fala muito do gaming: as pessoas vão aprender a jogar com a regra de baixo do braço. Elas vão aprender que a melhor forma de conseguir a bonificação é “x”, mas “x” nem sempre é o que a política pública está querendo (servidor/a da Seplag).

Duas mudanças foram muito celebradas por gestores da Seplag e policiais da ponta: o encurtamento do ciclo de apuração do PDS, que passou de 6 para 3 meses; e o nivelamento dos valores de PDS, independentemente do cargo ou patente. Defendem que essas alterações buscavam manter os policiais sempre motivados, dobrar as oportunidades de premiação no período de um ano e valorizar a atuação dos policiais da ponta.

Por que a gente reforma? No segundo mês o cara dizia “não vai dar”. Pra o sexto, ficava muito longe. Então, vamos reduzir o tempo de forma que ele esteja sempre sob tensão e preparado. Pra que ele veja no curto prazo que é possível. Ou, se perde, se anime pro próximo ciclo. A área de orçamento não tava preparada pra isso, porque a gente não tava batendo (servidor/a da Seplag).

Essa outra mudança de equalizar o valor, eu achei excelente, porque na verdade o oficial tem sua função, mas quem dá a cara mesmo no serviço, quem está na rua, no enfrentamento, é o praça. Então, nada mais justo do que equalizar o valor. Eu achei arretado que isso aconteceu. (policial).

O valor do PDS tem impacto bem maior para policiais da ponta, em comparação aos gestores de polícia. Para praças, auxiliares de perito, agentes e escrivães que recebem um salário líquido de, por exemplo, R\$ 5 mil reais, a possibilidade de conquistar o PDS-2 quatro vezes ao ano (já que o ciclo é trimestral), pode representar, simbolicamente, quase um 14º salário.

Conforme observado na fala de servidores da Seplag, em linhas gerais as alterações foram bastante discutidas e bem recepcionadas pelas operativas: “Tudo foi discutido com as polícias, houve muito a participação deles. A versão final reflete muito isso. É importante que aconteça, pois a gente não entende do domínio, do negócio” (servidor/a da Seplag).

Em relação ao ciclo do PDS, ele precisaria ser mais curto também, pelo seguinte motivo: antes das alterações, os policiais poderiam receber mensalmente os valores referentes à GPPV. Com o advento do dispositivo anti *gaming*, é preciso avaliar se a AIS à qual estão vinculados atingiu a meta de CVLI no trimestre e se é possível habilitar os policiais ao recebimento da GPPV. A mudança da dinâmica de recebimento de um para seis meses, provavelmente, seria mal recepcionada.

5.3 DISPOSITIVO ANTI *GAMING*

Desde a criação da GPPV em 2011, deixar de atingir do resultado finalístico nunca foi um impedimento para que os policiais recebessem bonificação por produção. Apenas em 2017, com a criação do dispositivo anti *gaming* (Art. 10 da Lei nº 16.170/2017) as legislações de premiação por resultado finalístico e por produção policial passaram a dialogar. A GPPV foi impactada duplamente: a) a AIS em que o policial estava lotado precisava apresentar diminuição do CVLI para habilitar-se à GPPV; b) o pagamento da GPPV, que era mensal, passou a ser trimestral.

O advento deste dispositivo é visto como de grande acerto por servidores da Seplag, recepcionada com ressalvas pelos gestores da polícia e, como era de se supor, duramente criticada pelos policiais da ponta que cumprem mandado de prisão. Gestores da Seplag defendem a iniciativa, ao observarem que nem sempre a produção policial surte o efeito desejado. “Para o Estado era como se: ‘eu estou pagando o GPPV e isso não está me beneficiando em nada’” (servidor/a da Seplag).

Gestores da polícia têm opiniões divididas sobre o tema. O principal argumento favorável é a necessidade de produzir aquilo que realmente pode impactar no resultado finalístico. O argumento contrário baseia-se no entendimento de que o policial vai ter pouco controle sobre o número de CVLIs.

Eu concordei, eu concordei. Eu acho que a gente tem que ter uma gestão inteligente [...] começou a se desvirtuar as premiações, o pessoal começou a rodar o Estado, pra uns lugares que não tinha nada a ver, apreender armas que não tinha nada a ver em propriedades rurais. Então assim, quando realmente se definiu o foco, onde precisava reduzir, a gente tenta trabalhar ali naquele local tem que reduzir, o principal é reduzir. Eu vejo muitas áreas que tinham produtividade baixa, mas

baixavam CVLI, outras tinham altíssima produtividade e não conseguiam baixar o CVLI. Então assim, fica dando ideia que aquelas ações programadas do Pacto pela Vida não estavam sendo eficazes (gestor/a de polícia).

Eu acho que depende. Se a gente for considerar esse critério isoladamente, é um critério falho porque se eu vou me concentrar na apreensão de armas pra receber um bônus, por exemplo, como é que eu vou também ser responsabilizado pela não redução de CVLIs naquela área? (gestor/a de polícia).

Eu particularmente discordo, cara. Porque o seguinte, eu entendo que por mais que a gente trabalhe... é tanto que você, como gestor da Seplog, você vai ver isso ocorrer várias vezes, diárias que estão com os protocolos altos, apreensão de armas, cumprimento de mandado, mas infelizmente o CVLI não consegue reduzir. Porque eu entendo que a questão dos homicídios é algo que ultrapassa os limites da gente (gestor/a de polícia).

Se não há redução, talvez devesse fazer uma coisa escalonada (gestor/a de polícia).

Um dos gestores propõe escalonamento no valor a ser recebido, evitando que o policial que cumpriu a GPPV não fique sem receber nada. Não obstante a inexistência desse escalonamento, vale comentarmos que o Art. 10 da Lei nº 16.170/2017 vincula o pagamento da GPPV ao atingimento de metas do Prêmio de Defesa Social, mas, na prática, a partir de um entendimento mais extensivo da lei, quando o policial está vinculado a uma AIS que não atingiu a meta de redução CVLI (PDS-2), mas reduziu pelo menos (uma vítima em relação ao trimestre do ano anterior, e o mesmo está habilitado para receber o pagamento da gratificação. Dessa forma, na prática, já existe uma flexibilização do dispositivo anti *gaming*.

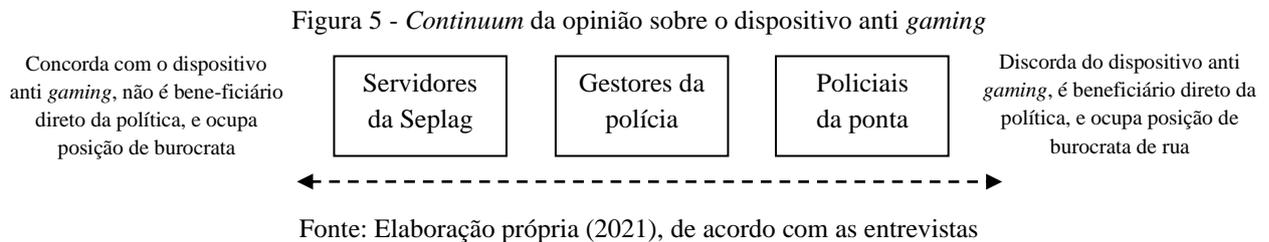
Os policiais da ponta são mais enfáticos em discordar do dispositivo. Alegam a falta de controle sobre a ocorrência de CVLI, lamentam não mais receber a gratificação mensal e alertam para o risco de eventual desmobilização dos profissionais, descontentes com a decisão.

É o seguinte, antigamente você apreendia uma arma e receberia no mês seguinte. Eles mudaram esse programa e agora você recebe trimestralmente se a sua área bater a meta de homicídios, ou seja: se você pegar dez armas ao longo de três meses e a sua área não bater a meta [e] não diminuir o número de homicídio que eles querem, você não recebe a gratificação. Agora não depende só de você receber essa gratificação, está relacionado à quantidade de homicídios da sua área, uma coisa que é extremamente errada, que foge do seu alcance. Você vai está combatendo um crime de um jeito mais vai pagar pelo geral (policial).

Com esse novo modelo foi ruim pra gente, pra o policial. O policial que deu sangue mesmo, que não para não, ele não ligou muito pra isso não, mas eu acho que 80-70%, tirou o pé. Porque ficou aquele pensamento (comentário no meio da polícia), “peraí, antes a gente prendia, estava certo e recebia”. Hoje é tipo uma poupança de três meses e só recebe se bater a redução de homicídio, se bater o PDS. Então assim, o pessoal tirou o pé, o pessoal não está mais com aquela garra de antes, porque isso aí prejudicou. E prejudicou muito. Porque não tem a certeza que você vai receber aquele dinheiro a mais no seu salário. Então prejudicou. O novo modelo aí, falando da parte do policial aqui, no financeiro nosso não foi bom não (policial).

Mesmo pertencendo à mesma categoria, os entrevistados desta pesquisa se diferenciam entre si de acordo com os cargos que ocupam e as atividades que exercem.

Analisando as diferentes opiniões, principalmente dos gestores da polícia, observa-se que a discordância com o dispositivo anti *gaming* (e ser beneficiário da política) e a proximidade com a operacionalidade são positivamente correlacionados, conforme ilustra a Figura 5.



Apesar de a maioria dos policiais entrevistados defenderem que o ganho financeiro não é a principal finalidade ao atuar no cumprimento de mandado de prisão, muitos deles alegam que o dispositivo implicou em desmotivação do policial. Segundo os quais, como consequência, teria havido diminuição do volume de mandados cumpridos, o que comprovaria o desacerto na estipulação da cláusula.

Eu acho, eu acho que o pessoal se desinteressou um pouco mais, eu acho, porque às vezes você, hoje nem tanto, mas ano passado, eu via muita gente reclamar “caramba, eu peguei tantas armas, bicho, eu peguei tal, não sei o que e não ganhei nada e tal”. Eu via o pessoal meio triste, meio desacreditado com isso (policial).

Isso, eu não vou dizer pouco não, vou dizer muito. Eu tenho certeza que 60-70% aí tirou o pé mesmo (policial).

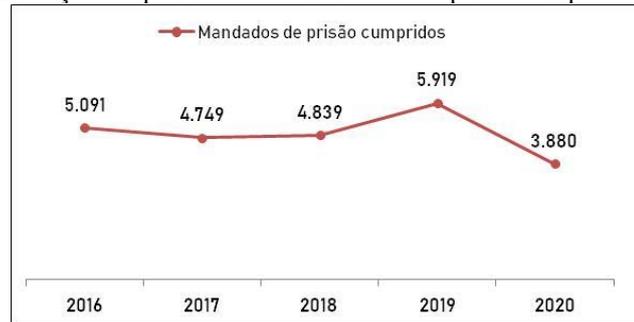
O pessoal corria atrás mais por conta da bonificação. Veja, hoje só tem bonificação se AIS bate meta, então perde meio que o sentido, eu acho que a premiação devia estar independente ou não do atingimento de meta (policial).

Ante a possibilidade de não conquistar habilitação para ganhar a GPPV, a diminuição do engajamento dos policiais, de fato, era um risco que deveria ser considerado. Porém, os servidores da Seplag estavam cientes desta ameaça, apesar de não terem condições de calcular o seu eventual impacto: “Foi pensando só, mas não foi quantificado o risco” (servidor/a da Seplag).

5.4 MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS (TOTAIS)

No período de 2016 a 2020, empregando os critérios apresentados na seção de metodologia, foram cumpridos 24.478 mandados de prisão pelas forças policiais de Pernambuco (Figura 6).

Figura 6 - Evolução do quantitativo de mandados de prisão cumpridos (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação

Como pôde ser observado, em 2017 houve uma queda de 6,7% do volume de mandados de prisão cumpridos em relação ao ano anterior. Tendo em vista o fato de as mudanças das regras do PDS e da GPPV passarem a valer no terceiro e quarto trimestres, respectivamente, e a provável defasagem no entendimento do dispositivo anti *gaming* por parte dos policiais, é razoável acreditar que o fator que fez diminuir os números em 2017 tenha sido decorrente de outras questões, como o contexto de atribulação das forças policiais, comentado na subseção 5.2.

Em 2018 temos o primeiro ano com as novas regras em vigor desde o seu início, e, teoricamente, com a grande maioria os policiais cientes das mudanças. Apresentando uma variação positiva inferior de 1,9%, em 2018 ocorre uma estabilização dos números em relação a 2017.

Porém, em 2019, verifica-se um contraste: o total é 22,3% superior à média registrada nos três anos anteriores. Num ambiente de retorno à estabilidade na relação do governo com os praças, parece ser possível concluir que, as alterações da GPPV, no mínimo, não atrapalharam a produção policial para o cumprimento de mandado de prisão e busca e apreensão de menores.

Os números de 2020, por sua vez, são extremamente prejudicados pela pandemia da Covid-19, que diminuiu, principalmente, a produção de mandados de prisão, conforme observado pelos próprios policiais entrevistados.

Agora esse ano a gente teve dificuldade com a pandemia, saíram pouquíssimos mandados e aí a produção da gente diminuiu também (policial).

Mesmo que aquele flagrante vire um inquérito policial e vai ser enviado pra justiça, na pandemia os juízes e promotores têm diretrizes de não... de serem mais rigorosos ainda na audiência de custódia, de serem mais rigorosos ainda no encarceramento de pessoas, porque eles acreditam que esse encarceramento ele vai tornar o indivíduo mais propício a contrair a disseminação do vírus. Então eles entenderam que é um momento de exceção essa pandemia e deram, tiraram mais o pé do acelerador na questão de expedição de mandados. Você pode ver lá no *QlikView*, praticamente todas as unidades estão com os números negativos de cumprimentos de mandados,

mas não é por falta de cumprimento, não é por falta de representação, geralmente é por falta de mandados, de expedição (gestor/a de polícia).

De todo modo, ao analisar o comportamento dos números antes e depois das mudanças institucionais, não parece ser razoável defender a hipótese de que houve diminuição do volume de cumprimento de mandado. Essa observação destoa do entendimento de vários entrevistados, que compartilham a opinião de que os números de mandado de prisão caíram e a suposta causa teria sido o dispositivo de controle do *gaming*.

Foi quando o pessoal começou a se afastar mais, tinha as equipes específicas só pra isso, aí o pessoal foi se desestimulando, aí fui fazendo meu trabalho na delegacia e eu tenho certeza de que teve uma redução grande de cumprimento de mandado, de apreensão de armas e drogas por conta disso (policial).

Diminuiu sim, porque veja, eu participei aqui do Malhas da Lei numa época que a gente chegou a cumprir quase 70 mandados por mês. Assim, mandados de uma forma geral, mandados de homicídios, de furtos, de roubo, de qualquer crime. Aí hoje você tem uma meta que aqui na AIS não chega a 40 mandados, 30 ou 40, entendeu? (policial).

É possível que a opinião dos entrevistados seja decorrente de uma real redução da produtividade das equipes Malhas da Lei das quais participam. Seria uma espécie de viés de seleção: uma generalização a partir da realidade mais próxima e observável. Uma hipótese a ser estudada em investigações futuras é um eventual enfraquecimento do monopólio dessas equipes e uma “democratização” da quantidade de policiais cumprindo mandados de prisão. Ainda sobre esse ponto, destacamos que, no mesmo contexto da mudança do GPPV, houve o ingresso de novos policiais, principalmente civis, e maior acessibilidade aos mandados de prisão em aberto, por meio do acesso ao Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0). Como a base de dados disponibilizada não contam os nomes dos responsáveis para prisões, essa análise se torna inviável no momento.

Vale destacar que também identificamos a opinião de policiais (minoria) que lamentam a possibilidade de não recebimento do pagamento da gratificação, mas não identificam nisso uma ameaça à produtividade.

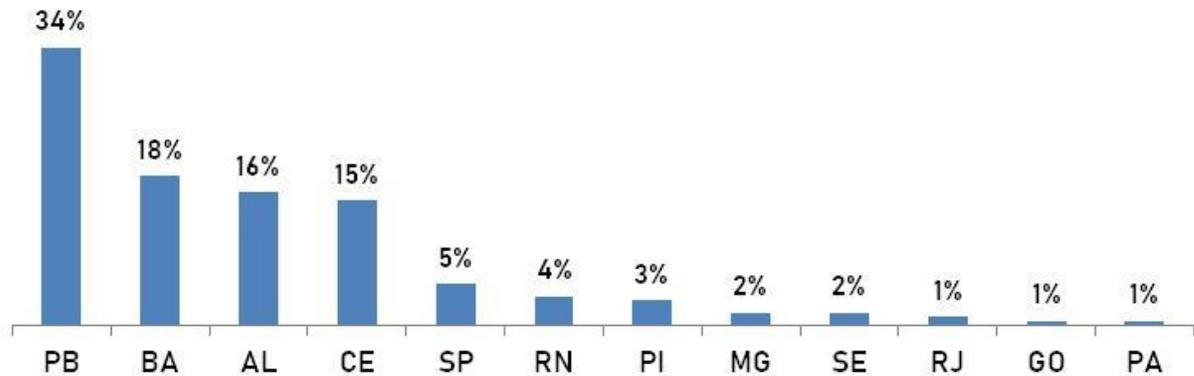
Eu creio que não. Eu creio que a produtividade não ia ser tão abalada, porém é questão de reconhecimento profissional e uma pessoa bem remunerada tende a prestar um serviço com qualidade, com eficiência e, conseqüentemente, atinge a produtividade (policial).

5.4.1 Mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco

Há ocorrências de mandados de prisão cumpridos pelas forças policiais pernambucanas em 12 estados brasileiros (AL, BA, CE, GO, MG, PA, PB, PI, RJ, RN, SE e SP). Maranhão é o único estado nordestino a não despontar na base. Conforme Figura 7, 198

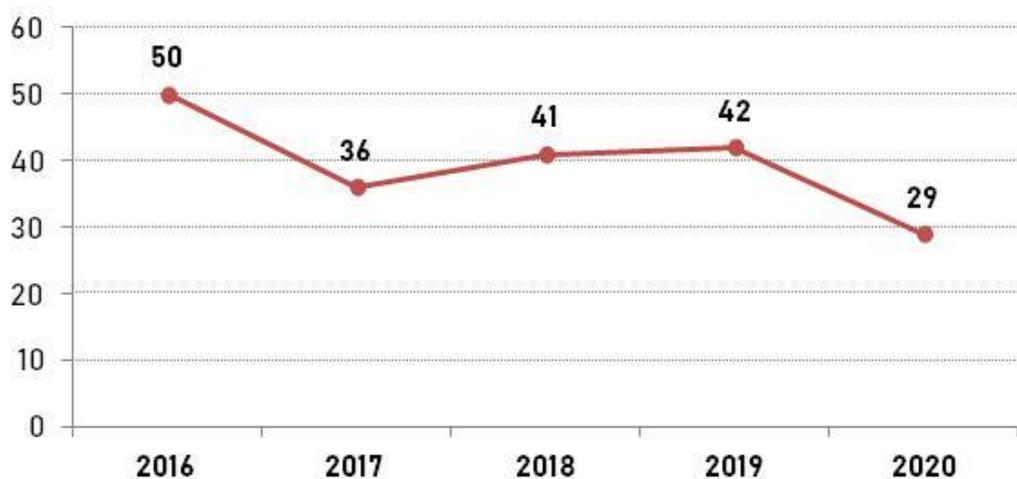
mandados foram cumpridos fora de Pernambuco, um percentual de 0,81% do universo utilizado por esta pesquisa.

Figura 7 - Mandados cumpridos fora de Pernambuco por estado



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Figura 8 - Mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco por ano



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Segundo relato de um policial civil, não há grande dificuldade em executar mandados fora do estado, carecendo apenas comunicar ao Chefe de Polícia e entrar em contato com os policiais da outra unidade federativa. Por outro lado, um Policial Militar explica como é burocrático agir fora do estado, mas compreende todas as exigências.

Veja, não tem dificuldade nenhuma. A gente faz aqui o trâmite legal que tem que fazer, a comunicação legal ao Chefe de Polícia pra pedir autorização pra sair do Estado, entendeu? A gente normalmente a faz contato com o... a gente já conhece os seccionais aqui da região de divisa, Alhandra, Itabaiana na Paraíba ou quando é João Pessoa a gente entra em contato com os policiais civis da Paraíba, pede o apoio pra não entrar numa área que a gente não conhece ninguém sem saber da... pra não sofrer até uma abordagem da parte deles. E se desloca e faz a prisão normalmente. Quando cumpre o mandado deixa lá na Central de Polícia pra participar da audiência de custódia, entendeu? E faz a resenha da prisão em conjunto, Polícia Civil de Pernambuco com a Polícia Civil da Paraíba ou da PM da Paraíba, dependendo de com quem seja (policial).

É burocrático, mas eu entendo. Às vezes os praças, a tropa não entende o porquê de tanta burocracia (gestor/a de polícia).

No tocante à lotação dos policiais que efetuaram o cumprimento dos mandados de prisão, a AIS 11 (Nazaré da Mata) responde por 34 ocorrências (17,17%), das quais 25 foram no estado da Paraíba (73,53%), com a qual faz longa fronteira. Conforme a Tabela 3, as quatro AIS com maior volume de registros respondem por 52,53% do total dos mandados cumpridos fora de Pernambuco.

Tabela 3 - AIS com maior volume de cumprimento de mandado fora de PE

Lotação	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
AIS-11	8	1	9	6	10	34	17,17
AIS-23	8	10	4	2	3	27	13,64
AIS-26	11	7	5	1		24	12,12
AIS-24	7	4	3	4	1	19	9,60
Demais categorias	16	14	20	29	15	94	47,47
Total	50	36	41	42	29	198	100

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Em relação aos municípios não pernambucanos, Juazeiro/BA lidera, com 23 mandados cumpridos em seu território, o que parece bastante intuitivo, tendo em vista sua forte interligação socioeconômica com o município de Petrolina. Os cinco municípios com mais mandados cumpridos respondem por 30,30% do total, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Mandados cumpridos fora de Pernambuco por município

Município	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Juazeiro/BA	7	7	6	3	1	24	12,12
João Pessoa/PB	5	4		3	2	14	7,07
Palmeira dos Índios/AL	2	3		2	1	8	4,04
Campina Grande/PB	4			1	2	7	3,54
Juazeiro do Norte/CE	1	1	3		2	7	3,54
Demais municípios	31	21	32	33	21	138	69,70
Total	50	36	41	42	29	198	100

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Aparentemente, os números não revelem nenhum sobressalto em decorrência das mudanças institucionais de 2017. Embora seja uma tarefa menos burocrática quando executada por policiais civis, a execução de um cumprimento de mandado fora de Pernambuco sempre vai demandar maior esforço por parte dos profissionais, sendo esta a provável causa de um percentual maior, quando o alvo é acusado (ou condenado) por CVLI, como veremos adiante, na seção 5.5.1.

5.5 MANDADOS DE PRISÃO CUMPRIDOS POR NATUREZA

Conforme apresentado no Quadro 5, a bonificação por cumprimento de mandado de prisão é escalonada de acordo com sua natureza. Em consonância com o objetivo principal do programa, o critério para a hierarquia dos pontos está positivamente correlacionado ao potencial ofensivo do crime, incentivando-se a repressão de pessoas suspeitas ou condenadas por CVLI.

Observamos diferentes opiniões sobre o tema. Há policiais que concordam com a diferenciação, entendendo que deve ser incentivado o cumprimento de mandado de prisão contra pessoas que, teoricamente, oferecem maior risco à sociedade e cuja prisão farão maior impacto na redução de novos CVLIs.

Eu concordo, porque existem alguns tipos de crimes realmente mais importantes do que outros, mas em que pese haver essa diferenciação eu digo a você, a gente não dá preferência muito a um ou a outro não. Salvo quando existe uma demanda muito grande (gestor/a de polícia).

Por sua vez, os policiais que discordam alegam que conferir menos pontos a crimes relacionados à, por exemplo, violência de gênero pode gerar desmobilização na repressão de tais crimes, e que nem sempre é tão complexo ou vantajoso prender uma pessoa acusada de homicídio.

Não, ela é totalmente errada. Pelo fato de, por exemplo, saíam dois mandados, imagine que saiu um Maria da Penha e um de homicídio, aí eu digo “vou prender o de homicídio porque vou receber mais dinheiro”. Não pode isso, isso deveria ser proibido. [Ou então se diz] “eu não vou nesse daí não porque outra equipe vai”, “não vamos gastar energia, vamos num de roubo ou tráfico”. Isso não existe, está se criando uma competição errada. Todo mundo só está crescendo o olho (policial).

Alguns compreendem que a pontuação relativa a tráfico deveria ser revista, considerando o fato de grande parte dos assassinados estar relacionada com essa atividade.

Não, eu acho que é pela, vamos dizer assim, pela gravidade do crime. Eu acho até que o tráfico ele poderia ser um pouquinho mais pesado, vamos dizer mais alto o número, vamos dizer em vez de 8 deveria ser 10 talvez, mais do que o roubo. E o homicídio, eu acho que é o foco do estado prender homicida, diminuir as pessoas que estão matando no estado. Então isso aí, eu acho que é pela gravidade do crime (policial).

Do ponto de vista da dificuldade e da periculosidade, normalmente, as pessoas acusadas de CVLI oferecem maior risco. Porém, essa situação é diferente quando a motivação é interpessoal.

[...] mas eu acho que é o crime que a gente mais assim é precavido, tem mais cuidado, é realmente o homicídio (policial).

[...] quando você vem achar um cara de homicídio, sei lá, que o cara está em casa, vamos dizer assim, é porque foi uma briga de vizinho, é porque o cara achou que não iria dar em nada, como essa semana mesmo eu prendi o cara que esfaqueou o

vizinho, não sei o que, o cara tinha advogado, se apresentou na delegacia e tal, o cara não era um bandido recorrente, alguém muito perigoso, foi uma discussão, algo de momento e o cara acabou cometendo o crime, mas voltou pra casa, tinha família, tinha tudo pra cuidar (policia).

Há também entrevistados que revelaram desconsiderar a diferença do valor pecuniário de cada natureza. Reconhecem a importância dos mandados relacionados aos crimes dolosos contra a vida, ao mesmo tempo em que não fazem nenhum tipo de seleção e buscam cumprir todos os mandados possíveis.

Na prática, a gente nem leva em consideração. É como eu estou dizendo, o comprometimento da gente é com a área, é em reduzir. Essa questão de pontuação, apesar de ser imposta pela SDS. A gente dá prioridade a homicídio, teoricamente é o que tem a maior pontuação, mas não é por esse motivo de pontuação que a gente dá preferência ao homicida. É mais por conta da redução, não é por questão de pontuação (policia).

Aqui na AIS, eu entendo que não. Lógico que quando a gente tem, por exemplo, dois mandados, um referente à violência doméstica e outro mandado referente a homicídio, a gente prioriza o de homicídio. Mas em termos gerais a gente vai pra tudo (gestor/a de polícia).

Conforme observamos, desde o início, o cumprimento de mandados de prisão relativos a CVLI sempre receberam maior peso (peso duplo), mas as outras modalidades não recebiam nenhuma diferenciação. A primeira reforma das regras, por meio da Lei nº 15.458/2015, valorizou os mandados cumpridos referentes a crimes hediondos, de tráfico e CVP em relação à categoria “outros”. Utilizando os critérios da primeira versão da lei, hipoteticamente, é como se, desde 2015, CVLI e hediondo valessem quatro pontos, CVP e tráfico dois pontos, e os demais crimes, categorizados como “outros”, valessem um ponto.

Mesmo alguns policiais discordando da diferenciação ou alegando não observarem mudanças substanciais, identificamos um importante e progressivo aumento relativo do cumprimento de mandados de prisão contra pessoas acusadas de CVLI. Como pode ser observado nas Tabelas 5 e 6, os percentuais de CVP, tráfico e crime hediondo sempre ocupam as terceira, quarta e quinta posições, respectivamente. No entanto, observa-se aumento da proporção dos mandados de prisão cumpridos na categoria “CVLI”, passando de 27,56% em 2016 e chegando a 32,58% em 2020, o que representa um incremento de 18,21%. A partir de 2019, é a categoria que apresenta maior percentual.

Tabela 5 - Mandados cumpridos por natureza por ano

Natureza/Ano	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Outros	273	273	323	400	244	1513
CVLI	1403	1355	1491	1809	1264	7322
CVP	1014	1105	968	1222	671	4980
Trafico	1702	1481	1542	1590	1168	7483
Crime hediondo	699	535	515	898	533	3180
Total	5091	4749	4839	5919	3880	24478

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Tabela 6 - Mandados cumpridos por natureza por ano (%)

Natureza/Ano	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Outros	33,43	31,19	31,87	26,86	30,10	30,57
CVLI	27,56	28,53	30,81	30,56	32,58	29,91
CVP	19,92	23,27	20,00	20,65	17,29	20,34
Trafico	13,73	11,27	10,64	15,17	13,74	12,99
Crime hediondo	5,36	5,75	6,67	6,76	6,29	6,18
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Esses números tornam possível afirmar que a estratégia de controle de *gaming* foi o principal vetor para o progressivo aumento do cumprimento de mandados relacionados a CVLI que, *a priori*, impactam mais fortemente na prevenção terciária dos crimes conta a vida. A evolução do percentual da natureza CVLI aproxima os números da finalidade do PPV, principalmente considerando a dificuldade que normalmente representa esse tipo de prisão. Os mandados de CVLI assumirem o primeiro lugar em 2019, apesar da diminuição desses crimes, pode ser considerado uma das principais conquistas decorrentes das mudanças institucionais recentes.

Em relação aos dias da semana, quarta e quinta-feira são os dias que registram maior quantitativo de mandados de prisão cumpridos. Detecta-se uma grande diferença na média entre os mandados cumpridos durante a semana (18,3%) e aqueles no final de semana (sábado e domingo, 4,3%). A principal hipótese para explicar essa assimetria talvez resida na questão do efetivo: por meio das entrevistas, identificamos que os policiais civis dedicados a esta função normalmente trabalham de segunda a sexta-feira, enquanto os policiais militares normalmente são divididos em duas equipes, cada uma delas trabalhando na escala de 12/36h. A Tabela 7 apresenta a distribuição do cumprimento de mandados por dia da semana.

Tabela 7 - Mandados cumpridos por natureza e dia da semana (2016-2020)

Natureza/Dia	dom	seg	ter	qua	qui	sex	sáb	Total
Outros	333	1.126	1.333	1.545	1.496	1.198	419	7.450
CVLI	219	1.071	1.450	1.487	1.454	1.186	354	7.221
CVP	200	798	933	1.017	1.032	735	237	4.952
Trafico	95	425	579	681	682	578	118	3.158
Crime hediondo	32	246	291	282	326	236	86	1.499
Total	879	3.666	4.586	5.012	4.990	3.933	1.214	24.280
(%)	3,6	15,1	18,9	20,6	20,6	16,2	5,0	100

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

5.5.1 Mandados de prisão cumpridos por natureza fora de Pernambuco

Ao analisar a variável “Natureza” dos mandados cumpridos fora de Pernambuco, observa-se que a categoria “CVLI” lidera, com 51,01%, ao passo que em Pernambuco a mesma categoria corresponde a 29,74%. Isso significa uma diferença de 71,52%, conforme Tabela 8. Se compararmos o percentual em relação aos estados fora da Região Nordeste, esse hiato é maior: 176,90%.

Tabela 8 - Natureza do cumprimento de mandado de Pernambuco *versus* demais estados no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2020

Natureza	Pernambuco		Demais estados		Δ%
	Total	%	Total	%	
CVLI	7.221	29,74	101	51,01	71,52
Crime hediondo	1.499	6,17	14	7,07	14,53
Tráfico	3.158	13,01	22	11,11	-14,57
CVP	4.952	20,40	28	14,14	-30,66
Outros	7.450	30,68	33	16,67	-45,68
TOTAL	24.280	100	198	100	0

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

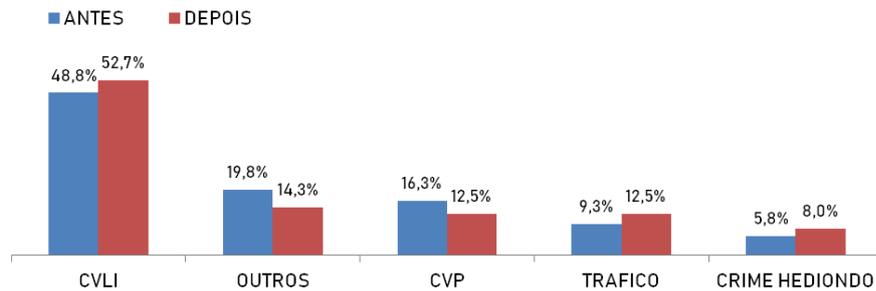
Esses dados sugerem haver maior investimento na prisão de alvos (suspeitos ou condenados) por crimes mais graves homiziados fora do estado, levando em consideração os custos financeiros e operacionais que representa realizar o cumprimento de mandado longe da sede da unidade condutora. Em relação à análise longitudinal, a Tabela 9 e a Figura 9 apresentam as diferentes categorias de Natureza a cada ano. Proporcionalmente, a queda do cumprimento de mandados em 2020 não foi tão sentida em relação àqueles de “CVLI”.

Tabela 9 - Natureza dos mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco ao longo dos anos

Natureza/ANO	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CVLI	17	25	23	18	18	101
OUTROS	10	7	7	4	5	33
CVP	11	3	4	9	1	28
TRAFICO	7	1	4	7	3	22
CRIME HEDIONDO	5		3	4	2	14
Total geral	50	36	41	42	29	198

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Figura 9 - Natureza dos mandados de prisão cumpridos fora de Pernambuco antes *versus* depois da Lei nº 16.170/2017



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Na comparação entre antes da Lei nº 16.170/2017 (jan/2016 a dez/2017) *versus* depois da Lei (jan/2018 a dez/2020), o principal destaque é a diminuição percentual das categorias “Outros” e “CVP”, cujo cumprimento recebe menor pontuação. Esse fenômeno talvez indique uma ampliação do foco em crimes de maior periculosidade após as mudanças institucionais, similar ao movimento observado nos mandados de prisão cumpridos em Pernambuco.

5.6 EXTINÇÃO DA GPPV – MANDADOS

Conforme relatado por um dos entrevistados, após o período de *benchmarking* e de revisão bibliográfica sobre políticas de incentivo no âmbito estatal, cogitou-se extinguir a GPPV por completo, objetivando dar foco total à premiação por resultado. Porém, tendo em vista o impacto negativo que a mudança poderia causar nas atividades, optou-se, então, por uma proposta mais moderada.

A proposta original era extinguir a GPPV. Em conversas com as polícias, avaliou-se que seria um baque muito grande. Por isso a ideia de atrelar o pagamento da GPPV ao resultado de criminalidade. Na proposta final, ficou esse controle de gaming, e a gente extinguiu só uma que foi expedição de mandados (servidor/a da Seplag).

Eu, por exemplo, sou favorável que só existisse o Prêmio de Defesa Social de acordo com o batimento de metas estabelecidas, metas que não poderiam ser impostas, mas metas que passariam por um estudo científico e dentro, logicamente, da necessidade do Estado (servidor/a da Seplag).

A expedição de mandados de prisão, por tratar-se de atividade judiciária, tinha sua gratificação destinada exclusivamente a policiais civis, algo pouco desejável numa estrutura de governança que incentiva a integração entre as polícias. Outro aspecto: é uma produção que sofre forte influência do Poder Judiciário e do Ministério Público local que, muitas vezes, por excesso de atribuições, não apreciava todas as representações, diminuindo o controle dos policiais sobre esse indicador.

[..] fizemos um estudo sobre os indicadores que estavam rodando. E tinha um indicador que me incomodava deveras, que era Mandados Expedidos, cuja responsabilidade era da Justiça, que era cobrado de um delegado e quem ia atrás era o escrivão (uma doidice!). Era tipo mandados expedidos e só, e aí você ficava “como assim?”, “esse indicador está completamente errado” (servidor/a da Seplag).

Alguns colegas delegados (e aí não é uma crítica, é uma constatação, pois cada um tem o jeito de trabalhar) não tem a rotina de visita ao judiciário. E não é visita pra tomar café não, é para despachar, pegar o inquérito e colocar embaixo do braço e ir lá todo dia ou toda semana se for necessário. Porque o juiz tem outras coisas pra fazer também, ele não chega para trabalhar esperando inquérito de homicídio não. Chega pra ele e vai pra pilha, vai crescendo. Se você não tirar na vala comum, vai ficar na vala comum. Aí aquele investigado vai ficar sem mandado de prisão expedido e cometendo crimes: matando, roubando, estuprando. Na verdade, eu digo sempre, não é só importante, é condição de trabalho *sine qua non*, se não tiver essa aproximação com o MP e judiciário, não funciona (gestor/a de polícia).

Além dessas questões, a expedição do mandado, por si só, não representa uma resposta de caráter prático de enfrentamento à criminalidade, ganhado materialidade, apenas, quando ocorre o cumprimento do mandado de prisão, atividade já recompensada pela GPPV. Gratificar pela expedição e pelo cumprimento de um mesmo mandado de prisão denotava pagar duas vezes pelo mesmo processo. A importância de os gestores de polícia manterem uma rotina de diálogo com MP e TJ continua sendo uma boa prática, conforme observado pelo/a gestor/a de polícia, ao passo que a extinção da GPPV – Mandados representou uma relevante economia de recursos públicos, conforme pode ser observado nas subseções a seguir.

5.7 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DAS MUDANÇAS NA GPPV

Durante o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, em valores corrigidos, o Estado concedeu aproximadamente R\$ 17.000,000,00 (dezessete milhões de reais) a policiais civis e militares referentes ao pagamento da GPPV⁶¹. Conforme expressado por gestores da Seplag que participaram do processo de revisão das regras, pagar por produção policial num contexto de elevação constante da criminalidade causava uma sensação de “desperdício”. Apesar disso, o controle de *gaming* não tinha como finalidade principal diminuir os valores aportados pelo governo do estado.

Eu acho que era mais secundário, eles estavam mais preocupados que os resultados fossem positivos. Agora, fazendo um adendo que é uma parte financeira importante, o que estava em discussão era como se [houvesse] um pouco de desperdício. Para o Estado era como se: “eu estou pagando o GPPV e isso não está me beneficiando em nada” (servidor/a da Seplag).

⁶¹ Valores aproximados e ajustados considerando a inflação do período pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE). Apesar da GPPV ter iniciado em 2011, valores disponibilizados iniciam-se em 2013. Esses valores não contemplam o bônus por apreensão de armas, que só foi contemplado pela GPPV a partir de 2017.

A ideia de que a economia era um efeito secundário é respaldada, quando observamos que as alterações da Lei do PDS, principalmente, relativas à elevação dos valores dos praças, auxiliares, agentes e escrivães ao mesmo patamar de oficiais, delegados e peritos, e a instauração de ciclos trimestrais em vez de semestrais, obviamente, abriram caminho para gastos financeiros superiores da política de incentivos pecuniários do Pacto pela Vida.

É tanto que a gente acabou pagando mais. Vida não tem preço. A reforma foi nesse sentido, pra que todos se sentissem comprometidos, pra que o Pacto fosse de todos. Isso poderia até ter impacto financeiro, mas a gente queria o resultado (servidor/a da Seplag).

Mesmo antes das alterações, os valores destinados ao pagamento de GPPV, independentemente do dispositivo anti *gaming*, sempre foram inferiores àqueles referentes ao PDS. Mas esse contraste ficou ainda maior após as mudanças institucionais associadas ao cenário de redução de CVLI, portanto, propício para o benefício da premiação.

O PDS sempre rodou muito mais. De 2013 até 2017, a regra anterior, o PDS rodou e o menor desses anos todos foi o de 4,5 milhões em 2016 e o maior foi 7,7 milhões em 2014, ou seja, em média 6 milhões de reais por ano com, no máximo, um desvio de 1 milhão para cima ou para baixo. Quando chegou em 2018 que foi a nova regra do PDS (quando ele passou a ser trimestral e as metas começaram a ser atendidas nesse novo padrão) o PDS subiu para 36 milhões de reais (servidor/a da Seplag).

Muito embora os valores destinados ao pagamento da GPPV sejam bem inferiores ao PDS, e o dispositivo anti *gaming* tenha como principal finalidade uma atuação mais forçada nos resultados finalísticos, vale a pena apenas observarmos a inflexão nos valores pagos. Entendendo a GPPV - Malhas da Lei e a GPPV - Mandados como duas etapas de um mesmo processo, optamos pelos valores de forma agregada. A Tabela 10 apresenta a confrontação dos dados e o gráfico facilita a compreensão visual da economia de recursos referentes ao cumprimento de mandado de prisão.

Tabela 10 - Dados financeiros da GPPV Mandados e Malhas da Lei (2016 a 2020)

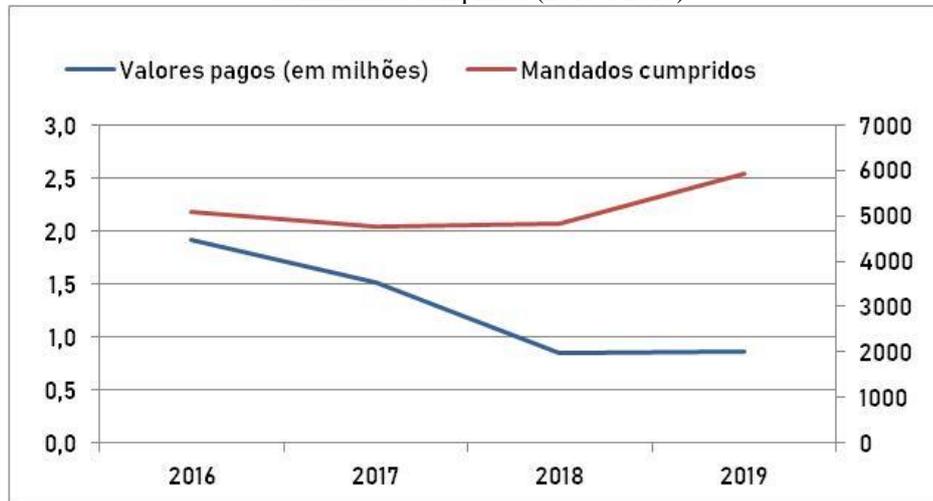
ANO	Valores pagos Malhas da Lei (R\$) (a)	Valores pagos Mandados (R\$) (b)	Valores pagos agregados (R\$) (a+b)	Quant. de mandados cumpridos (c)	Valor médio de cada mandado cumprido (R\$) (a+b)/c
2016	938.773,33	983.000,00	1.921.773,33	5.091	377,48
2017	765.660,04	753.000,00	1.518.660,04	4.749	319,79
2018	844.913,37		844.913,37	4.839	174,60
2019	856.006,67		856.006,67	5.919	144,62
TOTAL	7.693.027,72	4.510.500,00	12.203.527,72	20.598	

Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

A Figura 10 ilustra o aumento dos mandados de prisão cumpridos em paralelo à diminuição dos valores concedidos. A Figura 11 apresenta a queda progressiva,

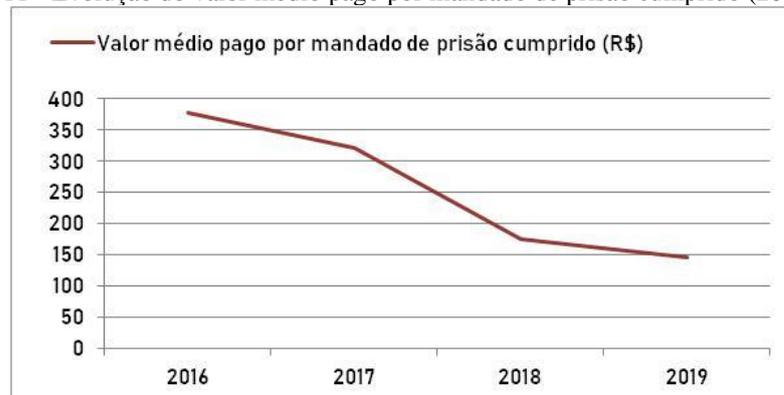
principalmente em 2018, em comparação ao ano anterior, do valor custo médio de cada mandado de prisão cumprido.

Figura 10 - Evolução dos gastos com a GPPV Mandados e GPPV Malhadas da Lei (somadas) e do quantitativo de mandados cumpridos (2016 a 2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

Figura 11 - Evolução do valor médio pago por mandado de prisão cumprido (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

Do ponto de vista financeiro, as mudanças institucionais provocaram uma democratização do acesso aos incentivos pecuniários, não apenas pela equalização dos valores pagos independentemente da patente e do cargo dos policiais, mas também por privilegiar a conquista com participação coletiva por resultados. Policiais com função burocrática contribuem para o funcionamento de suas unidades, mas, dificilmente acessam as gratificações por produtividade. A concessão do PDS favorece todos os policiais que atuam na área, independentemente da sua atuação. Vale também assinalar que o PDS também contempla a Polícia Científica e o Corpo de Bombeiros (militares que participam da Operação Bar Seguro ou Resgate de Vidas).

Em relação aos valores GPPV - Malhas da Lei por operativa, no período de 2013 a 2019, aproximadamente 65,5% foram destinados à Polícia Civil e 34,5% à Polícia Militar. Observa-se um crescimento constante do percentual relativo à PC, que em 2013 respondeu por 58,1% do valor e atingiu 77,2% em 2019 (Tabela 11).

Tabela 11 - Valores GPPV – Malhas da Lei por operativa (2013-2019)

Ano	Polícia Civil		Polícia Militar		Total
	absoluto	%	absoluto	%	
2013	952.800,00	58,1	686.164,32	41,9	1.638.964,32
2014	1.041.666,67	59,1	720.300,00	40,9	1.761.966,67
2015	602.020,00	67,9	284.723,34	32,1	886.743,33
2016	637.080,01	67,9	301.693,32	32,1	938.773,33
2017	523.313,33	68,3	242.346,71	31,7	765.660,04
2018	622.180,04	73,6	222.733,33	26,4	844.913,37
2019	660.813,33	77,2	195.193,33	22,8	856.006,67
Total	5.039.873,37	65,5	2.653.154,35	34,5	7.693.027,72

Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

A base com os mandados cumpridos disponibilizada pela SDS não diferencia os mandados cumpridos por operativa. Porém, de acordo com alguns relatos, há indícios de que a Polícia Civil cumpra um quantitativo maior de mandados de prisão referentes a CVLI, cujo pagamento é superior às demais categorias.

Outro ponto que a gente tem observado é a questão da polícia judiciária (a Polícia Civil). Com essa escassez de mandado o que está acontecendo hoje, a maioria dos delegados, quando concluem os inquéritos, estão solicitando que os mandados de prisão corram em segredo de justiça e por esse motivo o mandado de prisão não é colocado no sistema e só quem tem conhecimento desse mandado de prisão é a Vara que expediu e o delegado que solicitou. Aí isso dificulta muito. Já aconteceram casos (policial).

Não, assim quando eles veem (policiais da delegacia de homicídio) que é algo da investigação deles e tudo que é alvo deles, eles cumprem. Muitas vezes eles chamam o apoio da gente, a gente vai, mas porque o efetivo deles é muito grande, eles têm um efetivo muito bom. Assim eu vejo. Mas sempre quando tipo, eles falam: “olha a gente está precisando de vocês e tal, pra fazer um cumprimento” a gente vai (policial).

5.8 ASSOCIAÇÃO ENTRE CVLI E CUMPRIMENTO DE MANDADO DE PRISÃO EM PERNAMBUCO

Em algumas oportunidades, entrevistados ressaltaram a importância do cumprimento de mandado de prisão para redução da criminalidade violenta, entendendo tratar-se de uma

resposta concreta do sistema de segurança pública contra a ocorrência de novos crimes e uma tentativa de mitigar o sentimento de impunidade.

Eu entendo que em curto prazo não existe uma mudança significativa, não. Mas eu entendo que a médio e longo prazo, sim. Que aquela pessoa que comete o crime, se não existe a solicitação de mandado e muito menos o cumprimento, fica aquele sentimento de impunidade, mas se ele sente vai ter a investigação vai haver o cumprimento de mandado efetivamente, é um fator a mais que ele vai pensar pra não cometer o crime (gestor/a de polícia).

Se quer diminuir homicídios, tem que prender, porque se não prender o resto é burocracia. Pra fechar, relatar inquérito de homicídio, sinceramente, é o negócio mais simples do mundo, agora tirar o cara de circulação, tirar a arma que ele usa, prender... Aí [se diz] que “o sistema penitenciário é falho”. Mas aí é outra discussão (gestor/a de polícia).

Com a finalidade de observar estatisticamente a associação entre o cumprimento de mandado de prisão e o CVLI, empregaremos a função de correlação cruzada (*cross correlation*). Segundo Moore (2007, p. 100-101), “a correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas”. No caso da correlação cruzada, incorporamos a observação da defasagem desse comportamento. Utilizaremos o esquema sintetizado pelo Quadro 6.

Quadro 6 - Desenho da pesquisa

Variáveis de interesse	Independentes: quantitativo mensal de cumprimento de mandado de prisão - a) todos os tipos; b) apenas de CVLI; e c) todos os tipos exceto de CVLI Dependente: quantitativo de CVLI por mês
Técnicas	Correlação cruzada (<i>cross correlation</i>)
Agregação	Mensal. 60 (sessenta) observações/meses (2016 a 2020)
Fontes	Infopol e GACE (Gerência de Análise Criminal e Estatística da SDS). Período: 2016 a 2020.
Softwares	R (versão 4.0.4) e Excel (2007)
Scripts utilizados para correlação e significância estatística no R Studio	>cor() >cor.test()

Fonte: Elaboração própria (2021)

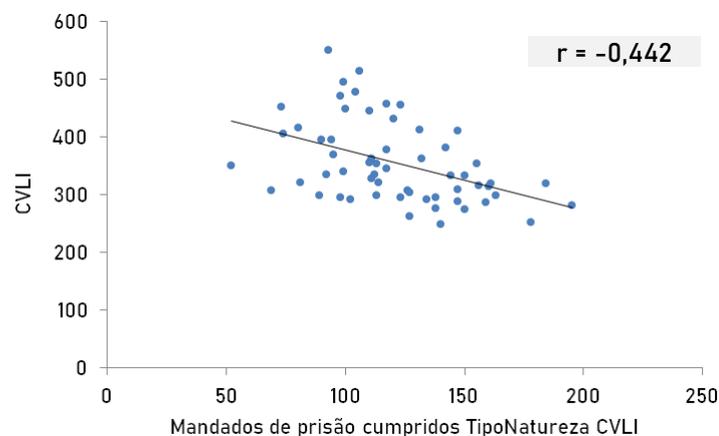
Em Pernambuco, conforme detalhado na Tabela 12, em todos os testes de defasagem, o quantitativo de mandado de prisão contra pessoas acusadas ou condenadas por CVLI (B) apresentou maior correlação negativa que as outras categorias. A maior correlação identificada, $r = -0,442$, com defasagem de 1 mês, é considerada moderada, de acordo com Dancey e Reidy (2006), e estatisticamente significativa. A Figura 12 ilustra a correlação defasada em 1 mês.

Tabela 12 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Pernambuco)

Variável (mandados de prisão cumpridos)	Variável (CVLI) em três cenários de defasagem Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	-0,225 0.086	-0,195 0.142	-0,120 0.3725
(B) Apenas de CVLI	-0,442 0.001	-0,387 0.003	-0,336 0.011
(C) Todos os mandados exceto CVLI	-0,090 0.500	-0,075 0.576	0,004 0.976

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 12 - Gráfico de dispersão dos mandados de prisão cumpridos apenas de CVLI versus CVLI (com defasagem de um mês) em Pernambuco



Um dos entrevistados defendeu a importância da repressão ao tráfico de drogas para alcance do objetivo do Pacto pela Vida. Esta percepção nos motivou a testar também a correlação entre os mandados de prisão cumpridos referentes a tráfico de drogas e CVLI.

Veja, além do cumprimento de mandado de pessoas vinculadas ao CVLI, a gente também tem um trabalho intenso com relação ao tráfico, porque o tráfico está intimamente ligado ao CVLI. Então, eu acho que esse trabalho que a gente vem fazendo, a gente foca no crime específico, que é o objetivo do Pacto pela Vida, mas também no crime antecedente de 70% praticamente desses CVLIs que é tráfico (gestor/a de polícia).

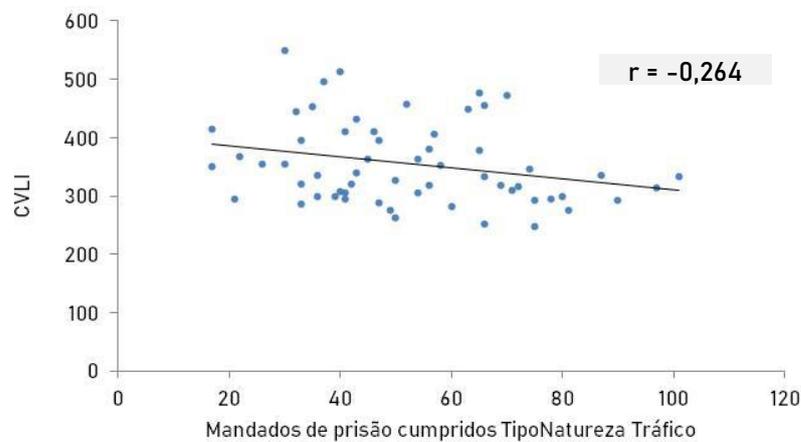
Em todas as defasagens testadas, os mandados de prisão relativos a tráfico de drogas demonstraram maior correlação em comparação a outras categorias. E, a exemplo do que observamos com os mandados de prisão de CVLI, o coeficiente é maior no primeiro mês de defasagem. No entanto, apesar de estatisticamente significativo, o $r = -0,264$ revela uma associação fraca entre as duas variáveis, conforme Tabela 13 e Figura 13.

Tabela 13 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Pernambuco com natureza Tráfico)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem valor de r e p-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	-0,225 0,086	-0,195 0,142	-0,120 0,373
(B) Apenas de Tráfico	-0,264 0,044	-0,259 0,050	-0,064 0,634
(C) Todos os mandados exceto Tráfico	-0,191 0,147	-0,156 0,241	-0,126 0,351

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 13 - Gráfico de dispersão mandados de prisão cumpridos apenas de tráfico de drogas versus CVLI (com defasagem de um mês) em Pernambuco



Fonte: Elaboração própria (2021)

Em relação aos dados por município, conforme detalhado na seção de metodologia, será dado enfoque aos cinco municípios pernambucanos com maior quantitativo de mandados cumpridos somados (Recife, Caruaru, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Petrolina). Além de responderem por 10.436 ocorrências (42,98% do total de mandados cumpridos em Pernambuco) e 2.577 mandados cumpridos da Natureza CVLI (35,69% do total), representam as três diretorias operacionais nas quais o estado é territorialmente dividido para planejamento e monitoramento das políticas de segurança.

A Tabela 14 descreve o quantitativo e o percentual dos mandados de prisão cumpridos em cada localidade. Recife chama atenção pelo percentual relativamente baixo da Natureza CVLI (18,9%) em detrimento da Natureza CVP (29,5%). Jaboatão dos Guararapes, por sua vez, apresenta o maior percentual de cumprimento da Natureza CVLI (38,4%), no entanto, isso se dá principalmente em decorrência de uma base relativamente pequena do total de mandados de prisão (1327), quando comparado, por exemplo, ao município de Caruaru, que apresenta 1672 mandados de prisão cumpridos, abrigando uma população um pouco superior à metade daquela estimada para o Jaboatão. Na distribuição por ano, considerando apenas a

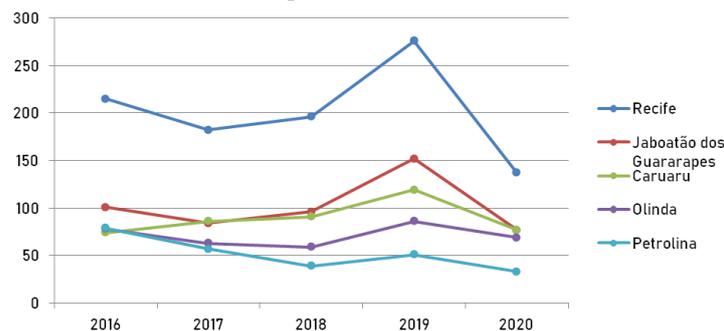
natureza CVLI, os números da capital pernambucana, percentualmente, foram aqueles com maior redução em 2020, ano marcado pela pandemia de Covid-19, conforme evidenciado pela Figura 14.

Tabela 14 - Quantidade absoluta e percentual por Natureza do mandado de prisão por município (2016-2020)

Município	Outros		CVP		CVLI		Tráfico		Crime hediondo		Total geral
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	
Recife	1.470	27,6	1.570	29,5	1.006	18,9	1.018	19,1	257	4,8	5.321
Caruaru	663	39,7	308	18,4	447	26,7	178	10,6	76	4,5	1.672
Jaboatão dos Guararapes	306	23,1	299	22,5	510	38,4	156	11,8	56	4,2	1.327
Olinda	287	25,1	272	23,8	355	31,0	190	16,6	41	3,6	1.145
Petrolina	369	38,0	155	16,0	259	26,7	143	14,7	45	4,6	971
Total	3.095	29,7	2.604	25,0	2.577	24,7	1.685	16,1	475	4,6	10.436

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Figura 14 - Quantitativo de mandados de Tipo Mandado CVLI cumpridos por município por ano (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

▪ Associação entre cumprimento de mandado de prisão entre CVLI no município do Recife:

A capital de Pernambuco tem população estimada de 1.653.461 habitantes (2020), área territorial de 218,843 km² (2019), densidade demográfica 7.039,64 hab/km² (2010)⁶² e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,772 (2010)⁶³. Em 2019 foi registrada a menor quantidade de CVLI, ao mesmo tempo, o maior número de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI. A Tabela 15 sintetiza as principais informações de mandados de prisão cumpridos e CVLI.

⁶² Os dados de população, área territorial e densidade demográfica estão disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 03 mar 2021.

⁶³ Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html> Acesso em 05 mar 2021.

Tabela 15 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) do Recife

VARIÁVEIS	2016	2017	2018	2019	2020
População estimada	1.625.583	1.633.697	1.637.834	1.645.727	1.653.461
CVLI	640	782	594	486	556
Taxa CVLI	39,37	47,87	36,27	29,53	33,63
Mandados de prisão cumpridos	1309	1099	920	1317	676
Mandados de prisão cumpridos da Natureza CVLI	215	182	196	276	137

Fonte: Elaboração própria (2021)

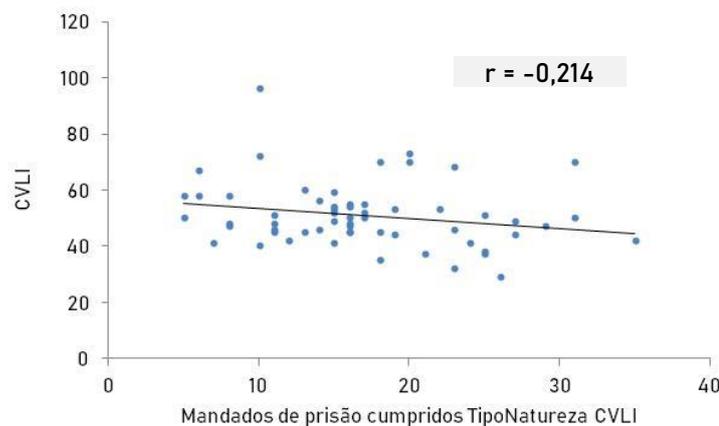
A exemplo dos dados de Pernambuco, no Recife, o maior coeficiente observado foi na relação entre os mandados cumpridos contra pessoas suspeitas ou acusadas de CVLI e o CVLI com 1 mês de defasagem. Porém, o $r = -0,214$ indica uma associação fraca e sem significância estatística das variáveis (Tabela 16 e Figura 15).

Tabela 16 - Coeficiente de correlação cruzada (dados do Recife)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	0,032 0,813	0,163 0,220	0,173 0,198
(B) Apenas de CVLI	-0,214 0,104	-0,019 0,889	-0,009 0,946
(C) Todos os mandados exceto CVLI	0,106 0,423	0,199 0,135	0,208 0,120

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 15 - Gráfico de dispersão mandados de prisão cumpridos apenas de CVLI versus CVLI (com defasagem de um mês) no Recife



Fonte: Elaboração própria (2021)

▪ **Associação entre cumprimento de mandado de prisão entre CVLI no município do Jaboatão dos Guararapes:**

Jaboatão dos Guararapes tem população estimada de 706.867 habitantes (2020), área territorial de 258,724km² (2019), densidade demográfica de 2.491,82 hab/km² (2010) e IDHM de 0,717 (2010). No período de 2016 a 2020, a exemplo do Recife, em 2019 foi registrado o menor nível de CVLI e o maior número de mandados de prisão cumpridos natureza CVLI. A Tabela 17 sintetiza as principais informações.

Tabela 17 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) do Jaboatão dos Guararapes

VARIÁVEIS	2016	2017	2018	2019	2020
População estimada	691.125	695.956	697.636	702.298	706.867
CVLI	371	398	317	291	320
Taxa CVLI	53,68	57,19	45,44	41,44	45,27
Mandados de prisão cumpridos	233	235	259	371	229
Mandados de prisão cumpridos da Natureza CVLI	101	84	96	152	77

Fonte: Elaboração própria (2021)

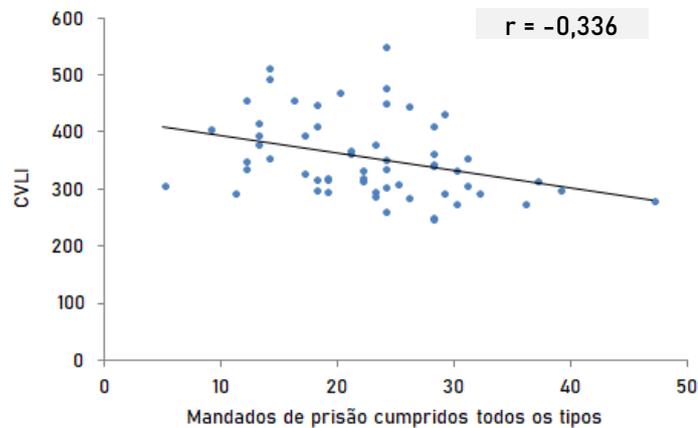
Diferentemente do que constatamos em Pernambuco e no Recife, o maior coeficiente identificado em Jaboatão do Guararapes foi identificado na relação de todos dos mandados cumpridos (A) e o CVLI com 2 mês de defasagem. Porém, o $r = -0,336$ indica uma associação fraca e estatisticamente significativa entre as variáveis (Tabela 18 e Figura 16).

Tabela 18 - Coeficiente de correlação cruzada (dados do Jaboatão dos Guararapes)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	-0,220 0.094	-0,336 0.010	-0,232 0.082
(B) Apenas de CVLI	-0,153 0.249	-0,283 0.031	-0,141 0.295
(C) Todos os mandados exceto CVLI	-0,206 0.118	-0,275 0.037	-0,229 0.086

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 16 - Gráfico de dispersão de todos os tipos de mandados de prisão cumpridos versus CVLI (com defasagem de dois meses) no Jaboatão dos Guararapes



Fonte: Elaboração própria (2021)

▪ **Associação entre cumprimento de mandado de prisão entre CVLI no município de Olinda:**

Olinda tem população estimada de 393.115 habitantes (2020), área territorial de 41,3km² (2019), densidade demográfica de 9.063,58 hab/km² (2010) e IDHM de 0,735 (2010). Em 2020 foi registrada a menor quantidade de CVLI. Por sua vez, o maior número de mandados de prisão cumpridos natureza CVLI ocorreu no ano anterior. A Tabela 19 sintetiza as principais informações.

Tabela 19 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos CVLI (2016-2020) de Olinda

VARIÁVEIS	2016	2017	2018	2019	2020
População estimada	390144	390771	391835	392482	393115
CVLI	170	163	160	145	132
Taxa CVLI	43,57	41,71	40,83	36,94	33,58
Mandados de prisão cumpridos	78	63	59	86	69
Mandados de prisão cumpridos toda Natureza	280	233	207	244	181

Fonte: Elaboração própria (2021)

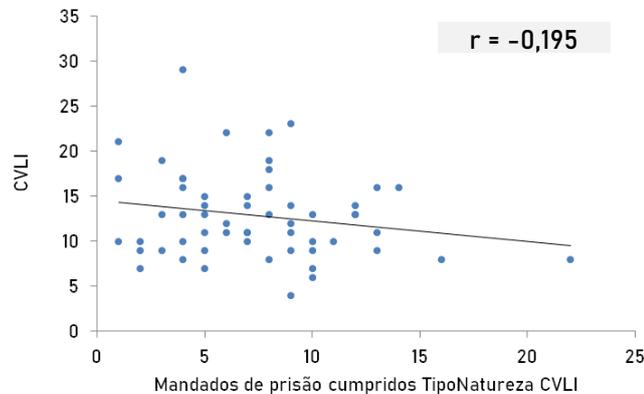
Nos diferentes arranjos, detectamos apenas fracas associações entre as variáveis. No caso da preditora mandados cumpridos da Natureza CVLI, a correlação mais distante de zero ocorreu com defasagem de 3 (três) meses, $r = -0,195$ e sem significância estatística (Tabela 20 e Figura 17).

Tabela 20 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Olinda)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	0,035 0.795	-0,014 0.920	0,118 0.383
(B) Apenas de CVLI	0,018 0.892	-0,156 0.243	-0,195 0.146
(C) Todos os mandados exceto CVLI	0,021 0.877	0,070 0.603	0,201 0.134

Fonte: elaboração própria

Figura 17 - Gráfico de dispersão de todos os tipos de mandados de prisão cumpridos versus CVLI (com defasagem de três meses) em Olinda



Fonte: Elaboração própria (2021)

▪ **Associação entre cumprimento de mandado de prisão entre CVLI no município de Caruaru:**

Caruaru tem população estimada de 365.278 habitantes (2020), área territorial de 920,61km² (2019), densidade demográfica de 342,07 hab/km² (2010) e IDHM de 0,677 (2010). Em 2020 foi registrado o menor nível de CVLI em Caruaru; já o maior número de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI ocorreu no ano anterior. A Tabela 21 sintetiza as principais informações.

Tabela 21 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) de Caruaru

VARIÁVEIS	2016	2017	2018	2019	2020
População estimada	351.686	356.128	356.872	361.118	365.278
CVLI	210	255	168	166	137
Taxa CVLI	59,71	71,60	47,08	45,97	37,51
Mandados de prisão cumpridos	74	86	91	119	77
Mandados de prisão cumpridos da Natureza CVLI	276	352	357	394	293

Fonte: Elaboração própria (2021)

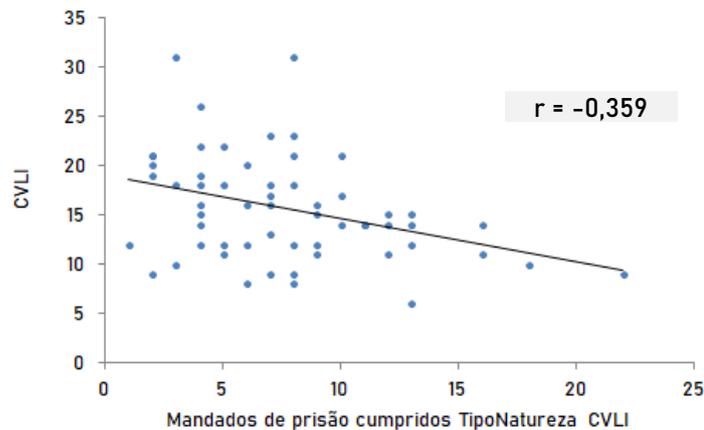
O maior coeficiente identificado, no caso de Caruaru, foi na relação entre os mandados cumpridos contra pessoas suspeitas ou acusadas de CVLI e o CVLI com 2 meses de defasagem. Porém, o $r = -0,359$, com significância estatística, indica uma associação aquém da categoria “moderada” (Tabela 22 e Figura 18).

Tabela 22 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Caruaru)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem		
	Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	-0,010 0.939	-0,283 0.031	-0,310 0.019
(B) Apenas de CVLI	0,035 0.793	-0,359 0.006	-0,324 0.014
(C) Todos os mandados exceto CVLI	-0,040 0.766	-0,135 0.313	-0,198 0.140

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 18 - Gráfico de dispersão de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI versus CVLI (com defasagem de dois meses) em Caruaru



Fonte: Elaboração própria (2021)

▪ Associação entre cumprimento de mandado de prisão entre CVLI no município de Petrolina:

Petrolina tem população estimada de 354.317 habitantes (2020), área territorial de 4561,87km² (2019), densidade demográfica de 64,44 hab/km² (2010) e IDHM de 0,697 (2010). Em 2019, registrou o menor número de CVLI e o segundo maior quantitativo de mandados de prisão cumpridos natureza CVLI, conforme sintetizado na Tabela 23.

Tabela 23 - Dados de população estimada, CVLI, taxa de CVLI por 100 mil habitantes e mandados de prisão cumpridos (2016-2020) de Petrolina

VARIÁVEIS	2016	2017	2018	2019	2020
População estimada	337.683	343.219	343.865	349.145	354.317
CVLI	122	131	140	96	130
Taxa CVLI	36,13	38,17	40,71	27,50	36,69
Mandados de prisão cumpridos toda Natureza	79	57	39	51	33
Mandados de prisão cumpridos da Natureza CVLI	278	209	112	223	149

Fonte: Elaboração própria (2021)

Em Petrolina, os coeficientes de correlação são muito baixos, indicando associação fraca entre as variáveis. A maior correlação negativa entre o cumprimento de mandado de prisão contra pessoas suspeitas ou acusadas de CVLI e o CVLI se dá com 3 meses de defasagem, com o $r = -0,053$, mas sem significância estatística, conforme Tabela 24 e Figura 19.

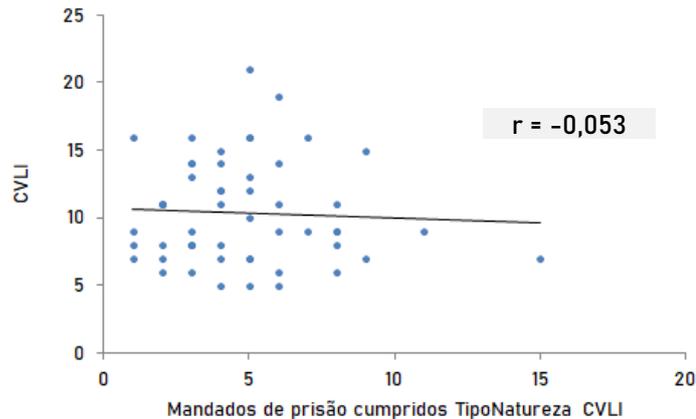
Durante a realização das entrevistas e da abordagem descritiva dos dados, identificamos que 24 mandados de prisão foram cumpridos pelas forças policiais pernambucanas no município Juazeiro/BA, que tem forte ligação socioeconômica com Petrolina. Porém, quando incorporamos os sete mandados de prisão da Natureza CVLI cumpridos do município baiano, o coeficiente diminui para $r = -0,031$, igualmente sem significância estatística, conforme visto na Tabela 24 e Figura 19.

Tabela 24 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Petrolina)

Variável independente (mandados de prisão cumpridos)	Variável dependente (CVLI) em três cenários de defasagem Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	0,054 0.684	0,107 0.422	0,139 0.304
(B) Apenas de CVLI	0,162 0.237	0,088 0.527	-0,053 0.707
(C) Apenas de CVLI (incorporando mandados cumpridos em Juazeiro/BA)	0,157 0.253	0,092 0.508	-0,031 0.826
(D) Todos os mandados exceto CVLI	-0,004 0.976	0,106 0.430	0,182 0.175

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 19 - Gráfico de dispersão de mandados de prisão cumpridos Natureza CVLI versus CVLI (com defasagem de três meses) em Petrolina



Fonte: Elaboração própria (2021)

A Tabela 25 sumariza os principais resultados decorrentes da análise de correlação cruzada entre cumprimento de mandado de prisão e CVLI, informando o tipo de mandado, a intensidade e a direção da associação, a defasagem em meses da associação e a significância estatística em cada uma das localidades:

Tabela 25 - Sumário dos resultados da análise de correlação cruzada entre mandados de prisão cumpridos e CVLI

Localidade	Tipo de mandado	r	Defasagem (meses)	p-valor
Pernambuco	CVLI	-0,442	1	0.001 (significante)
Recife	CVLI	-0,214	1	0.104 (sem significância)
Jaboatão dos Guararapes	Todos	-0,336	2	0.010 (significante)
Olinda	CVLI	-0,195	3	0.146 (sem significância)
Caruaru	CVLI	-0,359	2	0.006 (significante)
Petrolina	CVLI	-0,053	3	0.707 (sem significância)

Fonte: Elaboração própria (2021)

As análises demonstraram que, com exceção do Jaboaão dos Guararapes, o cumprimento de mandado de prisão da Natureza CVLI é a variável que exerceu maior associação na redução do CVLI. O fato de detectarmos uma associação fraca entre os indicadores e sem significância estatística durante as análises individualizadas dos municípios do Recife, Olinda e Petrolina pode ser decorrente de:

- a) uma massa de dados relativamente pequena dos municípios (em Petrolina, por exemplo, há quatro meses sem o registro de cumprimento de mandado de prisão de Natureza CVLI);
- b) não termos à disposição dados de CVLI por motivação criminal para testar diferentes associações; e

- c) haver diferenças entre o local onde o mandado foi cumprido e o local em que o crime foi praticado.

Sobre a probabilidade de o alvo do mandado de prisão ser localizado em município diferente de onde praticou o crime, um dos entrevistados comentou que:

A questão é porque, tipo, o cara sabe que cometeu aquele crime ali e não vai ficar nas redondezas, a gente viu mesmo semana retrasada, ou foi passada... eu consegui prender em outro Estado. Eu mandei pra um amigo meu, que foi um homicídio daqui, eu enviei, entrei em contato com o colega, o colega pegou e disse: “a gente localizou e já prendemos e tal”. Aí ele mandou o mandado de prisão assinado, a declaração que o delegado deu dizendo que ele estava custodiado lá e os ofícios. Eu creio que é por causa disso, né? Como ele cometeu o crime na cidade, eu acho que ninguém fica. Acho que ninguém fica na cidade (policial).

De todo modo, tendo em vista a amplitude do fenômeno criminal, parece ser bastante relevante observar a associação moderada entre a variável independente mandados de prisão cumpridos da natureza CVLI e a variável dependente CVLI em nível estadual, mesmo com uma série histórica não superior a 60 observações. Esses resultados podem contribuir no direcionamento das ações para repressão qualificada da violência e estão em consonância com o entendimento de Varalda (2007, p. 161), a respeito do efeito negativo da prisão para ocorrência de novos crimes:

Não há razão para ignorar os reflexos da prevenção especial da pena baseada na prisão preventiva do infrator como meio de impedi-lo de voltar a praticar crimes considerados gravíssimos pela legislação, já que a própria prisão em flagrante é utilizada como forma de evitar a produção de consequências posteriores ao crime, o que de certa forma equipara-se as exigências de defesa social. A necessidade de bloquear a atividade delitiva do flagrante delito é legitimada pelo princípio da presunção de inocência, da mesma forma que legitima a prisão preventiva decretada por razões de ordem pública.

5.9 ASPECTOS NÃO CONTEMPLADOS PELAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS QUE AFETAM A PRODUTIVIDADE DO MALHAS DA LEI

Esta subseção pretende pontuar aspectos operacionais da GPPV - Malhas da Lei comentados durante as entrevistas, não diretamente impactados pelas alterações institucionais promovidas em 2017, mas que exercem influência relevante na dinâmica das ações. Por não dispormos de dados para sua verificação, os tópicos a seguir têm caráter adicional à pesquisa.

▪ **Importância da integração entre as operativas:**

Planejar e executar operações de cumprimento de mandado de prisão de forma integrada (entre policiais civis e militares) é um dos valores mais destacados pelos participantes: “Aí eu friso a integração porque tem dado certo, pra redução de homicídio eu vou botar em primeiro lugar a integração” (policial). Defendem que, agindo de forma coordenada, podem compartilhar informações complementares sobre o alvo, empregar diferentes técnicas de abordagem, tornando a atividade operacionalmente mais segura e eficaz.

No entanto, tendo os relatos como referência, intuímos que, na grande maioria das vezes, equipes da mesma área trabalham de forma isolada, performando ações integradas apenas em situações pontuais: “[...] o cenário ainda é o mesmo. A integração com a Polícia Civil ainda é muito pequena, infelizmente não há uma integração efetiva. O que há é o seguinte: eu enxergo integração entre as duas corporações, eu enxergo integração entre membros” (gestor/a de polícia). A AIS 14 (Caruaru) parece ser a única em que a integração é estrutural por contar com pelo menos um/uma policial civil ou militar em cada uma das suas 4 equipes, que atuam em escala de 24 por 72 horas. As funções de liderança dessas equipes também são divididas entre as operativas, reforçando o equilíbrio.

▪ **Audiência de custódia para presos por representação:**

Conforme observado na subseção 3.1, em dezembro de 2020 o STF determinou que Pernambuco realizasse audiências de custódia em todas as modalidades de prisão. Independentemente do mérito da questão, não há dúvidas de que tal decisão implica em maior investimento logístico por parte das forças de segurança, conforme destacado por um dos entrevistados:

Veja, além e ser mais uma ação que vai demandar esforço de policiais, que a gente acaba tendo um esforço muito grande para apresentar, coordenar a questão de horários quando o juiz vai estar disponível, promotor, defensor público [...] então, é um dificultador a mais. [...] E foi determinada em 24h, né? Então, essa audiência de custódia para presos por mandado, a gente entende que seria desnecessária (gestor/a de polícia).

▪ **Acesso ao Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) por pessoas em conflito com a lei:**

Desde dezembro de 2016, o advento do BNMP 2.0 aumentou a eficiência na busca dos mandados de prisão pendentes, principalmente por policiais militares. Segundo um dos entrevistados, antes da sua criação era preciso entrar em contato por e-mail ou telefone com a Delegacia de Capturas para saber dos mandados em aberto, fluxo que implicava em perda de tempo, principalmente durante a noite e finais de semana.

Por outro lado, por não haver restrição, agentes criminosos realizam constantes acessos com o objetivo de, ao identificarem um mandado em desfavor, empreenderem fuga, dificultando a ação policial. “Isso. E hoje os advogados têm acesso ao Banco de Mandados, não é? Aí, quando eles acessam já avisam ao cliente: ‘olha, saiu um mandado, foge’” (gestor/a de polícia). Um dos entrevistados, entendendo que a falta de critério para realizar pesquisas favorece pessoas em conflito com a lei, defende limites ao uso do Banco: “[...] a população em geral dificilmente faz consultas de mandados de prisão. Então, ao meu ver, deveria ser algo mais restrito” (gestor/a de polícia).

▪ **Falta de rotatividade das viaturas:**

Praticamente todos os policiais reclamaram da falta de rodízio das viaturas empregadas pelas equipes do Malhas da Lei, tornando-as, apesar de descaracterizadas, facilmente reconhecidas pela população: “Até uma criança, um menino de 12 anos passa e diz ‘olha a polícia’, dizendo que é a gente” (policial). Esse problema atrapalha a criação de história de cobertura policial, afugenta os alvos dos mandados de prisão e parece ser uma realidade enfrentada em todo o estado.

Este policial relata uma tentativa frustrada de troca de viaturas: “[...] esse ano (2020) teve uma mudança que foi o rodízio que fizeram, porém como a gente é de uma Região Metropolitana, por exemplo, a viatura da gente foi para o batalhão da AIS vizinha, e a viatura deles veio para cá. Só que os bandidos conheciam as duas viaturas” (policial).

Como solução, um dos entrevistados propõe a aquisição de veículos com características diferentes daqueles utilizados para ostensividade: “Se houvesse algum tipo de aquisição de veículos que fosse totalmente diferente e não é o que ocorre. Mas teria que haver essa aquisição de carros bem diferentes e uma rotatividade constante, que logisticamente, operacionalmente é complicado de se fazer isso” (gestor/a de polícia).

▪ **Descoordenação no cumprimento de mandados de prisão na Região Metropolitana:**

De acordo com os relatos, no interior do estado, provavelmente em decorrência da distância entre os centros urbanos, os policiais cumprem mandados de prisão majoritariamente em suas Áreas de atuação. Porém, identificamos certo desalinhamento nesse quesito na Região Metropolitana, principalmente no Recife.

Alegando necessidade de atingir metas estipuladas por gestores da AIS, policiais cumprem mandados fora área de atuação: “Porque o certo é que os mandados fossem cumpridos por policiais da área, mas infelizmente, a gestão só quer saber do número, ela não quer saber quem está prendendo a pessoa. Esse é um grande empecilho” (policial).

Ao empreender esforços no cumprimento de mandados de prisão contra pessoas que não participam da dinâmica criminal da área de atuação do policial, fica caracterizada a prática de *gaming*, uma vez que tal prisão não impacta em benefício direto para sua AIS. “O interessante realmente era fazer os crimes, os mandados específicos da área, até por que para diminuir a criminalidade e tal. Só que, pelo menos no meu tempo que eu passei em outra área lá raramente saía mandado de prisão. Saia, vamos dizer assim, um por semana, dois por semana” (policial).

Com esse déficit de alinhamento, não raro, mais de uma equipe se desloca em direção a um mesmo endereço, implicando em provável ineficiência no emprego dos recursos. Outro aspecto relevante é o risco que a atuação fora de sua área de origem pode representar:

Porque por exemplo, vamos supor que vem uma equipe de outra área pra cá pra cumprir um mandado de prisão, uma equipe que talvez a gente não conheça, num carro que a gente não conheça é muito arriscado. Porque eles podem vir fazer uma abordagem a um elemento (e o pessoal está descaracterizado) e no momento da abordagem passa uma viatura, e aí pode ter um confronto (gestor/a de polícia).

Como solução, um entrevistado entende que “Deveria haver uma delegacia de captura na área sul, por exemplo, de Jaboatão até Ipojuca, outra só em Recife (zona sul e zona norte) e outra na área norte, de Olinda a Itamaracá”. (policial).

À luz da gestão por resultados, esses aspectos mereceram menção por aparecerem de forma frequente durante as entrevistas e representarem implicações na produtividade policial. Como identificamos, a maioria dos tópicos está menos relacionada a alterações institucionais e mais vinculada à gestão operacional das equipes, reforçando o papel primordial dos gestores de polícia na administração das intercorrências que surgem no transcorrer das atividades. A análise *SWOT* presente no Apêndice B esquematiza boa parte dos tópicos abordados na seção.

6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao elencar as limitações enfrentadas durante esta dissertação, a seção tem o objetivo de colaborar no planejamento e operacionalização de novas pesquisas. Sobre o assunto, Vargas e Mancia (2019, p. 832) defendem que “[...] é um dever do pesquisador propiciar a reprodutibilidade e o nivelamento do caminho que os outros devem ou não seguir, mostrar onde fazer maiores esforços da próxima vez [...]”. Muito embora o fato de as limitações de uma pesquisa normalmente serem comentadas em algum parágrafo das considerações finais, considerando relevantes os obstáculos para o andamento do trabalho, preferimos destacá-las numa seção exclusiva.

Em relação ao aprofundamento das análises quantitativas, sentimos falta de informações sobre: a) dados de cumprimento de mandados de prisão anteriores a 2016; b) motivação criminal que levou o acusado (ou condenado), alvo do cumprimento de mandado de prisão, a cometer o CVLI; c) motivação criminal do CVLI; d) município em que foi praticado o crime que justificou a expedição do mandado de prisão; e) força operativa que executou o mandado de prisão. Esses dados permitiriam uma análise longitudinal mais robusta e maior detalhamento das informações. Além disso, o processo de higienização dos dados de cumprimento de mandado de prisão implicou na perda de 3.151 observações, o que corresponde a 11,40% do total de ocorrências (27629). O ideal seria esta parcela não ultrapassar 5%.

No tocante a referências teóricas, encontramos disponível um bom número de estudos, matéria e reportagens sobre o programa Pacto pela Vida, bem como, sobre gestão por resultados. Porém, trabalhos que investigassem a aplicação de técnicas de GpR em políticas públicas de segurança, em particular, que debatessem os incentivos financeiros para cumprimento de mandado de prisão, não foram encontrados. Ter acesso a pesquisas com essa abordagem permitiria realizar análises comparadas e qualificar melhor os aspectos pontuados para aperfeiçoamento das regras de incentivos do PPV. Esta pesquisa, de certa forma, pretende preencher tal lacuna.

O conhecimento básico em relação ao *software* estatístico R fez com que o autor demorasse a realizar análises de correlação cruzada e gerar gráficos de dispersão. Esses aspectos foram, em parte, superados utilizando o Excel, numa proporção um pouco maior que a prevista durante a qualificação do projeto. Apesar de a curva de aprendizagem ser considerada relativamente longa, valeria a pena ter investido mais tempo em cursos de aperfeiçoamento do R Studio.

A pandemia de Covid-19 foi motivo de bastante preocupação por parte do pesquisador, que têm os genitores no grupo de risco⁶⁴ e é pai de uma criança com de 2 anos de idade, feitos em março de 2020. O contexto de apreensão, paralelo ao processo de adaptação ao teletrabalho, praticamente interrompeu as pesquisas durante os meses de março a julho. A iniciativa do colegiado do Mestrado Profissional em Políticas Públicas em prorrogar o prazo para defesa da dissertação foi essencial para a conclusão a contento.

A realização das entrevistas por via remota, afastando riscos de contaminação, com vídeo desligado, permitiu maior desprendimento entre os interlocutores e adaptabilidade aos horários dos entrevistados. Várias entrevistas foram realizadas à noite ou no horário do almoço. Em alguns casos, a internet prejudicou a compreensão e deixou a entrevista mais prolongada que o previsto. Nenhuma pessoa contatada se negou a responder a pesquisa. Em linhas gerais, todas as entrevistas foram agendadas sem muita dificuldade.

Esperamos que os aspectos aqui destacados contribuam para dirimir questionamentos que eventualmente tenham surgido durante a leitura das seções anteriores. Também desejamos que outros pesquisadores da área consigam superar, se não todas, pelo menos, boa parte das limitações enfrentadas por este autor.

⁶⁴ Felizmente, ambos já tomaram a primeira dose do imunizante.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação testou a hipótese de que as mudanças das regras de incentivo pecuniário incentivaram o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio, mediante o fortalecimento do modelo de gestão por resultados presente no Pacto pela Vida. Para alcançar seu objetivo, a pesquisa utilizou, principalmente, base original de cumprimento de mandado de prisão, de CVLI e entrevistas semiestruturadas com servidores que participaram diretamente do processo de revisão das regras de concessão dos incentivos pecuniários e aqueles com expertise nesta operação policial e na gestão de tais equipes.

Os resultados obtidos levam a crer que, com o advento das Leis nº 16.170/2017 e 16.171/2017, o Comitê Gestor do Pacto pela Vida conseguiu incentivar o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio, redirecionando as regras de concessão de gratificação à finalidade do programa, valorizando a conquista do resultado finalístico e dificultando a prática do *gaming* pelos burocratas em nível de rua. Apesar de as cifras concedidas por cumprimento de mandado de prisão terem diminuído, observou-se um aumento da produção desse indicador e uma ampliação percentual da prisão de pessoas acusadas ou condenadas por CVLI.

As entrevistas também possibilitam identificar aspectos com implicação direta no desenvolvimento das atividades de cumprimento e mandado de prisão, mas que não são absorvidas por mudanças legais, uma vez que tais questões relacionam-se à gestão da operação Malhas da Lei ou por fatores externos. O incentivo ao trabalho integrado entre as polícias e as demais instituições do sistema de segurança pública e a falta de rotatividade das viaturas utilizadas pelas equipes são pontos importantes que podem ser aperfeiçoados e não dependem de legislação específica. Outro ponto que talvez mereça atenção dos gestores de polícia, principalmente da Região Metropolitana no Recife, seja a perda de foco no cumprimento e mandado de prisão pelos policiais nas AIS em que atuam. Ao cumprirem mandado de prisão em qualquer localidade objetivando o atingimento da meta, observamos a prática de *gaming* e ineficiência na distribuição do efetivo, uma vez que, não raro, mais de uma equipe se desloca para prender um mesmo alvo.

A pesquisa identificou uma moderada associação entre cumprimento de mandado de prisão de CVLI e níveis de CVLI nos dados de Pernambuco, reforçando a compreensão dos entrevistados de que esta operação tem boa relevância para repressão da criminalidade violenta. Tendo em vista a complexidade do fenômeno criminal, este talvez tenha sido um dos principais resultados alcançados pela pesquisa e pode servir como insumo nos planejamentos

operacionais dos órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social. Nesse contexto, a constatação do aumento percentual de cumprimento dos mandados de prisão da Natureza CVLI que descrevemos na subseção 5.5, passando de 27,56% em 2016 para 32,58% em 2020 apresenta-se como uma boa notícia e como provável reflexo de mudanças de leis e de comportamento.

Considerando a amplitude do universo de técnicas de incentivo de produtividade, não apenas baseados em pecúnia, recomendamos a criação de grupo de trabalho composto por gestores governamentais (Seplag), gestores de polícia e policiais da ponta, com atuação em AIS de diferentes características, com a finalidade de propor medidas que dinamizem e atualizem o sistema de incentivos do PPV. Medalhas, celebrações, elogios públicos, prêmios e recompensa para as famílias são exemplos que podem ser incorporados (ou ampliados) sem que isso implique em gastos financeiros para o erário público. Ouvimos relatos durante as entrevistas de boas práticas adotadas por alguns gestores com potencial para serem replicadas em outras AIS.

Passados quase quatro anos das alterações institucionais, espera-se que esta dissertação e o seu relatório-síntese contribuam para aperfeiçoamento da GPPV - Malhas da Lei e que subsidie novas pesquisas na área de incentivos pecuniários no contexto da segurança pública. Principalmente, que colabore na repressão qualificada aos crimes dolosos contra a vida e na preservação do direito à segurança pública.

A título de sugestão, pesquisas que investiguem o comportamento dos órgãos de justiça na emissão de mandados de prisão nas diferentes comarcas do estado; eventuais excessos policiais durante a execução dos mandados de prisão; possível enfraquecimento do monopólio das equipes Malhas da Lei e uma “democratização” da quantidade de policiais cumprindo mandados de prisão; a relação entre as prisões por mandado e a escalada da população carcerária; e o impacto das prisões por mandados de pessoas que estavam em processo de desistência criminal podem trazer novas e relevantes perspectivas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados**. In: Mérito, Desempenho e Resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014.

ANTUNES, Gilson Macedo. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. **Revista Brasileira de Segurança Pública**: São Paulo v. 13, n. 1, 215 - 233, fev/mar 2019.

ALMEIDA, Fabrício Bonecini. **Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Monografia (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília: UnB, p. 161, 2014.

ASSIS, Luís Otávio Milagres de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012. Disponível em: https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/luis_otavio_milagres_de_assis.pdf. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília: Secretaria de Gestão/MP, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 389**, de 23 de março de 2017. Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu. Brasília: DOU, 2017. Disponível em: http://www.capes.gov.br/tutorial-sucupira/documentos/Portaria389-2017_doutoradoprofissional.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 1.904**, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília: DOU, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3d7SPm1>. Acesso em 3 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Dispõe sobre o código de processo penal. Brasília: DOU, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em 2 jul 2020.

BRASIL. Subsecretaria Geral. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: DOU, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 30 mar 2021.

CAETANO, Wesley. Formalidades na execução do mandado de prisão. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://wesleycaetano.jusbrasil.com.br/artigos/169380029/formalidades-na-execucao-do-mandado-de-prisao>. Acesso em 15 jul. 2020.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jun. 2011. Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 jul. 2020.

DANCEY, Christine; REIDY, John. **Estatística sem matemática para psicologia usando SPSS para Windows**. Porto Alegre: Artmed, 608 p., 2006.

DEWES, João Osvaldo. **Amostragem em Bola de Neve e Respondent-Driven Sampling: uma descrição dos métodos**. Monografia (Graduação em Estatística) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 51, 2013.

DUARTE, Rosália M. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Educar, Curitiba, n.24, p. 213-225, 2004.

FARR, Robert. Interviewing: the Social Psychology of the Interview. In: F. FRANSELLA (ed.). **Psychology for Occupational Therapists**. London: Macmillan, 1982.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO; Egberto Ribeiro. **Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(1):17-27, jan, 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf Acesso em: 10 nov. 2019.

GAULEZ, Maiara Patti; MACIEL, Vladimir Fernandes Maciel, 2016. Determinantes da driminalidade no estado de São Paulo: uma análise espacial de dados em cross-section. **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia 2019**, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i12-8a5bcf2d9c8ec5c8690571936cc03e4b.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6537-atlas2019.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Homicídios. Portal Atlas da violência, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>. Acesso em: 27 nov. 2019.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão.; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MOORE, David S. **The Basic Practice of Statistics**. New York: Freeman, 2007.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. Violência homicida no Nordeste brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 10, nº 3, p. 553-572, set. 2017.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. Fórum Estadual de Segurança Pública. Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública. Recife: SDS, maio de 2007.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Decreto nº 30.569**, de 29 de junho de 2007. Cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, e dá outras providências. Recife: Alepe, 2007.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Decreto nº 44.950**, de 4 de setembro de 2017. Dispõe sobre o registro de ocorrência do crime de feminicídio, previsto no inciso VI do art. 121 do Código Penal. Recife: Alepe, 2007.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Lei complementar nº 141**, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Recife: Alepe, 2009.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Decreto nº 39.336**, de 25 de abril de 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Recife: Alepe, 2013.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Lei nº 16.170**, de 25 de outubro de 2017. Revoga a Lei nº 12.719, de 2 de dezembro de 2004, e a Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a Gratificação Pacto pela Vida - GPPV, aos Policiais Civis e Policiais Militares. Recife: Alepe, 2017.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Lei nº 16.171**, de 26 de outubro de 2017. Revoga a Lei nº 15.456, de 12 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social - PDS, no âmbito do Estado de Pernambuco. Recife: Alepe, 2017.

PONCIONI, Paula. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial no Brasil. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 13(1), 48-55. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12591>; Acesso em 3 out. 2020.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; e SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Uma introdução aos métodos mistos. *In Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, no 42, mai/ago 2016, p. 384-411.

RATTON, José Luiz. Mentor do Pacto pela Vida diz o programa morreu. [Entrevista cedida a] Felipe Vieira. **Jornal do Commercio**, Recife, 09/01/2017. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jcnasruas/2017/01/09/mentor-do-pacto-pela-vida-diz-o-programa-morreu/>. Acesso em: 28 out. 2019.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; e FERNANDEZ, Michelle. **O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Texto para discussão n. 17, Brasília: MARE/ENAP, 1997.

SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Revista Lusotopie**, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2003_num_10_1_1570. Acesso em: 23 jun. 2020.

SILVA, Edilene Maria da. Informação como elemento crucial para governança por resultados. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 25, número 1, p53-77, mar/2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/3743>. Acesso em: 29 mai. 2020.

SILVEIRA NETO, R. M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A.; MONTEIRO, C. Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. In: 41º Encontro Nacional de Economia, 2013, Foz do Iguaçu. **Anais do 41º Encontro Nacional de Economia**, 2013. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2013/227.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VARGAS, Mara Ambrosina de Oliveira; MANCIA, Joel Rolim. A importância e seriedade do pesquisador ao apontar as limitações do estudo. In **Rev. Bras. Enferm.** v. 72 nº 4 Brasília July./Aug. 2019 Epub Aug 19, 2019. pp. 832-833. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2019-720402>. Acesso em: 3 abr. 2021.

VARALDA, Renato Barão. **Restrição ao princípio da presunção de inocência: prisão preventiva e ordem pública**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2007. p.161.

VIDAL, Maria Ozirene Maia. **As EEEPs no Ceará: gestão para resultados e formação de professores**. Dissertação (Mestrado em Educação, Escola e Movimentos Sociais) – Universidade Estadual do Ceará. Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central. Limoeiro do Norte-CE: UECE/FECLESC, 2015.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS

DESTINADO A SERVIDORES DA SEPLAG E GESTORES DE POLÍCIA

- 1) Na sua opinião, qual a importância do sistema de incentivos pecuniários (Prêmio de Defesa Social e Gratificação Pacto pela Vida) ao modelo de gestão por resultados adotado pelo Pacto pela Vida? Se esses incentivos não existissem, a motivação para produção policial e conquista de resultados finalísticos seria a mesma?
 - Em que medida?
 - Valores mais altos ou mais baixos que os praticados atualmente causariam impacto na produção policial?

- 2) Em meados de 2017, as regras para concessão do Prêmio de Defesa Social foram alteradas (exemplos: equiparação dos valores pagos independentemente do cargo; ciclo de apuração de 3 meses; extinção da GPPV Mandados; e vinculação do pagamento da GPPV mediante diminuição do CVLI). Qual foi o gatilho para essas mudanças, o aumento do CVLI?
 - Qual a finalidade de realizar essas mudanças?
 - Foi pensada em alguma outra alteração não posta em prática?
 - Elas foram discutidas também com as forças policiais?

- 3) *Gaming* é quando uma pessoa entende bem as regras de negócio e passa a atuar visando principalmente resultados pessoais, mas não necessariamente o objetivo organizacional. Na sua opinião, vincular o pagamento da GPPV à redução do CVLI gerou um aumento do engajamento dos policiais para a conquista de resultados finalísticos?
 - Diminuir os valores pagos de Gratificação Pacto pela Vida estava entre os objetivos das mudanças?
 - No caso específico da modalidade GPPV - Malhas da Lei, esperava-se um aumento do percentual dos mandados cumpridos contra pessoas acusadas de CVLI?
 - Foi avaliado o risco de diminuição da produtividade policial (cumprimento de mandado de prisão, por exemplo) quando houver perspectiva de não diminuição do CVLI no trimestre?

- 4) Na sua opinião, as mudanças institucionais promovidas pelas Leis nº 16.170/2017 (GPPV) e 16.171/2017 (PDS) foram amplamente divulgadas entre todos os policiais?
 - Quais foram as principais estratégias para disseminação das mudanças?
 - As mudanças institucionais foram absorvidas e passaram a ter efeito prático depois de quanto tempo?

- A distância da capital e as diferentes dinâmicas criminais influenciaram na absorção das mudanças institucionais pelas AIS?

5) Três anos passados das mudanças institucionais da Gratificação Pacto pela Vida, qual a importância de avaliar tais alterações?

- Após as mudanças institucionais, os anos de 2018 e 2019 apresentaram diminuição do CVLI. Porém, em 2020, a projeção é de aumento em relação a 2019. Esse contexto pode suscitar reavaliação das regras de incentivo pecuniário? Quais?

DESTINADO A POLICIAIS:

1) Na sua opinião, qual a importância do sistema de incentivos pecuniários (Prêmio de Defesa Social e Gratificação Pacto pela Vida) ao modelo de gestão por resultados adotado pelo Pacto pela Vida? Se esses incentivos não existissem, a motivação para produção policial e conquista de resultados finalísticos seria a mesma?

- Em que medida?
- Valores mais altos ou mais baixos que os praticados atualmente causariam impacto na produção policial?

2) Em meados de 2017, as regras para concessão do Prêmio de Defesa Social foram alteradas (exemplos: equiparação dos valores pagos independentemente do cargo; ciclo de apuração de 3 meses; extinção da GPPV Mandados; e vinculação do pagamento da GPPV mediante diminuição do CVLI). Você considera que essas mudanças foram oportunas?

- Você observou mudanças do ponto de vista operacional?
- Você sabe se essas alterações foram discutidas também com as forças policiais?

3) *Gaming* é quando uma pessoa entende bem as regras de negócio e passa a atuar visando principalmente resultados pessoais, mas não necessariamente o objetivo organizacional. Na sua opinião, vincular o pagamento da GPPV à redução do CVLI gerou um aumento do engajamento dos policiais para a conquista de resultados finalísticos?

- No caso específico da modalidade GPPV - Malhas da Lei, você observou uma maior preocupação em cumprir mandados contra pessoas acusadas de CVLI?
- Corre-se o risco de diminuição da produtividade policial (cumprimento de mandado de prisão, por exemplo) quando houver perspectiva de não diminuição do CVLI no trimestre?

- 4) Como você ficou sabendo das mudanças institucionais promovidas pelas Leis nº 16.170/2017 (GPPV) e 16.171/2017 (PDS)?
- Quando você soube das mudanças?
 - AIS distantes da capital tiveram mais dificuldade para saber e entender as mudanças das regras do PDS e GPPV?
 - As mudanças institucionais foram absorvidas e passaram a ter efeito prático depois de quanto tempo?
- 5) Quais são os principais desafios táticos e operacionais para cumprimento de mandado de prisão?
- Os mandados de prisão contra pessoas acusadas de CVLI são mais complexos de serem executados?
 - Quais as dificuldades para cumprimento de mandado fora de Pernambuco? Existe uma preferência para cumprir mandados de prisão fora do estado, quando se tratarem de crimes de maior periculosidade (CVLI)?
 - Na AIS onde você atua há uma equipe de Malhas da Lei? Qual o tamanho e as características dessa equipe (tamanho, se é mista ou não, estrutura de trabalho, acesso aos mandados a serem cumpridos)?

APÊNDICE B - ANÁLISE SWOT

FORÇAS

- Moderara associação entre o cumprimento de mandado de prisão contra pessoas acusadas ou suspeitas de CVLI e a diminuição de nível de CVLI no estado.
- Motivação demonstrada pelos policiais que participam equipes Malhas da Lei.
- Incentivo financeiro por cumprimento de mandado de prisão.

FRAQUEZAS

- Estrutura de trabalho aquém da necessidade, notadamente em relação a viaturas.
- Aparente descoordenação das equipes que cumprem mandado na RMR, principalmente na capital.

OPORTUNIDADES

- Integração entre os policiais que realizam cumprimento de mandado de prisão na mesma AIS.
- Aumento da expedição de mandados de prisão contra pessoas acusadas de CVLI em decorrência do Projeto Monitor de Justiça.

AMEAÇAS

- Escassez de mandados em decorrência do prolongamento da pandemia da Covid-19.
- Acesso ao BNMP 2.0 por parte de criminosos.

APÊNDICE C - RELATÓRIO-SÍNTESE DA PESQUISA

RELATÓRIO-SÍNTESE da dissertação intitulada

“FEZ DIFERENÇA? Análise das mudanças institucionais da gratificação por cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco”

Apresentação

Este relatório sintetiza os principais resultados da dissertação intitulada “FEZ DIFERENÇA? Análise das mudanças institucionais da gratificação por cumprimento de mandado de prisão em Pernambuco”, elaborada para obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas, pela Universidade Federal de Pernambuco. Autor: Vandrê Araújo Cechinel. Orientador: Prof. Dr. Dalson Figueiredo Britto Filho. Coorientador: Prof. Dr. Hugo Augusto Medeiros Vasconcelos. A dissertação completa e principais fontes utilizadas estão disponíveis na plataforma *OSF*⁶⁵.

1 Introdução

No terceiro trimestre de 2017, a Lei nº 16.170 alterou as regras de gratificação pecuniária para cumprimento de mandado de prisão do programa Pacto pela Vida. Em particular, condicionou o pagamento da gratificação à diminuição dos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) na Área Integrada de Segurança (AIS) em que o policial atua. No entanto, salvo melhor juízo, não existem evidências sobre como essas mudanças institucionais influenciaram a produção policial.

2 Objetivo

Investigar os principais impactos no comportamento dos dados e na percepção de servidores da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), gestores de polícia e policiais da ponta, após as mudanças institucionais promovidas na Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei (Lei nº 16.170/2017).

3 Público-alvo

Comitê Gestor do Pacto pela Vida, Ministério da Justiça, Secretarias de Defesa Social (e correlatas) dos estados brasileiros, gestores de polícia de Pernambuco, policiais, estudantes e pesquisadores de políticas públicas de segurança e gestão por resultados.

4 Entendendo o Pacto pela Vida

O Pacto pela Vida (PPV) é a política pública estadual que “busca interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida”

⁶⁵ Disponível em: <https://osf.io/9rkex>

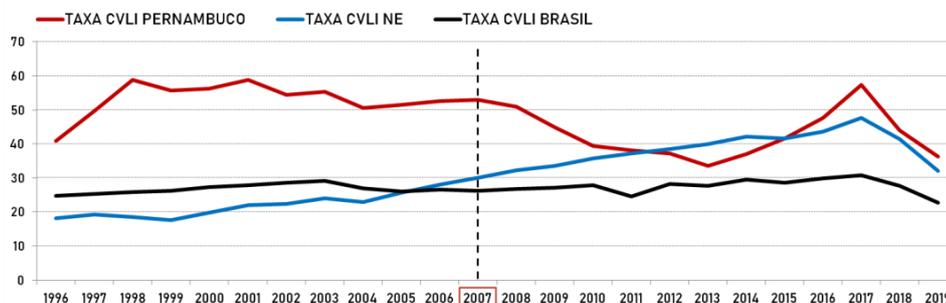
(PERNAMBUCO, 2007, p. 15)⁶⁶. Os dois principais indicadores do PPV são: a) Crime Violento Letal Intencional (CVLI) por 100 mil habitantes por ano, composto por homicídio doloso (inclusive por auto de resistência, ou seja, enfrentamento com a polícia), feminicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte); e b) Crime Violento contra o Patrimônio (CVP), composto por todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), o sequestro relâmpago e a extorsão mediante sequestro. Em relação aos crimes dolosos contra a vida, Pernambuco utiliza os mesmos parâmetros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apesar de este último nomear o indicador de Morte Violenta Intencional (MVI).

Além do CVLI e do CVP, considerados indicadores de resultado, indicadores de produção policial também são monitorados. Atualmente, taxa de resolubilidade de inquéritos de CVLI (e das tentativas), apreensão de armas, prisões e tempo médio de laudos de perícias criminais são algumas das principais variáveis monitoradas pelo Comitê Gestor do PPV, que se reúne semanalmente às quintas-feiras pela manhã, na sala de monitoramento da Secretaria de Planejamento e Gestão, coordenadora do programa.

5 Diminuição e recrudescimento da violência

Após consecutivas quedas na taxa dos CVLIs desde a implantação do PPV, o estado atingiu o seu melhor momento em 2013, quando registrou 3.100 CVLIs, o equivalente à taxa de 33,9 por 100 mil habitantes, mais baixo patamar desde 1996. Em 2013, o estado ainda permaneceu com taxa superior à brasileira (27,8 por 100 mil habitantes), mas deixou de ser o 2º estado mais violento do País (em 2006), passando a ocupar a 12ª posição. Como a taxa do País se mantém relativamente estável, a comparação com a Região Nordeste oferece maior contraste: entre 2007 e 2013, o estado apresenta redução de 36,6% na taxa, enquanto a Região alcança um aumento de 33%. A Figura 1 ilustra a variação da taxa de CVLI por 100 mil habitantes entre 1996 e 2019 em perspectiva comparada.

Figura 1 - Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (PE, NE e Brasil, 1996-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁶⁷

⁶⁶ A meta é de reduzir em 12% ao ano a taxa de CVLI no estado.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 19 jun. 2020.

No entanto, depois de 2013, Pernambuco experimentou um novo ciclo de aumento dos crimes dolosos contra a vida, alcançando em 2017 o alarmante quantitativo de 5.428 CVLIs (75% a mais que 2013), implicando numa taxa de 57 por 100 mil habitantes, a mais alta já registrada. Esse contexto de resultados adversos induziu mudanças de quadros nos cargos de gestão, investimentos⁶⁸ e regras de premiação e gratificação que, aparentemente, surtiram efeito em 2018.

6 Sistema de incentivo pecuniário

O PPV pode ser considerado a primeira experiência estruturada de gestão por resultados (GpR) na administração pública do estado de Pernambuco. Amplamente empregada em modelos de GpR, o PPV dispõe de um sistema de recompensa que premia pecuniariamente servidores públicos de segurança pela conquista de resultados finalísticos (eficácia), por meio do Prêmio de Defesa Social (PDS) e de produção policial (eficiência), mediante a Gratificação Pacto pela Vida (GPPV).

O Prêmio de Defesa Social (PDS) é concedido desde 2009 e destina-se a policiais civis, militares e bombeiros militares, quando as Áreas Integradas de Segurança (AIS) em que atuam atingem meta de redução de CVLI. Desde o início do PDS, a meta é a redução de, pelo menos, 12% da taxa de CVLI do mesmo período do ano anterior. Tal postulado continua sendo seguido para a fixação da meta do estado, porém, a partir de 2019, a cada ciclo trimestral a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Defesa Social pactuam diferentes percentuais de redução de CVLI para as AIS, considerando a sazonalidade, a taxa de CVLI, o histórico de resultados e os investimentos recentes⁶⁹.

Em 2017, por meio da 16.170/2017, foram promovidas alterações nas características da Gratificação Pacto pela Vida (GPPV), que passou a: 1) incorporar o bônus por apreensão de armas de fogo⁷⁰; 2) extinguir a gratificação por expedição de mandado; c) vincular o pagamento da GPPV à conquista de meta finalística; d) conseqüentemente, o ciclo de pagamento passou a ser trimestral. Dessa forma, a GPPV atualmente é composta pelo tripé GPPV - Armas; GPPV - Repressão ao *Crack* e GPPV - Malhas da Lei. A apuração continua sendo realizada pela Gerência de Análise Criminal e Estatística (Gace). O Quadro 1 condensa as principais características vigentes.

⁶⁸ Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/X4h275vXco5iIoM>. Acesso em: 09 dez. 2019

⁶⁹ Para maiores detalhes, ver Cechinel; Silva; Moreira Filho (2020) disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/248970>

⁷⁰ Revogando a Lei nº 12.719/2004

Quadro 1 - Principais características vigentes da Gratificação Pacto pela Vida (GPPV)

Modalidade	Detalhamento
GPPV – Armas: apreensão de armas de fogo que estejam em desacordo com as disposições legais e explosivos de uso exclusivo das Forças Armadas.	Valor pago entre R\$ 700,00 e R\$ 2.000,00 por arma de fogo apreendida e do explosivo de uso exclusivo das Forças Armadas. Premiação individual.
GPPV – Malhas da Lei: cumprimento de mandado de prisão e de busca e apreensão ⁷¹	Até R\$ 400 por mandado, a depender da natureza do mandado (ver Quadro 5), fracionado pelos participantes da operação (quatro policiais no máximo).
GPPV - Repressão ao <i>Crack</i> : apreensão de cocaína e seus derivados	Cada apreensão só poderá ser contabilizada a partir da quantidade mínima de 12 (doze) gramas de <i>crack</i> convertido. Até R\$ 1.000,00, de acordo com o ranking de apreensão no mês.

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Lei Nº 16.170/2017

Sob a perspectiva do modelo de GpR, o maior avanço da Lei nº 16.170/2017 parece ser o dispositivo presente no Art. 10, que vincula o pagamento da gratificação ao atingimento de metas de redução do CVLI previstas para o Prêmio de Defesa Social. Desta forma, tenta-se reafirmar a importância do alcance do resultado finalístico e evitar a prática do *gaming*. “O que é *gaming*? Você coloca uma métrica e todo mundo vai atrás dela. Mas, a partir de certo tempo, as pessoas aprendem a inventar mecanismos pelos quais elas alcançam as métricas, mas não, necessariamente, estão buscando, no sentido organizacional, o objetivo requerido” (ABRUCIO, 2014, p. 34). Neste caso, há um interesse exagerado em auferir gratificações financeiras individuais decorrentes do cumprimento de mandado de prisão, em detrimento dos resultados finalísticos buscados pela organização (diminuição do CVLI).

6.1 Gratificação Pacto pela Vida – Malhas da Lei

A Operação Malhas da Lei, foco desta pesquisa, gratifica policiais pelo cumprimento de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão de adolescente para o cumprimento de medida socioeducativa. Desta forma, a prisão (ou apreensão) em flagrante não é contemplada pela GPPV – Malhas da Lei, tendo em vista o fato de sua execução não ser decorrente de uma decisão expedida por autoridade judicial.

Considerando o fato de a GPPV Malhas da Lei não contemplar prisões decorrentes de pensão alimentícia, depositário infiel, renovação da custódia temporária ou conversão da custódia temporária em preventiva, as principais modalidades contempladas são: prisão para execução de pena; prisão temporária e prisão preventiva. Para o cálculo do valor pecuniário da GPPV – Malhas da Lei, cada ponto equivale a R\$ 20 (vinte reais), e a pontuação é de acordo com uma categoria específica, conforme Quadro 2:

⁷¹ O termo busca e apreensão é adequado em casos de prisão de pessoa menor de idade.

Quadro 2 - Natureza do cumprimento de mandado e respectiva pontuação

Categoria	Pontuação
Pessoas inseridas nas edições do Sistema de Contenção ao Crime	20
Crime Violento Letal Intencional - CVLI	16
Crimes hediondos, com exceção dos mandados relativos a tráfico de drogas	16
Crime de tráfico de drogas	8
CVP - Crime Violento contra o Patrimônio	8
Demais crimes ensejará a contabilização de 4 (quatro) pontos	4

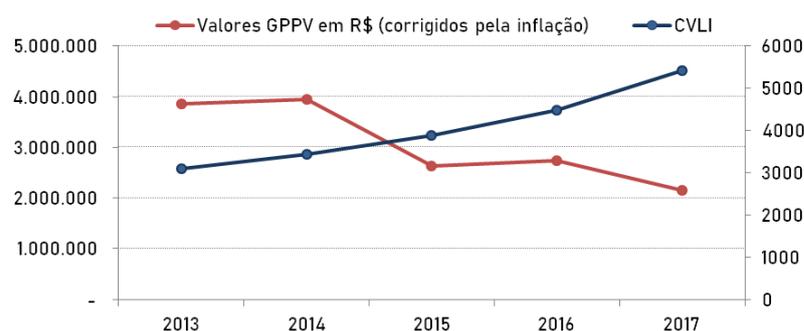
Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Lei Nº 16.170/2017

Por meio de dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI) junto à Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social, observa-se que durante o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2019 o estado concedeu aproximadamente R\$ 9,5000,000,00 (nove milhões e meio de reais) a policiais civis e militares, referentes ao pagamento da GPPV – Malhas da Lei⁷². Estas cifras reforçam a importância de estudos que avaliem o andamento desta operação.

7 Resultados e discussão

Conforme observamos anteriormente, em apenas quatro anos, Pernambuco abandonou o menor patamar de CVLI e atingiu seu maior pico. Paradoxalmente, mesmo com este cenário de deterioração da segurança pública, o Estado investiu mais R\$ 11 milhões de reais em bonificações por produção policial⁷³, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 2 - Evolução dos valores pagos de GPPV corrigidos pela inflação versus quantitativo de CVLI em Pernambuco (2013-2017)



Fonte: Elaboração própria (2021), com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação

Tendo em vista a abordagem de gestão por resultados adotada pelo PPV, é compreensível que este fenômeno induzisse ao processo de avaliação dos indicadores e da estrutura de incentivos pecuniários. Mesmo entendendo que o recrudescimento da

⁷² Valores aproximados e ajustados considerando a inflação do período pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE).

⁷³ Entre 2014 e 2017.

criminalidade decorreu de uma cadeia complexa de acontecimentos, o resultado finalístico apresenta amplo poder de persuasão e foi o maior indutor de mudanças, conforme revelado nas entrevistas.

A curva de crescimento da criminalidade apontava para um sistema que estava esgotado e rodando numa lógica não integrada ao objetivo principal de redução do CVLI (servidor/a da Seplag).

A gente experimentou esse momento ruim durante o tempo que a gente estava lá. Então começaram as ideias, “o que a gente pode fazer talvez para mudar esse cenário?”. Uma das ideias foi a história da premiação (servidor/a da Seplag).

Duas mudanças foram muito celebradas por gestores da Seplag e policiais da ponta: o encurtamento do ciclo de apuração do PDS, que passou de 6 para 3 meses; e o nivelamento dos valores de PDS, independentemente do cargo ou patente. Defendem que essas alterações buscavam manter os policiais sempre motivados, dobrar as oportunidades de premiação no período de um ano e valorizar a atuação dos policiais da ponta.

Essa outra mudança de equalizar o valor, eu achei excelente, porque na verdade o oficial tem sua função, mas quem dá a cara mesmo no serviço, quem está na rua, no enfrentamento, é o praça. Então, nada mais justo do que equalizar o valor. Eu achei arretado que isso aconteceu (policial).

O valor do PDS tem impacto bem maior para policiais da ponta, em comparação aos gestores de polícia. Para praças, auxiliares de perito, agentes e escrivães que recebem um salário líquido de, por exemplo, R\$ 5 mil reais, a possibilidade de conquistar o PDS-2 quatro vezes ao ano (já que o ciclo é trimestral), pode representar, simbolicamente, quase um 14º salário.

7.1 Dispositivo anti *gaming*

Apesar de a maioria dos policiais entrevistados defenderem que o ganho financeiro não é a principal finalidade ao atuar no cumprimento de mandado de prisão, muitos deles alegam que o dispositivo implicou em desmotivação do policial. Segundo os quais, como consequência, teria havido diminuição do volume de mandados cumpridos, o que comprovaria o desacerto na estipulação da cláusula.

Eu acho, eu acho que o pessoal se desinteressou um pouco mais, eu acho, porque às vezes você, hoje nem tanto, mas ano passado, eu via muita gente reclamar “caramba, eu peguei tantas armas, bicho, eu peguei tal, não sei o que e não ganhei nada e tal”. Eu via o pessoal meio triste, meio desacreditado com isso (policial).

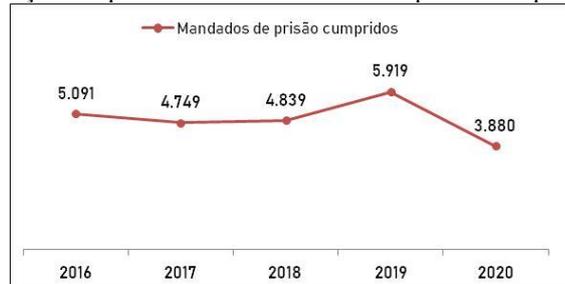
Ante a possibilidade de não conquistar habilitação para ganhar a GPPV, a diminuição do engajamento dos policiais, de fato, era um risco que deveria ser considerado. Porém, os servidores da Seplag estavam cientes desta ameaça, apesar de não terem condições de calcular

o seu eventual impacto: “Foi pensando só, mas não foi quantificado o risco” (servidor/a da Seplag).

7.2 Mandados de prisão cumpridos (totais)

No período de 2016 a 2020, após estruturação e higienização dos dados, observamos o cumprimento de 24.478 mandados de prisão pelas forças policiais (Figura 3).

Figura 3 - Evolução do quantitativo de mandados de prisão cumpridos (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação

Levando em conta que os números de 2020 foram extremamente prejudicados pela pandemia da Covid-19, ao analisar o comportamento dos números antes e depois das mudanças institucionais, não parece ser razoável defender a hipótese de que houve diminuição do volume de cumprimento de mandado. Essa observação destoa do entendimento de vários entrevistados, que compartilham a opinião de que os números de mandado de prisão caíram e a suposta causa teria sido o dispositivo de controle do *gaming*.

7.3 Mandados de prisão cumpridos por natureza

Identificamos um importante e progressivo aumento relativo do cumprimento de mandados de prisão contra pessoas acusadas de CVLI. Como pode ser observado nas Tabelas 1 e 2 os percentuais de CVP, tráfico e crime hediondo sempre ocupam as terceira, quarta e quinta posições, respectivamente. No entanto, observa-se aumento da proporção dos mandados de prisão cumpridos na categoria “CVLI”, passando de 27,56% em 2016 e chegando a 32,58% em 2020, o que representa um incremento de 18,21%. A partir de 2019, é a categoria que apresenta maior percentual.

Tabela 1 - Mandados cumpridos por natureza por ano

Natureza/Ano	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Outros	273	273	323	400	244	1513
CVLI	1403	1355	1491	1809	1264	7322
CVP	1014	1105	968	1222	671	4980
Trafico	1702	1481	1542	1590	1168	7483
Crime hediondo	699	535	515	898	533	3180
Total	5091	4749	4839	5919	3880	24478

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Tabela 2 - Mandados cumpridos por natureza por ano (%)

Natureza/Ano	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Outros	33,43	31,19	31,87	26,86	30,10	30,57
CVLI	27,56	28,53	30,81	30,56	32,58	29,91
CVP	19,92	23,27	20,00	20,65	17,29	20,34
Trafico	13,73	11,27	10,64	15,17	13,74	12,99
Crime hediondo	5,36	5,75	6,67	6,76	6,29	6,18
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Esses números tornam possível afirmar que a estratégia de controle de *gaming* foi o principal vetor para o progressivo aumento do cumprimento de mandados relacionados a CVLI que, *a priori*, impactam mais fortemente na prevenção terciária dos crimes conta a vida. A evolução do percentual da natureza CVLI aproxima os números da finalidade do PPV, principalmente considerando a dificuldade que normalmente representa esse tipo de prisão. Os mandados de CVLI assumirem o primeiro lugar em 2019, apesar da diminuição desses crimes, pode ser considerado uma das principais conquistas decorrentes das mudanças institucionais recentes.

7.4 Extinção da GPPV - Mandados

Conforme relatado por um dos entrevistados, após o período de *benchmarking* e de revisão bibliográfica sobre políticas de incentivo no âmbito estatal, cogitou-se extinguir a GPPV por completo, objetivando dar foco total à premiação por resultado. Porém, tendo em vista o impacto negativo que a mudança poderia causar nas atividades, optou-se, então, por uma proposta mais moderada.

A proposta original era extinguir a GPPV. Em conversas com as polícias, avaliou-se que seria um baque muito grande. Por isso a ideia de atrelar o pagamento da GPPV ao resultado de criminalidade. Na proposta final, ficou esse controle de *gaming*, e a gente extinguiu só uma que foi expedição de mandados (servidor/a da Seplag).

A expedição de mandados de prisão, por tratar-se de atividade judiciária, tinha sua gratificação destinada exclusivamente a policiais civis, algo pouco desejável numa estrutura de governança que incentiva a integração entre as polícias. Outro aspecto: é uma produção que sofre forte influência do Poder Judiciário e do Ministério Público local que, muitas vezes, por excesso de atribuições, não apreciava todas as representações, diminuindo o controle dos policiais sobre esse indicador.

Alguns colegas delegados (e aí não é uma crítica, é uma constatação, pois cada um tem o jeito de trabalhar) não tem a rotina de visita ao judiciário. E não é visita pra tomar café não, é para despachar, pegar o inquérito e colocar embaixo do braço e ir lá todo dia ou toda semana se for necessário. Porque o juiz tem outras coisas pra fazer também, ele não chega para trabalhar esperando inquérito de homicídio não. Chega pra ele e vai pra pilha, vai crescendo. Se você não tirar na vala comum, vai

ficar na vala comum. Aí aquele investigado vai ficar sem mandado de prisão expedido e cometendo crimes: matando, roubando, estuprando. Na verdade, eu digo sempre, não é só importante, é condição de trabalho *sine qua non*, se não tiver essa aproximação com o MP e judiciário, não funciona (gestor/a de polícia).

Além dessas questões, a expedição do mandado, por si só, não representa uma resposta de caráter prático de enfrentamento à criminalidade, ganhando materialidade, apenas, quando ocorre o cumprimento do mandado de prisão, atividade já recompensada pela GPPV. Gratificar pela expedição e pelo cumprimento de um mesmo mandado de prisão denotava pagar duas vezes pelo mesmo processo. A importância de os gestores de polícia manterem uma rotina de diálogo com MP e TJ continua sendo uma boa prática, conforme observado pelo/a gestor/a de polícia, ao passo que a extinção da GPPV – Mandados representou uma relevante economia de recursos públicos, conforme pode ser observado nas subseções a seguir.

7.5 Impacto orçamentário das mudanças na GPPV

Durante o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, em valores corrigidos, o Estado concedeu aproximadamente R\$ 17.000,000,00 (dezesete milhões de reais) a policiais civis e militares, referentes ao pagamento da GPPV⁷⁴. Conforme expressado por gestores da Seplag que participaram do processo de revisão das regras, pagar por produção policial num contexto de elevação constante da criminalidade causava uma sensação de “desperdício”. Apesar disso, o controle de *gaming* não tinha como finalidade principal diminuir os valores aportados pelo governo do estado.

Eu acho que era mais secundário, eles estavam mais preocupados que os resultados fossem positivos. Agora, fazendo um adendo que é uma parte financeira importante, o que estava em discussão era como se [houvesse] um pouco de desperdício. Para o Estado era como se: “eu estou pagando o GPPV e isso não está me beneficiando em nada” (servidor/a da Seplag).

A ideia de que a economia era um efeito secundário é respaldada, quando observamos que as alterações da Lei do PDS, principalmente, relativas à elevação dos valores dos praças, auxiliares, agentes e escrivães ao mesmo patamar de oficiais, delegados e peritos, e a instauração de ciclos trimestrais em vez de semestrais, obviamente, abriram caminho para gastos financeiros superiores da política de incentivos pecuniários do Pacto pela Vida.

É tanto que a gente acabou pagando mais. Vida não tem preço. A reforma foi nesse sentido, pra que todos se sentissem comprometidos, pra que o Pacto fosse de todos.

⁷⁴ Valores aproximados e ajustados considerando a inflação do período pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE). Apesar da GPPV ter iniciado em 2011, valores disponibilizados iniciam-se em 2013. Esses valores não contemplam o bônus por apreensão de armas, que só foi contemplado pela GPPV a partir de 2017.

Isso poderia até ter impacto financeiro, mas a gente queria o resultado (servidor/a da Seplag).

Mesmo antes das alterações, os valores destinados ao pagamento de GPPV, independentemente do dispositivo anti *gaming*, sempre foram inferiores àqueles referentes ao PDS. Mas esse contraste ficou ainda maior após as mudanças institucionais associadas ao cenário de redução de CVLI, portanto, propício para o benefício da premiação.

O PDS sempre rodou muito mais. De 2013 até 2017, a regra anterior, o PDS rodou e o menor desses anos todos foi o de 4,5 milhões em 2016 e o maior foi 7,7 milhões em 2014, ou seja, em média 6 milhões de reais por ano com, no máximo, um desvio de 1 milhão para cima ou para baixo. Quando chegou em 2018 que foi a nova regra do PDS (quando ele passou a ser trimestral e as metas começaram a ser atendidas nesse novo padrão) o PDS subiu para 36 milhões de reais (servidor/a da Seplag).

Muito embora os valores destinados ao pagamento da GPPV sejam bem inferiores ao PDS, e o dispositivo anti *gaming* tenha como principal finalidade uma atuação mais forçada nos resultados finalísticos, vale a pena observarmos a inflexão nos valores pagos. Entendendo a GPPV - Malhas da Lei e a GPPV - Mandados como duas etapas de um mesmo processo, optamos pelos valores de forma agregada. A Tabela 3 apresenta a confrontação dos dados e o gráfico facilita a compreensão visual da economia de recursos referentes ao cumprimento de mandado de prisão.

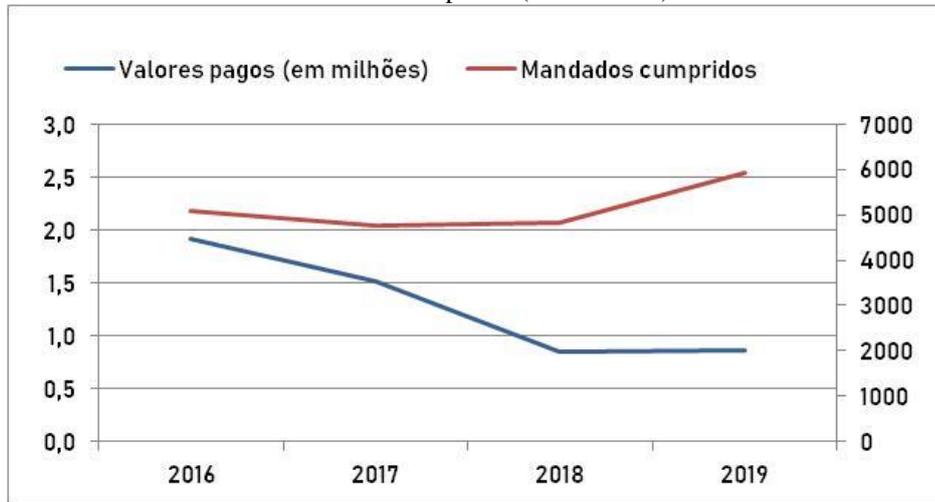
Tabela 3 - Dados financeiros da GPPV Mandados e Malhas da Lei (2016 a 2020)

ANO	Valores pagos Malhas da Lei (R\$) (a)	Valores pagos Mandados (R\$) (b)	Valores pagos agregados (R\$) (a+b)	Quant. de mandados cumpridos (c)	Valor médio de cada mandado cumprido (R\$) (a+b)/c
2016	938.773,33	983.000,00	1.921.773,33	5.091	377,48
2017	765.660,04	753.000,00	1.518.660,04	4.749	319,79
2018	844.913,37		844.913,37	4.839	174,60
2019	856.006,67		856.006,67	5.919	144,62
TOTAL	7.693.027,72	4.510.500,00	12.203.527,72	20.598	

Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

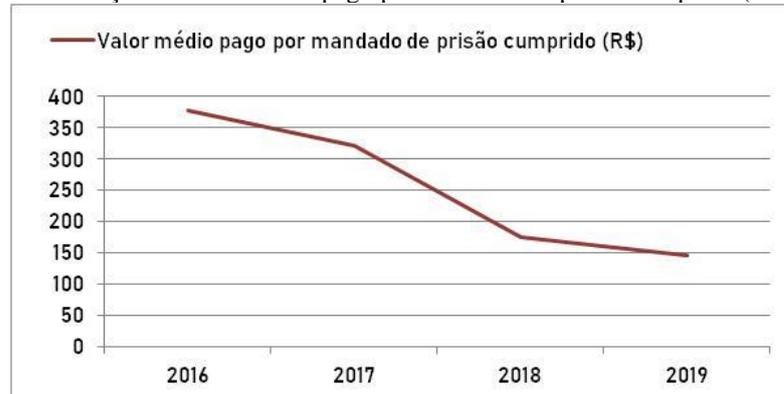
A Figura 4 ilustra o aumento dos mandados de prisão cumpridos em paralelo à diminuição dos valores concedidos. A Figura 5 apresenta a queda progressiva, principalmente em 2018, em comparação ao ano anterior, do valor custo médio de cada mandado de prisão cumprido.

Figura 4 - Evolução dos gastos com a GPPV Mandados e GPPV Malhadas da Lei (somadas) e do quantitativo de mandados cumpridos (2016 a 2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

Figura 5 - Evolução do valor médio pago por mandado de prisão cumprido (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021), de acordo com os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação

Do ponto de vista financeiro, as mudanças institucionais provocaram uma democratização do acesso aos incentivos pecuniários, não apenas pela equalização dos valores pagos independentemente da patente e do cargo dos policiais, mas também por privilegiar a conquista com participação coletiva por resultados. Policiais com função burocrática contribuem para o funcionamento de suas unidades, mas, dificilmente acessam as gratificações por produtividade. A concessão do PDS favorece a todos os policiais que trabalham na área, independentemente da sua atuação. Vale também assinalar que o PDS também contempla a Polícia Científica e o Corpo de Bombeiros (militares que participam da Operação Bar Seguro ou Resgate de Vidas).

7.6 Associação entre CVLI e cumprimento de mandado de prisão

Com a finalidade de observar estatisticamente a associação entre o cumprimento de mandado de prisão e o CVLI, empregaremos a função de correlação cruzada (*cross correlation*). Segundo Moore (2007, p. 100-101), “a correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas”. No caso da correlação cruzada, incorporamos a observação da defasagem desse comportamento. Utilizaremos o esquema sintetizado pelo Quadro 3.

Quadro 3 - Desenho de pesquisa

Variáveis de interesse	Independentes: quantitativo mensal de cumprimento de mandado de prisão - a) todos os tipos; b) apenas de CVLI; e c) todos os tipos exceto de CVLI Dependente: quantitativo de CVLI por mês
Técnicas	Correlação cruzada (<i>cross correlation</i>)
Agregação	Mensal. 60 (sessenta) observações/meses (2016 a 2020)
Fontes	Infopol e GACE (Gerência de Análise Criminal e Estatística da SDS). Período: 2016 a 2020.
Softwares	R (versão 4.0.4) e Excel (2007)
Scripts utilizados para correlação e significância estatística no R Studio	>cor() >cor.test()

Fonte: Elaboração própria (2021)

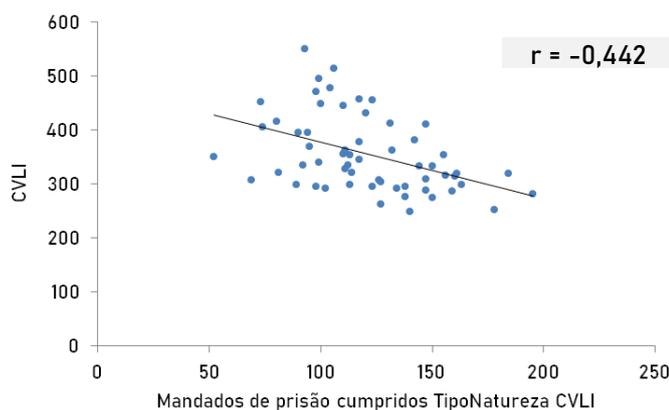
Em Pernambuco, conforme detalhado na Tabela 4, em todos os testes de defasagem, o quantitativo de mandado de prisão contra pessoas acusadas ou condenadas por CVLI (B) apresentou maior correlação negativa que as outras categorias. A maior correlação identificada, $r = -0,442$, com defasagem de 1 mês, é considerada moderada, de acordo com Dancey e Reidy (2006), e estatisticamente significativa. A Figura 6 ilustra a correlação defasada em 1 mês.

Tabela 4 - Coeficiente de correlação cruzada (dados de Pernambuco)

Variável (mandados de prisão cumpridos)	Variável (CVLI) em três cenários de defasagem		
	Valor de r e P-valor		
	1 mês (N=59)	2 meses (N=58)	3 meses (N=57)
(A) Todos os mandados	-0,225 0,086	-0,195 0,142	-0,120 0,3725
(B) Apenas de CVLI	-0,442 0,001	-0,387 0,003	-0,336 0,011
(C) Todos os mandados exceto CVLI	-0,090 0,500	-0,075 0,576	0,004 0,976

Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 6 - Gráfico de dispersão dos mandados de prisão cumpridos apenas de CVLI versus CVLI (com defasagem de um mês) em Pernambuco



Fonte: Elaboração própria (2021)

Em relação aos dados por município, demos enfoque aos cinco municípios pernambucanos com maior quantitativo de mandados cumpridos somados (Recife, Caruaru, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Petrolina). Além de responderem por 10.436 ocorrências (42,98% do total de mandados cumpridos em Pernambuco) e 2.577 mandados cumpridos da Natureza CVLI (35,69% do total), representam as três diretorias operacionais nas quais o estado é territorialmente dividido para planejamento e monitoramento das políticas de segurança.

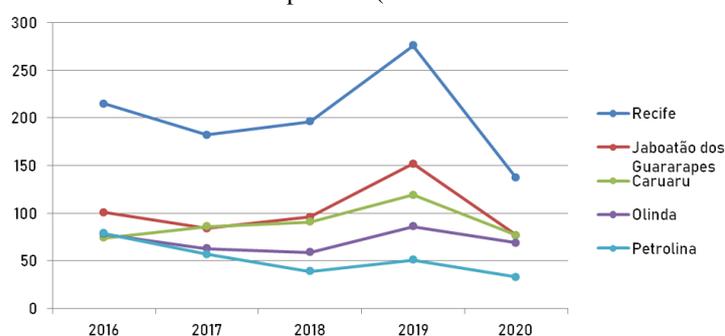
A Tabela 4 descreve o quantitativo e o percentual dos mandados de prisão cumpridos em cada localidade. Recife chama atenção pelo percentual relativamente baixo da Natureza CVLI (18,9%) em detrimento da Natureza CVP (29,5%). Jaboatão dos Guararapes, por sua vez, apresenta o maior percentual de cumprimento da Natureza CVLI (38,4%), no entanto, isso se dá principalmente em decorrência de uma base relativamente pequena do total de mandados de prisão (1327), quando comparado, por exemplo, ao município de Caruaru, que apresenta 1672 mandados de prisão cumpridos, abrigando uma população um pouco superior à metade daquela estimada para o Jaboatão. Na distribuição por ano, considerando apenas a natureza CVLI, os números da capital pernambucana, percentualmente, foram aqueles com maior redução em 2020, ano marcado pela pandemia de Covid-19, conforme evidenciado pela Figura 7.

Tabela 26 - Quantidade absoluta e percentual por Natureza do mandado de prisão por município (2016-2020)

Município	Outros		CVP		CVLI		Tráfico		Crime hediondo		Total geral
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	
Recife	1.470	27,6	1.570	29,5	1.006	18,9	1.018	19,1	257	4,8	5.321
Caruaru	663	39,7	308	18,4	447	26,7	178	10,6	76	4,5	1.672
Jaboatão dos Guararapes	306	23,1	299	22,5	510	38,4	156	11,8	56	4,2	1.327
Olinda	287	25,1	272	23,8	355	31,0	190	16,6	41	3,6	1.145
Petrolina	369	38,0	155	16,0	259	26,7	143	14,7	45	4,6	971
Total	3.095	29,7	2.604	25,0	2.577	24,7	1.685	16,1	475	4,6	10.436

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

Figura 7 - Quantitativo de mandados de Tipo Mandado CVLI cumpridos por município por ano (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados recebidos

A Tabela 5 sumariza os principais resultados decorrentes da análise de correlação cruzada entre cumprimento de mandado de prisão e CVLI, informando o tipo de mandado, a intensidade e a direção da associação, a defasagem em meses da associação e a significância estatística em cada uma das localidades.

Tabela 5 - Sumário dos resultados da análise de correlação cruzada entre mandados de prisão cumpridos e CVLI

Localidade	Tipo mandado	r	Defasagem (meses)	p-valor
Pernambuco	CVLI	-0,442	1	0.001 (significante)
Recife	CVLI	-0,214	1	0.104 (sem significância)
Jaboatão dos Guararapes	Todos	-0,336	2	0.010 (significante)
Olinda	CVLI	-0,195	3	0.146 (sem significância)
Caruaru	CVLI	-0,359	2	0.006 (significante)
Petrolina	CVLI	-0,053	3	0.707 (sem significância)

Fonte: Elaboração própria (2021)

As análises demonstraram que, com exceção do Jaboatão dos Guararapes, o cumprimento de mandado de prisão da Natureza CVLI é a variável que exerceu maior associação na redução do CVLI. O fato de detectarmos uma associação fraca entre os indicadores e sem significância estatística durante as análises individualizadas dos municípios do Recife, Olinda e Petrolina pode ser decorrente de:

- a) uma massa de dados relativamente pequena dos municípios (em Petrolina, por exemplo, há 4 meses sem o registro de cumprimento de mandado de prisão de Natureza CVLI);
- b) não termos à disposição dados de CVLI por motivação criminal para testar diferentes associações; e
- c) haver diferenças entre o local onde o mandado foi cumprido e o local em que o crime foi praticado.

8 Considerações finais

Os resultados obtidos levam a crer que, com o advento das Leis nº 16.170/2017 e 16.171/2017, o Comitê Gestor do Pacto pela Vida conseguiu:

- incentivar o foco na prisão de pessoas acusadas de homicídio;
- redirecionar as regras de concessão de gratificação à finalidade do programa, valorizando a conquista do resultado finalístico e dificultando a prática do *gaming* pelos burocratas em nível de rua; e
- aumentar produção desse indicador, apesar de as cifras concedidas por cumprimento de mandado de prisão terem diminuído.

A pesquisa identificou uma moderada associação entre cumprimento de mandado de prisão de CVLI e níveis de CVLI nos dados de Pernambuco, reforçando a compreensão dos entrevistados de que esta operação tem boa relevância para repressão da criminalidade violenta. Tendo em vista a complexidade do fenômeno criminal, este talvez tenha sido um dos principais resultados alcançados pela pesquisa e pode servir como insumo nos planejamentos operacionais dos órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social. Nesse contexto, a constatação do aumento percentual de cumprimento dos mandados de prisão da Natureza CVLI, passando de 27,56% em 2016 para 32,58% em 2020, apresenta-se como uma boa notícia e como provável reflexo de mudanças de leis e de comportamento.

Considerando a amplitude do universo de técnicas de incentivo de produtividade, não apenas baseados em pecúnia, recomendamos a criação de grupo de trabalho composto por gestores governamentais (Seplag), gestores de polícia e policiais da ponta, com atuação em AIS de diferentes características, com a finalidade de propor medidas que dinamizem e atualizem o sistema de incentivos do PPV. Medalhas, celebrações, elogios públicos, prêmios e recompensa para as famílias são exemplos que podem ser incorporados (ou ampliados), sem que isso implique em gastos financeiros para o erário público. Ouvimos relatos durante as entrevistas de boas práticas adotadas por alguns gestores com potencial para serem replicadas em outras AIS.

Passados quase quatro anos das alterações institucionais, espera-se que esta pesquisa contribua para aperfeiçoamento da GPPV - Malhas da Lei e que subsidie novas pesquisas na área de incentivos pecuniários no contexto da segurança pública. Principalmente, que colabore na repressão qualificada aos crimes dolosos contra a vida e na preservação do direito à segurança pública.

REFERÊNCIAS

DANCEY, Christine; REIDY, John. **Estatística sem matemática para psicologia usando SPSS para Windows**. Porto Alegre: Artmed, 608 p., 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Homicídios. **Portal Atlas da violência**, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. Fórum Estadual de Segurança Pública. **Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública**. Recife: SDS, maio de 2007.

ANEXO A - LISTA DAS ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA

MUNICÍPIO	CÓDIGO MUNICÍPIO	DIRETORIA	AIS	ÁREA TERRITORIAL (km ²), 2019	POPULAÇÃO (2020)
Abreu e Lima	2600054	DIM	AIS-08	126,193	100.346
Afogados da Ingazeira	2600104	DINTER-2	AIS-20	377,696	37.404
Afrânio	2600203	DINTER-2	AIS-26	1490,594	19.810
Agrestina	2600302	DINTER-1	AIS-14	200,581	25.065
Água Preta	2600401	DINTER-1	AIS-13	533,332	37.082
Águas Belas	2600500	DINTER-1	AIS-18	885,988	43.686
Alagoinha	2600609	DINTER-1	AIS-15	216,452	14.718
Aliança	2600708	DINTER-1	AIS-11	272,773	38.397
Altinho	2600807	DINTER-1	AIS-14	452,523	22.984
Amaraji	2600906	DINTER-1	AIS-12	234,956	22.870
Angelim	2601003	DINTER-1	AIS-18	118,037	11.226
Araçoiaba	2601052	DIM	AIS-08	96,381	20.733
Araripina	2601102	DINTER-2	AIS-24	2037,394	84.864
Arcoverde	2601201	DINTER-2	AIS-19	323,37	74.822
Barra de Guabiraba	2601300	DINTER-1	AIS-14	120,583	14.510
Barreiros	2601409	DINTER-1	AIS-13	233,433	42.764
Belém de Maria	2601508	DINTER-1	AIS-13	75,142	12.122
Belém do São Francisco	2601607	DINTER-2	AIS-22	1830,797	20.730
Belo Jardim	2601706	DINTER-1	AIS-15	647,696	76.687
Betânia	2601805	DINTER-2	AIS-21	1244,074	12.765
Bezerros	2601904	DINTER-1	AIS-14	492,632	60.880
Bodocó	2602001	DINTER-2	AIS-24	1621,786	38.378
Bom Conselho	2602100	DINTER-1	AIS-18	792,185	48.767
Bom Jardim	2602209	DINTER-1	AIS-16	218,433	39.983
Bonito	2602308	DINTER-1	AIS-14	390,107	38.117
Brejão	2602407	DINTER-1	AIS-18	159,786	8.987
Brejinho	2602506	DINTER-2	AIS-20	106,276	7.488
Brejo da Madre de Deus	2602605	DINTER-1	AIS-17	762,346	51.225
Buenos Aires	2602704	DINTER-1	AIS-11	93,187	13.190
Buíque	2602803	DINTER-2	AIS-19	1320,87	58.919
Cabo de Santo Agostinho	2602902	DIM	AIS-10	445,343	208.944
Cabrobó	2603009	DINTER-2	AIS-25	1658,616	34.503
Cachoeirinha	2603108	DINTER-1	AIS-15	179,262	20.501
Caetés	2603207	DINTER-1	AIS-18	294,946	28.904
Calçado	2603306	DINTER-1	AIS-18	121,945	11.018
Calumbi	2603405	DINTER-2	AIS-21	179,314	5.747
Camaragibe	2603454	DIM	AIS-09	51,257	158.899
Camocim de São Félix	2603504	DINTER-1	AIS-14	71,985	18.900
Camutanga	2603603	DINTER-1	AIS-11	39,116	8.572
Canhotinho	2603702	DINTER-1	AIS-18	423,168	24.773
Capoeiras	2603801	DINTER-1	AIS-18	336,329	20.048
Carnaíba	2603900	DINTER-2	AIS-20	427,802	19.609
Carnaubeira da Penha	2603926	DINTER-2	AIS-22	1004,667	13.025
Carpina	2604007	DINTER-1	AIS-11	147,666	84.395
Caruaru	2604106	DINTER-1	AIS-14	920,61	365.278
Casinhas	2604155	DINTER-1	AIS-16	115,868	14.368
Catende	2604205	DINTER-1	AIS-13	207,244	43.340
Cedro	2604304	DINTER-2	AIS-23	148,746	11.891
Chã de Alegria	2604403	DINTER-1	AIS-12	48,548	13.556
Chã Grande	2604502	DINTER-1	AIS-12	84,848	21.815
Condado	2604601	DINTER-1	AIS-11	89,645	26.590
Correntes	2604700	DINTER-1	AIS-18	317,793	18.268
Cortês	2604809	DINTER-1	AIS-13	101,316	12.560
Cumarú	2604908	DINTER-1	AIS-16	292,231	10.192
Cupira	2605004	DINTER-1	AIS-14	95,155	24.173
Custódia	2605103	DINTER-2	AIS-19	1404,126	37.375
Dormentes	2605152	DINTER-2	AIS-26	1539,052	19.079
Escada	2605202	DINTER-1	AIS-12	342,201	69.292

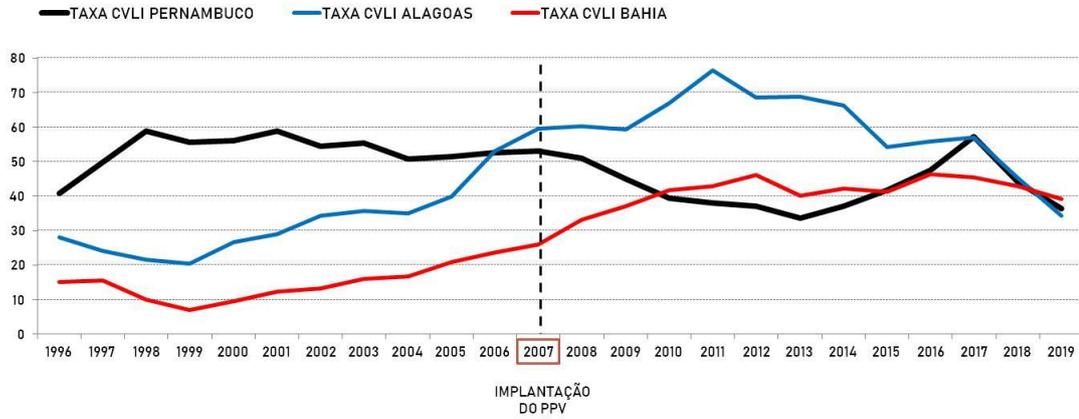
MUNICÍPIO	CÓDIGO MUNICÍPIO	DIRETORIA	AIS	ÁREA TERRITORIAL (km ²), 2019	POPULAÇÃO (2020)
Exu	2605301	DINTER-2	AIS-24	1336,786	31.766
Feira Nova	2605400	DINTER-1	AIS-16	107,726	22.247
Fernando de Noronha	2605459	DIRESP		18,609	3.101
Ferreiros	2605509	DINTER-1	AIS-11	92,516	12.170
Flores	2605608	DINTER-2	AIS-21	995,558	22.618
Floresta	2605707	DINTER-2	AIS-22	3644,169	33.184
Frei Miguelinho	2605806	DINTER-1	AIS-16	212,707	15.546
Gameleira	2605905	DINTER-1	AIS-13	255,961	31.318
Garanhuns	2606002	DINTER-1	AIS-18	458,552	140.577
Glória do Goitá	2606101	DINTER-1	AIS-12	231,832	30.751
Goiana	2606200	DINTER-1	AIS-11	445,886	80.055
Granito	2606309	DINTER-2	AIS-24	521,69	7.537
Gravatá	2606408	DINTER-1	AIS-12	503,946	84.699
Iati	2606507	DINTER-1	AIS-18	635,137	19.241
Ibimirim	2606606	DINTER-2	AIS-19	1906,437	29.412
Ibirajuba	2606705	DINTER-1	AIS-18	189,596	7.768
Igarassu	2606804	DIM	AIS-08	305,507	118.370
Iguaracy	2606903	DINTER-2	AIS-20	838,132	12.247
Ilha de Itamaracá	2607604	DIM	AIS-08	66,77	26.672
Inajá	2607000	DINTER-2	AIS-22	1168,158	23.645
Ingazeira	2607109	DINTER-2	AIS-20	243,669	4.543
Ipojuca	2607208	DIM	AIS-10	521,801	97.669
Ipubi	2607307	DINTER-2	AIS-24	693,914	31.187
Itacuruba	2607406	DINTER-2	AIS-19	430,038	4.966
Itaíba	2607505	DINTER-2	AIS-22	1061,694	26.308
Itambé	2607653	DINTER-1	AIS-11	304,006	36.471
Itapetim	2607703	DINTER-2	AIS-20	404,85	13.553
Itapissuma	2607752	DIM	AIS-08	74,235	26.900
Itaquitinga	2607802	DINTER-1	AIS-11	162,739	17.006
Jaboatão dos Guararapes	2607901	DIM	AIS-06	258,724	706.867
Jaqueira	2607950	DINTER-1	AIS-13	87,208	11.644
Jataúba	2608008	DINTER-1	AIS-17	714,601	17.228
Jatobá	2608057	DINTER-2	AIS-22	277,862	14.850
João Alfredo	2608107	DINTER-1	AIS-16	139,87	33.328
Joaquim Nabuco	2608206	DINTER-1	AIS-13	121,901	16.011
Jucati	2608255	DINTER-1	AIS-18	120,604	11.485
Jupi	2608305	DINTER-1	AIS-18	104,994	14.922
Jurema	2608404	DINTER-1	AIS-18	148,254	15.431
Lagoa de Itaenga	2608503	DINTER-1	AIS-11	57,282	21.460
Lagoa do Carro	2608453	DINTER-1	AIS-11	69,666	18.252
Lagoa do Ouro	2608602	DINTER-1	AIS-18	198,762	13.224
Lagoa dos Gatos	2608701	DINTER-1	AIS-14	224,947	16.318
Lagoa Grande	2608750	DINTER-2	AIS-25	1850,07	25.849
Lajedo	2608800	DINTER-1	AIS-18	189,096	40.589
Limoeiro	2608909	DINTER-1	AIS-16	273,739	56.198
Macaparana	2609006	DINTER-1	AIS-11	108,049	25.472
Machados	2609105	DINTER-1	AIS-16	60,036	16.321
Manari	2609154	DINTER-2	AIS-19	344,725	21.776
Maraial	2609204	DINTER-1	AIS-13	199,865	11.220
Mirandiba	2609303	DINTER-2	AIS-23	821,676	15.470
Moreilândia	2614303	DINTER-2	AIS-24	404,287	11.270
Moreno	2609402	DIM	AIS-06	196,072	63.294
Nazaré da Mata	2609501	DINTER-1	AIS-11	130,572	32.573
Olinda	2709600	DIM	AIS-07	41,3	393.115
Orobó	2609709	DINTER-1	AIS-16	138,662	23.935
Orocó	2609808	DINTER-2	AIS-25	554,76	15.152
Ouricuri	2609907	DINTER-2	AIS-24	2381,57	69.969
Palmares	2610004	DINTER-1	AIS-13	339,291	63.500
Palmeirina	2610103	DINTER-1	AIS-18	168,796	7.600
Panelas	2610202	DINTER-1	AIS-18	380,428	26.456
Paranatama	2610301	DINTER-1	AIS-18	185,371	11.566

MUNICÍPIO	CÓDIGO MUNICÍPIO	DIRETORIA	AIS	ÁREA TERRITORIAL (km ²), 2019	POPULAÇÃO (2020)
Parnamirim	2610400	DINTER-2	AIS-23	2609,548	22.106
Passira	2610509	DINTER-1	AIS-16	326,758	28.894
Paudalho	2610608	DINTER-1	AIS-11	274,776	56.933
Paulista	2610707	DIM	AIS-08	96,979	334.376
Pedra	2610806	DINTER-2	AIS-19	921,477	22.668
Pesqueira	2610905	DINTER-1	AIS-15	980,876	67.735
Petrolândia	2611002	DINTER-2	AIS-22	1056,592	36.901
Petrolina	2611101	DINTER-2	AIS-26	4561,87	354.317
Poção	2611200	DINTER-1	AIS-15	204,329	11.305
Pombos	2611309	DINTER-1	AIS-12	239,876	27.148
Primavera	2611408	DINTER-1	AIS-12	113,112	15.101
Quipapá	2611507	DINTER-1	AIS-13	230,617	26.175
Quixaba	2611533	DINTER-2	AIS-20	210,705	6.805
Recife	2611606	DIM	AIS 01-05	218,843	1.653.461
Riacho das Almas	2611705	DINTER-1	AIS-14	314,003	20.646
Ribeirão	2611804	DINTER-1	AIS-13	289,733	47.616
Rio Formoso	2611903	DINTER-1	AIS-13	227,458	23.628
Sairé	2612000	DINTER-1	AIS-14	190,455	9.764
Salgadinho	2612109	DINTER-1	AIS-16	87,217	11.068
Salgueiro	2612208	DINTER-2	AIS-23	1678,564	61.249
Saloá	2612307	DINTER-1	AIS-18	251,549	15.862
Sanharó	2612406	DINTER-1	AIS-15	268,686	26.890
Santa Cruz	2612455	DINTER-2	AIS-24	1245,983	15.558
Santa Cruz da Baixa Verde	2612471	DINTER-2	AIS-21	114,932	12.650
Santa Cruz do Capibaribe	2612505	DINTER-1	AIS-17	335,309	109.897
Santa Filomena	2612554	DINTER-2	AIS-24	1005,341	14.562
Santa Maria da Boa Vista	2612604	DINTER-2	AIS-25	3000,774	42.100
Santa Maria do Cambucá	2612703	DINTER-1	AIS-16	92,148	14.223
Santa Terezinha	2612802	DINTER-2	AIS-20	200,32	11.865
São Benedito do Sul	2612901	DINTER-1	AIS-13	160,477	16.069
São Bento do Una	2613008	DINTER-1	AIS-15	719,148	60.042
São Caitano	2613107	DINTER-1	AIS-15	382,465	37.368
São João	2613206	DINTER-1	AIS-18	258,334	22.899
São Joaquim do Monte	2613305	DINTER-1	AIS-14	232,07	21.398
São José da Coroa Grande	2613404	DINTER-1	AIS-13	69,184	21.586
São José do Belmonte	2613503	DINTER-2	AIS-21	1474,086	34.021
São José do Egito	2613602	DINTER-2	AIS-20	794,144	34.056
São Lourenço da Mata	2613701	DIM	AIS-09	262,106	114.079
São Vicente Férrer	2613800	DINTER-1	AIS-11	113,985	18.085
Serra Talhada	2613909	DINTER-2	AIS-21	2980,007	86.915
Serrita	2614006	DINTER-2	AIS-23	1535,19	19.196
Sertânia	2614105	DINTER-2	AIS-19	2421,527	36.050
Sirinhaém	2614204	DINTER-1	AIS-13	374,321	46.361
Solidão	2614402	DINTER-2	AIS-20	138,398	6.021
Surubim	2614501	DINTER-1	AIS-16	252,855	65.647
Tabira	2614600	DINTER-2	AIS-20	388,005	28.704
Tacaimbó	2614709	DINTER-1	AIS-15	227,601	12.859
Tacaratu	2614808	DINTER-2	AIS-22	1264,532	26.106
Tamandaré	2614857	DINTER-1	AIS-13	213,75	23.623
Taquaritinga do norte	2615003	DINTER-1	AIS-17	475,184	29.127
Terezinha	2615102	DINTER-1	AIS-18	151,45	7.198
Terra nova	2615201	DINTER-2	AIS-23	318,709	10.206
Timbaúba	2615300	DINTER-1	AIS-11	287,683	52.802
Toritama	2615409	DINTER-1	AIS-17	25,704	46.164
Tracunhaém	2615508	DINTER-1	AIS-11	135,495	13.813
Trindade	2615607	DINTER-2	AIS-24	295,765	30.816
Triunfo	2615706	DINTER-2	AIS-21	191,518	15.243
Tupanatinga	2615805	DINTER-2	AIS-19	950,474	27.551
Tuparetama	2615904	DINTER-2	AIS-20	178,57	8.256
Venturosa	2616001	DINTER-2	AIS-19	335,482	18.661
Verdejante	2616100	DINTER-2	AIS-23	476,039	9.553

Vertente do Lério	2616183	DINTER-1	AIS-16	73,631	7.571
Vertentes	2616209	DINTER-1	AIS-17	196,325	20.954
Vicência	2616308	DINTER-1	AIS-11	228,017	32.772
Vitória de Santo Antão	2616407	DINTER-1	AIS-12	335,942	139.583
Xexéu	2616506	DINTER-1	AIS-13	110,815	14.757

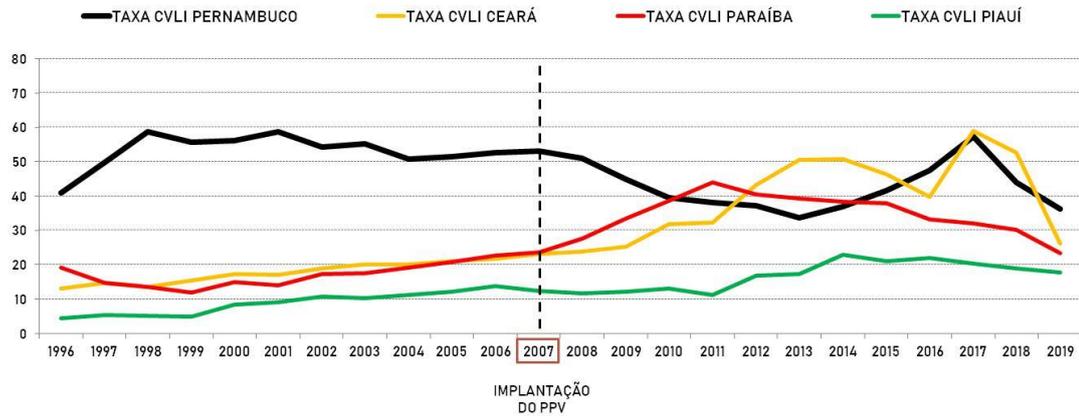
ANEXO B - TAXA DE CVLI DE ESTADOS FRONTEIRIÇOS

Figura 1 - Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (PE, AL e BA, 1996-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021)

Figura 2 - Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (PE, CE, PB e PI, 1996-2019)



Fonte: Elaboração própria (2021)