

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

THAIS DE ALBUQUERQUE MARANHÃO LÔBO

**PACTO PELA VIDA: uma análise crítica das estratégias e mecanismos de
enfrentamento à violência em Pernambuco (2007-2022)**

RECIFE

2025

THAIS DE ALBUQUERQUE MARANHÃO LÔBO

**PACTO PELA VIDA: uma análise crítica das estratégias e mecanismos de
enfrentamento à violência em Pernambuco (2007-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Serviço Social da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito final para obtenção do título
de mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social, Movimentos
Sociais e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof. Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.

Recife

2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Lôbo, Thais de Albuquerque Maranhão.

Pacto pela vida: uma análise crítica das estratégias e mecanismos de enfrentamento à violência em Pernambuco (2007-2022) / Thais de Albuquerque Maranhao Lôbo. - Recife, 2025.
130 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2025.

Orientação: Ana Cristina Brito Arcoverde.

Inclui referências e anexos.

1. Política de segurança pública; 2. Pacto pela vida; 3. Violência; 4. Pernambuco. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

FOLHA DE APROVAÇÃO

Thais de Albuquerque Maranhão Lôbo: Pacto Pela Vida: uma análise crítica das estratégias e mecanismos de enfrentamento à violência em Pernambuco (2007-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito final para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.

Dissertação aprovada no dia 04/07/2025 pela banca examinadora constituída com os membros a seguir:

Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora e examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr.^a Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra^o Miriam de Souza Leão Albuquerque (Examinadora externa)
Universidade Federal de Brasília

Recife, 04 de julho de 2025.

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação só foi possível devido ao apoio constante que me foi dispensado ao longo de toda a minha trajetória de vida. Por esta razão, faço questão de citar todos aqueles que contribuíram para que este momento se tornasse realidade.

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter iluminado e orientado meu caminho até o dia de hoje, sempre me dando forças para seguir lutando quando as adversidades pareciam não ter fim. E foram muitas, mas com sua luz, eu pude chegar até aqui.

À minha querida mãe, a quem guardo todo o carinho, respeito e amor desse mundo por ter dedicado toda uma vida para tornar os meus sonhos em realidade. Serei eternamente grata a todos os ensinamentos e aprendizados que me foram dados ao longo desses vinte e sete anos. Obrigada por ser uma grande incentivadora dos meus estudos e por ser o maior exemplo vivo quando se trata de força, determinação e resiliência. Obrigada por ser sinônimo de morada, acolhimento e amor nos meus momentos mais difíceis. Sem sua presença em minha vida, nada disso seria possível e mensagem alguma é capaz de mensurar toda a gratidão que eu tenho à Deus por te ter ao meu lado.

À minha avó Vera, ou carinhosamente vó, por todos os momentos de carinho e cuidado que me foram depositados ao longo de toda essa jornada. Sou imensamente grata por todas as memórias felizes que me arrancam sorrisos nos meus dias mais nebulosos. Seu exemplo de coragem e amor à família são marcas que me forjaram como indivíduo. Agradeço por nunca me deixar desistir dos meus sonhos, pois com muita fé, todos eles se realizarão. Muito obrigada por ser minha segunda mãe.

À minha tia Fabinha, a quem posso chamar de terceira mãe e que foi suporte fundamental ao longo de toda a minha vida. Foi você a responsável por me apresentar o Serviço Social e hoje somos colegas de profissão. Sou grata pelas palavras de acolhimento nos dias ruins e pelos sorrisos nos dias felizes. Obrigada por ser um grande exemplo de ética, honestidade e dignidade, e por ser parte importante na minha vida. Agradeço, especialmente, por ter me dado uma irmã, Gabriela, a quem guardo grandiosa afeição, amor e carinho. Estarei sempre ao lado de vocês duas, para o que for necessário.

Dedico um carinho especial para as minhas companheiras de vida, minhas gatinhas Mãezinha, Leo e Jade, a quem sou grata por todo cuidado e afeto, seja nos dias felizes, mas principalmente nos dias ruins.

Aos meus tios Neto e Malu, e aos primos Cesar e Luísa que me guiaram politicamente e me forneceram suporte sempre que me foi preciso.

A todos os meus amigos que foram fortaleza e rede de apoio nos dias difíceis e sinônimo de felicidade sempre que nos encontramos. À Sofia, pelo apoio incondicional nos momentos difíceis e, especialmente, no processo de escrita desse trabalho, quando eu não enxergava mais saída. A todos vocês o meu muito obrigada.

Aos meus companheiros de trabalho que tornam o cotidiano mais alegre e feliz. Sou imensamente grata por fazer parte dessa equipe e de poder partilhar o dia a dia com a presença familiar de vocês.

Agradeço, também, aos usuários do serviço que, inconscientemente, contribuem continuamente para o meu amadurecimento pessoal e profissional. O território do Ibura é dotado de potencialidades, mas a principal delas se materializa em vocês.

Aos meus amigos de turma que tornaram os meus dias mais leves e a nossa jornada mais fácil. Nós nos fortalecemos nos anseios e nas dúvidas, mas no fim todos conquistaremos nossos sonhos.

À Prof.^a Dr.^a Ana Arcoverde com quem passei grande parte da minha graduação e agora, do mestrado. A senhora é alguém a quem expressei minha gratidão por todas as oportunidades que me foram dadas e os ensinamentos passados. Tenho muito carinho por sua presença e contribuição em toda a minha trajetória acadêmica. Espero ter pelo menos metade da sua dedicação pela nossa profissão. Aprendi imensamente com a senhora e guardo muita consideração e respeito por sua pessoa.

“Sou partidário, vivo, já sinto pulsar nas consciências viris da causa que escolhi a cidade futura que essa causa está construindo. E nela a cadeia social não pesa sobre poucos, nela cada coisa que acontece não é por acaso, por fatalidade, mas pela ação inteligente dos cidadãos. Não há nela ninguém que esteja na janela só olhando enquanto poucos se sacrificam, sangram em sacrifício; e aquele que estiver na janela, em uma emboscada, quererá usufruir do pouco bem que o trabalho de poucas pessoas tentou realizar e descontará a sua desilusão insultando o sacrificado, o sangrado, porque não conseguiu cumprir seu objetivo.

Vivo, sou partidário. Por isso odeio quem não toma partido, odeio os indiferentes.”

Antonio Gramsci, 1917.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é analisar, criticamente, a pertinência das estratégias e dos mecanismos utilizados pelo Programa Pacto Pela Vida para reduzir a violência em Pernambuco, entre os anos de 2007 e 2022. Criado em 2007, ainda no início da primeira gestão de Eduardo Campos à frente do governo do estado, o Pacto Pela Vida surgiu como uma resposta do poder público à conjuntura de intensificação da violência e expansão da criminalidade. Considerada a primeira Política de Segurança Pública de Pernambuco, o programa tinha por objetivo reduzir os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), obtendo relativo êxito na diminuição da violência homicida entre os anos de 2007 a 2014. Contudo, o que pareceu funcionar ao longo dos primeiros anos de execução do programa resultou numa nova escalada da violência no estado, questionando a eficácia do Pacto Pela Vida. Nesse sentido, tornou-se fundamental retomar o olhar das investigações para o processo de estruturação do programa visando compreender, primeiramente, quais estratégias e mecanismos nortearam as ações do Pacto Pela Vida e, assim, analisar se tais ferramentas eram pertinentes para reduzir a violência no estado. Valendo-se da teoria social crítica, o estudo realizou uma pesquisa documental de natureza exploratória, analisando o Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco e outras trinta e três legislações concernentes ao Pacto Pela Vida, além de vasto material estatístico presente nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública. A análise e interpretação dos dados permitiram assimilar que as estratégias e os mecanismos utilizados pelo programa seguiam determinadas tendências ao longo de sua existência: I) 2007 à 2010: as ações eram voltadas para o combate à violência homicida, ou seja, para a diminuição dos CVLIs; II) 2011 à 2014: as ações tiveram como foco o enfrentamento ao tráfico de drogas; III) 2015 à 2018: as ações eram orientadas à repressão de pequenos delitos; IV) 2019 à 2022: as atividades focaram na prevenção/antecipação dos crimes, mediante o fortalecimento de abordagens policiais e pela presença dos agentes de Segurança Pública nos territórios mais violentos. Assim, o balanço dos dezesseis anos de execução do Pacto Pela Vida demonstra que o conjunto de estratégias e mecanismos do programa não foi pertinente para reduzir a violência no estado. Pelo contrário, os índices revelam que não somente a violência retomou o processo de escalada, como as ações de orientação policial-punitiva, promovidas pelo Pacto Pela Vida, contribuíram para o aumento da superpopulação carcerária e a expansão da letalidade policial em Pernambuco. Desse modo, apesar de aludir a uma perspectiva cidadã, o programa reproduz, sob novas roupagens, os mesmos modelos de repressão presentes na história da formação social brasileira, personificando a perspectiva conservadora e tradicional da Segurança Pública e instrumentalizando a violência para garantir a ordem e supostamente diminuir a insegurança social na realidade.

Palavras-chave: Política de Segurança Pública; Pacto Pela Vida; Violência; Pernambuco.

ABSTRACT

The objective of this study is to critically analyze the relevance of the strategies and mechanisms used by the Pacto Pela Vida (Pact for Life) program to reduce violence in the state of Pernambuco between the years 2007 and 2022. Created in 2007, during the first term of Eduardo Campos as governor, Pacto Pela Vida emerged as a public response to the intensification of violence and the expansion of criminality. Considered the first official Public Security Policy in Pernambuco, the program aimed to reduce Intentional Lethal Violent Crimes (CVLIs), achieving relative success in lowering homicide rates between 2007 and 2014. However, what seemed effective in the early years of implementation ultimately gave way to a renewed surge in violence in the state, raising questions about the program's actual effectiveness. In this sense, it became essential to examine the structuring process of the program in order to understand which strategies and mechanisms guided its actions, and whether they were indeed relevant to reducing violence in the state. Based on critical social theory, this study conducted an exploratory documentary research, analyzing the Pernambuco State Public Security Plan and thirty-three other legal instruments related to the Pacto Pela Vida, in addition to extensive statistical data from the Brazilian Public Security Yearbooks. The analysis and interpretation of the data revealed that the strategies and mechanisms adopted by the program followed certain trends: I) 2007–2010: focus on reducing CVLIs; II) 2011–2014: focus on combating drug trafficking; III) 2015–2018: focus on the repression of petty crimes; IV) 2019–2022: focus on prevention/anticipation of crimes, through strengthened policing and presence in violent territories. Therefore, the sixteen-year balance of the program shows that its strategies were not effective in reducing violence. On the contrary, violence surged again, while punitive-policing measures promoted by the program contributed to prison overpopulation and increased police lethality in Pernambuco. Thus, although the program refers to a citizen-centered perspective, it ultimately reproduces, under new guises, the same repressive models historically present in the Brazilian social formation, embodying a conservative and traditional approach to public security and instrumentalizing violence to maintain order and supposedly reduce social insecurity.

Keywords: Public Security Policy; Pacto Pela Vida; Violence; Pernambuco.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Taxas de homicídios em Pernambuco (1995-2006)

Quadro 1 - Lista de projetos no eixo Repressão Qualificada do Pacto Pela Vida

Quadro 2 – Lista de projetos no eixo Aperfeiçoamento Institucional do Pacto Pela Vida

Quadro 3 – Lista de projetos no eixo Informação e Gestão do Conhecimento do Pacto Pela Vida

Quadro 4 – Lista de projetos no eixo Formação e Capacitação do Pacto Pela Vida

Quadro 5 – Lista de projetos no eixo Prevenção Social do Crime e da Violência do Pacto Pela Vida

Quadro 6 – Lista de projetos no eixo Gestão Democrática do Pacto Pela Vida

Gráfico 2 - Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em Pernambuco ao longo de 2007 a 2010.

Quadro 7 - Números absolutos de Crimes Violentos Letais Intencionais ocorridos em Pernambuco entre os anos de 2007 a 2010

Quadro 8 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2007-2010)

Quadro 9 - Número de ocorrências por tipo relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2007-2010)

Quadro 10 - Números absolutos de Crimes violentos contra o patrimônio em Pernambuco (2007-2010)

Figura 1 - Mapa de responsabilidade territorial das Diretorias Integradas do Pacto Pela Vida

Quadro 11 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco 2011 a 2014

Quadro 12 - Número de ocorrências, por tipo, relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2011-2014)

Quadro 13 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2011-2014)

Quadro 14 - Números absolutos de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2011-2014)

Quadro 15 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco 2015 a 2018

Quadro 16 - Números absolutos de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2015-2018)

Quadro 17 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2015-2018)

Quadro 18 - Números absolutos de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (2007-2018)

Quadro 19 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco (2019-2022)

Quadro 20 - Números totais de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2019-2022)

Quadro 21 - Número de ocorrências, por tipo, relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2019-2022).

Gráfico 3 - Números absolutos de Crimes Violentos Letais Intencionais em Pernambuco (série histórica do Pacto Pela Vida 2007-2022)

Gráfico 4 - Números Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (em serviço e fora de serviço) em Pernambuco (série histórica do Pacto Pela Vida 2007-2022)

Figura 2 - Operação “Linha Segura” da Polícia Militar de Pernambuco (2021).

Figura 3 - Operação da Força Ostensiva de Recobrimento Tático Extraordinário - “FORTE” da Polícia Militar de Pernambuco (2020).

Gráfico 5 - Série histórica do Sistema Prisional em Pernambuco (2007-2022), apresentando a relação entre presos no sistema prisional e o número de vagas disponíveis.

Quadro 22 - Legislações referentes ao programa Pacto Pela Vida (2007-2022).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIB - Ação Integralista Brasileira
AIS - Áreas Integradas de Segurança
ANL - Aliança Nacional Libertadora
AS - Áreas de Segurança
ATITUDE - Programa de Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEPAD - Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CJ - Centro de Juventude
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco /
Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco
CRAS - Centro de Referência em Assistência Social
CS - Circunscrições de Segurança
CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais
CVP - Crimes Contra o Patrimônio
DEM - Democratas
DHPP - Departamentos de Homicídios e Proteção à Pessoa
DINTER I - Diretoria Integrada do Interior I
DINTER II - Diretoria do Interior II
DOI/CODI - Destacamento de Operações de Informações/ Centro de Operações de Defesa
Interna
DPH - Delegacia de Polícia de Homicídios
DSN - Doutrina de Segurança Nacional
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FGV - Fundação Getulio Vargas
FIEPE - Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FNS - Força Nacional de Segurança
FUNDAC - Fundação da Criança e do Adolescente

GACE - Gerência de Análise Criminal e Estatística
GAJOP - Assessoria Jurídica às Organizações Populares
GPPV - Gratificação Pacto Pela Vida
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGPM - Inspetoria Geral das Polícias Militares
IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LC - Liberdade Condicional
LSN - Lei de Segurança Nacional
MDIP - Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais
MVI - Mortes Violentas Intencionais
ONU - Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PESP/PE - Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POSP - Policiamento Orientado à Solução de Problemas
PPV - Pacto Pela Vida
PPP - Parcerias Público-Privadas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RA - Regime Aberto
REDE - Rede Sustentabilidade
RMR - Região Metropolitana do Recife
SEINSP - Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Pernambuco
SDS - Secretaria de Defesa Social
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão
SENASP - Secretaria nacional de Segurança Pública
SINASE - Sistema Socioeducativo Nacional de Atendimento
SINARM - Sistema Nacional de Armas

SNI - Serviço Nacional de Informações

SPPD - Secretaria Estadual de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas

SPPV - Selo Pacto Pela Vida

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

TS - Territórios de Segurança

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.1 Razões que motivaram o estudo sobre o Pacto Pela Vida | 17 |
| 1.2 Questões metodológicas | 20 |
| 2. VIOLÊNCIA, ESTADO E FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL | 22 |
| 2.1 Os desafios em torno da categoria violência | 22 |
| 2.2 A expressão social violência no modo de produção capitalista e o papel do Estado | 28 |
| 2.3 O lastro da violência e o sentido da colonização na formação social brasileira | 31 |
| 2.4 Reconstruindo a trajetória histórica da Segurança Pública no Brasil | 34 |
| 2.4.1 Da invasão europeia ao Império | 34 |
| 2.4.2 Da República à Ditadura Militar | 36 |
| 2.4.3 Da reabertura democrática à contemporaneidade | 40 |
| 3. PERNAMBUCO ENTRE LINHAS: UM ESTADO DO NORDESTE | 44 |
| 3.1 As particularidades da Questão Regional | 46 |
| 3.2. O mosaico político pernambucano e a hegemonia Arraes/Campos | 50 |
| 3.3 O “Novo Pernambuco”: o legado econômico da era pessebista | 54 |
| 3.4 O espiral da desigualdade em Pernambuco | 58 |
| 4. A INSEGURANÇA SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO PACTO PELA VIDA EM PERNAMBUCO | 62 |
| 4.1 O retrato da violência em Pernambuco pós 1990 | 62 |
| 4.2. O Pacto Pela Vida e o pioneirismo do enfrentamento a violência no Nordeste | 66 |
| 5. AS ESTRATÉGIAS E OS MECANISMOS DO PACTO PELA VIDA PARA A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA EM PERNAMBUCO | 77 |
| 5.1. “Ó abre alas”: a chegada do PPV e o impacto na dinâmica de homicídios em Pernambuco (2007-2010) | 77 |
| 5.2. A consolidação do Pacto Pela Vida e o enfrentamento ao tráfico de drogas em Pernambuco | 85 |
| 5.3. A transição no Governo do estado e os impactos sobre o Pacto Pela Vida (2015-2018) | 92 |
| 5.4. - Os anos finais do Pacto Pela Vida | 95 |
| 5.5 “Da lama ao caos”: as estratégias do Pacto Pela Vida e a falaciosa redução da violência | 100 |
| 5.5.1. Os Crimes Violentos Letais Intencionais e a letalidade policial no contexto do Pacto Pela Vida | 104 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 112 |
| REFERÊNCIAS | 116 |
| ANEXOS | 127 |

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a sociedade brasileira tem atravessado uma conjuntura marcada pelo avanço da ofensiva ultraneoliberal de base ultraconservadora, pautada pela manutenção do desemprego estrutural e pelo adensamento das expressões da Questão Social. Tais circunstâncias provocaram a ampliação exponencial da violência que aliada à massificação de notícias sensacionalistas engendra uma espécie de estado epidêmico de insegurança pública no país. Nesse cenário caótico, a população assolada pela violência imponente passa a reivindicar, urgentemente, respostas públicas capazes de solucionar o imbróglio posto no cotidiano. Contudo, é somente quando os rebatimentos determinados pela violência e criminalidade extrapolam os muros estruturais das classes subalternas e passam a impactar a vida das elites que o debate sobre a Segurança Pública é alçado ao centro das discussões contemporâneas (Beato Filho, 1999).

Como repercussão direta dessa necessidade imperativa de garantir Segurança Pública para a população tem-se o alargamento de propostas de cunho punitivista, pautadas no apelo à ordem. Tendo na figura do ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, um grande expoente divulgador¹, essas propostas encontram-se alicerçadas em discursos que reafirmam métodos repressivos e militarizados da vida social, com o incentivo à atividade policial, à posse de armas e à ampliação do encarceramento em massa² das populações mais pauperizadas. Tal apreensão remonta ao tratamento da violência não como uma expressão da Questão Social, fruto das desigualdades produzidas no âmbito da sociedade capitalista madura, mas como consequência direta de uma fragilidade moral presente na sociabilidade brasileira, ausente de punição e defensora dos “direitos humanos”.

Na realidade pernambucana, em particular, a Segurança Pública foi tema central na campanha de Eduardo Campos ao governo do estado em 2006. Na época, Pernambuco chegava a registrar alguns dos mais altos níveis de violência no país, com taxas de homicídio com quase o dobro da média nacional para os anos de 2005 e 2006 (FBSP, 2007). Comprometendo-se a frear a escalada da violência no estado, Eduardo Campos angariou 65,36% dos votos, sendo o quinto governador mais bem votado daquela eleição. Logo no

¹Eleito reproduzindo apologia à violência, Bolsonaro celebrava a tese do “bandido bom é bandido morto” e utilizava como simbolismo de sua campanha o gesto de armas com as mãos.

²No Brasil, em 2001, a taxa de presos por 100 mil habitantes era de 135; passado pouco mais de duas décadas, esta cifra subiu para 322, o que representa um crescimento da ordem de 138%. A proporção deste crescimento não deixa dúvidas de que estamos diante de um processo de “encarceramento em massa”, noção que passou a ser usada por estudiosos do campo da punição para descrever as mudanças na escala do encarceramento que se iniciaram nos anos 1970 e tornaram-se visíveis em meados dos anos 1980, especialmente nos Estados Unidos (Silvestre; Melo, 2017).

início de seu mandato, em 2007, o então governador de Pernambuco aprovou a primeira Política de Segurança Pública do estado, intitulada de Pacto Pela Vida (PPV), que tinha por objetivo reduzir a violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida (PESP/PE, 2007).

Passados pouco mais de dezoito anos desde a sua implementação, o Pacto Pela Vida se materializou como uma política de extremos, descontinuidades e controvérsias. Aquilo que pareceu funcionar nos primeiros anos, quando o programa alcançou a redução de 32% no número de homicídios em 2013, voltou a ser um infortúnio para a administração pública e para a população pernambucana. Nos últimos anos, tem sido comum notar a presença frequente do estado nos postos mais altos da violência na realidade brasileira. Em 2021, Pernambuco foi o terceiro estado mais violento do país e no primeiro trimestre de 2022, registrou 10 mortes para cada 100 mil habitantes, sendo o estado com a maior taxa de crimes contra a vida no Brasil (Monitor da Violência, 2022). Tais índices puseram novamente o tema da Segurança Pública no centro do debate político das campanhas eleitorais de 2022, no qual os candidatos ao governo do estado criticaram veementemente a atuação e os resultados alcançados pelo Pacto Pela Vida³.

Foi a partir dessa conjuntura violenta da realidade pernambucana, marcada por “falhas”⁴ e excessos⁵ operacionais evidenciados na atividade policial, e diante das inquietações com a reatualização do discurso conservador na Segurança Pública brasileira que se colocou a seguinte questão norteadora da pesquisa: *as estratégias e os mecanismos operacionalizados pelo Pacto Pela Vida foram pertinentes para reduzir a violência na particularidade Pernambucana?*

Destarte, o presente estudo tem como objetivo central *analisar a pertinência das estratégias e dos mecanismos utilizados pelo Pacto Pela Vida para reduzir a violência no estado de Pernambuco no período de 2007 a 2022*. Para isso, tem-se como objetivos específicos: 1) caracterizar a Política de Segurança Pública na particularidade brasileira e suas

³As falas dos candidatos podem ser vistas nos links a seguir: 1) Jones Manoel (PCB): <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2022/06/15023066-sabatina-uol-jones-manoel-afirma-que-o-programa-pacto-pela-vida-esta-falido.html>. 2) Anderson Ferreira (PL), Miguel Coelho (UB) e Raquel Lyra (PSDB): <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2022/04/14995549-seguranca-publica-entra-na-pauta-dos-pre-candidatos-de-c-entro-direita-ao-governo-de-pernambuco.html>.

⁴“Em Porto de Galinhas, uma menina de 6 anos que brincava no terraço da casa da avó morreu após ser baleada, nesta quarta (30/03/22), durante uma troca de tiros entre policiais do Batalhão de Operações Especiais (Bope) e suspeitos de tráfico de drogas.” (G1/PE, 2022, s.p.). Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/03/30/menina-de-6-anos-que-brincava-no-terraço-de-casa-mor-re-em-tiroteio-entre-bope-e-suspeitos-de-traffic-em-porto-de-galinhas.ghtml>.

⁵Em Recife, apesar de pacífico, o primeiro ato nacional Fora Bolsonaro, realizado no dia 29 de maio de 2021, foi duramente reprimido pela Polícia Militar.

especificidades no estado de Pernambuco; 2) reconstruir a trajetória do programa Pacto Pela Vida em Pernambuco, ordenado a partir de 2007; 3) apreender a concepção da categoria violência presente no Pacto Pela Vida; 4) identificar as estratégias e os mecanismos de enfrentamento a violência promovidos pelo Pacto Pela Vida.

1.1 Razões que motivaram o estudo sobre o Pacto Pela Vida

As aproximações com o programa e a temática em foco remontam à trajetória da graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco e às atividades de iniciação científica promovidas pelo Núcleo ARCUS, coordenado pela professora Ana Arcoverde. Os estudos promovidos no âmbito do referido núcleo tratavam da avaliação de políticas públicas no estado de Pernambuco, sendo um de seus desdobramentos a análise do Programa Vida Nova - Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Rua, instituído em 2013. Tal programa traduzia-se como uma estratégia transversal ao Pacto Pela Vida e era voltado para o acolhimento às pessoas em situação de rua no estado. Com o desenvolvimento da pesquisa e a realização de entrevistas junto aos usuários do Vida Nova, foi possível assimilar que as populações mais vulneráveis eram alvos constantes da atividade policial e do controle social⁶ do Estado operado a partir das ações promovidas pelo Pacto Pela Vida.

As reflexões que daí surgiram inspiraram a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso que, por meio da análise do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP/PE) de 2007 e das principais categorias que balizaram a estrutura do PPV, possibilitaram a apreensão das principais orientações que subsidiaram a formulação do programa, dentre as quais se pode citar a influência da doutrina estadunidense denominada de “Tolerância Zero”⁷.

Em seguida, o exercício profissional como Assistente Social atuando no contexto da Política de Assistência Social do Recife - no âmbito da Proteção Social Básica e, mais especificamente, no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) Ibura de Baixo - imprimiu nova compreensão acerca do impacto da violência e da presença do policiamento ostensivo para os territórios pauperizados. Isso porque era frequente a vivência de situações relacionadas às consequências da criminalidade e aos relatos dos usuários acerca de abordagens constantes da polícia em sua rotina diária.

⁶Um controle da organização de classe do capital sobre o processo de produção (Luxemburgo, 1999).

⁷Baseada na teoria das janelas quebradas, que tinham por objetivo promover a repressão inflexível a crimes considerados de menor porte. Mais informações serão apresentadas no primeiro capítulo deste estudo.

Coexistente a esse processo, a participação no seminário “Segurança Pública, Democracia e Cidadania: novos desafios, velhos problemas” organizado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) em janeiro de 2023, foi um grande ponto de partida para o estudo das estratégias do PPV. Uma das mesas promovidas pelo evento contou com a participação do Tenente-Coronel Jonas Moreno, à época coordenador da Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE) da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, que proferiu a palestra intitulada “dados para inteligência: experiências de uso de dados pelo poder público”⁸.

Neste painel foram abordadas as possibilidades de organizar a intervenção policial pautando-se na análise de dados estatísticos e o tratamento dos mesmos no âmbito da GACE. Já próximo ao final do painel, o palestrante referiu que, com a análise compilada dos dados referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e aos Crimes Contra o Patrimônio (CVP) ocorridos no estado entre janeiro de 2017 e outubro de 2022, era possível inferir que a apreensão de um celular implicava na redução de 1,6 CVLI. Para tanto, fazia-se necessário investir em abordagens preventivas, com o intuito de fortalecer proativamente as ações repressivas, ou seja, antes de o crime ocorrer. A fala, bastante contestada pelo público presente - que contou inclusive com a presença de um dos formuladores do Pacto Pela Vida, José Luiz Ratton - ensejou a reflexão em torno das estratégias e mecanismos utilizados pelo programa e a sua pertinência para a redução da violência, tema desdobrado na presente dissertação.

Assim, dado o prestígio nacional⁹ e internacional¹⁰ do Pacto Pela Vida, a reflexão crítica ao modelo de intervenção estatal utilizado no cenário pernambucano - base do presente estudo - poderá fomentar o debate em torno dos recentes direcionamentos gestados na Segurança Pública brasileira, questionando a atuação do Estado e o modus operandi com que a atividade policial vem enfrentando a violência presente no país. Além disso, a análise em torno das estratégias e mecanismos de combate à violência utilizadas pelo programa possibilita a disputa de narrativas intervencionistas, contribuindo para a reflexão de novas alternativas para a Segurança Pública em Pernambuco.

⁸<https://www.sds.pe.gov.br/noticias/11662-sds-marca-presenca-em-seminario-sobre-seguranca-publica-democracia-e-cidadania>.

⁹O Projeto Em Frente Brasil (2019), projeto piloto de enfrentamento à violência do Governo Federal, utiliza o Pacto Pela Vida como modelo de suas ações. Disponível em: <https://www.amupe.org/2019/paulo-camara-nosso-modelo-de-seguranca-vai-ajudar-o-brasil-no-combate-a-violencia/>.

¹⁰Em 2013 e 2014 o programa foi premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), respectivamente. Disponível em: 1) <https://psb40.org.br/noticias/no-6-aniversario-pacto-pela-vida-ganha-premio-da-onu-e-integra-mais-oito-novas-coes/> 2) <https://www.psb40.org.br/noticias/pernambuco-pacto-pela-vida-recebe-mais-um-premio-internacional/>

Somado a tais contribuições, faz-se fundamental refletir sobre as expressões da própria realidade objetiva que, marcada pela barbárie das tendências do capitalismo contemporâneo e pela moralização da vida humana, forja as contradições propiciadoras das expressões da Questão Social e a tratam sob o manto do substrato conservador e autoritário.

Nesse cenário, sobressaem políticas de Segurança Pública orientadas pelo viés policial-punitivo que legitimam práticas de dominação de classe pautadas pela repressão à pobreza, manifestações racistas e à seletividade na justiça - práticas que atravessam todas as instâncias da vida social (Júnior, 2019). Em todos esses casos, “existe a consciência de que a cultura é tolerante diante dos excessos, os arbítrios se protegem mutuamente, os agentes buscam lucrar com os desvios e os que não fazem o jogo são perseguidos, isolados ou punidos” (Marcondes Filho, 2001, p. 21).

Toda essa conjuntura, fomentada por um poderoso aparato ideológico, torna-se suscetível à reprodução do ódio e do medo social, escancarando a naturalização da barbárie e a súplica por intervenções militarizadas, de modo que a população passa não apenas a assistir à consagração de tais práticas, mas também a absorver positivamente a reprodução e a implantação de tais métodos (Sierra; Freire, 2021).

Nos últimos anos, o Serviço Social tem concentrado cada vez mais seus esforços em discutir a problemática da violência e o avanço do conservadorismo nas políticas de Segurança Pública. Tal questão se deve, sobretudo, ao fato de que as adversidades circunscritas no campo da violência dialogam diretamente com o objeto da profissão, pois são expressões da contradição inerente entre capital e trabalho no modo de produção capitalista. Outrossim, tendo em vista que a relação simbiótica entre violência e Segurança Pública afeta com mais profundidade a classe trabalhadora - especialmente a população negra e pobre -, era imperativo apreender as questões que atravessam a vida dos usuários que acessam os serviços públicos e são atendidos pelos Assistentes Sociais nos mais diversos espaços sócio-ocupacionais.

Diante da disseminação da repressão, do autoritarismo e da contradição entre garantia e violação dos direitos humanos, fazia-se imprescindível o posicionamento crítico em torno das intervenções na Política de Segurança Pública, em diálogo com o projeto ético-político do Serviço Social e tendo como pilar a defesa intransigente dos direitos humanos. Afinal, no contexto de retrocesso, a Segurança Pública torna-se pauta substancial para vida dos trabalhadores, sendo necessário disputar suas intervenções, não pelo viés da repressão ou de defesa do patrimônio, mas sim pela proteção à vida (CFESS/CRESS, 2018).

1.2 Questões metodológicas

Sublinha-se que esta pesquisa foi conduzida por um estudo de natureza exploratória e abordagem qualitativa, tendo no materialismo histórico-dialético seu referencial teórico-metodológico. A escolha por tal método se deu, sobretudo, pois a análise em torno das estratégias e dos mecanismos de enfrentamento à violência exigia a superação da realidade aparente, investigando a essência e considerando as múltiplas determinações que incidiam sobre o problema posto. Para isso, era necessário ir além do objeto em seu curso isolado, atentando-se às mediações necessárias para circunscrevê-lo sob a égide da totalidade social. Levando em conta que a compreensão mais correta e verdadeira do objeto se dá quanto mais fiel o sujeito for ao mesmo (Netto, 2011), foi impreterível a realização de aproximações sucessivas à realidade, buscando identificar as contradições e os conflitos materiais que o atravessavam (Engels, 2010).

Ressalta-se que a opção pelo estudo a partir da análise na realidade pernambucana se justifica por três razões: I) por ser o espaço privilegiado de vivência e observação da referida pesquisadora, II) pela permanência do estado nos postos mais altos das taxas de violência no país e III) pelo prestígio que o Pacto Pela Vida gozava enquanto Política de Segurança Pública, nacional e internacionalmente.

A delimitação temporal proposta (2007 a 2022) compreende o intervalo de tempo que marcou o movimento inicial de aprovação e implementação do Pacto Pela Vida (2007) até o momento de seu encerramento, considerando a mudança no governo do estado, agora sob a direção de Raquel Teixeira Lyra Lucena (PSDB), e a construção de uma nova Política de Segurança Pública para Pernambuco, a partir do programa “Juntos Pela Segurança”. Outrossim, era válido entender se os altos índices de violência apresentados ao longo dos últimos anos estavam relacionados, ou não, com as estratégias e os mecanismos de enfrentamento à violência estabelecidos pelo programa¹¹. Ressalta-se que esse íterim compreendeu o período da gestão do Partido Socialista Brasileiro no governo de Pernambuco, primeiramente, na figura de Eduardo Henrique Accioly Campos (2007-2014) e, posteriormente, na do governador Paulo Henrique Saraiva Câmara (2015-2022).

Destaca-se que a dissertação encontra-se subdividida em cinco capítulos e as considerações finais, dos quais o primeiro é dedicado à presente introdução. O segundo capítulo apresenta uma revisão bibliográfica em torno da categoria violência, pautando as

¹¹ Isso porque a depender das ações propostas por uma política pública, os resultados (e as implicações da escolha) podem aparecer a curto, médio ou longo prazo.

principais correntes teóricas que a analisam, que percorrem desde a perspectiva mais racional e a cultural, até aquela vinculada ao âmbito da criminologia. Nesse escopo, foi tratada com especial atenção a teoria da violência a partir do materialismo histórico-dialético que, balizando os aspectos metodológicos do referido trabalho, compreende sua mediação com as relações sociais de produção e reprodução que são gestadas no modo de produção capitalista (Marx; Engels, 1999; Ianni, 2002; Silva, 2009). Ainda neste capítulo, abordam-se as reflexões da expressão social da violência na particularidade da formação social brasileira, reconstruindo o lastro de sua constituição na realidade do país e remontando à trajetória histórica pela qual a Segurança Pública foi formulada para respondê-la, perpassando desde a invasão europeia até a contemporaneidade.

O terceiro capítulo concentra seus esforços em discutir as questões em torno da especificidade do estado de Pernambuco, apontando a categoria da “Questão Regional” à luz de Francisco de Oliveira (1977) como fundamental para apreender a herança histórica, social e econômica que alicerçam as bases sobre a qual o estado foi constituído. Sumariamente, foram pautados os aspectos referentes ao mosaico político pernambucano, apontando a influência da família Campos/Arraes nos processos mais recentes da realidade estatal, bem como o legado econômico e os determinantes sociais que se manifestaram no contexto dos anos de 2007 a 2022. A análise desses três elementos, ou seja, político, econômico e social, são imperativos também para uma compreensão mais ampla da conjuntura pernambucana que envolveu a formulação, implementação e execução do Pacto Pela Vida, considerando que a política de Segurança Pública se encontra inserida nesta realidade.

O quarto capítulo buscou tratar do contexto de insegurança social e violência que demandaram a emergência do Programa Pacto Pela Vida e o processo de sua construção em Pernambuco. Outrossim, foi realizado todo o detalhamento que envolve o programa, apresentando os eixos que balizaram seu escopo e o conjunto de projetos que foram condensados no Plano Estadual de Segurança Pública.

O quinto e último capítulo do presente estudo trata efetivamente da apresentação das *estratégias e dos mecanismos* utilizados pelo programa ao longo dos dezesseis anos de sua existência. Para tanto, foi necessário analisar criticamente o Plano Estadual de Segurança Pública e outras 33 legislações concernentes ao programa presentes na plataforma da Assembleia Legislativa de Pernambuco, conforme o Anexo I. A reconstrução da trajetória do programa mediante a análise do plano e as referidas legislações permitiu a compilação das estratégias e mecanismos utilizados pelo PPV ao longo dos quatro governos do Partido Socialista Brasileiro em Pernambuco, primeiro na gestão de Eduardo Henrique Accioly

Campos e depois com a gestão de Paulo Câmara. A apresentação dos dados analisados em quadriênios que representam as gestões mencionadas possibilitou a apreensão dos processos de implementação do programa em Pernambuco, bem como as repercussões que recaíam sobre o PPV na medida em que a realidade apresentava novas demandas. Ao fim do capítulo foi realizada uma leitura analítica das estratégias e mecanismos que foram promovidos pelo programa e a sua pertinência para a redução da violência conforme o objetivo proposto.

2. VIOLÊNCIA, ESTADO E FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

2.1 Os desafios em torno da categoria violência

No percurso da trajetória humana, a violência se fez presente nos diferentes processos de formação e constituição das sociedades, ora para sua germinação, ora para o seu declínio. Nas incontáveis narrativas foi resposta efetiva para um conjunto diverso de tensões sociais, econômicas, políticas e culturais. No paradoxo das disputas, foi ferramenta imperativa para a manutenção do poder das classes dominantes e, por vezes, foi algoz da conservação do status quo servindo como estratégia providencial para transformações radicais no seio social.

Nas sociedades pré-históricas, a aplicação da violência se originava a partir da necessidade de sobreviver, tanto para defender os territórios conquistados, quanto para a garantia dos recursos naturais fundamentais à vida. Com o desenvolvimento das civilizações e, posteriormente, a formação dos Estados, a violência foi se consolidando como um fenômeno cada vez mais complexo. Isso porque, à luz da metáfora maquiaveliana sobre o leão e a raposa¹², a violência passou a englobar formas de dominação e controle social do Estado, assumindo um caráter organizado e institucionalizado, para além de legítimo, considerando sua “essencialidade” para a preservação da ordem.

Desse modo, não é um equívoco referenciar que, na medida em que a sociedade se transforma, transforma-se consigo a apreensão e o sentido do que é violência.

Apesar de ser partícipe do processo humano desde o momento de sua constituição, conceituar a categoria “violência” se apresenta como um desafio significativo até os dias de hoje, especialmente por se tratar de um conceito inserido num movimento de construção e

¹² “Sendo obrigado a agir como um animal, deve o príncipe valer-se das qualidades da raposa e do leão, pois o leão não sabe se defender das armadilhas, e a raposa não consegue defender-se dos lobos. É preciso, portanto, ser raposa para conhecer as armadilhas e leão para afugentar os lobos.”

reconstrução permanente. É exatamente por este motivo que a noção em torno desta categoria não se caracteriza por uma rigidez teórica. Ao contrário, ao longo dos anos, sua apreensão perpassou por inúmeras correntes teórico-metodológicas, por vezes opostas, por vezes equivalentes, o que resultou num arcabouço teórico extenso com mutações conceituais contundentes.

De forma irrefutável, a categoria em pauta é conceitualmente polissêmica (Misse, 2016), percorrendo as diferentes análises filosóficas e sociológicas dos clássicos Aristóteles, Platão, Hobbes, Rousseau, Marx e tantos outros. A princípio, o termo “violência” encontra suas raízes no latim, *violentia*, estando associado à palavra *vis* que expressa noções de força ou superioridade física imposta por um indivíduo sobre outro.

Contudo, embora o recurso etimológico possa parecer uma estratégia eficaz para iniciar os estudos de uma categoria teórica, realizar este movimento para a questão da violência pode resultar numa compreensão obsoleta ou até mesmo anacrônica. Isso porque o sentido antigo dado à palavra não é capaz de comunicar a trajetória de complexificação pela qual a categoria atravessou ao longo dos séculos, sobretudo, considerando a maximização do sentido negativo que a violência tem encontrado na atualidade em comparação a outros momentos históricos (Misse, 2016). Para isso, basta contrastar, por exemplo, os códigos penais dos séculos passados com os atuais para constatar que, hoje, há muito mais especificações do que é ou não violência. Assim, “o sentido da palavra não só não deve ser encontrado antes da modernidade como se acha, na verdade, ainda em plena construção” (Misse, 2016, p. 45).

De modo geral, o entendimento comum em torno do que é considerado violência está relacionado à concepção de agressão, principalmente física, exercida com o uso da força, resultando em complicações graves e, até mesmo, à morte. No âmbito jurídico, “violência” implica constrangimento físico e/ou moral praticado sobre alguém com a finalidade de vencer a resistência de quem a sofre.

Destarte, não é raro encontrar tipologias e classificações diversas para caracterizar minuciosamente as concepções em torno do conceito em questão, por essa razão, foram formuladas as noções de violência que buscam abranger as ações individuais, tais como as subdivisões: física; psicológica; moral; patrimonial; sexual; ou até mesmo aquelas que buscaram dar conta dos fenômenos ao seu redor, a saber: urbana; criminal; armada; simbólica etc.

Os principais avanços teóricos em torno do conceito foram conquistados, principalmente, no momento em que a compreensão da violência como um fenômeno

puramente associado à natureza individual humana ou como uma ação isolada da realidade social foi superada. Tal percepção se encontrava fortemente influenciada pelo disposto na teoria hobbesiana ao elencar que o “homem é o lobo do homem” e, este, detém tendências naturais para práticas violentas.

Efetivamente, a violência é um fenômeno que precisa ser apreendido a partir da sua relação com a sociedade, enquanto produto das condições políticas, culturais, sociais e econômicas às quais está associada. Isso porque,

A violência não é uma, é múltipla. No seu sentido material, o termo parece neutro, mas quem analisa os eventos violentos descobre que eles se referem a conflitos de autoridade, a lutas pelo poder e a vontade de domínio, de posse e de aniquilamento do outro ou de seus bens. Suas manifestações são aprovadas ou desaprovadas, lícitas ou ilícitas segundo normas sociais mantidas por usos e costumes ou por aparatos legais da sociedade (Minayo, 2006, p. 13).

Desse modo, ainda que o senso comum entenda o conceito em pauta como uma manifestação individual, geralmente caracterizada pelo adjetivo “violento (a)”, a violência sob uma perspectiva ontológica, é, na verdade, indissociável da condição humana (Domenach, 1981). Justamente, por este motivo, não se traduz apenas como um fenômeno materializado pelo “outro”, alheio às circunstâncias ordenadas na produção e reprodução das relações sociais, mas sim sendo influenciada tanto por aspectos do campo objetivo, quanto do subjetivo. É diante desse imbróglio posto sob o conceito que um dos principais estudiosos da categoria em tela, descreve sua inquietude e os paradoxos em torno do tema, ao se questionar se

A violência rompe com a ordem social ou a violência é constitutiva da ordem social? A violência é um problema social ou a violência é uma solução padronizada para os problemas sociais? A violência é uma forma puramente destrutiva da socialidade ou a violência é uma forma positiva de socialidade que faz as pessoas se unirem? Violência é uma forma de lidar com a contingência ou a violência é uma forma importante e fonte de contingência? Violência rompe com as normas ou a violência reforça as normas? Violência é uma situação visível ou a violência é um processo oculto? A violência do Estado é reativa em relação à violência ilegítima ou a violência do Estado é ativa em distinguir violência legítima e ilegítima? Violência é um processo social significativo, cujo sentido é posto em um referente externo ou a violência é um processo social caracterizado, exclusivamente, pela autorreferência? A violência repele ou a violência atrai? A violência é um meio para um fim ou é um fim em si mesmo? (Schinkel, 2010, p. 15)

Ao longo do último século e meio, o arcabouço da teoria social da violência percorreu, sobretudo, três diferentes correntes, conforme abordado por Minayo (2006) e Misse (2016). A primeira delas, considera que a violência pode atuar como um elemento vital para a transformação da sociedade burguesa e o florescimento de uma nova organização social,

sendo estratégia inevitável numa sociedade marcada pela questão da escassez (Sartre, 1961). Nessa esteira, ao refletir que o marcador da colonização enquanto processo “civilizatório” era na verdade a universalização da violência sobre o povo explorado, Fanon (1961) reforça que somente por intermédio de um movimento de contra-violência é que os colonizados conquistaram sua libertação, pois

Não se desorganiza uma sociedade, por mais primitiva que seja, com tal programa, se não se estiver decidido, desde o princípio, desde a formulação do próprio programa, a vencer todos os obstáculos que se encontrem no caminho. O colonizado que pensa realizar esse programa, toma-se no seu motor, está disposto a todo o momento para a violência. Desde o seu nascimento, ele sabe que esse mundo estreito, cheio de interdições, apenas pode ser remido pela violência absoluta (Fanon, 1961, s.p.).

Sob uma perspectiva mais racional, a segunda corrente assimila a violência a partir de sua natureza instrumental, reforçando que como todos os meios “está sempre à procura de orientação e de justificativas pelo fim que busca” (Arendt, 1994, p. 28), sendo um importante aparato para destruir ou contrapor o poder, apesar de ser incapaz de criá-lo.

Nessa linha, Max Weber fez da violência a categoria central na sua concepção de Estado Moderno, ao destacar que “Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. O direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite” (Weber, 1982, p. 98). A violência estaria, portanto, conjugada à dinâmica do poder e da dominação, sob o aspecto intransferível da legitimidade política. Nesse caso, “é preciso que a violência fique contida no Estado e que o ethos guerreiro fique reservado, exclusivamente, às forças armadas” (Misse, 2016, p. 51).

A terceira corrente buscou vincular a questão da violência às temáticas referentes à cultura, ao processo civilizatório, às relações sociais e à natureza humana. Elias (1993) percebeu a violência, e sua reprodução, como contraponto do processo civilizatório. Influenciado pelas premissas weberianas, o autor aponta que, enquanto processo, a civilização faz uso da violência “legítima” aplicada pelo Estado para controlar a violência “ilegítima” perpetrada pelos homens. Freud (1980) recorreu ao estudo da natureza humana para indicar que a violência surge como signo do instinto e das pulsões substancialmente humanas. Em outras palavras, a violência é peça fundamental no processo de construção de sua própria identidade. Nesse sentido, “existem essencialmente duas classes diferentes de instintos: os instintos sexuais, compreendidos no mais amplo sentido – Eros, se preferirem esse nome – e os instintos agressivos, cuja finalidade é a destruição” (Freud, 1976, v. 22, p. 105).

A figura de Foucault surge como principal colaborador na formulação da corrente em questão. Fortemente utilizado nos estudos brasileiros acerca da violência, sobretudo, a partir da década de 1980 no âmbito das Ciências Sociais, o autor tratou da temática da violência como um fenômeno complexo e multifacetado, impossível de ser reduzido à ação puramente física. Em sua obra “Vigiar e Punir” (1987), a violência se encontra inserida no contexto das relações de poder e das estruturas sociais. Esse poder não se resume à reprodução da violência em si, mas é capaz de engendrar efeitos diversos sobre os indivíduos, seja pela ferramenta do controle, da vigilância ou da punição. Já a violência se origina a partir de diferentes vertentes, tanto como resultado das relações de poder ou enquanto resposta à dominação, mas também como ferramenta de resistência política ou até mesmo como instrumento coercitivo dos governos.

Nos últimos anos, têm ganhado força as teorias que objetivaram construir respostas propositivas para a incidência da violência, especialmente, a partir da demanda crescente dos Estados em sufocar a reprodução de tal fenômeno. De modo geral, essas teorias vincularam o tema da violência à questão da criminalidade, sobretudo, a construção da chamada “delinquência” e do comportamento criminoso em si. Analisar essas formulações, ainda que brevemente, constitui um movimento necessário para o estudo em questão. Isso porque, boa parte das políticas de Segurança Pública em vigência na atualidade e até mesmo a orientação dos profissionais atuantes nesta política encontra-se pautada por esses pressupostos, seja no campo teórico e/ou no campo metodológico. Dentre as incontáveis teorias propostas, o presente estudo buscou elucidar as principais, a saber: a biológica; a associação diferencial; a escolha racional; o controle social e as “janelas quebradas”, conforme apresentado a seguir.

O primeiro esforço em produzir uma teoria do crime surgiu ainda no século XIX à luz da corrente positivista, manifestando que as causas gerais do comportamento criminoso se encontravam associadas aos aspectos biológicos dos indivíduos. A Escola Lombrosiana, em alusão ao psiquiatra italiano Cesare Lombroso, pautava sua teoria evolucionista na afirmativa que os criminosos “eram indivíduos que reproduziam física e mentalmente características primitivas do homem” (Nóbrega Júnior, 2014, p. 70). Apesar de ter sido abandonada no pós Segunda-Guerra, face à sua perspectiva marcadamente racista, essa teoria influencia até hoje os discursos de policiais e delegados, ao demarcarem o potencial criminoso de um indivíduo segundo seus arquétipos e sua posição social, especialmente, a população preta e pobre (Kant de Lima, 1995).

A teoria da associação diferencial relaciona negativamente o cometimento de crimes à ausência de coesão social. Se uma sociedade é capaz de construir sua organização com base

nos valores da lei, o crime é eliminado. Em contrapartida, na inexistência de tal organização, o crime tende a ser perpetuado (Sutherland, 1939). Nessa circunstância, o comportamento humano é moldado pelas experiências vivenciadas no cotidiano, a partir dos processos de socialização. Assim, da mesma forma pela qual os valores positivos podem ser apreendidos, podem ser apreendidos também o comportamento criminoso, de modo que estes passam a ser hábitos adquiridos no seio social e não natos, como postulado pela linha lombrosiana.

A teoria econômica da escolha racional, formulada por Becker (1968), tratou de elucidar o comportamento criminoso a partir de uma escolha consciente/racional do indivíduo, na medida em que são avaliados os custos da prática criminosa (probabilidades de punição/detenção) e seus benefícios frente às oportunidades oferecidas pelo mercado formal, por exemplo.

A teoria do Controle Social (Agnew, 1992) destacou a solidariedade social como propulsor do comportamento não delituoso, de modo que “quanto maior o envolvimento do cidadão no sistema social, quanto maiores forem os seus elos com a sociedade e maiores os graus de concordância com os valores e normas vigentes, menores seriam as chances de esse ator se tornar um criminoso” (Cerqueira; Lobão, 2004, p. 242).

Por fim, a teoria das janelas quebradas/tolerância zero (Wilson; Kelling, 1982) assume que a desordem social e a tolerância a pequenos delitos abrem margem para a promoção de crimes considerados mais graves. A metáfora das “janelas quebradas” alude que os espaços públicos dominados por determinadas incivildades, tais como: pichações, depredação, etc., geram a percepção de que há uma ausência da autoridade estatal ou negligência com a ordem pública, engendrando, conseqüentemente, a noção de que é possível realizar crimes maiores com a certeza da impunidade. Nessa compreensão, o aumento da violência se daria também em face da mudança da atuação policial ao focar suas ações no âmbito repressivo, sendo que é papel da atividade policial prevenir a criminalidade (Wilson, Kelling, 1982). Dessa forma, somente a repressão inflexível a crimes considerados de menor porte poderia arrefecer a noção de ausência da autoridade estatal.

A partir do exposto, é possível observar que a categoria violência se caracteriza por um conjunto diverso de conceituações que atravessam raízes explicativas divergentes. Afinal, embora possa ser considerada uma questão universal na história, a violência assumiu, e assume, diferentes roupagens e especificidades que variam de acordo com a sua temporalidade, espacialidade e a correlação de forças presentes em cada contexto sócio-histórico. Diante do desafio posto a questão, é importante destacar a perspectiva conceitual que orienta o presente estudo. Trabalho que será apresentado no tópico a seguir.

2.2 A expressão social violência no modo de produção capitalista e o papel do Estado

Considerando seu caráter multifacetado e o fato de se tratar de um tema vital à manutenção da condição humana que percorre o conjunto da sociedade, o fenômeno da violência tem na própria definição do seu significado e sentido a personificação das disputas teóricas. Isso porque, “o modo pelo qual se lida com os problemas conceituais que envolvem a violência definirá o rumo que a teoria irá percorrer” (Misse, 2016, p. 54). Dessa forma, faz-se fundamental sublinhar que o presente estudo encontra a apreensão da categoria violência a partir da sua vinculação com o conjunto da totalidade social, concebendo sua inserção no modo de produção capitalista.

Remontando a máxima de que “a história de toda sociedade é a história da luta de classes” (Marx; Engels, 2012, s.p.), depreende-se a funcionalidade da violência na trajetória da vida humana, na medida em que é elementar na construção e transformação das estruturas, dando sentido à vida social (Bernaski; Sochodolak, 2018).

O capitalismo, longe de efetivar o trabalho em sua perspectiva ontológica, funda-se a partir da exploração do trabalhador, na medida em que este, buscando garantir seus meios de vida, é coagido a vender a si mesmo, sua força de trabalho e, portanto, sua humanidade, ao detentor dos meios de produção em troca de um salário. Nesse processo cada vez mais dinâmico,

O trabalhador se torna tão mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz só mercadorias; produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na proporção em que produz mercadorias em geral (Marx, 1989b, p. 148).

Dessa forma, todo o processo de degradação e exploração imposto ao trabalhador, advindas desta lógica de acumulação, é, na verdade, expressões de uma violência que se encontra engendrada na essência desse modo de produção, na medida em que este ataca o homem na sua condição de ser social.

É na contradição inerente entre capital e trabalho que a violência surge como uma expressão da desigualdade presente na sociedade capitalista, sendo portanto, manifestação da Questão Social, pois a “produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais

amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto, 1998, p. 27).

Nessa esteira, a violência é, assim, um fenômeno material integrado às relações sociais de produção e reprodução gestadas na sociabilidade burguesa (Silva, 2009), que se encontra profundamente marcada pelas “relações, processos e estruturas de dominação política, e apropriação econômica próprios do capitalismo, visto como modo de produção e processo civilizatório” (Ianni, 2002, p. 10).

Os processos violentos encontram seus ecos em toda estrutura social, econômica e política, permeando as mais diversas camadas que compõem a sociedade sob o signo de um conjunto abrangente de manifestações (Minayo, 2006). A violência estrutural do capital trata-se

Do uso da força, não necessariamente física (ainda que não se abdique dela quando necessário), capaz de impor simultaneamente regras, valores e propostas, quase sempre consideradas naturais, normais e necessárias, que fazem parte da essência da ordem burguesa, ou seja, formam sua natureza. A violência estrutural se materializa envolvendo, ao mesmo tempo, a base econômica por onde se organiza o modelo societário (a estrutura) e sua sustentação ideológica (a superestrutura) (Silva, 2008, p. 03).

Ainda que não seja o criador da violência em si, pois esta é anterior ao referido sistema, o capitalismo oferece, no mínimo, “o terreno sócio-histórico e as condições objetivas para a materialização de todo e qualquer processo violento” (Silva, 2009, p. 36). Nesse processo, a violência é concebida como toda e qualquer redução do ser (Schinkel, 2010), na medida em que é uma “ação capaz de restringir as potencialidades do outro no horizonte ontológico, quando o outro é reduzido a um estado de insegurança (física, psicológica, alimentar, patrimonial, familiar, entre outras), medo, inquietude, privação, indignidade, desumanização etc” (Feitosa, 2023, p. 132). Ou seja, trata-se de

Um evento heurístico de excepcional significação. Revela o visível e o invisível, o objetivo e o subjetivo, no que se refere ao social, econômico, político e cultural, compreendendo o individual e o coletivo, a biografia e a história. Desdobra-se pervasivamente pelos poros da sociedade e do indivíduo. É um evento heurístico de excepcional significação, porque modifica as suas formas e técnicas, razões e convicções de conformidade com as configurações e os movimentos da sociedade em escala nacional e mundial. Explicita nexos insondáveis da subjetividade de agentes e vítimas, em suas ilusões e obsessões, ao mesmo tempo que explicita modalidades inimagináveis e verdadeiros paroxismos de processos e estruturas de dominação e subordinação. Revela a alucinação escondida na alienação de indivíduos e coletividades. Nasce como técnica de poder, exercita-se também como modo de preservar, ampliar ou conquistar a propriedade, adquire desdobramentos psicológicos surpreendentes no que se refere aos agentes e às vítimas. Entra como elemento importante da cultura política com a qual se ordenam, modificam ou transformam as relações entre os donos do poder e os setores sociais subalternos, os governantes e a população, as elites e as massas.

Sob vários aspectos, os atos de violência revelam aspectos recônditos, insuspeitados e fundamentais de como se formam e transformam os jogos das forças sociais, as tramas das formas de sociabilidade, levando indivíduos e coletividades como em um vendaval em fúria (Ianni, 2002, p. 8-9).

O principal motor instrumentalizador para a reprodução da violência no modo de produção capitalista é o Estado. O antagonismo e o conflito próprio das classes sociais fundamentais desse sistema: a saber, a burguesia - detentora da propriedade privada dos meios de produção -, e o proletariado - classe que vende a sua força de trabalho em troca de um salário -, são mediados pelo Estado que se materializa a partir das contradições presentes nesta sociedade (Marx; Engels, 1999).

Ao contrário da perspectiva hegeliana que assimila o Estado como o momento de superação dos interesses particulares visando uma vontade comum, o Estado na apreensão marxiana nada mais é do que “a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (Marx; Engels, 1999, p. 98).

Funcionando como instrumento a serviço dos interesses das classes dominantes, ou como o próprio Marx denomina de “comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (Marx; Engels 1998, p. 12), o Estado atua na perpetuação da dominação e da exploração da classe dominante sobre o proletariado no sistema de produção capitalista, como afirmam Montanõ e Duriguetto (2011, p. 36):

Longe de ser o momento de universalização, o Estado para Marx e Engels emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações sociais de produção. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção e ao ter o controle sobre o trabalho no processo de produção, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que passa a expressar os seus interesses, em normas e leis.

Orientado pelos interesses da classe dominante, o Estado necessita tanto de instrumentos político-ideológicos para conquistar a adesão das classes subalternas ao projeto burguês e camuflar o antagonismo de classes, como também de aparatos coercitivos, a partir do uso legítimo da força, para manter seus privilégios e garantir a ordem social em momentos de instabilidade (Gramsci, 2017).

Nesse cenário, a violência se torna legitimada e institucionalizada, a serviço da classe dominante e “ao lado do capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social, mercado e planejamento, a violência institucionalizada, o Estado como a violência organizada e concentrada da sociedade, revela-se poderosa força produtiva” (Ianni, 2002, p. 26). É

justamente por ser uma força motriz de produção que a violência é, ela mesma, uma propulsora do desenvolvimento econômico no sistema capitalista (Engels, 2002), assumindo diferentes moldes a depender da posição em que determinado país se encontra na divisão internacional do trabalho.

Por esta razão, ainda que se trate de um fenômeno material universal sob a égide do capital, a violência se particulariza de acordo com as condições sócio-históricas e se expressa de forma singular em cada realidade (Silva, 2009; Bernaski; Sochodolak, 2018). Desse modo, faz-se fundamental caracterizá-la a partir da realidade brasileira, analisando criticamente o processo da formação sócio-histórica do país na tentativa de encontrar o alicerce da violência nesse contexto, para então apreender a conformação e intervenção das forças de segurança em seu movimento histórico.

2.3 O lastro da violência e o sentido da colonização na formação social brasileira

O lugar que a violência ocupa na realidade brasileira e a forma pela qual seus flagelos são enfrentados pela Segurança Pública no país estão historicamente determinados e impregnados de vários passados (Ianni, 1992). É olhando para a formação social brasileira que o “sentido”¹³ dessa tradição pode ser encontrado, ou seja, a base e as particularidades da manifestação da violência no país e a forma pela qual a Segurança Pública busca enfrentá-la.

Integrada ao objetivo comercial mais amplo dos países europeus, sobretudo, à disputa concorrencial pelo comércio marítimo e sua significação política naquele momento histórico, a colonização na América Latina não foi de fato um movimento previsto pelos desbravadores ibéricos. Tal aspecto reflete sobre o “relativo desprezo por esses territórios primitivos e vazios que conformam a América” (Prado Júnior, 2012, p. 15), dando o tom, logo de início, ao nível de interesse pelos quais os povos da Europa se instalaram no continente recém “descoberto”. Diferentemente da colonização mais ao norte das Américas, a formação social da América Latina e, em particular, a brasileira, se deu mediante certas especificidades.

A invasão europeia em solo brasileiro, com o consequente genocídio indígena e a escravização da população negra, inaugurou aquilo que Marx (2013) convencionou como violência enquanto “potência econômica” no país. A motivação para colonizar e povoar o Brasil, longe de ser um movimento previsto nos propósitos iniciais portugueses, se deu a partir das circunstâncias impostas à realidade lusitana, sobretudo da imperatividade de

¹³ Entender o que há de fundamental e permanente nesse processo histórico (Prado Júnior, 2011).

instalar-se no novo território para gerenciar a produção das novas atividades comerciais (Prado Júnior, 2011). Os portugueses não se propunham a ser mera mão de obra para a produção em vista, mas sim, gestores desse trabalho, que seria operacionalizado pela mão de obra escravizada, a princípio indígena e, posteriormente, africana. O território brasileiro foi alçado à “empresa do colono branco” com a finalidade de explorar seus recursos naturais em prol do comércio europeu (Prado Júnior, 2012). É esta característica heterônoma (Fernandes, 2020) que determina o verdadeiro sentido da colonização no país, afinal

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isso. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Este início, cujo caráter manter-se-á dominante através dos séculos da formação brasileira, gravar-se-á profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Particularmente na sua estrutura econômica. E prolongar-se-á até nossos dias, em que apenas começamos a livrar-nos deste longo passado colonial. (Prado Júnior, 2012, p. 23).

Soma-se a essa realidade, o fato de que a relação entre as três matrizes étnicas existentes no início da colonização, a saber: indígenas, negros africanos e portugueses, se deu mediante um processo violento, caracterizado pelo apagamento das culturas indígenas e africanas e, principalmente, pela subsunção destes as determinações do trabalho escravizado (Ribeiro, 1995), engendrando um movimento violento de dominação e coisificação social dos povos escravizados (Moura, 2014). Tais povos, radicalmente diferentes entre si, inseridos num contexto pautado pelo sistema escravista e uma economia dependente se estranharam, disputaram e confluíram numa mestiçagem originária com uma “etnia nacional, num povo nação, assentado num território próprio” (Ribeiro, 1995, p. 22). O choque cultural dessa relação foi solucionado pela imposição cultural e política, favorecendo sempre o interesse geral da colônia sobre os povos subalternizados (Ribeiro, 1995; Prado Júnior, 2011), visto que

O aparelho administrativo montado na Colônia tinha dupla finalidade: defender os interesses da Coroa e garantir a segurança dos senhores da insurgência negra escrava, que se mostrava dinâmica e constante nessa fase de modo de produção escravista (escravismo pleno). Se de um lado, esmeravam-se na defesa dos direitos do Rei, da segurança da classe senhorial e na eficiência da máquina administrativa local, de outro, estruturavam-se militarmente para conter os escravos (africanos e também índios) que se recusavam ao trabalho, quer através da fuga individual, quer através de quilombos que se organizavam em toda a Colônia. [...] Toda a máquina ideológica, administrativa e militar estava montada objetivando manter o equilíbrio social e ele somente seria possível se houvesse uma estrutura de contenção capaz de

mantê-la equilibrada. Esse equilíbrio era conseguido através do chamado *controle social* (Moura, 2014, s.p., grifo nosso).

Essa violência não apenas física, mas também moral do colono sobre os colonizados (Fanon, 1961), culminou numa mestiçagem imperativa, caracterizada pelo afastamento social entre colonos brancos, detentores de toda a riqueza, e a massa de trabalhadores escravizados, mão de obra servil, alicerçando o conflito perpetuado na formação social brasileira (Prado Júnior, 2011).

Apesar do contexto substancialmente desfavorável, negros e indígenas escravizados não foram sujeitos passivos do movimento histórico-social. Pelo contrário, protagonizaram movimentos de negação contra a exploração pela qual eram submetidos, organizando-se em quilombos, rebelando-se a opressão dos senhores de engenho e queimando plantações e fazendas (Moura, 1981; Krenak, 2019).

Ao longo dos anos, a tônica do capitalismo dependente brasileiro e sua inserção tardia e subordinada, dada pelo desenvolvimento desigual e combinado, engendraram a escalada interna da desigualdade e segregação social no país, de modo que “as classes ricas e as pobres se separam umas das outras por distâncias sociais e culturais quase tão grandes quanto as que medeiam entre povos distintos” (Ribeiro, 1995, p. 210).

Esse processo formativo social brasileiro estruturou toda a relação histórica entre as classes sociais do país. Mesmo que o modelo econômico tenha perpassado por determinadas transições, as raízes não foram alteradas, de tal forma que, seja qual relação for: colono/escravizado ou patrão/assalariado; a égide valorativa permanece sobre as mesmas bases de subjugação do trabalho, condicionando a “camada senhorial a encarar o povo como mera força de trabalho destinada a desgastar-se no esforço produtivo e sem outros direitos que o de comer enquanto trabalha, para refazer suas energias produtivas, e o de reproduzir-se para repor a mão-de-obra gasta (Ribeiro, 1995, p. 212).

Nesse sentido, é possível afirmar que a violência não é simples coadjuvante na evolução da nação. Pelo contrário, a formação sócio-histórica do Brasil foi e - ainda é - marcadamente engendrada pela instrumentalização da violência e pela repressão, especialmente, para os grupos fora da classe dominante. As raízes do problema em questão encontram seus ecos nas bases sobre a qual o país foi erguido: perpassando desde a herança

colonial até a subsunção ao capital, que conformaram, em cada momento, o conflito entre burguesia e classe trabalhadora¹⁴.

2.4 Reconstruindo a trajetória histórica da Segurança Pública no Brasil

2.4.1 Da invasão europeia ao Império

Apesar de ser pauta recente no ideário brasileiro, a problemática em torno da Segurança Pública está presente na realidade do país desde as suas protoformas. Tal fato se deve, sobretudo, a própria conformação da formação social brasileira dada a partir da ocupação lusitana e construída sob o genocídio indígena e a escravização africana. Esse processo, balizado pela instrumentalização da violência, deu luz a uma nova sociedade, construída sobre estruturas racistas e classistas que reverberam até os dias de hoje.

É ainda na esteira do processo colonial que se encontra a germinação da instituição policial ao ser inaugurada a primeira Guarda Militar que tinha por responsabilidade acompanhar Martim Afonso de Souza, comandante da primeira expedição de colonização no Brasil e fundador do sistema de capitanias hereditárias, em 1532 (Faoro, 1997). Com os poderes investidos pelo rei João III, Martim Afonso de Souza detinha “o poder político de fundar vilas, conceder sesmarias, licenciar artesãos e comerciantes, e o poder econômico de explorar diretamente ou através de intermediários suas terras e até o direito de impor a pena capital” (Ribeiro, 1995, p. 67), sendo um dos pioneiros na produção da cana-de-açúcar e também na escravização da mão de obra dos povos originários.

De característica heterônoma, a economia colonial tinha por objetivo explorar os recursos nativos em prol do comércio europeu a partir do trabalho forçado exercido pelos povos escravizados. Essa “empresa do colono branco”¹⁵ detinha uma noção de ordem pública bastante incipiente, na medida em que todas as suas intervenções dependiam do “jugo” da metrópole portuguesa. Nesse sentido, a própria manutenção da ordem social da colônia dependia, sobretudo, da ação de forças privadas, de modo que

O cidadão comum ou recorria à proteção dos grandes proprietários, ou ficava à mercê do arbítrio dos mais fortes. Mulheres e escravos estavam sob a jurisdição privada dos senhores, não tinham acesso à justiça para se defenderem. Aos escravos

¹⁴A burguesia se apresenta como a classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, e o proletariado se caracteriza por ser a classe que vende a sua força de trabalho em troca de um salário, imprescindível para a sua sobrevivência no capitalismo (Marx; Engels, s.d.).

¹⁵ (Prado Júnior, 2012).

só restava o recurso da fuga e da formação de quilombos. Frequentemente, em vez de conflito entre as autoridades e os grandes proprietários, havia entre eles conluio, dependência mútua. A autoridade máxima nas localidades, por exemplo, era os capitães-mores das milícias. Esses capitães-mores eram de investidura real, mas sua escolha era sempre feita entre os representantes da grande propriedade. *Havia, então, confusão, que era igualmente convivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. [...] A consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis* (Carvalho, 2001, p. 21-22, grifo nosso).

Apesar desse movimento embrionário é principalmente com a chegada da família real ao Brasil em 1808 e o consequente quadro de disputas pelo poder entre a coroa e as lideranças locais, que surge a necessidade de fundar uma estrutura capaz de garantir a manutenção do exercício do poder real sobre todas as esferas sociais. É nesse ínterim que nasce a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil no Rio de Janeiro, primeira instituição policial no país, materializando “a primazia do Estado no monopólio do exercício da atividade policial sobre o território deste que pretendia ser um ‘novo reino’” (Abreu, 2019, p. 35). A partir da herança lusitana, a Intendência reproduziu os ideais e as atribuições da mesma instituição em Portugal, detendo a função de polícia judiciária, zelando pelo abastecimento da capital, investigando crimes e estabelecendo as devidas punições, aproximando-se da concepção weberiana da violência e o seu uso legítimo pelo Estado (Holloway, 1997).

Em 1809, foi criada a primeira Divisão Militar da Guarda Real de Polícia que, subordinada à Intendência, era responsável por capturar os criminosos, sobretudo, os indivíduos escravizados fugidos dos engenhos. Promovendo a repressão das ações de oposição aos princípios postulados pela Corte Real Portuguesa, a Divisão tinha como alvo prioritário todos aqueles que discordavam da permanência da família real no país.

Em 1825, sob a autoria do Intendente Geral de Polícia, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, foi lançado um edital determinando que qualquer pessoa parada por uma ronda após o toque de recolher, deveria ser submetida à interrogação sem o direito de resistir, sob o risco de ser considerado um criminoso. O “toque de Aragão”, como era popularmente conhecido, se traduziu num aparato racista e classista, na medida em que diferenciava as “classes sociais e só era aplicado aos escravos, aos que pudessem ser confundidos com escravos, como as pessoas livres de ascendência africana e, algumas vezes, aos estrangeiros. Os mais abastados e de pele mais clara foram explicitamente isentos” (Chazkel, 2013, p. 35). Tal instrumento se assemelha ao que foi postulado pela Escola Lombrosiana, na medida em que reafirma arquétipos racistas e classistas para dispor quem está predisposto a realizar atividades criminosas.

Até aqui é possível destacar que as motivações para a construção de um aparato policial-militar se relacionam propriamente com a constituição do Estado na realidade brasileira e a necessidade de estruturar uma força pública capaz de garantir a manutenção do poder Real, ainda que para isso fosse crucial reproduzir a violência como técnica de controle do escravo (Fernandes, 2020). Atuando como um “árbitro soberano”¹⁶ sobre a lei, o Estado, embebido pela estrutura escravocrata, tinha por objetivo garantir a permanência das classes em suas posições na estrutura social, sufocando movimentos de insurreição ou de contestação da ordem.

2.4.2 Da República à Ditadura Militar

Os embalos das transformações operadas pela Revolução Industrial no âmbito produtivo e a chegada do modo de produção capitalista refletiram de forma diferenciada ao redor do mundo. Sobretudo nos países da periferia, os padrões de desenvolvimento do capitalismo se deram sob uma lógica desigual e combinada (Trotsky, 1977). Na América Latina, a expansão das economias pré-industriais forjadas pelo capital mundial, se traduziu em reservas da acumulação primitiva do sistema global, de modo a tornar a característica do “subdesenvolvimento” um aspecto intrínseco à formação capitalista (Oliveira, 2003.)

No cenário brasileiro, a inserção no capitalismo mundial se deu de modo subordinado e heterônomo atrelado a um viés dependentista em relação aos países do centro europeu (Fernandes, 2020). A transição para o período Republicano e as crises que se deram à época, condicionaram a modernização brasileira ao controle do Estado nacional pelas “elites nativas”.

Sob a égide do capital, o Estado se apresenta enquanto “a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (Marx; Engels, s.d, s.p.). Calcado nos interesses da classe dominante, esse Estado se utiliza tanto de instrumentos de cunho político-ideológico quanto de aparatos coercitivos por meio do uso legítimo da força (Gramsci, 2007). Para realizar tal feito, o Estado efetiva a “instituição de uma força pública, que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população” (Engels, 2002, p. 204). Nessa esteira, faz-se necessário para o Estado a utilização

¹⁶ (Mészáros, 2014).

de “destacamentos especiais de pessoas armadas”, dos quais o exército permanente se torna seu principal instrumento de força (Lenin, 2017.)

É sob esse contexto que a Constituição Provisória de 1889 estabelece a responsabilidade dos estados no que diz respeito às necessidades de seu governo e de sua administração. À união, só caberia intervir em situações de calamidade pública, seja para “2º) manter a forma republicana federativa; 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados; ou 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais” (Brasil, 1891, s.p.).

Apesar de não significar um cumprimento efetivo do que estava prescrito, a Nova Constituição e o espírito de libertação se alastraram e modificaram o cenário brasileiro. Essas transformações, apesar de não efetivarem um novo rearranjo na estrutura de classe, impuseram uma renovação no comportamento das instituições responsáveis pela segurança da época. Como é afirmado por Sousa e Morais (2011, s.p.) “a abolição da escravidão, a instauração de um federalismo altamente descentralizado e o rápido crescimento urbano das principais cidades brasileiras exigiram profundas modificações nas instituições policiais”.

O principal marco desse período é a institucionalização do Código Penal em 1890. Baseado no direito positivo, acabou por direcionar a repressão policial às classes subalternas, tidas como perigosas pela classe dominante, consubstanciando a perspectiva foucaultiana da violência. O Código “passou a dar maior importância às práticas comuns das ditas classes perigosas como vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira”¹⁷ (Sousa; Morais, 2011, s.p.).

Na década de 1920, as forças policiais, na tentativa de manter a ordem pública dos estados, se alinharam às Forças Armadas, atuando como uma espécie de corpo reserva, passando, conseqüentemente, a internalizar e absorver a lógica repressiva da instituição, em que “face a tais valores, a ideologia que norteava a polícia era a dominante/repressora, em razão de atuar na defesa da nação e dos Estados em conjunto com as Forças Armadas” (Cruz, 2013, s.p.).

A Revolução de 1930 pôs fim à economia agroexportadora e deu início a estrutura produtiva de caráter urbano-industrial, a partir da consolidação do capitalismo competitivo (Oliveira, 2003). O estabelecimento do Estado Novo deu início a um processo que

Culminou na conquista de uma nova posição de força e de barganha, que garantiu, de um golpe, a continuidade do status quo ante e condições materiais ou políticas para encetar a penosa fase de modernização tecnológica, de aceleração do crescimento econômico e de aprofundamento da acumulação capitalista que se inaugurava. A burguesia ganhava, assim, as condições mais vantajosas possíveis (em

¹⁷ Um exemplo que personifica essa afirmação está presente no art. 402º ao dispor que “fazer nas ruas e praças públicas exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem [...] terá pena de prisão celular por dois a seis meses (Brasil, 1890, s.p.)”.

vista da situação interna): 1) para estabelecer uma associação mais íntima com o capitalismo financeiro internacional; 2) para reprimir, pela violência ou pela intimidação, qualquer ameaça operária ou popular de subversão da ordem (mesmo como uma “revolução democráticoburguesa”); 3) para transformar o Estado em instrumento exclusivo do poder burguês, tanto no plano econômico quanto nos planos social e político. (Fernandes, 2020, s.p.)

Durante a Era Vargas, o tensionamento permanente entre a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), bem como o conjunto de conflitos sócio-políticos que se desdobraram na época, apresentaram um cenário propício para que o governo decidisse controlar as forças públicas e organizações policiais. Nesse processo, por meio da Lei de Segurança Nacional (LSN) de abril de 1935, Vargas institucionalizou a Segurança Pública como responsabilidade do poder estatal. A LSN definiu crimes contra a ordem política e social e dispôs que as forças públicas seriam acionadas ao “III - declarar a guerra e fazer a paz; IV - resolver definitivamente sobre os limites do território nacional; V - organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas”. (Brasil, 1934, s.p.). Na intenção de estabelecer um Estado forte e centralizado, Vargas utilizou as forças policiais para afirmar as ações do governo, que se consolidaram pelo seu aparato repressivo, incumbindo-lhes a tarefa de vigiar e controlar os inimigos do Estado, principalmente os inimigos políticos, bem como as classes pauperizadas.

A Constituição de 1946 alterou a denominação das Forças Públicas para Polícia Militar, sendo esta um órgão secundário para auxiliar a manutenção da ordem estatal, segundo a qual compete à União “organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra” (Brasil, 1946, s.p.).

O advento da Ditadura Militar em 1964, que se traduziu a partir do consenso burguês de uma contrarrevolução preventiva, coadunou com a militarização e a tecnocratização do Estado Nacional para fins de auto privilegiamento da classe dominante (Fernandes, 2020; Netto, 2015). Para efetivar-se hegemonicamente, garantir seus interesses e consolidar o capitalismo monopolista, a classe dominante operou um forte controle social por meio do autoritarismo estatal (Bravo; Correia, 2012). Efetivando, assim, a instrumentalização da violência para garantir legitimidade, conforme disposto por Arendt (1994).

Orientada por uma percepção de segurança fundada na concepção de “guerra permanente de uma classe contra a outra”, o movimento autocrático burguês construiu um modelo de segurança capaz de controlar e manter a ordem social, instrumentalizando o Estado para “suprimir qualquer necessidade de articulação política espontânea nas relações entre as

classes” (Fernandes, 2020, s.p.). É sob esse cenário que nasce a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército brasileiro (Oliveira, 1976).

Com a DSN, a segurança passa a balizar suas ações segundo o conceito de Segurança Nacional “fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem (Freire, 2009, p. 50)”. A fim de efetivar os preceitos da doutrina adotada, foram criados o Serviço Nacional de Informação (SNI), com o intuito de assessorar o regime nas atividades de informação e órgãos de informação das Forças Armadas e o Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI/CODI), que tinha por objetivo silenciar e eliminar os inimigos políticos internos que atentavam contra os interesses do regime ditatorial e sua defesa interna, sendo a “ameaça comunista”, o principal alvo a ser combatido (D’araújo; Soares; Castro, 1994).

No contexto supracitado, apesar de desempenhar um papel importante de vigília e combate à criminalidade da época, a percepção sobre as atividades dos órgãos policiais era vista como ineficiente e despreparada, tanto pelos militantes quanto pelos próprios militares (D’Araújo; Soares; Castro, 1994). Tal fato culminou no aparelhamento da Polícia Militar e na centralização da segurança nas Forças Armadas institucionalizados na Constituição da República de 1967, que dispõe no art. 13º “as Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares e reserva do Exército (Brasil, 1967, s.p.)”.

Ainda em 1967, durante o governo Costa e Silva, foi criada a Inspetoria Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), que por meio do Decreto 60.596-A, deixava à guarda do Ministério do Exército o controle sobre a organização, atribuições e responsabilidades das Polícias Militares no Brasil. Além disso, com a aprovação do Decreto nº 317/1967, as organizações policiais passaram a ser comandadas por oficiais das Forças Armadas, fato que consumou a adoção dos valores da militarização presentes no Exército. Assim, as Polícias Militares acabaram por modificar seu comportamento e passaram a ser vistas pela sociedade como uma força repressora do Estado, segundo o qual:

O controle sobre o efetivo das Polícias Militares e a centralização da segurança nas Forças Armadas tinha como particularidade a repressão como meio de preservar a ordem e os objetivos nacionais, restringindo os governadores a organizarem as corporações estaduais. Portanto, o Brasil adquiriu, nesse momento, um colaborador do período ditatorial, ou seja, uma polícia repressora que priorizava a segurança

nacional, desfavorecendo a Segurança Pública e se inserindo num contexto negativo diante da sociedade brasileira. Típica do regime ditador, a ideologia militarista baseia-se no combate e eliminação de um inimigo que perturba a ordem pública (Cruz, 2013, s.p.).

Todo esse processo se fez ainda mais acirrado com a promulgação dos Atos Institucionais que acabaram maximizando a restrição da liberdade, dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. De caráter antinacional e antidemocrático, o Estado pós-64 esclareceu que a democracia na ótica burguesa era apenas uma ferramenta de mobilização de consenso e apaziguamento da luta de classes (Netto, 2015). Na medida em que impedia a garantia dos interesses burgueses, a democracia poderia ser facilmente substituível por mecanismos que representassem o seu oposto, sobretudo, a partir da utilização do aparato coercitivo e sob o manto do uso legítimo da força.

2.4.3 Da reabertura democrática à contemporaneidade

O processo de reabertura democrática em 1984 e o fim da Ditadura Militar em 1985 abriram portas para um amplo movimento de participação da sociedade civil que, culminando na Constituição Federal de 1988, inaugurou um modelo de Seguridade Social inédito na história brasileira. De aspirações fortemente democráticas, a Constituição Cidadã introduziu uma nova concepção de Segurança Pública associada aos direitos civis e sociais, conforme rezam os artigos 5º e 6º ao dispor que

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à *segurança* e à propriedade. [...] São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a *segurança*, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988, s.p, grifo nosso.)

O novo texto constitucional descentralizou a política ao fortalecer a autonomia dos estados e propôs a separação das corporações da polícia e do exército, antes partes de uma unidade. Objetivando preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Segurança Pública integrou a perspectiva preventiva à sua forma de atuação, buscando se aproximar da comunidade e da sociedade em geral.

Apesar do salto significativo apresentado pela Carta Magna, o período de sua promulgação coincidiu com a ascensão de uma nova doutrina econômica que passou a se espalhar ao redor do globo: o neoliberalismo. Surgido como alternativa à crise do capital iniciada na década de 1970, o projeto neoliberal propõe que o Estado deve atuar de forma

“mínima” no que tange às suas responsabilidades sociais. Para isso, é necessário desmontar políticas e direitos sociais, promover ajustes fiscais, ampliar a taxa de juros, enxugar a máquina estatal e garantir a manutenção do desemprego (Harvey, 1993).

Inserido no sistema capitalista global a partir de uma posição dependente e periférica e aliada a uma burguesia nativa antinacional e entreguista, o Brasil assistiu ao esfacelamento do ainda embrionário “Estado Social”. Tal processo afetou radicalmente a conquista formal dos direitos sociais constitucionais, realocando também a Segurança Pública para defesa dos interesses do Estado (Nóbrega Júnior, 2010).

Sob a máxima de um “Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (Anderson, 1995, p. 2), as implicações da tônica neoliberal sobre a sociedade se deram a partir da lógica de desproteção social que aprofunda a desigualdade social, os índices de pobreza e consequentemente a violência no país. É próprio desse circuito a imposição para à população de “uma lógica da vida social pautada na supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida” (Fontes, 2018, p. 88).

A burguesia brasileira, expressão desse processo, detém uma peculiar lealdade aos capitalistas centrais, entendendo que a manutenção de sua dominação de classe deve ser dada dentro do terreno político, com a finalidade de garantir seus interesses particulares (Fernandes, 2020). Para garantir tais interesses, essa burguesia tira proveito da desigualdade e lucra em cima da pobreza, colocando as classes subalternas como um potencial inimigo ameaçador de sua ordem. Por esta razão, as “elites dirigentes viveram sempre e vivem ainda sob o pavor do alçamento das classes oprimidas [...] boa expressão desse pavor é a brutalidade repressiva contra qualquer insurgência e a predisposição da posição autoritária do poder central, que não admite qualquer alteração da ordem vigente” (Ribeiro, 1995, p. 20), sendo a violência e seu uso legítimo por parte do Estado, um fator estratégico primordial para sua manutenção enquanto classe dominante.

Uma consequência desse processo, que se materializa nas formas de enfrentamento a violência dada pela Política de Segurança Pública vigente, é que a política neoliberal constrói uma contradição: intenta através de um Estado penal, policial e penitenciário manter a ordem das mazelas produzidas pelo Estado mínimo. Sendo que são exatamente as formas políticas, sociais e econômicas desse mesmo Estado mínimo, ausência de uma rede de proteção social e de um bem-estar social, que conformam a manutenção da desigualdade, pobreza e a consequente insegurança social, que acabam por adensar e expressar o crescimento da violência e da criminalidade na sociedade.

O aumento da violência passa, então, a ser combatido pelo Estado neoliberal, no que se pode chamar de uma verdadeira “criminalização da pobreza”. Assim, ao consolidar o Estado penal para responder às problemáticas em torno da economia, do desemprego e da “pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale-se a (r)estabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres” (Wacquant, 2011, p. 6).

Nesse contexto, o que se apresenta é que a política criminal passa a ser a única política pública implementada pelo projeto neoliberal (Batista, 2003), aproximando-se aos postulados pelas teorias criminais da tolerância zero e da escolha econômica racional. Mediante o argumento mercadológico, o que se tem como estratégia do Estado é o incentivo à segurança privada, ao armamento da população e a seletividade judicial. Isso, obviamente, para aqueles que podem pagar o preço. Para a classe pauperizada, sobram as chacinas, a repressão pautada por práticas de dominação de classe, às manifestações racistas e a violência policial, numa verdadeira “ditadura sobre os pobres” (Wacquant, 2011). Tudo isso

Atinge de formas variadas os jovens da periferia, os negros, as mulheres, os moradores de rua, os trabalhadores pobres, os grupos e sujeitos “fora” da ordem, da lei, dos costumes, do mercado de trabalho, do consumo, do pensamento dominante. Configura-se, assim, o Estado policial dentro do Estado democrático (Brito, Villar e Blank, 2013), com a colaboração da mídia e a legitimação ou omissão de parte da sociedade, implantando o terror em nome da ordem e fortalecendo o processo de “bopização” da sociedade (Barroco, 2015, p. 628).

Essa realidade é fortemente acirrada no período pós-golpe, a partir do aprofundamento da crise político-econômica, o avanço do ultraconservadorismo e da extrema-direita que, apoiado no braço repressivo e judicial do Estado, radicalizam a reprodução da violência (Iamamoto, 2018).

Portanto, apesar dos avanços no campo político, dos quais é possível citar nos últimos vinte anos: a instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) em 2018, a Segurança Pública brasileira permanece reafirmando velhas práticas tradicionalistas e fortalecendo o aparato repressivo. Tudo isso, sem qualquer indício de reformas estruturais (Soares, 2007).

Recentemente, no apagar das luzes do ano de 2023, foi aprovada a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, sem a participação de representantes da sociedade civil. A lei, que contou com forte apoio da chamada “bancada da

bala”, propicia maior autonomia às forças policiais, considerada uma força auxiliar e reserva do Exército, de cunho permanente e “*militar*”.

O que se desvela é que o caráter militarista e conservador da Segurança Pública permanece inalterado na política e sua estrutura “que deveria ser de natureza civil e com fins de defender os interesses dos cidadãos brasileiros em quaisquer circunstâncias, preocupa-se mais com a defesa dos interesses dos donos do Estado do que da cidadania” (Nóbrega Júnior, 2010, p. 119).

A classe trabalhadora é duplamente atingida por esse modo de pensar e fazer Segurança Pública: primeiro, é a classe que mais sofre com os malefícios do “mal-estar” social caracterizado pela ausência de políticas públicas, especialmente, as políticas sociais, com aumento da criminalidade, o medo da violência e a consequente insegurança pública; segundo porque se tornam vítimas das ações policiais e do pensamento repressivo/penal da Política de Segurança Pública vigente no país.

A importação do modelo de Segurança Pública estadunidense (Wacquant, 2011), pautado na higienização urbana e no encarceramento em massa, aliado a uma herança nacional secular de tradição escravocrata fizeram com que a violência policial presente no país se tornasse parte do cotidiano social dos brasileiros. Isso porque, a ótica neoliberal reserva ao Estado, “a função coercitiva de reprimir violentamente todas as formas de contestação à ordem social e aos costumes tradicionais” (Barroco, 2015, p. 625).

Sob o manto da legitimidade e em nome da “pacificação da sociedade”, o Estado passa a combater a criminalidade e a violência com mais violência (Misse, 2016). Baseada na “concepção hierárquica e paternalista da cidadania, fundada na oposição cultural entre “selvagens e cultos”, que tendem a assimilar marginais, trabalhadores e criminosos, de modo que a manutenção da ordem de classe e a manutenção da ordem pública se confundem” (Wacquant, 2011, p. 11), a Segurança Pública atual brasileira se apresenta como uma verdadeira guerra ao terror contra as parcelas mais subalternizadas da sociedade, adotando a estratégia mais favorável para as classes dominantes: punir os pobres por condições que foram impostas a eles.

Nesses termos, a violência, social e estruturalmente produzida em razão da natureza do sistema sob o qual a sociedade se encontra subjugada, é enfrentada (pelo próprio sistema) a partir de aparatos repressivos infligidos contra essa mesma sociedade.

O resultado desse *modus operandi* apresenta números que comprovam a ineficiência desse modelo. Em 2017 havia 65.602 homicídios no Brasil, o equivalente a uma taxa de 31,6 mortes para cada cem mil habitantes, maior índice de letalidade violenta intencional

registrado no país desde 1980, quando o dado foi inaugurado nas pesquisas (Atlas da Violência, 2022). Em 2022, o Brasil ultrapassou a marca de 900 mil presos, sendo que do total da população carcerária, cerca de 45% (406.006) são presos provisórios (não passaram por julgamento e condenação), o que revela a morosidade do judiciário diante do modelo adotado (CNJ, 2022). Esse número confirma que o Brasil tem, atualmente, a terceira maior população carcerária do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

Por conseguinte, como pode ser visto nas incontáveis invasões policiais nas favelas e comunidades brasileiras, o país detém hoje uma das polícias mais letais do mundo, matando 17 pessoas por dia ao longo de 2022, somando um total de 6.430 mortes (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023). Aliado a isso, tem-se ainda todo processo de impunidade e seletividade judicial que reproduz a manutenção das relações de poder no país, como bem referenciado pelo diagnóstico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH):

Tal desigualdade é reproduzida ou mesmo ampliada pela atuação do sistema de justiça criminal: por um lado, é crônica a impunidade dos crimes cometidos contra essas populações mais vulneráveis; e, por outro, é desproporcional o impacto do aparato repressivo do Estado contra essas mesmas populações [...] Permanecendo impunes, tais violações [...] atingem um caráter estrutural, sistemático e generalizado em todo o país. (CIDH, 2021, p. 189).

Há nesse processo, um claro deslocamento de narrativas, favorecido pelo poder hegemônico das classes dirigentes no país. A violência, fenômeno complexo e extenso, passa a ser associada, principalmente, aos indicadores de homicídios, furtos, tráfico de drogas etc., ocultando aspectos igualmente violentos do cotidiano social, a exemplo da fome (numa sociedade caracterizada pelas abundâncias), o desemprego estrutural, a falta de moradia, a precarização do trabalho e tantas outras manifestações da Questão Social já há muito naturalizadas. Todos esses aspectos se traduzem historicamente, por meio de toda a trajetória da formação social brasileira, na ausência deliberada do Estado, engendrado por um sistema que considera seus desviantes como não-humanos.

3. PERNAMBUCO ENTRE LINHAS: UM ESTADO DO NORDESTE

Inserido no eixo centro-leste da região Nordeste do Brasil, Pernambuco é detentor de uma história rica e diversa, que remonta sua trajetória ao período colonial e demarca sua alcunha de “Leão do Norte”. Ao longo de sua história, o estado foi palco de alguns dos principais eventos nacionais que conformaram a estruturação do Brasil enquanto nação. O seu

protagonismo legítimo na construção da economia e da cultura do país reiteram a, popularmente conhecida, “megalomania” pernambucana que se faz refletir na vida social dos cidadãos que nela residem.

A Revolução Pernambucana de 1817 alçou o estado à categoria de país e foi fortemente inspirada pelos preceitos franceses de liberdade, igualdade e fraternidade, tornando-se marco histórico na identidade local. Na medida em que simbolizou a resistência à dominação portuguesa e logrou a independência do estado, a revolução inaugurou a proclamação da República em solos brasileiros, ainda que tenha durado apenas setenta e cinco dias. À luz do artigo 1º da Constituição estadual, Pernambuco é um “estado constitucional e democrático de direito, tendo como valores supremos a liberdade, a justiça, o pluralismo político, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.” (Pernambuco, 1989, s.p.).

Abrangendo um território que corresponde a 98.067,88 km², Pernambuco concentra a localização de 184 municípios e o território de Fernando de Noronha, subdivididos geopoliticamente em cinco mesorregiões: São Francisco, Sertão, Agreste, Zona da Mata e a Região Metropolitana do Recife. Enriquecido por uma vasta diversidade natural que compreende desde os litorais famosos até a resistência da caatinga, a herança cultural secular do estado é ensejada tanto por meio da tradição do frevo, maracatu e do coco, como também a partir da renovação, à luz do movimento armorial e do manguebeat protagonizado por Chico Science.

Conforme a cantata do hino estadual, a “Nova Roma de bravos guerreiros” é composta por uma população de 9.058.931 habitantes, representando aproximadamente 4,4% da população brasileira, sendo o sétimo estado mais populoso do país e o segundo da região Nordeste (IBGE, 2022). Desse extenso quantitativo, mais de 65% da população é composta por pessoas negras, aquelas autodeclaradas pretas e pardas; 33,6% formada por brancos; para além de indígenas e amarelos que correspondem, respectivamente, a 0,9% e 0,1% da população total (IBGE, 2022).

Desse mosaico de pessoas, cerca de 83,88% está concentrada nas malhas urbanas presentes no estado, sobretudo, na Região Metropolitana do Recife, área de conurbação urbana oficialmente composta por quinze municípios: Recife, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Goiana, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata e Araçoiaba (Brasil, 1973). Recife, a capital pernambucana, é sede da maior concentração urbana do Norte-Nordeste e a 5º maior do Brasil (IBGE, 2022).

Apesar dos números expressivos que corroboram o lugar de destaque que Pernambuco ocupa no cenário nacional, é fundamental apreender que, para tratar acerca da particularidade estadual em torno das discussões voltadas para a temática da violência, é necessário uma contextualização social, política e econômica de uma pauta ainda mais ampla: a questão regional. Se para falar sobre a posição do Brasil no cenário nacional é importante abordar as especificidades da formação social e os rebatimentos do capitalismo dependente/periférico, falar sobre Pernambuco implica inseri-lo no contexto histórico da questão regional que demarca o conjunto de disputas político-econômicas e as divisões inter-regionais do trabalho presentes no território nacional. Só assim será possível entender como o passado dialoga com o presente na medida em que os indicadores políticos, econômicos e sociais remontam à refuncionalização do atraso e às marcas da desigualdade de renda no estado (Pereira, 2019).

3.1 As particularidades da Questão Regional

O processo de construção da formação sócio-histórica brasileira, apesar de singular, encontra-se associado ao movimento mais amplo dos marcos da dinâmica capitalista, sendo o processo de colonização imprescindível para a acumulação originária do capital nos países centrais (Prado Júnior, 2008). A partir de sua posição imperialista e buscando alavancar ao máximo sua produção e reprodução, o sistema capitalista lança mão do “desenvolvimento geográfico desigual” que, ao impor a necessidade de superar as condições de tempo e espaço, “o mais-valor deve também ser produzido e realizado dentro de um determinado domínio geográfico (Harvey, 2013, p. 527) ”.

Desse modo, na tentativa de homogeneizar o espaço econômico, o capitalismo não somente usufrui das diferenças regionais, como as cria “ para o seu próprio proveito” (Oliveira, 1977, p. 27). Assim, para articular as esferas globais e locais da dinâmica capitalista na realidade brasileira faz-se fundamental analisar a dimensão regional (Pereira, 2015). Nesse cenário, apontar as especificidades da formação sócio-histórica nordestina, especialmente o seu papel no processo de colonização, sua estrutura econômica e sua posição na divisão inter-regional do trabalho que são aspectos imperativos para compreender as particularidades pernambucanas nesse processo.

Apesar da pouca idade, se comparada aos seus primos distantes da Europa, a formação social brasileira dispõe de um vasto acervo histórico interpretativo da sua trajetória enquanto nação. Nos termos de Celso Furtado, o Brasil começa pelo Nordeste, sendo esta a região na

qual se sucedeu a “primeira grande empresa colonial agrícola europeia” (2007, p. 31). O plano de colonização inicial,

Em suas linhas gerais consistia no seguinte: dividiu-se a costa brasileira (o interior, por enquanto, é para todos os efeitos desconhecido), em doze setores lineares com extensões que variavam entre 30 e 100 léguas. Esses setores chamar-se-ão capitanias, e serão doadas a titulares que gozarão de grandes regalias e poderes soberanos; caber-lhes-á nomear autoridades administrativas e juizes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras etc. A perspectiva principal do negócio estava na cultura da cana-de-açúcar. (Prado Júnior, 2012, p. 32)

Compondo um território que se estendia do Maranhão à Bahia, as capitanias foram a base sobre a qual se iniciou a ocupação efetiva da colonização no Brasil (Prado Júnior, 2012). Dessa estrutura voltada “para fora” emergiu o Brasil, alicerçado por três grandes pilares: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo (Pereira, 2015; Prado Júnior, 2012). Essa grande empresa açucareira, que tinha por objetivo atender às demandas do mercado externo foi, em sua melhor época, “o negócio colonial agrícola mais rentável de todos os tempos” (Furtado, 2007, p. 106).

Com o desenvolvimento da Revolução Industrial no berço da Europa em pleno século XVIII, fazia-se necessário pôr fim ao pacto colonial e, conseqüentemente, ao antigo sistema colonial, já que este impedia o pleno desenvolvimento da colônia (Prado Júnior, 2012). Isto porque a “forma de produção do valor da economia açucareira do Nordeste não encontrava formas de realização pela via do comércio internacional” (Oliveira, 1977, p. 35).

As novas configurações impostas pelo capitalismo industrial, colocavam em pauta a emergência de uma nova região hegemônica, capaz de atender às demandas do capital inglês: a região do café (Oliveira, 1977). Esse processo incidiria diretamente sobre a redefinição da própria divisão interna do trabalho em todo o país, de modo que o Nordeste passou a ter uma função acessória a produção concentrada no Centro-Sul (fortemente apoiada pelo Estado) sobretudo, no fornecimento de produtos primários e mão de obra (Andrade, 1963). Assim, o papel do Nordeste

Nessa divisão regional do trabalho [...] passa a ser de um lado, sistematicamente, a reserva do exército industrial de reserva: as migrações Nordeste-São Paulo chegam a constituir um formidável contingente que vai suprir os postos de trabalho criados pela industrialização, e contribuir para manter baixos os níveis de salário real de toda a massa trabalhadora; por outro lado, os diferenciais da taxa de lucros começa a drenar o capital que ainda se formava no Nordeste; e ainda sob outros aspectos, a mudança política econômica que se centrava agora na viabilização da reprodução do capital industrial, favorecendo sistematicamente uma taxa de câmbio subestimada, ao mesmo tempo que eleva nacionalmente as taxas alfandegárias para proteção da indústria de transformação, deu lugar a um mecanismo de triangulação das trocas de

mercadorias Nordeste-Exterior-Centro-Sul-Nordeste que deprimida a taxa da realização do valor das mercadorias produzidas no Nordeste, inviabilizando ainda mais a reprodução do capital na região nordestina (Oliveira, 1977, p. 37).

Destarte, é a partir de uma combinação simbiótica entre o arcaico e o moderno que a expansão do capitalismo irá avançar no país, tendo como seu expoente a região Centro-Sul. Nesse processo, com o objetivo de centralizar o capital, o movimento de acumulação vai corroendo as economias regionais para concentrar e absorver o excedente das regiões subordinadas (Oliveira, 1977).

O Nordeste, que por mais de 200 anos foi a “menina dos olhos” do período colonial, viu o controle político-econômico escapar de suas mãos e assistiu ao deslocamento do protagonismo no processo produtivo da nação ser deixado sob a direção da região Centro-Sul. Sua nova posição, passou a lhe relegar um desenvolvimento econômico dependente e subordinado e deixou de herança para sua população uma desigualdade social expressiva, num verdadeiro mosaico de distinções sociais e concentração de riqueza. Esse movimento histórico culminou na apreensão da região dotada de estereótipos, na qual

As imagens sociais do Nordeste, inclusive veiculadas pelas grandes emissoras de televisão, estão ligadas ao chamado coronelismo, ao cangaceirismo e à persistência de formas arcaicas de relações sociais, situadas no universo do pré-capitalismo. O Nordeste seria, assim, a região onde o arcaísmo se confunde com o atraso nas relações sociais e nas formas do exercício do poder. Seria, pois, uma região que conheceu um outro ritmo histórico e, portanto, conservou formas e estruturas das relações sociais e da dominação política que, em outras áreas, já teriam desaparecido, ou mesmo, nunca teriam tido vigência (Bernardes, 2007, p. 42).

É nesta região onde “se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e, por consequência, uma forma especial de luta de classe” (Oliveira, 1977, p. 29).

Diante desse “conflito interno” posto no território nacional, surgem as alternativas do planejamento regional para o Nordeste no final da década de 1950, a partir principalmente da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), conforme orientações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Com o objetivo de atenuar ou ao menos conter a intensificação dos “desequilíbrios regionais”, a intervenção da SUDENE na região Nordeste se deu a partir do deslocamento da oligarquia agrária algodoeira-pecuária para a dominação e implantação da hegemonia burguesa em escala nacional, agora centrada na figura da região Centro-Sul (Oliveira, 1977). Apesar dos relativos ganhos, o Nordeste se manteve à margem da divisão interna do trabalho, mantendo o desequilíbrio e a subordinação econômica da região por muitos anos.

É somente sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do país e por meio das estratégias do pacto social-liberal que o Nordeste retoma sua fase de crescimento econômico no período que decorre entre os anos de 2003 a 2015. Tal movimento deflagrou uma espécie de inflexão nas expressões da questão social na região, sobretudo, diante das chamadas “políticas de desenvolvimento”

a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através do financiamento de grandes projetos infraestruturais e industriais, como a Transposição do Rio São Francisco, os Complexos Portuários e Siderúrgicos, os Pólos Industriais e a Transnordestina (estrada de ferro entre os estados de Pernambuco, Piauí e Ceará), além de programas como o Programa Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida e o Luz Para Todos que priorizaram o atendimento de quem esteve à margem do trabalho formal ou mesmo aqueles que não foram incorporados pelo mercado. Tudo isso sob a ideia de “fazer crescer o bolo para depois reparti-lo” (Pereira, 2019, p. 244).

Os avanços econômicos sustentados nesse período se deram mediante uma forte política de conciliação de classes, a partir dos direcionamentos do movimento neoliberal do capital financeiro, favorecendo especialmente o ramo empresarial e do agronegócio. Para além disso, a inflexão apresentada naquele momento foi consequência das condições dadas pela dinâmica de desenvolvimento do capitalismo central, pois

É certo que os anos 2000 compõem um período mundialmente mais favorável à expansão capitalista e ao desenrolar de medidas anticíclicas, porém com tempo cada vez menor de permanência. Para que isso ocorresse produzindo um impacto mais rápido e significativo, além de uma maior dinamização na economia, é possível observar a prioridade dada às regiões mais pauperizadas por parte da frente de alianças que dirigiu os últimos governos, ampliando o espaço para a expansão capitalista nos diversos setores da sociedade e as condições mais propícias de crescimento sem maiores perdas em termos de lucratividade dos principais setores empresariais (Pereira, 2019, p. 253).

O que advém desse contexto é a clara apreensão de que o desenvolvimento econômico conforme os ditames supramencionados não se coaduna com a mitigação das desigualdades sociais na região. Mesmo com o passar dos anos, os níveis de desigualdade de renda permanecem equidistantes ao campo do crescimento econômico. Prova disso é que em 2021, das 05 metrópoles mais desiguais¹⁸ do país, quatro delas se encontravam no Nordeste: Aracaju (0,605); João Pessoa (0,589); Natal (0,588); Salvador (0,582) e Belém (0,582) (Boletim de desigualdade nas metrópoles, 2022). Além disso, as Regiões Metropolitanas em que a taxa de

¹⁸O Coeficiente de Gini mede o grau de distribuição de rendimentos entre os indivíduos de uma população, variando de zero a um. O valor zero representa a situação de completa igualdade, em que todos teriam a mesma renda, e o valor um representa uma situação de completa desigualdade, em que uma só pessoa deteria toda a renda (Boletim de desigualdade nas metrópoles, 2022).

extrema pobreza¹⁹ foi mais alta, em ordem crescente, foram as regiões de São Luís (10,1%); João Pessoa (10,7%); Manaus (11,1%); Salvador (12,2%) e Recife (13,0%). O caso do Recife em particular, conta ainda com um outro dado alarmante, pois 39,7% dos cidadãos recifenses vivem abaixo da linha da pobreza, o que implica dizer que mais da metade da população residente na metrópole (52,7%) são ou pobres ou extremamente pobres. Essa conjuntura referencia com clareza que

A riqueza é muito concentrada no Nordeste, e os contrastes sociais são enormes. Além disso, nas últimas décadas, a dinâmica e as transformações na base produtiva instalada na região foram muito mais intensas e profundas que as alterações para melhorar a qualidade de vida dos nordestinos. O crescimento econômico reduziu de maneira insuficiente os déficits sociais, e a crise dos anos recentes só fez agravar o quadro social regional [...] Como se verifica mais uma vez, não há relação linear entre transformações e crescimento econômico e melhoria das condições de vida das populações (Araújo, 2000, p. 32).

Ainda que a marca da questão regional seja imperativa para organizar a interpretação da realidade Nordestina, falar sobre a particularidade Pernambucana requer um “estudo de caso” próprio, pois as condições de cada estado e de cada população na região além de desiguais “não se reproduzem de maneira idêntica em todos os estados ou nas áreas urbanas e rurais da região” (Araújo, 2000, p. 32). Deste modo, é importante contextualizar os indicadores políticos, sociais e econômicos da realidade de Pernambuco, sobretudo, com o enfoque no período alvo do presente estudo, com o intuito de promover uma compreensão mais qualificada acerca da problemática posta: a questão da violência e sua intervenção pela Segurança Pública.

3.2. O mosaico político pernambucano e a hegemonia Arraes/Campos

A história política pernambucana foi marcadamente engendrada por um conjunto longínquo de transformações sociais, econômicas e culturais que percorrem desde a invasão europeia com o período colonial até a consagração da república. Considerando a longevidade política do estado, importa destacar aqui, a essencialidade e a influência da estrutura oligárquica colonial na composição política atual da realidade pernambucana. Centrada na figura dos grandes coronéis, popularmente retratados na literatura regional de Ariano Suassuna, Euclides da Cunha e Graciliano Ramos, a estrutura oligárquica de raiz patriarcal concentrava o poder do estado e o controle da sociedade em geral nas mãos de poucas, mas poderosas famílias tradicionais. Conforme retratado por Faoro (1997), o coronel compunha o

¹⁹ População que vive em domicílios em que a renda per capita é inferior a R\$ 160 por mês.

primeiro degrau da estrutura política do regime imperial, ganhando importante função eleitoral na comunidade no momento da república.

De caráter patriarcalista, sob os termos de Gilberto Freyre (1977), a herança política/cultural da estrutura oligárquica impregnou-se na história do estado e exerce, até hoje, forte influência nas relações sociais de classe em Pernambuco. A partir da estratégia ancestral de arranjar matrimônios, as famílias tradicionais encontraram a resposta para perpetuar a dominação política no estado. Seja sob a denominação de Souza Leão; Coelhos; Suassunas; Albuquerque ou Cavalcanti, a tradição popular no íterim da Revolução Praieira de 1848 dispunha que “Quem viver em Pernambuco, há de estar enganado; que, ou há de ser Cavalcanti, ou há de ser cavalgado”.

No presente, é inexequível apresentar o retrato da realidade pernambucana sem aludir à influência política, social e econômica exercida pela duradoura hegemonia da família Arraes/Campos e do Partido Socialista Brasileiro. Representada inicialmente pelo legado de Miguel Arraes, eleito governador do estado por três mandatos, a família Arraes/Campos gestou consideráveis herdeiros políticos na história de Pernambuco, sendo o mais influente deles, até aqui, Eduardo Campos.

Formado em economia pela UFPE, Eduardo Henrique Accioly Campos iniciou sua carreira política como chefe de gabinete do avô durante seu segundo mandato à frente do governo de Pernambuco em 1987. Em 1991, filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo qual foi eleito deputado estadual e em 1998 foi eleito para a Câmara Federal como o deputado mais bem votado de Pernambuco. No seu terceiro mandato como deputado (2002), foi convidado a assumir o Ministério da Ciência e Tecnologia, sendo o mais jovem ministro do governo Lula naquele período. Em 2005 chegou ao cargo de presidente do PSB, abdicando do mesmo em 2006 para concorrer às eleições para governador do estado de Pernambuco, quando foi eleito no segundo turno com mais de 60% dos votos. Com um governo bem avaliado e pautado pela estratégia populista, Eduardo Campos foi reeleito em 2010 como o governador mais bem votado do país, obtendo cerca de 80% dos votos válidos.

À frente da gestão do estado ao longo de um íterim de sete anos (2007-2014), Eduardo Campos construiu alianças estratégicas fundamentais para sua governabilidade em Pernambuco. No seu primeiro mandato (2007-2010) foi capaz de aglutinar um conjunto diverso de partidos políticos na coligação da Frente Popular de Pernambuco²⁰, que se tornou também o nome do seu programa de governo. Neste, o governador se propunha a modificar o

²⁰ Composta por PSB, PDT, PT, PP, PR, PTB, PCdoB, PSC, PRB, PHS, PRP, PSDC, PSL, PTC, PTdoB (SEPLAG, 2006)

modelo de desenvolvimento da economia, visando o crescimento do setor, a melhora dos indicadores sociais, a ampliação do bem-estar dos cidadãos pernambucanos e a superação das “mazelas do passado” (PSB, 2006).

Em 2008, o governo do estado estruturou o novo modelo de gestão pública intitulado “Todos por Pernambuco” que, pautado nas premissas da “gestão por resultados” da iniciativa privada, visava “ampliar a capacidade de gestão do Estado, e, em especial, de entregar resultados à sociedade” (SEPLAG, 2015, s.p.). Tal modelo de gestão pretendia garantir a melhoria na entrega dos serviços públicos, tendo como foco prioritário a consolidação do desenvolvimento econômico e a intervenção junto aos estratos mais pauperizados da população, a partir de três perspectivas: 1) Qualidade de vida, 2) Nova economia e o 3) Estado do fazer. Na primeira, foram formulados e implementados três pactos: educação, saúde e vida (que tratavam das questões relativas à segurança pública). No âmbito da “nova economia”, a proposta versava sobre a necessidade de gerar empregos a partir da injeção econômica, com o objetivo de promover o desenvolvimento no estado. No “estado do fazer”, o intuito era formatar uma gestão pública eficaz a partir da ampliação do investimento governamental.

Em seu segundo mandato (2010-2014), a gestão do governador reeleito apresentou o programa “Novo Pernambuco: melhor para trabalhar, melhor para viver”, ressaltando a necessidade de continuar a trajetória pautada até aquele momento, sem mencionar as questões deficitárias apresentadas no primeiro mandato.

Ambos os programas de governo foram marcados pela tônica da modernização da gestão pública por meio da “gestão por resultados” que se traduziu num “processo percebido não só no campo da segurança pública, mas na educação e na saúde, com ênfase para o avanço das parcerias público-privadas (PPP) que ampliou a participação de organizações sociais (OSs) em diversos setores” (Araújo, 2024, p. 78).

Em 2013, sob a liderança de Eduardo Campos, o PSB decidiu romper com o Partido dos Trabalhadores e o governo federal, liderado à época pela presidenta Dilma Vana Rousseff. As motivações do racha se davam tanto pelo cenário internacional, com as consequências da crise do capital de 2008, quanto pelo desgaste vivenciado pelo PT na época, que culminou nas manifestações de 2013 e no golpe de 2016. Importa ressaltar que a desvinculação do PSB com o Partido dos Trabalhadores, levou a sigla a congregar novas costuras políticas, especialmente a partir de alianças com partidos de direita e extrema-direita.

Nesse ínterim, Eduardo Campos decidiu lançar sua candidatura para as eleições presidenciais em 2014 com o apoio da então ex-senadora Marina Silva (REDE

Sustentabilidade), que viria a ser vice-presidente da chapa. Com o movimento denominado “Nova política”, a candidatura buscou se representar como uma alternativa frente a polarização política presente naquele período entre o PT e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Apesar de uma campanha promissora, o então candidato à presidência se envolveu em um acidente aéreo fatal em agosto de 2014. O trágico episódio causou forte comoção nacional, além de ser definidor para o cenário político pernambucano nos próximos anos.

Nas eleições estaduais de 2014, o PSB decidiu colocar Paulo Henrique Saraiva Câmara como representante do partido na disputa eleitoral para o governo do estado. O até então desconhecido Paulo Henrique Saraiva Câmara, havia assumido papéis de caráter técnico nas gestões de Eduardo Campos, tendo sido secretário das pastas de administração, turismo e da fazenda. Sem grandes expectativas no início da campanha, o candidato assistiu à sua ascensão meteórica na disputa pelo governo após o falecimento de Eduardo Campos e o consequente fomento do setor de marketing do PSB. Assim, Paulo Câmara foi eleito para governador do estado ainda no primeiro turno, perpetuando a consolidação da hegemonia pessebista em Pernambuco.

À frente do governo, Paulo Câmara introduziu seu programa de gestão intitulado “O Novo Pernambuco avança” propondo-se a dar continuidade às ações realizadas no governo anterior. Nesse contexto, a coligação Frente Popular de Pernambuco, marcada pelo racha entre PSB e PT, se apresentou sob uma nova roupagem, sendo composta majoritariamente por partidos de centro-direita e direita²¹.

Em seu segundo mandato (2019-2022), Paulo Câmara instaurou o programa de governo “Pernambuco na frente” que tinha como mote valorativo a palavra “inclusão”, apesar de destacar que o cenário para o quadriênio seguinte não seria animador em razão das “baixas projeções de crescimento econômico no país” (Frente Popular, 2018, p. 5). O documento salientava que para 2019, a Frente Popular de Pernambuco se inspiraria na estratégia de planejamento a longo prazo, englobando os setores público e privado, bem como o terceiro setor no intitulado Projeto Pernambuco 2035²².

²¹ Coligação composta pelo PMDB, PC DO B, PSB, PTC, PRP, PV, PTN, PR, PSD, PPS, PSDB, SD, PPL, DEM, PHS, PSDC, PROS, PP, PEN, PRTB, PSL.

²² “O Projeto Pernambuco 2035 compreendeu a formulação de um Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo que permitisse a consolidação do desenvolvimento do estado e conferisse flexibilidade diante de novos cenários e desafios do futuro, criando um legado e envolvendo a sociedade no projeto de construção de um Pernambuco próspero, inclusivo e sustentável. Pelo horizonte do plano e pela abrangência dos objetivos, das metas e das ações, Pernambuco 2035 é um plano da sociedade pernambucana e não apenas do Governo, um legado para as gerações futuras e para os próximos governantes, uma “carta de navegação” desafiante, inovadora, agregadora e socialmente legitimada. E para que o projeto se estabelecesse como um plano de Estado

Sem apresentar grandes inovações e abafado pelos rebatimentos da pandemia do Covid-19, o segundo mandato de Paulo Câmara foi fortemente mal avaliado com uma desaprovação que atingiu a marca dos 71,6% (Instituto Paraná Pesquisas, 2022). O enfraquecimento da gestão de Câmara impactou negativamente para um desgaste inicial do PSB após dezesseis anos consecutivos à frente do governo do estado. Prova disso é que o candidato do partido para as eleições de 2022, Danilo Jorge de Barros Cabral, terminou o primeiro turno ocupando o 4º lugar da votação com apenas 18,06%. Apesar da derrota do partido e a chegada do PSDB ao governo do estado na figura de Raquel Teixeira Lyra Lucena em 2022, é equivocado afirmar que o PSB perdeu força na configuração eleitoral pernambucana. Com uma intrínseca vinculação à hegemonia da família Arraes/Campos que remonta a própria conformação da estrutura sócio-política do estado, o PSB encontra em João Henrique de Andrade Lima Campos, filho de Eduardo Campos, uma nova oportunidade de adentrar o governo do estado nos próximos anos.

3.3 O “Novo Pernambuco”: o legado econômico da era pessebista

A realidade da economia pernambucana após a virada do século XXI foi caracterizada por um relativo crescimento econômico proporcionado pelos rebatimentos das ações implementadas no âmbito nacional, especialmente, aquelas denominadas “neodesenvolvimentistas”²³ operacionalizadas durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) e fortalecidas ao longo das gestões seguintes do Partido dos Trabalhadores à frente da presidência da República.

Alimentado pelo investimento federal no Nordeste e a recomposição do desenvolvimento regional, Pernambuco observou a expansão dos seus setores econômicos e o início de uma nova fase de reconstrução do estado. Mesmo com um cenário favorável de retomada gradual da economia, o íterim que compreendeu o mandato da chapa formada por Jarbas de Andrade Vasconcelos e José Mendonça Bezerra Filho (1999-2006) não logrou grandes êxitos no campo econômico e assistiu, ainda, o deslocamento do protagonismo pernambucano no contexto regional que passaria a ser liderado pela Bahia.

e da Sociedade, com isenção programática e política, foi necessário firmar uma estrutura de governança, de modo que o Pernambuco 2035 foi então construído sob o olhar de uma tríade: Estado, Movimento Brasil Competitivo (MBC) e Consórcio Pernambuco do Amanhã” (SEPLAG, 2025, s.p.).

²³ “Programa que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal vigente no país” (Boito Júnior, Berringer, 2013, s.p.).

Foi principalmente sob a gestão de Eduardo Campos que Pernambuco retornou ao patamar mais relevante da economia no mapa brasileiro. Indicando a necessidade de reordenar o modelo de desenvolvimento operado até então no estado, o então governador compreendeu que para impulsionar o avanço econômico em Pernambuco era fundamental se alinhar estrategicamente à expansão nacional, contando com o apoio do governo Lula nesse processo. Para isso, era indispensável angariar os benefícios advindos das ondas de alargamento econômico, capturando o valioso montante de investimentos governamentais advindos do governo federal “de modo a fortalecer o potencial produtivo da economia estadual vis a vis as transformações em vigência no plano nacional” (Frente Popular, 2006, p. 11).

Para além do apoio advindo do setor público, a gestão Eduardo Campos aderiu às orientações do setor privado, recebendo investimentos para o governo em troca de incentivos fiscais e a consumação das parcerias público-privadas (PPP) que ganharam um destaque considerável em seu mandato. Prova das aproximações com o setor empresarial foi a contratação de Vicente Falconi Campos, influente consultor do setor privado, em sua equipe de gestão.

Outro trunfo promovido pelo governador da época foi a apreensão de que, para mitigar as desigualdades e diferenças entre as regiões presentes no estado, era necessário integrar as economias e mesorregiões pernambucanas, visando a expansão das áreas interioranas e, assim, reduzir as distâncias com a realidade produtiva apresentada na Região Metropolitana do Recife (Frente Popular, 2006). Para tanto, fazia-se imperativo um investimento localizado nas regiões para além da metrópole pernambucana, seja no setor industrial, de serviço ou na agropecuária.

Sob tais pressupostos, a gestão Eduardo Campos (2007-2014) levou Pernambuco a alcançar novos voos no cenário nacional, sendo um dos estados que mais se expandiu economicamente no referido período. Boa parte do crescimento econômico assistido foi puxado pela retomada das atividades no setor industrial a partir da construção do Complexo Portuário de SUAPE, da refinaria Abreu e Lima, do Estaleiro Atlântico Sul, do Promar e da instalação das fábricas da FIAT em Goiana e da Sadia em Vitória de Santo Antão. Além disso, a inauguração do polo gesseiro na região do Araripe, a estruturação do polo farmoquímico, a transposição do Rio São Francisco e o crescimento do setor agropecuário auxiliaram no desenvolvimento das outras mesorregiões do estado, algo sem precedentes na história pernambucana até então.

O expoente investimento econômico ocorrido nesse período permitiu que o estado de Pernambuco superasse as taxas nacionais do Produto Interno Bruto²⁴ de 2008 a 2014, com exceção do ano de 2013 (IBGE; CONDEPE/FIDEM, 2014). Em 2009, quando a média nacional se mostrou negativa em -0,1%, Pernambuco apresentou uma taxa de crescimento real de 2,8% no mesmo ano. Em 2010, o estado atingiu a maior taxa de crescimento da sua história ao alcançar o percentual de 7,7%. No ano de 2012, Pernambuco foi responsável por 2,7% de participação na economia brasileira, o 2º maior do Nordeste, detendo um PIB de R\$ 115,6 bilhões e crescendo 3,9% em relação ao ano anterior, o dobro da média nacional que atingiu a marca de 1,9% naquele ano (IBGE; CONDEPE/FIDEM, 2014).

Segundo dados fornecidos pela Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE), a quantidade de estabelecimentos industriais presentes no estado em 2014 chegou a marca de 17 mil, 7 mil a mais do que o apresentado em 2006. O número de empresas do setor de serviços dobrou ao longo de sete anos, saindo de 14.847 no ano de 2007 para 28.068 em 2014, demonstrando a expansão do setor e referenciando o cenário aquecido da economia na época (Diário de Pernambuco, 2024).

Importa ressaltar que o crescimento econômico vivenciado pelo estado durante esses anos foi operado por um montante significativo de investimentos advindos do tesouro estadual, de modo a quintuplicar a contribuição orçamentária anteriormente de R\$ 680 milhões em 2007 para R\$ 3,8 bilhões em 2013 (Caleiro, 2014). Além disso, o investimento advindo do setor privado foi fortemente apoiado com isenções de tributos ao setor empresarial, tendo como contrapartida inúmeras promessas de criação de oportunidades de trabalho, sobretudo de caráter temporário, para a população pernambucana. Tal movimentação explicitava as aproximações do governo do estado às orientações da política neoliberal.

É próprio desse período o fortalecimento das parcerias público-privadas (PPP) e o incentivo às organizações sociais, sobretudo, no setor da saúde. Apesar de ter sido originada ainda no processo de reforma do aparelho estatal em 1999 sob a gestão de Jarbas Vasconcelos,

A operacionalização desse processo só começou a entrar efetivamente na agenda a partir de 2006, quando o então candidato Eduardo Campos, em seu programa de governo, apontou que um novo modelo de gestão precisava ser construído, orientado por três eixos: o da organização gerencial, o da democratização da relação com servidores públicos, e o do sistema de controle das funções estatais. Nesse contexto é que, apenas em 2009, o Governo do Estado define como prioridade a transferência da gestão de novas unidades hospitalares às OSSs (Pacheco, 2016, p. 589).

²⁴ O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano (IBGE, 2025). Disponível: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

Esse contexto contribuiu de forma contundente para a mitigação das políticas públicas de estado em Pernambuco, considerando que o fortalecimento das parcerias público-privadas enseja a desresponsabilização do poder público e amplia a área de atuação do setor privado, favorecidos por incentivos públicos.

Com o fim da gestão Eduardo Campos e a chegada de Paulo Câmara à frente do estado em 2015, a manutenção do poder pessebista visava garantir a continuidade do legado econômico gestado anteriormente. Sem apresentar propostas voltadas especificamente para o setor da economia, a gestão da época alegou que todo o esforço do governo se daria “para manter e ampliar os níveis de ganhos expressivos na taxa de crescimento econômico de Pernambuco, de maneira equilibrada entre as diversas regiões do estado” (PSB, 2014, p. 31).

No programa de governo apresentado pela Frente Popular de Pernambuco em 2014, que na época perdeu a filiação do PSDB e Democratas (DEM), apenas o eixo destinado ao “desenvolvimento sustentável” mencionava proposições para garantir as metas econômicas, a partir da linha de ação intitulada “empreendimentos estruturados e política industrial” que tinha por objetivo: 1) melhoria contínua da produtividade e da competitividade; 2) prospecção, captação e atração de novos investimentos produtivos para Pernambuco, com equilíbrio regional (através de uma política de incentivo fiscal); 3) qualificar a infraestrutura do estado, de forma a aumentar a atratividade de Pernambuco para novos negócios. Todas elas voltadas, principalmente, para investimentos no setor privado.

No primeiro ano de seu mandato, Câmara observou o indicador do PIB Pernambucano despencar em - 4,2% em relação a 2014, tendo como valor absoluto um somatório da ordem de R\$155,5 bilhões. Tal resultado se caracterizou como o pior já alcançado na história recente de Pernambuco desde 1988. A única atividade econômica que se destacou positivamente nesse período foi a agropecuária com saldo de crescimento de 5% ao ano, o que ajudou a segurar o PIB global do estado (CONDEPE/FIDEM, 2025). Apesar da inauguração do maior parque eólico em Pernambuco, gerenciado pela empresa Casa dos Ventos, os setores da indústria, construção civil e de produção/distribuição de insumos básicos (energia, água, gás), anteriormente em alta na dinâmica estadual, apresentaram retração de 6,6%, 11,8% e 5%, respectivamente (CONDEPE/FIDEM, 2025).

O estado perpassou por um novo declínio no ano de 2016, quando apresentou nova queda nas taxas de crescimento do PIB em - 2,9% em relação ao ano anterior (IBGE, 2016). Coexistente a esse processo, o setor da agropecuária não cresceu como esperado e a construção civil atingiu uma retração de - 13,2% no mesmo ano, sendo o setor de serviços a principal atividade econômica nesse período (CONDEPE/FIDEM, 2017). Foi em 2017 que a

gestão Paulo Câmara alcançou seu primeiro registro positivo nas taxas de crescimento real do PIB com um saldo de 2% a mais em comparação ao ano anterior (CONDEPE/FIDEM, 2018).

Apesar das oscilações no setor econômico, o então governador garantiu sua reeleição e iniciou seu novo mandato com a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), que impulsionou a economia regional e deu suporte ao desenvolvimento econômico em Pernambuco, garantindo o crescimento do PIB em 1,1% no ano de 2019 (CONDEPE/FIDEM, 2019).

O ano de 2020, marcado pela chegada e intensificação da pandemia da Covid-19, deflagrou não só uma crise sanitária, mas também uma crise econômica com impactos ao redor do mundo. Em Pernambuco, a queda de -4,1% do PIB estadual impactou nos indicadores econômicos e refletiu sobre as taxas de desocupação no estado, que atingiu a marca de 16,8% naquele ano (PNAD, 2020).

Apesar da retomada nas taxas de crescimento do PIB em 2021 e 2022 da ordem de 3% e 2%, respectivamente, a gestão da economia no governo Paulo Câmara foi marcada por grandes oscilações nas diferentes atividades econômicas (CONDEPE/FIDEM, 2025). Sem um planejamento estratégico robusto para o setor, o estado tornou-se dependente das ondas de expansão eventuais no contexto nacional e marcou uma média de -1,1% de (de)crescimento real nos oito anos de governo de Câmara, que em comparação a média de 4,3% conquistada no mesmo número de anos ao longo da gestão Eduardo Campos, corrobora para o legado negativo deixado no último ano da gestão do PSB à frente do governo do estado.

3.4 O espiral da desigualdade em Pernambuco

O desenvolvimento econômico vivenciado em Pernambuco ao longo dos dezesseis anos da gestão pessebista, apesar de majoritariamente exitoso considerando a expansão do setor industrial e o crescimento do Produto Interno Bruto, não implicou na mitigação do pauperismo dos cidadãos pernambucanos. A realidade do estado demonstrou que, mesmo com os relativos avanços, não há equalização da desigualdade na distribuição de renda presente na vida social, pois

Apesar de tudo, o recente crescimento econômico não altera no mesmo ritmo as condições de vida de milhares de pessoas que continuam atingidas pela exclusão e pobreza, em especial nas grandes áreas metropolitanas e no sertão semiárido (...) a distribuição de renda, de terras e de oportunidades continua desigual no Nordeste, e o baixo índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao lado da concentração

espacial da indústria e das atividades econômicas de destaque, ainda é uma realidade (Pereira Júnior, 2012, p. 225).

Prova disso é que o índice de Gini do estado, responsável por aferir o grau de desigualdade de renda no território, revelou um indicador de 0,62% em 2010, superior à média nacional de 0,53% para o mesmo ano (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022). De 2014 a 2018, o referido índice apresentou uma queda considerável ao atingir as marcas de 0,566% e 0,534%, respectivamente. Entretanto, o processo pandêmico experienciado a partir da COVID-19 expôs a fratura da desigualdade e promoveu a retomada da curva de crescimento do Gini ao expressar uma taxa de 0,579% (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022). Marcado pelo resultado das desigualdades, em 2019, Recife alcançou o posto da capital mais desigual do país com o índice de Gini chegando a 0,612%. No mesmo ano, o estado de Pernambuco foi considerado o terceiro estado com a maior concentração de renda do Brasil (Síntese de Indicadores Sociais, 2020).

Inseridas no substrato da desigualdade, as pessoas em situação de extrema pobreza compõem um percentual considerável da população pernambucana. Destacando-se negativamente por seus feitos no âmbito dos indicadores sociais, em 2011, Pernambuco detinha aproximadamente 1,37 milhão de cidadãos em condição de extrema pobreza, o que representa 24,70% da população total. Neste mesmo ano, o estado foi considerado o quarto do Nordeste no ranking dos indicadores de pobreza absoluta com um percentual de 50,1% (PNAD/IBGE/IPECE, 2013).

Em 2017, Pernambuco deixou 39,20% de sua população vulnerável à pobreza, ou seja, àquela cujo os indivíduos detêm uma renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais²⁵, superando a média nacional que marcou 24,98% para o mesmo período. Para além disso, conforme os dados registrados no “Mapa da Nova Pobreza”, compilados pela Fundação Getúlio Vargas, nos anos entre os marcos da pandemia, que se estendem de 2019 a 2021, Pernambuco foi o estado brasileiro no qual o índice de pobreza mais se expandiu, refletindo-se sobre 50,32% da população em 2021 (FGV, 2022).

Nesse íterim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Pernambuco, responsável por medir o grau de desenvolvimento dos territórios tendo como referência os critérios de renda, educação e saúde (sob a ótica da longevidade), foi de 0,673% em 2010, o equivalente a uma taxa de crescimento de 23,71% em comparação aos anos 2000. Todavia,

²⁵ Valores em reais em agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nesta data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes (PNUD, 2017).

nesse mesmo cenário, o estado decaiu da 15ª colocação nacional para a 19ª, perdendo ainda o segundo lugar do Nordeste para o estado do Ceará. Em 2017, Pernambuco chegou a marca de 0,727% no IDH, ocupando a 17ª posição no ranking dos estados brasileiros, mantendo-se novamente atrás do Ceará e também do Rio Grande do Norte na região Nordeste (PNUD, 2017).

Sob esse contexto, a dinâmica socioespacial também foi adquirindo contornos cada vez mais equidistantes, implicando no crescimento desenfreado das regiões de favelas e áreas de palafitas, além da população em situação de rua que, quase sempre, se encontram à margem dos benefícios advindos do poder público. Segundo o IBGE (2022), Pernambuco detém mais de 1 milhão de pessoas residindo em favelas e comunidades urbanas, o que representa 12,05% da população total presente no estado. Com um universo de 728 favelas, a Região Metropolitana do Recife perde somente das cidades de São Paulo (2.473) e Rio de Janeiro (1.273) no número de favelas. É nesta região onde residem 26,9% da população recifense, o que, em proporção, representa um a cada quatro moradores e um alto grau de concentração urbana. Segundo dados apresentados no “Boletim Desigualdade nas Metrôpoles”, a grande metrópole pernambucana foi a região metropolitana com o maior percentual de pessoas em situação de extrema pobreza no país, com mais de 19,8 milhões de pessoas que sobrevivem em domicílios com renda per capita menor que R\$ 160 reais por mês.

Em 2022, Recife e Jaboatão dos Guararapes foram considerados o 3º e o 8º colocado, respectivamente, no ranking dos piores municípios em tratamento sanitário conforme dados do Instituto Trata Brasil (2022). É válido destacar que o relatório de saneamento do referido instituto é pautado pelos indicadores de atendimento de água, coleta e tratamento de esgotos, e índice de perdas e investimentos, ou seja, expressam a invisibilidade do poder público para as áreas mais pauperizadas do território.

No que tange aos indicadores relativos ao trabalho, Pernambuco conseguiu gerar cerca de 560 mil empregos formais no período que se estende de 2007 a 2013, principalmente a partir do *boom* no setor industrial vivenciado no estado. Mesmo assim, em 2010, 45,88% da população pernambucana de 18 anos ou mais, sem ensino fundamental completo, se encontrava ocupando o setor informal²⁶ do trabalho, superando a média nacional de 35,24%

²⁶Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo, e em ocupação informal e a população total nesta faixa etária multiplicado por 100. Ocupação informal implica que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos ou empregadores e trabalhadores por conta própria com contribuição a instituto de previdência oficial.

para o mesmo ano. Desse quantitativo, 24,54% trabalhavam sem ter a carteira assinada²⁷ e 23,33% atuavam por conta própria²⁸. Nesse período, a taxa de desocupação da população com 19 anos ou mais chegou a bater os 10,93%, enquanto a média nacional era de 7,29% em 2010 (PNAD/IBGE, 2013).

No segundo trimestre de 2017 e no terceiro trimestre de 2020, o estado atingiu o maior patamar da história em relação à taxa de desocupação da força de trabalho de 14 anos ou mais ao marcar 18,8% (PNAD/IBGE, 2020). Ainda em 2020, Pernambuco ficou em segundo lugar no ranking nacional com o maior aumento do desemprego, ficando ao lado do Amapá e atrás da Paraíba, registrando 4%. Em 2021, o estado foi considerado o maior em taxa de desemprego no país, com 19,9% de sua população sem acesso ao trabalho (IBGE, 2022). Adensando o processo da precarização do trabalho, a taxa de pessoas no setor informal subiu de 48%, em 2020, para 51,1%, em 2021 (IBGE, 2022).

No ano de 2022, o quantitativo de pessoas beneficiárias de programas sociais, especialmente na modalidade transferência de renda, chegou a marca de 1.442.493. Em contrapartida, um total de 1.784.058 cidadãos pernambucanos tinham trabalho formal com carteira assinada no mesmo período (RAIS, 2022). Isso revela que o quantitativo de pessoas que dependem de benefícios sociais para sua manutenção é próximo ao número de pessoas que conseguem se manter dentro do mercado formal. Além disso, cerca de 1,87 milhão de pessoas se encontravam na informalidade em Pernambuco em 2022, expondo o lastro da precarização do trabalho no estado (PNAD, 2022).

Em suma, o breve panorama dos indicadores sociais apresentados revela que apesar dos picos de desenvolvimento econômico vivenciados pelo estado, não se observa a tendência de proporcionalidade no desenvolvimento social ou na diminuição das desigualdades. Ainda que se experienciem determinadas melhorias nas condições de vida da população, a classe mais pauperizada permanece invisibilizada, sobrevivendo nos limites da sociedade. O que advém desse processo é um cenário constante de insegurança e desproteção social que corrobora para o crescimento da violência e a expansão da criminalidade, principalmente, do tráfico de drogas que surge como alternativa para captação de jovens marginalizados e sem oportunidades de trabalho.

²⁷Razão entre o número de empregados de 18 anos ou mais de idade sem carteira de trabalho assinada e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária multiplicado por 100.

²⁸Razão entre o número de trabalhadores por conta própria de 18 anos ou mais de idade e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária multiplicado por 100.

4. A INSEGURANÇA SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO PACTO PELA VIDA EM PERNAMBUCO

4.1 O retrato da violência em Pernambuco pós 1990

Apesar de lançar luz para a contextualização do período em que o Pacto Pela Vida foi gestado, a retomada dos indicadores políticos, econômicos e sociais do íterim do programa não desvela as reais demandas que proporcionaram a emergência de uma política de segurança pública para o estado. Para isso, é fundamental voltar os olhares para o contexto de insegurança social vivenciado em Pernambuco no final da década de 1990 e, principalmente, no início dos anos 2000.

Com o fim da Ditadura Militar e o princípio da reabertura democrática, importantes aspectos da vida social começaram a ser alvo de políticas públicas organizadas. A partir de pautas fortemente levantadas pelas lutas populares, iniciou-se o processo de estruturação das políticas nos campos da Saúde, Educação, Assistência Social e entre tantas outras.

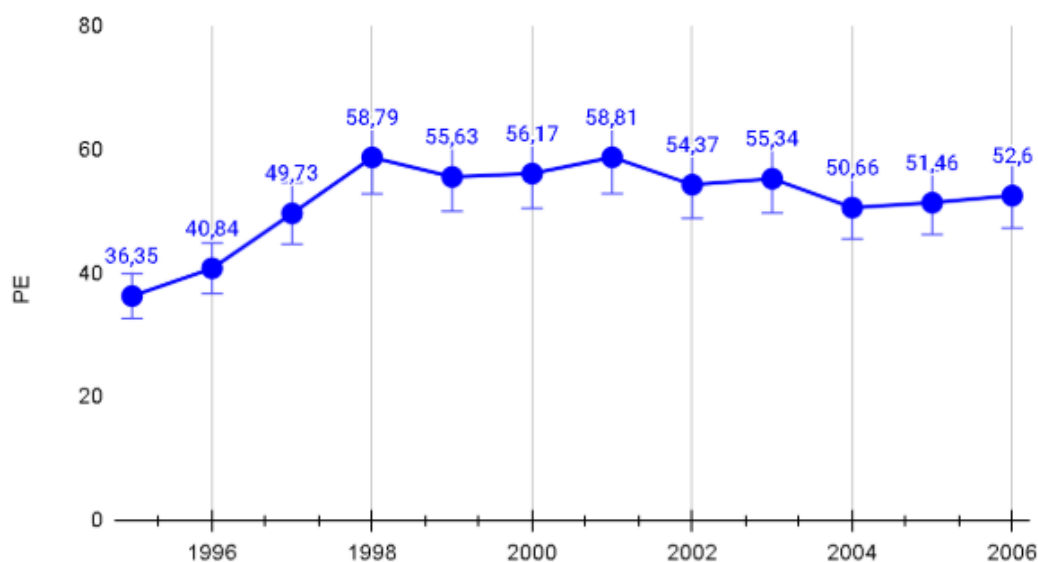
Contudo, tratando-se de Segurança Pública não foi possível afirmar o mesmo, conforme as explanações pautadas no primeiro capítulo do presente trabalho. Deixada a cargo das unidades federativas, a política de Segurança Pública era gestada sem a existência de um pacto federativo estratégico. Mais que isso, não havia sequer uma compreensão uniforme em torno da responsabilidade do poder público no que tange à garantia da segurança na sociedade. Com a ausência da figura estatal, a violência não só se expandiu, como também foi administrada privadamente pelos cidadãos, mediante estratégias particulares para garantir sua segurança.

Em Pernambuco, estado já fortemente marcado pela particular desigualdade regional germinada em sua própria fundação, o que se viu foi um “boom” no número de homicídios. No intervalo de tempo que decorreu entre 1995 a 2001, houve um aumento de quase 74% nas taxas de homicídio, tendo em vista que foram registrados 2.706 e 4.710, respectivamente (Atlas da Violência, 2025).

Vivenciando um contexto de crise no sistema de segurança pública brasileiro que ecoou por todos os cantos do país, Pernambuco atravessou o início dos anos 2000 enfrentando um dos piores cenários no que tange ao crescimento exponencial das taxas de violência e criminalidade. Em 2001, o estado registrou a maior taxa de homicídios por cem mil habitantes da história ao computar os 58,81%, ainda não superada na história recente do estado. As taxas

de homicídio, para o período que marca a virada do século, se mantiveram numa tendência de crescimento, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Taxas de homicídios em Pernambuco (1995-2006).



Fonte: IPEA; Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração própria, 2025.

Durante o segundo mandato do então governador Jarbas Vasconcelos (2002-2006), o estado registrou uma taxa de homicídios por cem mil habitantes equivalente a 54,37%, 55,34% e 50,66% ao longo dos anos de 2002, 2003 e 2004, respectivamente (IPEA, 2020). Tais índices superaram a média nacional que, para o mesmo período, atingiu a marca de 28,53%, 29,14% e 26,94%. Comparado aos seus vizinhos da região Nordeste, os dados se mantinham elevados considerando que nenhum dos outros estados chegou sequer a passar a marca dos 36%.

No íterim que corresponde aos anos de 2000 a 2004, os 10 municípios pernambucanos que alcançaram as maiores marcas relativas aos números de mortes violentas intencionais, foram: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Camaragibe, Caruaru, Cabo de Santo Agostinho, Petrolina, Vitória de Santo Antão e Garanhuns, correspondendo a 60% do número total de mortes no estado (IBGE, 2000 apud PESP/PE, 2007). Tais índices demonstraram que a incidência da violência não mais se restringia a Região Metropolitana do Recife, mas havia se espalhado para outras mesorregiões do estado, como a Zona da Mata, Agreste e o Sertão, movimento que ilustra a tese da “interiorização da violência” pautada nos estudos de Waiselfisz (2004). Ainda assim, todos os municípios que protagonizaram o ranking

de mortes violentas intencionais eram, na época, os únicos do estado com mais de 100.000 habitantes, o que revela a criminalidade violenta como um fenômeno fortemente suscetível aos grandes centros urbanos (IBGE, 2000).

Se ao longo dos anos de 2005 e 2006, as taxas de homicídios do Brasil circundaram a marca dos 26% para os dois anos, Pernambuco se apresentou com o dobro da média nacional, registrando taxas de 51,46% e 52,60%, respectivamente (IPEA, 2020). Para esses dois anos, o estado foi palco de 4.330 homicídios em 2005 e 4.472 em 2006, sendo que destes valores a taxa de homicídio para cidadãos da população negra correspondia a 64,62% e 70,03%. Dos homicídios ocorridos em 2006, o total relativo a taxa de homicídios de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos foi de 106,2 para cada cem mil habitantes, o que representou na época um recorde alcançado até aquele momento (Atlas da Violência, 2016). Essa taxa aumentava consideravelmente quando se tratava de homicídios de homens na mesma faixa etária, sendo 201 para cada cem mil habitantes.

Ainda em 2005 e 2006, Pernambuco registrou 7.607 e 7.799 mortes violentas intencionais, nessa ordem. Com o crescimento do acesso à arma de fogo, o estado chegou a 3.509 e 3.592 homicídios por armas de fogo entre 2005 e 2006. Neste último, as forças policiais constataram 2.658 crimes letais em toda a Região Metropolitana do Recife (RMR), dos quais 1.905 ocorreram somente na cidade do Recife, o que compreende 42% do número total apresentado (PESP/PE, 2007). O crescimento do número roubos também foi sentido na medida em que Pernambuco presenciou a ocorrência de 33.211 casos em 2006, sendo o roubo do tipo transeunte²⁹ o mais popular entre eles (PESP/PE, 2007).

Destarte, ainda que os números relativos à problemática da violência no estado se mostrassem expressivos para a realidade social, até aquele momento, Pernambuco não contava com ações significativas para o campo da Segurança Pública. É possível afirmar que a criação da Secretaria de Defesa Social, institucionalizada pela Lei nº 11.629 de 1999, que aglutinou a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar visando uma atuação congregada das corporações, bem como a criação do Conselho de Paz durante o governo Jarbas Vasconcelos em 2004, foram as ações mais importantes voltadas para a segurança da época. Era característico desse período a terceirização, no sentido da desresponsabilização estatal, do problema posto. Geralmente, deixado a cargo de instituições privadas de segurança.

²⁹ Segundo o Código Penal Brasileiro Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência (Brasil, 1940. s.p.).

Assim, a sintomática da violência atravessava o cotidiano da população pernambucana, implicando na limitação da vivência nos espaços públicos, a crescente insegurança social e, conseqüentemente, a mitigação da qualidade de vida das pessoas que compunham o território naquele momento. Esse cenário tornou urgente a proposição de ações capazes de conter a escalada da violência no estado, sendo tema central da disputa pelo governo do estado em 2006.

Marcado pelo contexto de insegurança pública vivenciado no estado, Eduardo Campos, à época candidato ao governo do estado, ressaltou que o aumento das taxas de homicídio e a perda da juventude em Pernambuco refletiam diretamente sobre os custos sociais, políticos e econômicos na medida em que

São bens e serviços públicos e privados gastos diariamente no tratamento dos efeitos da violência e da criminalidade, como serviços médicos, sociais, de proteção, a mobilização das instituições de segurança pública e encarceramento. Indiretamente, há perda de investimentos, bens e serviços, que ou deixam de ser captados, ou deixam de ser produzidos em virtude da existência da criminalidade e do sentimento de insegurança da população (Um novo Pernambuco, 2006, p. 44-45).

Fazia-se necessário, portanto, a responsabilização estatal face à questão da violência, com o objetivo de frear a escalada das taxas apresentadas em Pernambuco. Como proposta de governo, Eduardo Campos se dispôs a reestruturar a Segurança Pública do estado, compreendendo que as dificuldades vivenciadas se tratavam “menos de volume de gastos na área e mais de como os recursos são gastos” (Um Novo Pernambuco, 2006, p. 45).

Para tanto, era imperativo a criação de um sistema de informações organizado, capaz de alimentar diariamente a base de dados relativas à Segurança Pública, com o objetivo de promover um entendimento sistematizado sobre as questões em torno da criminalidade e da violência, considerando que as informações existentes até aquele momento eram precarizadas e incipientes para promover uma leitura mais aproximada da realidade.

Ressaltava-se, ainda, a importância da valorização profissional dos servidores que atuavam no campo da Segurança Pública, tendo em vista que “a política de recursos humanos e de cargos e salários do governo do estado nas gestões Jarbas-Mendonça não ofereceram estímulos para uma boa performance policial” (Um Novo Pernambuco, 2006, p. 45).

Tomando tais questões como base, as propostas de governo apresentadas por Eduardo Campos se subdividiam em sete eixos estratégicos: 1- reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública; 2- modernização das instituições de Segurança Pública; 3- valorização dos profissionais de Segurança Pública; 4- inteligência policial e produção de informação; 5- controle externo, participação social e valorização das ouvidorias; 6- desenvolvimento de

programas de prevenção da violência; 7- valorização de ações municipais de prevenção à violência (Um Novo Pernambuco, 2006, p. 46-51).

Com um plano inicial projetado, Eduardo Campos tratou de fortalecer a divulgação das propostas em torno da segurança pública durante sua campanha. A confirmação da sua eleição em 2006, deu início não somente a uma hegemonia do PSB e da própria valorização da figura do governador em Pernambuco, mas também proporcionou a criação do Pacto Pela Vida e da institucionalização de novas estratégias para o enfrentamento da violência e da criminalidade no estado.

4.2. O Pacto Pela Vida e o pioneirismo do enfrentamento a violência no Nordeste

A vitória de Eduardo Campos na eleição de 2006 para o governo do estado, reinstituiu a gestão do PSB e garantiu a manutenção da dinastia Arraes/Campos na tradição política em Pernambuco. Ainda nos primeiros meses de seu mandato, o governador tratou de colocar em pauta as propostas voltadas para o tema da Segurança Pública.

De início, por meio do Decreto nº 30.244, do dia 05 de março de 2007, a gestão instituiu o primeiro Fórum Estadual de Segurança Pública do estado que, sendo presidido pela figura do governador, tinha como objetivo a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PESP/PE). A realização do Fórum foi efetivada entre os meses de março e abril, a partir da articulação de dois momentos: as Câmaras Técnicas e a plenária. Na primeira foram promovidas oficinas temáticas que buscaram articular os debates entre especialistas, acadêmicos, sociedade civil organizada, profissionais da área de segurança, e gestores públicos dos três níveis de governo, na tentativa de confluir proposições interventivas possíveis para a realidade do estado. Em seguida, a plenária do Fórum Estadual, foi presidida pelo governador Eduardo Campos, sendo composta por treze secretários de estado e quinze representantes da sociedade civil organizada. Ocorrida no dia 21 de abril de 2007, a plenária tratou de avaliar, aperfeiçoar e aprovar a versão final do PESP/PE.

Os processos de monitoramento e avaliação da política estadual também foram traçados naquele momento. Com vistas à revisão, avaliação e monitoramento do plano no ano seguinte, bem como a integração dos municípios na discussão, foi criada uma comissão organizadora para a realização da I Conferência Estadual de Segurança Pública, a ser precedida pelas Conferências Municipais e Regionais em todo o estado. Ademais, o plano indicou a criação de uma instância de monitoramento da execução das ações e intervenções a

serem realizadas que mais tarde foram pautadas no Decreto de nº 30.569 de junho de 2007, que previa a institucionalização do Comitê Estadual de Governança.

A versão final do plano estadual foi apresentada formalmente num documento emitido pelo Fórum de Segurança Pública no dia 08 de maio de 2007, no qual foram estruturados um conjunto de 138 projetos aglutinados no programa denominado Pacto Pela Vida (PPV), a primeira política de segurança pública da história de Pernambuco. Com a proposta de ser um programa transversal e integrado, o PPV foi elaborado de forma pactuada com a sociedade civil e em articulação com o Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. O objetivo primordial colocado pelo Pacto Pela Vida era garantir a redução da violência, tendo como meta estruturante a construção de

Um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, busque 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. Quantitativamente, a meta básica é reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional em Pernambuco, a partir de maio de 2007 (PESP/PE, 2007, p. 15).

Para a construção do escopo do Pacto Pela Vida era necessário um conjunto de valores que balizaram a estrutura do programa, desde a sua formulação até a versão final apresentada, foram esses:

a) Articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta; b) Compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva - baseada na incorporação de inteligência, informação, tecnologia e gestão - com uma forte ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta; c) Transversalidade e integralidade das ações de segurança pública, a serem executadas por todas as secretarias de Estado de forma não fragmentada; d) Incorporação, em todos os níveis de execução das Políticas Públicas de Segurança, de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; e) Participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública (PESP/PE, 2007, p. 13).

Ao dispor que “a garantia do direito à vida” como principal meta a ser efetivada a partir das ações do programa, é possível compreender as motivações para a definição da escolha da denominação utilizada para a política de Segurança Pública pernambucana. O “Pacto Pela Vida” seria, ao menos no processo de formulação, a união de todas as forças, sejam elas do poder público ou da sociedade, para assegurar a promoção do direito à vida, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º que versa sobre os direitos fundamentais.

Para efetivar seus objetivos e metas, o PPV estruturou sua organização a partir da elaboração de seis linhas de ação, pensadas a partir dos diagnósticos informativos realizados

no estado, quanto com base nas “orientações mais modernas das Políticas de Segurança Pública em escala nacional e internacional” (PESP/PE, 2007, p. 14). Assim, as linhas de ação do PPV foram definidas como: 1- repressão qualificada; 2- aperfeiçoamento institucional; 3- informação e gestão do conhecimento; 4- formação e capacitação; 5- prevenção social do crime e da violência; 6- gestão democrática.

Na primeira linha de ação do programa, intitulada de “repressão qualificada”, o PPV corrobora as noções do monopólio da violência estatal como uma forma legítima de garantir os direitos individuais dos cidadãos (PESP/PE, 2007). Para efetivar tal feito, fazia-se necessário alinhar as atividades repressivas às dimensões de inteligência, informação, tecnologia e gestão e, por este motivo, ela seria qualificada, na medida em que não seria somente reativa, mas proativa. Segundo o PESP/PE, os projetos apresentados nessa linha de ação tinham por objetivo proporcionar a qualificação da repressão” no seu sentido mais amplo” (PESP/PE, 2007, p. 63). Compõem a repressão qualificada, os projetos a seguir:

Quadro 1 - Lista de projetos no eixo Repressão Qualificada do Pacto Pela Vida.

| REPRESSÃO QUALIFICADA | | |
|-----------------------|--|---|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| Polícias | Polícia Civil | A. Criação e fortalecimento de delegacias especializadas para mulheres B. Criação de delegacia especializada para idosos (as) C. Efetivo da Polícia Civil de Pernambuco D. Centros especializados em Prevenção e Repressão de delitos E. Melhoria da Infraestrutura Polícia Civil de Pernambuco F. Delegacia de Prevenção e Repressão aos Crimes Eletrônicos G. Criação da Delegacia Policial de Prevenção e Repressão aos Crimes contra a Propriedade Intelectual. H. Criação de Novas Delegacias I. Atuação integrada da Polícia Civil. J. Controle e eliminação do plantio de drogas no Estado. K. Criação do Departamento de Repressão ao Narcotráfico (DENARC) L. Criação de Delegacia Policial Antidiscriminação. M. Construção e Reforma de Delegacias |
| | Polícia Militar | A. Pronta resposta eficiente B. Efetivo da Polícia Militar e Guarda Patrimonial de Pernambuco. C. Programa de inteligência/Contra Inteligência da Polícia Militar de Pernambuco D. Presença ostensiva da Polícia Militar de Pernambuco E. Construção de Batalhões da PMPE |
| | Integração Polícia Militar e Polícia Civil | A. Criação de uma força-tarefa de combate às milícias privadas e grupos de extermínio no Campo em Pernambuco. B. Toda violência contra a mulher será punida C. Eficácia policial D. Projeto de Cooperação Interna da Secretaria de Defesa Social E. Repressão ao porte e ao comércio ilegal de arma de fogo |

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| | | F. Sistema de segurança e proteção da Pessoa Idosa e Pessoa Deficiente G. Otimização da Distribuição Espacial do Efetivo Policial H. Criação do Comitê de Gestão Integrada das Polícias Militar e Civil de Pernambuco. |
| | Controle Externo e Interno Das Polícias | A. Modernização do Sistema de Controle da Atividade Policial B. Publicidade das ações institucionais C. Ouvidoria participativa |
| Sistema de Justiça Criminal | Polícia e Judiciário | A. Inteligência pela Vida - Depósito de armas e munições |
| | Sistema Prisional - Infraestrutura e Gestão | A. Aumento de vagas nas Unidades Prisionais B. Reestruturação do parque de equipamentos de segurança e tecnológicos nas Unidades Prisionais. C. Suporte à Gerência de Penas Alternativas e Integração Social do estado de Pernambuco |
| FUNDAC | - | A. Estruturação do sistema socioeducativo com a implementação Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) |
| Inteligência | - | A. Sistema Regional de Inteligência de Segurança Pública do Nordeste B. Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública. C. Bancos de Dados Estaduais de Inteligência de Segurança pública D. Estruturação humana e material do Sistema de Inteligência do Estado |

Fonte: PESP/PE -2007. Elaboração própria, 2025.

Nos programas relativos às políticas, é possível destacar como prioridade governamental a criação de novas delegacias e batalhões, inclusive na construção de delegacias especializadas, bem como a necessidade imperativa de garantir a ampliação do efetivo policial, tanto na Polícia Militar, quanto na Polícia Civil.

A emergência pela ampliação do efetivo dos profissionais de Segurança Pública surgiu como resposta ao déficit estadual no que tange ao número de policiais à disposição. Estima-se que até 2006, o efetivo de policiais existentes em Pernambuco era de 199 policiais militares e 61,7 de policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes em Pernambuco, sendo que, de modo geral, para um serviço de prevenção e combate à criminalidade adequado é necessário um efetivo de 250 policiais para cada cem mil habitantes (Nóbrega Júnior, 2019).

Além disso, foram elaboradas metas para a consolidação de modelos de mapeamento dos locais de maior vulnerabilidade à criminalidade para assegurar a presença estratégica do policiamento. Sublinha-se a preocupação com o crescimento das atividades do narcotráfico e a necessidade de combatê-lo na produção (Sertão), atacado (Agreste/Zona da Mata/RMR) e Varejo (Recife/RMR) (PESP/PE, 2007). Todas essas ações sob a égide de uma polícia “ostensiva” que, por definição, se refere a “ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina” (Moreira Neto, 1991, p. 146). As proposições tinham por finalidade promover o aperfeiçoamento da atividade policial

com o objetivo de proporcionar uma atuação integrada, a partir de uma maior resolatividade dos crimes, para o caso da Polícia Civil, e o desempenho da Polícia Militar “de forma eficiente e cidadã sua missão de repressão (qualificada) à criminalidade” (PESP/PE, 2007, p. 63).

Os programas referentes ao Sistema de Justiça Criminal e o da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC) balizaram suas ações em torno da melhoria da estrutura do Sistema de Justiça Prisional, a partir da redução do déficit de vagas nas unidades prisionais e a consequente diminuição da superlotação; bem como na reorganização da FUNDAC por meio do aperfeiçoamento da aplicação de medidas socioeducativas conforme os pressupostos do Sistema Socioeducativo Nacional de Atendimento (SINASE) (PESP/PE, 2007).

No Programa voltado para as atividades de inteligência, o Pacto Pela Vida tinha por objetivo promover a integração e o compartilhamento das informações relacionadas à violência e à criminalidade, por meio de um banco de dados do estado e da região e, até mesmo, a construção de um Sistema Estadual de Inteligência. A partir do uso qualificado da informação, as atividades policiais estariam com um assessoramento mais proveitoso para otimizar as operações e organizar as ações voltadas à promoção de segurança pública (PESP/PE, 2007).

Intitulada de “aperfeiçoamento institucional”, a segunda linha de ação do Pacto Pela Vida tem por objetivo o aprimoramento das organizações policiais e prisionais por meio da readequação e modernização dos inúmeros processos, protocolos e rotinas de trabalho que se relacionam diretamente “à capacidade técnica operacional das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal” (PESP/PE, 2007, p. 83). Os projetos inseridos nessa linha de ação podem ser vistos no quadro a seguir:

Quadro 2 – Lista de projetos no eixo Aperfeiçoamento Institucional do Pacto Pela Vida.

| APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL | | |
|-------------------------------|---|--|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| Valorização Profissional | Valorização Profissional da Polícia Civil de Pernambuco | A. Política de Recursos Humanos da PCPE B. Plano de cargos, carreiras, vencimentos e recompensas - PCPE. C. Modelo de Assistência Social da PCPE |
| | Valorização Profissional da Polícia Militar de Pernambuco | A. Política de Recursos Humanos da PMPE. B. Modelo de Assistência Social PMPE |

| | | |
|------------------------|---|--|
| | Valorização Profissional do Sistema Prisional | A. Composição de cargos e implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Secretaria Executiva de Ressocialização. |
| Reforma Institucional | Reforma Institucional da PCPE | A. Lei orgânica da PCPE B. Desconcentração da gestão financeira da PCPE C. Lei de Reestruturação e Regionalização da Gerência de Polícia da Criança e do Adolescente – GPCA |
| | Reforma Institucional da Polícia Militar de Pernambuco | A. Aprovação e Implementação do Sistema de Saúde da PMPE (SISMEPE) B. Extensão do Nadeq - Núcleo de Apoio ao Dependente Químico C. Pacote Legislativo Institucional PMPE D. Modelo de dotação e fornecimento de recursos logísticos da PMPE E. Otimização das Escalas de Trabalho da PMPE F. Informatização Administrativa PMPE G. Comunicação Social PMPE |
| | Integração do Sistema de Defesa Social | A. Melhoria do atendimento ao cidadão B. Polícia Legal |
| | Reforma Institucional da Fundação da Criança e do Adolescente | A. Reestruturação institucional da FUNDAC |
| | Reestruturação de Outras Áreas | A. Aprovação do COJ (Varas Regionais da Infância e Juventude) B. Integração entre Segurança Pública e Privada |
| Modelagem de Processos | Polícia Civil de Pernambuco | A. Procedimento Operacional Padrão (POP) - PCPE B. Programa de Avaliação de Desempenho da PCPE |
| | Polícia Militar de Pernambuco | A. Procedimento Operacional Padrão (POP) - PMPE B. Programa de Avaliação de Desempenho da PMPE |
| | Sistema prisional | A. Atualização do Código Penitenciário de Pernambuco. B. Eficiência e transparência na gestão penitenciária. |
| | Integração do Sistema de Defesa Social | A. Protocolo de atuação nos casos de reintegração de posse de terra B. Protocolo de atuação das polícias nos casos de reintegração de posse no meio urbano |

Fonte: PESP/PE -2007, elaboração própria, 2025.

No âmbito da valorização profissional, o Pacto Pela Vida buscou reestruturar a política de recursos humanos das corporações policiais e prisionais, ao considerar que a garantia da satisfação e da qualidade de vida dos profissionais contribui para um exercício profissional mais eficiente. Esse processo previa o aperfeiçoamento continuado e permanente da categoria, a elaboração de Planos de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores, bem como a garantia de incentivos financeiros mediante avaliação de desempenho (PESP/PE, 2007).

No eixo dos projetos vinculados à reforma institucional, o intuito era voltado para a garantia de melhorias estruturais dos espaços físicos ou pela descentralização dos equipamentos, bem como a qualificação dos processos de trabalho, por meio da elaboração de legislações específicas que orientassem as atividades policiais. Colocava-se em pauta também uma preocupação contundente em modificar a visão da sociedade para com as forças policiais, buscando aproximar os serviços de segurança à população. Já para a modelagem de

processos, o PPV buscou garantir a formulação de protocolos operacionais para garantir a padronização das atividades policiais em todos os seus níveis, junto aos procedimentos de avaliação e monitoramento das ações, buscando fortalecer o desempenho qualificado das mesmas (PESP/PE, 2007).

A linha de ação intitulada “informação e gestão do conhecimento” se traduziu como uma iniciativa pioneira proposta pelo Pacto Pela Vida no que tange à junção de sistematização de dados, evidências e Segurança Pública na realidade Pernambucana. Isso porque, até a criação do programa, as informações relativas à questão da segurança em Pernambuco eram escassas e incipientes, de modo a dificultar a compreensão dos principais gargalos da política em pauta. De modo geral, os programas apresentados por esta linha de ação tratavam como objetivo o estabelecimento de “mecanismos que possibilitem a identificação dos principais problemas da área de Segurança Pública, e a posterior orientação das ações e estratégias nesta área, bem como o monitoramento das mesmas” (PESP/PE, 2007, p. 98). Os projetos dessa área estão listados abaixo:

Quadro 3 – Lista de projetos no eixo Informação e Gestão do Conhecimento do Pacto Pela Vida.

| INFORMAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO | | |
|-------------------------------------|-------------|---|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| Sistemas de Informação | - | A. Banco de dados sobre a violência no campo. B. Inteligência pela vida - levantamento e base de dados C. Banco de dados sobre presos D. Banco de dados sobre violência envolvendo a criança e o adolescente. E. Banco de dados sobre violência contra a mulher F. Banco de dados sobre juventude e violência G. Consolidação, ampliação e integração dos sistemas de informação de defesa social H. Criação de um observatório estadual sobre drogas |
| Gestão do Conhecimento | Pesquisa | A. Mapeamento da relação juventude e violência no estado B. Pesquisa sobre a prevalência do uso nocivo e da dependência de drogas lícitas e ilícitas em usuários da atenção básica do sistema de saúde no estado. C. Pesquisa de prevalência do uso nocivo e da dependência de drogas lícitas e ilícitas em usuários dos hospitais regionais do estado de Pernambuco D. Inteligência pela vida - pesquisa E. Dimensão étnico-racial da violência F. Diagnóstico da situação de violência praticada contra e por criança e adolescente G. Sistema estadual de gestão de conhecimento em segurança pública H. Grupo de trabalho sobre a questão indígena e segurança pública |
| Tecnologia da Informação | - | A. Modernização tecnológica do sistema de informações da defesa social |

Fonte: PESP/PE -2007. Elaboração própria, 2025.

De modo geral, os projetos desenvolvidos neste eixo eram pautados na realização de pesquisas diagnósticas, visando o conhecimento da realidade pernambucana e os principais desafios no que tange aos índices de criminalidade e violência, bem como a elaboração de diferentes bases de dados que, integradas, pudessem garantir o acesso à informação qualificada. Com o panorama fornecido pelos bancos de dados seria possível nortear as ações de maneira estratégica, qualificando a operacionalização das atividades e garantindo a eficácia da aplicação dos recursos. Para além disso, o Pacto Pela Vida colocou como alicerce essencial para o exercício das atividades a produção de informações por meio de pesquisas científicas, realizadas em parceria com as universidades e a sociedade civil organizada, com o objetivo de garantir uma apreensão qualificada acerca das questões que atravessam a temática da violência e da criminalidade no estado (PESP/PE, 2007).

A linha de ação referente à “formação e capacitação” tratou de destacar a importância da educação permanente que se estendesse desde o processo de formação dos novos profissionais, como também a atualização dos servidores que já compunham o quadro da segurança pública pernambucana. O aperfeiçoamento contínuo era fundamental para a definição de um perfil técnico das organizações policiais, pois na medida em que os profissionais se qualificam, a política se qualifica. A formação e a capacitação dos efetivos possibilitam a promoção de uma “mudança institucional sob novos parâmetros técnicos de atuação profissional” que apresenta seus resultados na instituição a longo prazo (PESP/PE, 2007, p. 109). Os projetos estão dispostos no quadro a seguir:

Quadro 4 – Lista de projetos no eixo Formação e Capacitação do Pacto Pela Vida.

| FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO | | |
|------------------------|------------------------------------|--|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| Formação e Capacitação | Integrada Sistema de Defesa Social | A. Programa Estadual de Ensino Integrado da Secretaria de Defesa Social B. Formação de Gestores e Operadores da Segurança Pública C. Inteligência pela Vida - Treinamento em armas não-letais |
| | Sistema Prisional | A. Formação e capacitação dos Servidores do Sistema Prisional |
| | Polícia Civil | A. Capacitação profissional PCPE |
| | Polícia Militar | A. Capacitação Profissional PMPE |
| | Prevenção da Violência | A. Apoio à formação continuada dos Conselhos de Direitos e Tutelares B. Formação e Capacitação sobre redução de danos C. Formação Educacional e Profissional para Adolescentes e Jovens em Situação de Risco Social. |

Fonte: PESP/PE -2007. Elaboração própria, 2025.

Os projetos abordados nessa linha de ação ressaltam a imperatividade de capacitar previamente os profissionais da segurança antes do início do exercício, com o intuito de prepará-los para a realidade da criminalidade a ser enfrentada no estado. Para isso, era fundamental um curso de formação padronizado considerando os valores pautados pelo programa e os respectivos procedimentos normativos com o objetivo de que o aprendizado adquirido pudesse contribuir para “transformar a imagem e o caráter das corporações que compõem o sistema” (PESP/PE, 2007, p. 109).

No que se refere à linha de ação voltada para a “prevenção social do crime e da violência”, o Plano Estadual de Segurança Pública destaca a necessidade de intervir nos fatores de proteção e mitigar os fatores de risco à violência, ou seja, agir sobre os aspectos causais que engendram a reprodução da violência e “evitar que o crime aconteça” (PESP/PE, 2007, p. 116). Para isso, fazia-se fundamental um esforço intersetorial que tornasse efetiva a descentralização das ações em torno da problemática da violência para outras pastas da administração estadual que não somente a Secretaria de Defesa Social (SDS). Por este motivo, o escopo dos projetos apresentados, listados a seguir, abordam proposições para o conjunto diverso de secretarias e setores do governo estadual.

Quadro 5 – Lista de projetos no eixo Prevenção Social do Crime e da Violência do Pacto Pela Vida.

| PREVENÇÃO SOCIAL DO CRIME E DA VIOLÊNCIA | | |
|--|--|---|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| Intervenção comunitária ou social | Conhecimento e Divulgação dos Direitos Humanos. | A. Articulação de ações políticas em prol da população LGBTTT B. Afirmando Direitos C. Servidores e Servidoras Discutindo Gênero, Raça/Cor e Direitos Humanos. D. Campanhas Educativas Relativas ao Uso Nocivo e Dependência em Drogas lícitas e Ilícitas. E. Concurso Estadual de Pesquisas Aplicadas F. Juventude, Polícia e Direitos Humanos. |
| | Prevenção da Violência nas Escolas e nas Comunidades | A. Implantação das Temáticas de Gênero, Direitos Humanos e Etnia/Raça no Currículo Escolar de todos os Colégios de Pernambuco. B. A Cultura de Paz nas Escolas C. Capacitando para Ação D. Segundo Tempo E. Jovens em situação de risco |
| | Inclusão Produtiva | A. Jovem Trabalhador(a) B. Centro da Juventude |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| | | C. Juventude em Movimento D. Mulheres Trabalhadoras |
| | Mediação de Conflitos na Comunidade | A. A Cultura de Paz em Ação na Comunidade |
| | Prevenção da Violência nos Estádios | A. Torcendo pela Paz |
| | Arte, Cultura e Esporte pela Promoção da Vida Segura | A. Esporte pela vida |
| | Tratamento para usuários de drogas lícitas e ilícitas | A. Fortalecimento da rede de proteção social para usuários de drogas (incluindo presos), seus dependentes e familiares. B. Prevenção e enfrentamento das drogas entre crianças e adolescentes C. Criação de unidades de desintoxicação em hospitais gerais de PE D. Educação em saúde aos usuários de drogas lícitas e ilícitas E. Rede de atenção integral aos usuários de drogas lícitas e ilícitas |
| Prevenção e Gestão | Desarmamento/prevenção do extravio de armas | A. Tecnologia para o Desarmamento e contra a Violência B. Tecnologia para o controle da munição |
| | Fortalecimento dos Conselhos Tutelares | A. Fortalecimento dos Conselhos Tutelares |
| | Proteção às Vítimas de Violência | A. Centro da Família |
| | Jovens em Conflito com a Lei, Sentenciados e Egressos | A. Agilidade de processos dos jovens em conflito com a lei B. Ressocialização de presos e egressos. C. Educação e Profissionalização de egressos e detentos D. Pintando a liberdade E. Programa de atendimento à família de preso(a) |
| | Enfrentamento do abuso, da exploração e da violência sexual contra crianças e adolescentes. | A. Revisão do Plano Estadual de enfrentamento do abuso, da exploração e da violência sexual contra crianças e adolescentes |
| Prevenção Situacional | Planejamento de espaços seguros | A. Plano estadual de Iluminação Pública B. Integração de espaços urbanos isolados C. Plano estadual de Regularização Fundiária D. Segurança e Adequação do Mobiliário Urbano E. Segurança no Transporte Coletivo F. Criação e Manutenção dos Equipamentos Públicos de Lazer, Cultura e Esportes. G. Ampliação e aprimoramento do Projeto 'De Olho na Rua', |
| Intervenção | - | A. Tráfico de Seres Humanos |

Fonte: PESP/PE -2007. Elaboração própria, 2025.

Os projetos formulados para esta linha de ação visavam contribuir para a diminuição dos condicionantes sociais, econômicos e institucionais que pudessem influenciar sobre a prática de atividades vinculadas à criminalidade (PESP/PE, 2007). Assim, o planejamento era voltado para o fortalecimento das comunidades, sobretudo, aquelas com maior incidência de situações de risco, ampliando o potencial da população com projetos direcionados para as mais diversas áreas, como: inclusão produtiva, esportes, cultura, lazer, educação e entre outras. Destacam-se as propostas de campanhas educativas e de sensibilização em todos os

serviços públicos, bem como o projeto da educação em regime integral para crianças e adolescentes. Além disso, foram considerados projetos para a implementação da cultura de paz nos estádios e a proposição da mediação de conflitos nos territórios.

O programa voltado para a prevenção situacional tem por objetivo “reduzir a incidência de condições ambientais que possibilitem ou que facilitem a efetivação do crime” (PESP/PE, 2007, p. 135). Assim, tem-se a compreensão de que a melhoria dos espaços urbanos, seja por meio do investimento em iluminação, saneamento básico e revitalização, contribuiu diretamente na prevenção das práticas violentas e criminosas.

Por fim, na última linha de ação formulada para o Pacto Pela Vida está a de “gestão democrática”, na qual eram previstas ações voltadas para o fortalecimento do controle e participação social da sociedade civil organizada em todos os processos, desde a formulação até a avaliação e monitoramento da implementação e execução do programa. As proposições buscavam garantir a efetivação de espaços permanentes de discussão sobre a Segurança Pública pernambucana, envolvendo todos os atores possíveis, desde o poder público até a sociedade civil, com vistas a garantir a melhora contínua do programa. Foram propostas a criação dos Fóruns estaduais, o fortalecimento dos conselhos e também da realização da I Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 6 – Lista de projetos no eixo Gestão Democrática do Pacto Pela Vida.

| GESTÃO DEMOCRÁTICA | | |
|--------------------|-------------|--|
| PROGRAMA | SUBPROGRAMA | PROJETO |
| - | - | A. Criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Incentivo à Formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública B. I Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco C. Fóruns Estaduais de Segurança Pública D. Pacto pela Vida - Uma Ação de Todos |

Fonte: PESP/PE, 2007. Elaboração própria, 2025.

Considerando o exposto, é possível apontar que o Pacto Pela Vida se apresentava como uma proposta pioneira e ambiciosa para a realidade pernambucana. Na verdade, o programa se configurou como o primeiro esforço público implantado na região do Nordeste com um fim específico de reduzir as taxas de homicídio em seu estado (Silveira Neto et al., 2020). Construído e formulado a partir da participação efetiva de especialistas na área da Segurança Pública a nível nacional, da sociedade civil organizada, do poder público em

diálogo com o judiciário, o Ministério Público e a Assembleia Legislativa, o programa buscou considerar as mais diversas sugestões e opiniões relativas à temática com o objetivo primordial de garantir a redução da violência no estado. De forma organizada, sistematizada e com o ímpeto do governador Eduardo Campos, o Pacto Pela Vida se lançava na realidade como uma política inovadora, jamais experienciada na gestão estadual, tendo como meta quantitativa a redução em 12% ao ano das taxas de mortalidade violenta intencional em Pernambuco (Ratton; Galvão; Fernandez; 2014).

O que vale agora é analisar a pertinência das estratégias e dos mecanismos utilizados pelo Pacto Pela Vida para garantir a efetivação do objetivo proposto, ou seja, a redução da violência em Pernambuco. Coexistente a esse processo, é imprescindível entender se as informações expressas no Plano Estadual de Segurança Pública do estado chegaram realmente a ser efetivadas. Afinal, a mera menção de suas propostas não implica na sua realização, sobretudo, no que tange à destinação de recursos orçamentários.

Para isso, será necessário analisar um conjunto de indicadores relativos à questão da violência ao longo do período de execução do Pacto Pela Vida (2007-2022) e contrapor as estratégias utilizadas pelo programa, que se encontram versadas tanto no Plano Estadual de Segurança Pública, quanto nas legislações concernentes ao programa presentes no repositório da Assembleia Legislativa de Pernambuco, buscando entender suas conexões em relação à realidade. Tal exposição será feita a seguir, a partir do período de cada gestão estadual dos dois governadores da época, Eduardo Campos e Paulo Câmara, ou seja, a cada quatro quadriênios. Posteriormente é apresentada uma análise crítica dos dados apresentados, visando uma compreensão mais ampla do programa ao longo de toda sua execução.

5. AS ESTRATÉGIAS E OS MECANISMOS DO PACTO PELA VIDA PARA A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA EM PERNAMBUCO

5.1. “Ó abre alas”: a chegada do PPV e o impacto na dinâmica de homicídios em Pernambuco (2007-2010)

Em maio de 2007, após a apresentação formal do Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, o Pacto Pela Vida passou a ser implementado no estado. Destacam-se, inicialmente, duas decisões fundamentais para a operacionalização das ações previstas no PPV: 1) o foco prioritário do programa para a redução dos números relativos ao cometimento de homicídios, em detrimento de outros indicadores associados à violência e à criminalidade;

2) A definição e ampliação das Áreas Integradas de Segurança (AIS) que, aliadas à consolidação das informações por georreferenciamento, promoveram uma qualificação na intervenção do PPV sobre a realidade violenta do estado.

A escolha estratégica de tomar como foco prioritário a redução da taxa de homicídios, especificamente, em 12% ao ano, se encontrava balizada nos dados apresentados pela realidade pernambucana nos anos precedentes à criação do programa. Como discorrido no capítulo anterior, o estado se encontrava destacado no cenário nacional no que diz respeito ao quantitativo de homicídios ocorridos em relação ao número de habitantes. Até aquele momento, a questão da segurança era pautada unicamente a cargo da ação das polícias, sem a compreensão de tomar a segurança como pauta de uma política pública, ou seja, passível de mecanismos de gestão, planejamento, avaliação e monitoramento. Tal fato, resultava numa insegurança social contundente da população pernambucana, ampliando a pressão de importantes setores sociais, tornando urgente a construção de respostas ágeis para frear a escalada da violência no estado.

Nesse sentido, o programa tomou como meta estruturante a referida redução de homicídios, englobando os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), que incorporam os homicídios dolosos, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio (roubo seguido de morte). No âmbito operativo, os esforços da Polícia Militar se concentram na redução da violência homicida, reforçando operações contra grupos de extermínio, milícias e assassinos seriais. Para a Polícia Civil, foram fortalecidos e expandidos os Departamentos de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), criados pela Lei nº 13.021 de 2006, com o objetivo de garantir a agilidade na investigação dos crimes e a celeridade no processo criminal (Ratton, Daudelin, 2018).

No que tange a segunda ação estratégica, destaca-se que a compreensão em torno das Áreas de Segurança já se encontrava presente no Decreto nº 26.868, de 30 de junho de 2004, ao dispor que ficava instituído a “compatibilização geográfica de atuação da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, tornando comuns os limites geográficos de responsabilidade de Defesa Social nos níveis estratégico, tático e operacional” (Pernambuco, 2004, s.p.). Por definição, o nível estratégico era representado pelos “Territórios de Segurança (TS)”, no nível tático tinham-se as “Áreas de Segurança (AS)” e no nível operacional as “Circunscrições de Segurança (CS)”. Em termos práticos, cada nível teria um único responsável de cada órgão operativo (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) com atuação conjunta pelos resultados.

A novidade trazida pelo PPV se fazia tanto na mudança da nomenclatura e na ampliação da divisão territorial, que passaria a ser chamada como “Áreas Integradas de Segurança” (AIS) e abrangeria um conjunto de vinte e seis espaços geográficos, quanto na qualificação do tratamento dos dados que seriam, a partir daquele momento, georreferenciados. A partir da criação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Pernambuco (SEINSP), regulamentado pela Lei nº 13.241 de maio de 2007, as informações criminais passavam a ser geradas por área, sendo possível não somente entender as diferentes realidades dos CVLI no estado, como também proporcionar uma resposta mais adequada e integrada, considerando que as Polícias Civil e Militar responderiam conjuntamente pelos resultados apresentados nas AIS sob sua responsabilidade (Pernambuco, 2014). O objetivo primordial das AIS era justamente fortalecer a integração das forças operativas das polícias, visando um monitoramento e a responsabilização coordenada das ações, ampliando a eficácia da atuação frente à redução da violência e da criminalidade.

A subdivisão do estado em vinte e seis partes se dava da seguinte forma: cinco AIS na capital; cinco na Região Metropolitana do Recife; três na Zona da Mata; cinco no Agreste e oito no Sertão (SDS, 2010). A nível estratégico, essas áreas eram agrupadas em cinco territórios de segurança e dois territórios de responsabilidade do Corpo de Bombeiros. Mais tarde, especificamente no ano de 2008 sob a Lei nº 13.458, a quantidade de territórios de segurança foram expandidas de cinco para oito. A gestão das AIS era feita de forma conjugada por um membro da Polícia Militar e um da Polícia Civil, e em alguns territórios, contando com um representante da Delegacia de Polícia de Homicídios (DPH) (Pernambuco, 2014).

Para efetivar as estratégias propostas, foi sancionado o Decreto nº 30.569, de junho de 2007, responsável por instaurar o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, que iniciou suas atividades efetivamente em setembro de 2008. Materializando-se como um dos primeiros mecanismos estratégicos no âmbito do PPV, podendo ser considerado o principal ao longo de todo o programa, a institucionalização do Comitê de Governança tinha por objetivo “coordenar a implementação e a execução das ações estabelecidas no Plano Estadual de Segurança Pública PESP PE 2007” (Pernambuco, 2007, s.p.).

O Comitê era pessoalmente presidido pelo governador eleito, Eduardo Campos, sendo coordenado também pelo Secretário de Planejamento e Gestão do estado, à época Geraldo Júlio de Mello Filho³⁰. Ambas, presidência e coordenação, como agentes externos da

³⁰ O então secretário, Geraldo Júlio, se tornaria em 2013, Prefeito da cidade do Recife, mantendo-se à frente do cargo até 1º de janeiro de 2021.

atividade policial, contribuíram para fortalecer a autonomia da gestão frente à realidade hierárquica das corporações. Para além do objetivo principal, eram funções do comitê gestor promover a integração das secretarias estaduais e dos demais órgãos responsáveis pela execução das atividades, avaliar a execução dos projetos e ações presentes no PESP/PE, e propor ajustes em casos de diagnósticos de problemáticas (Pernambuco, 2007). Inicialmente mensais, as reuniões rapidamente passaram a ser semanais e contavam com a presença de representantes de todas as secretarias do estado, Polícia Militar, Polícia Civil, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente e também tinham como convidados permanentes membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco, do Exército e do Departamento de Polícia Federal.

A inovação na qual se traduziu a existência do Comitê Gestor consiste na institucionalização de uma política de governança capaz de integrar as diversas instituições e agentes da Segurança Pública que detinham responsabilidades pela operacionalização das ações previstas no Pacto Pela Vida. O grupo utilizava uma metodologia de avaliação e monitoramento pautada na gestão por resultados que culminou no “Modelo de Gestão Todos por Pernambuco”, o qual era

gerenciado através de um modelo de administração integrado e transversal, que prioriza o monitoramento intensivo e a avaliação constante das ações desenvolvidas, além do acompanhamento contínuo das taxas de criminalidade através de um indicador próprio denominado CVLI – Taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (Pernambuco, 2015, s.p.).

A efetivação do espaço do Comitê Gestor permitiu ainda a integração e troca de informações com mais agilidade entre os diferentes setores, sobretudo, as polícias Civil e Militar, bem como o Poder Judiciário. Garantindo que a processualidade do fluxo criminal pudesse ser realizada mais rapidamente, sendo considerada como um dos principais êxitos do Pacto Pela Vida (Ratton, Daudelin, 2018).

Coexistente às atividades do Comitê Gestor, tinha-se, ainda, a formação de Câmaras Técnicas que, com uma estrutura mais enxuta, visavam avaliar periodicamente os resultados apresentados pelo Pacto Pela Vida. Até 2009, foram compostas quatro câmaras: 1) Defesa

Social³¹; 2) Articulação do Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública³²; 3) Prevenção Social³³ e 4) Administração Prisional³⁴. Em 2010, foi instituída uma quinta câmara técnica denominada de “Combate ao Crack”. Cada câmara técnica era responsável por um papel específico em relação às atividades do PPV. A de Defesa Social monitorava os resultados em torno dos indicadores de CVLI, tanto em Pernambuco como nas Áreas Integradas de Segurança, buscando formular estratégias de ação e solucionar possíveis problemas. A segunda câmara era responsável por aproximar a operacionalização do programa junto ao Judiciário e ao Ministério Público, na intenção de garantir a diminuição de entraves existentes e promover uma maior celeridade nos trâmites finais do processo criminal. No âmbito da Prevenção social, a câmara técnica visava compartilhar informações, monitorar os resultados e coordenar as ações relativas à temática. A câmara de administração prisional ficou responsável por promover estudos e diagnósticos visando articular os diferentes atores que atuavam na área. De modo geral, as reuniões setoriais das câmaras técnicas ocorriam semanalmente, antes do encontro do comitê gestor com vistas a subsidiar a reunião geral com informações temáticas (Pernambuco, 2014).

No âmbito da prevenção social, quatro importantes propostas foram efetivadas no primeiro quadriênio do PPV, sendo elas: a criação do Programa Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Rua (2007)³⁵, intitulado como Programa Vida Nova em 2013 por meio do Decreto nº 39.851; a formalização do Programa Academia das Cidades (2007)³⁶; a

³¹ Componentes: Secretário de Defesa Social (coordenação), Secretário Executivo de Defesa Social (responsável pela coordenação das ações dos órgãos operativos), Chefes dos órgãos operativos (Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica, Corpo de Bombeiros), Centro Integrado de Inteligência da Defesa Social (CIIDS), Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODS), Coordenação das Áreas Integradas de Segurança (AIS), Coordenação das Unidades Especializadas, Gerente da Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE), e Gerente do Núcleo de Gestão por Resultados (NGR) (Governo de Pernambuco, 2014, p. 33-34).

³² Componentes: Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado (coordenação); representante do poder Judiciário indicado pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco; representante do Ministério Público Estadual (Subprocurador Geral do Estado); representante da Defensoria Pública Estadual; representante de juízes de execução penal; Secretário Executivo de Ressocialização; representante da Secretaria de Defesa Social (chefe-gabinete); representante do Conselho Penitenciário de Pernambuco; representante do Órgão do Patronato; representante do Núcleo de Gestão por Resultados (NGR) (Governo de Pernambuco, 2014, p. 34).

³³ Componentes: Secretaria Executiva de Articulação Social (coordenação); Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDSDH); representante da Secretaria da Educação e Esportes (SEE); representante da Secretaria de Saúde (SES); representante da Secretaria de Defesa Social (SDS); representante da Secretaria da Criança e Juventude (SCJ); representante da Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STQE) (Governo de Pernambuco, 2014, p. 35).

³⁴ Componentes: Secretário Executivo de Ressocialização (coordenação); Diretores das 18 unidades prisionais do Estado; Gerente jurídico penal, Superintendente financeiro, Gerente de planejamento, Gerente do Centro de Monitoramento dos Reeducandos e outros atores da Secretaria Executiva de Ressocialização. Eventualmente, também são convidados a participar, juízes e promotores de execuções penais (Governo de Pernambuco, 2014, p. 35).

³⁵ Decreto nº 30.874, de 10 de outubro de 2007.

³⁶ Decreto nº 31.140, de 06 de dezembro de 2007.

institucionalização da Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008)³⁷ e a criação da Rede Estadual de Enfrentamento ao Crack e das Ações Integradas de Enfrentamento às Drogas (2010)³⁸.

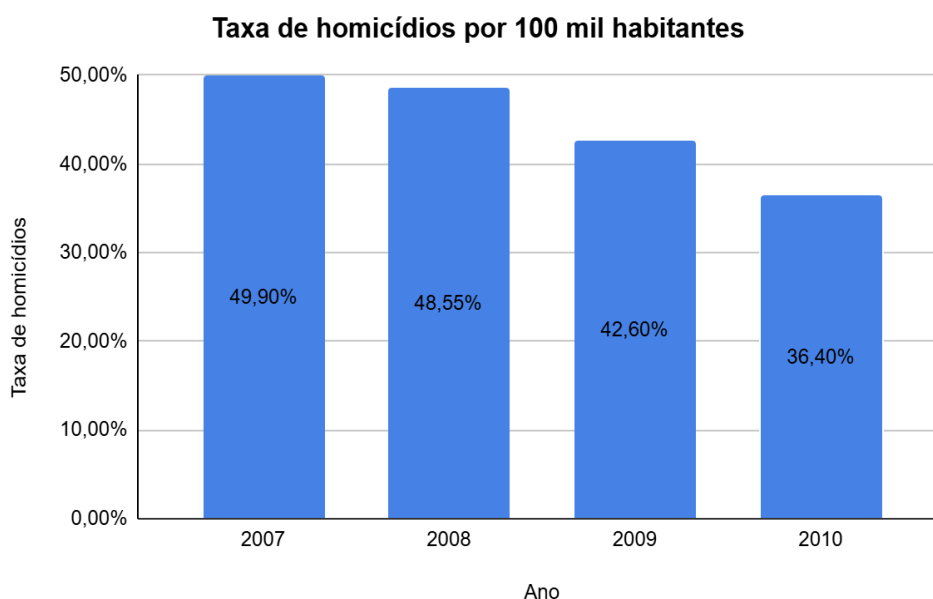
O Programa Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Rua foi por alguns anos, referência no estado para as ações voltadas à Assistência Social, sobretudo, no atendimento à população em situação de rua, culminando na criação dos Centros de Juventude (CJ). O programa relativo à Academia das Cidades tinha por objetivo requalificar espaços públicos e promover o acesso ao esporte, visando a redução dos índices de violência, e era efetivado mediante convênios com os municípios pernambucanos e a transferência de recursos. A institucionalização da Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas conjugou ações de prevenção e repressão, articulando um conjunto de secretarias e serviços no combate às situações de tráfico de pessoas em Pernambuco. A criação da Rede de Enfrentamento ao Crack se materializou como um passo inicial para a elaboração de políticas públicas voltadas a questão das drogas no estado, prevendo a composição de grupos de trabalho para elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento às Drogas e a designação de responsabilidade ao Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas (CEPAD) para elaboração e apresentação da Política Estadual sobre Drogas.

Com as estratégias utilizadas pelo Pacto Pela Vida no momento inicial de sua implementação, o programa conseguiu atingir bons resultados no primeiro quadriênio da gestão Eduardo Campos, que compreenderam os anos de 2007 a 2010. Tratando-se especificamente da redução de homicídios, o PPV foi particularmente exitoso, mitigando consideravelmente a violência homicida no estado como pode ser visto no gráfico e no quadro a seguir:

Gráfico 2 - Taxas de homicídios por 100 mil habitantes em Pernambuco ao longo de 2007 a 2010.

³⁷ Decreto nº 31.659, de 14 de abril de 2008.

³⁸ Decreto nº 35.065, de 26 de maio de 2010.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008; 2009; 2010; 2011. Elaboração própria, 2025.

Quadro 7 - Números absolutos de Crimes Violentos Letais Intencionais ocorridos em Pernambuco entre os anos de 2007 a 2010

| | CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS - PERNAMBUCO |
|------|---|
| ANO | TOTAL |
| 2007 | 4.395 |
| 2008 | 4.374 |
| 2009 | 3.874 |
| 2010 | 3.351 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008; 2009; 2010; 2011. Elaboração própria, 2025.

Importa destacar que a redução da violência homicida ao longo desses quatro anos, gerou, consequentemente, o aumento no quantitativo de pessoas privadas de liberdade. De 2007 a 2010, o número de pessoas em privação de liberdade foi ampliado em 5.089 indivíduos, sendo que a expansão no quantitativo de vagas foi somente na ordem de 1.837. Além disso, pontua-se que a celeridade no fluxo das prisões não acompanhou a morosidade mantida na fase da definição das sentenças, considerando que, em 2010, 57,4% dos presos estavam em medida provisória, aguardando julgamento, como pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 8 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2007-2010).

| SISTEMA PRISIONAL - PERNAMBUCO | | | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|--------|----------------------|---------------------------|----------------|
| | PRESOS NOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS | VAGAS | RAZÃO PRESO POR VAGA | SOB CUSTÓDIA DAS POLÍCIAS | PROVISÓRIOS |
| 2007 | 18.836 | 8.298 | 2,27 | 0 | 10.508 (55,7%) |
| 2008 | 18.888 | 8.259 | 2,29 | 0 | 10.576 (56%) |
| 2009 | 21.041 | 9.675 | 2,17 | 0 | 12.349 (58,8%) |
| 2010 | 23.925 | 10.135 | 2,36 | 0 | 13.737 (57,4%) |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008; 2009; 2010; 2011. Elaboração própria, 2025.

Destarte, apesar do relativo sucesso obtido pelo PPV ao longo do primeiro quadriênio no que diz respeito a redução dos CVLI's, nesse mesmo período, alavancaram-se outras variações da criminalidade violenta, como as ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas e aos Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP), que começaram a se expandir no território pernambucano. O quantitativo de ocorrências relativas, especificamente, ao tráfico de drogas cresceu exponencialmente, cerca de 432% no intervalo de quatro anos, visto que no ano de 2007 foram computadas 607 ocorrências e em 2010 o número atingiu a marca de 3.235, como pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 9 - Número de ocorrências por tipo relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2007-2010).

| ANO | TRÁFICO DE DROGAS | POSSE E USO DE DROGAS |
|------|-------------------|-----------------------|
| 2007 | 607 | 295 |
| 2008 | 1.171 | 580 |
| 2009 | 2.087 | 1.104 |
| 2010 | 3.235 | 1.475 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008; 2009; 2010; 2011. Elaboração própria, 2025.

Já em relação aos Crimes Violentos Contra o Patrimônio, ou seja, crimes cujo objetivo é de tutelar apenas o patrimônio, por meio da subtração de coisa alheia móvel (Brasil, 1940), observou-se um aumento expressivo no número de ocorrências, que saltaram de 26.503 em 2007 para 52.910, o que corresponde a um crescimento de 99% em quatro anos, como pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 10 - Números absolutos de Crimes violentos contra o patrimônio em Pernambuco (2007-2010).

| CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO EM PERNAMBUCO | |
|--|--------|
| ANO | TOTAL |
| 2007 | 26.503 |
| 2008 | 56.089 |
| 2009 | 49.434 |
| 2010 | 52.910 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008; 2009; 2010; 2011. Elaboração própria, 2025.

Assim, analisando, exclusivamente, os dados do primeiro quadriênio de execução do Pacto Pela Vida é possível observar que o programa obteve êxito em reduzir as taxas dos Crimes Violentos Letais Intencionais no estado, garantindo a diminuição da violência homicida que até então se traduzia na principal preocupação da realidade pernambucana no que tange a Segurança Pública. Com o monitoramento frequente operado dentro do Comitê Gestor do PPV, foi possível definir as prioridades das ações do programa, alcançando os indicadores objetivados inicialmente. No entanto, também se percebeu o alastramento de outras formas de violência que iam além dos CVLIs, o que exigiu um reordenamento das estratégias do programa, conforme será abordado no próximo tópico.

5.2. A consolidação do Pacto Pela Vida e o enfrentamento ao tráfico de drogas em Pernambuco

O segundo quadriênio do Pacto Pela Vida, que correspondeu aos anos de 2011 a 2014, foi fortemente marcado por uma nova definição de prioridades das ações do PPV: o enfrentamento à criminalidade violenta associada ao tráfico de drogas. Com o crescimento dos indicadores relativos às atividades operacionalizadas pelo lucrativo mercado das drogas, a gestão do PPV, encabeçada pela figura do governador da época, decidiu direcionar boa parte das ações com o objetivo de frear a expansão das atividades relativas ao tráfico de entorpecentes. Prova disso é a criação da quinta câmara técnica do programa denominada “Combate ao Crack” ainda em 2010, conforme mencionado anteriormente.

As atividades do comércio de drogas não se expressavam numa novidade para a realidade pernambucana, considerando que desde a década de 1990 já existiam estudos que apontavam para a existência de uma região intitulada como Polígono da Maconha no estado. Conhecida por ser uma das maiores produtoras de maconha no Brasil, a região do Polígono da Maconha é composta por nove municípios da área do São Francisco e do Sertão pernambucano, a saber: Salgueiro, Floresta, Belém de São Francisco, Cabrobó, Orocó, Santa Maria da Boa Vista, Petrolina, Carnaubeira da Penha e Betânia. Esta região não é composta somente pelo estado de Pernambuco, mas também pelo da Bahia com os municípios de Juazeiro, Curaçá, Glória e Paulo Afonso.

De modo geral, a divisão socioespacial do mercado de drogas do Polígono da Maconha é formada pelo eixo da produção, realizada no Sertão e na região do São Francisco, a venda em atacado, feita no Agreste, e a venda em varejo na Região Metropolitana do Recife. Por muitos anos, para além do comércio de drogas em si, as atividades promovidas pelo Polígono da Maconha contribuíram consideravelmente para o crescimento da criminalidade violenta no interior do estado de Pernambuco, sendo palco de disputas territoriais intensas.

Destarte, frente ao aumento exponencial das ocorrências relativas ao mercado de drogas no estado, apresentados no quadro 9, o PPV considerou necessário não somente reforçar o enfrentamento direto das ações voltadas para estas atividades, como também decidiu instituir a Gratificação Pacto Pela Vida (GPPV), segundo a Lei de nº 14.320, de maio de 2011. A GPPV consistiu numa bonificação financeira em função da produtividade/desempenho dos Policiais Civis e Militares dentro das Áreas Integradas de Segurança e nos diferentes Grupos de Unidades Operacionais³⁹. Por produtividade, a legislação correspondente se referia a participação em investigação, na apreensão de drogas ou no cumprimento de mandados de prisão. Para tanto, foram definidos, inicialmente, três modalidades de indicadores de produtividade, a saber: 1) Apreensão de cocaína e derivados, denominada GPPV - Repressão ao Crack; 2) Cumprimento de mandado de prisão, denominada GPPV - Malhas da Lei; e 3) Mandado de Prisão decorrente de inquérito policial, intitulado GPPV - Mandados (Pernambuco, 2011). É importante observar que, para cada modalidade prevista na GPPV, fazia-se necessário atender a determinados critérios, conforme disposto a seguir:

³⁹ Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa – DHPP; Departamento de Repressão ao Narcotráfico – DENARC; Departamento de Repressão aos Crimes Patrimoniais – DEPATRI; Demais Delegacias Especializadas; Batalhão de Polícia de Radiopatrulha – BTLRP; Companhia Independente de Operações e Sobrevivência na Área de Caatinga – CIOSAC; Companhia Independente de Policiamento com Motocicleta – CIPMOTO; Demais Batalhões e Companhias Independentes Especializadas (Pernambuco, 2011a).

Quanto à GPPV - Repressão ao Crack: A) cada apreensão de cocaína e seus derivados só poderá ser contabilizada no total da AIS ou do Grupo de Unidades Operacionais a partir da quantidade mínima de 20 (vinte) gramas ou de 60 (sessenta) gramas quando em forma de crack por apreensão; B) não perceberá a GPPV a AIS ou Grupo de Unidades Operacionais que apreender menos de 200 (duzentos) gramas de crack no mês, observando o mínimo de 50 (cinquenta) gramas por Órgão Operativo; C) *só serão computadas as apreensões mediante flagrante*. Quanto à modalidade Malhas da Lei: a) o cumprimento de Mandado de Prisão será comprovado mediante Mandado de Recolhimento, com cópia do respectivo mandado de prisão; b) não perceberá a GPPV a AIS ou Grupo de Unidades Operacionais que cumprir menos de 05 (cinco) mandados de prisão no mês, observando o mínimo de 03 (três) mandados por Órgão Operativo; c) não será computado o cumprimento de mandado de prisão relativo à pensão alimentícia, depositário infiel e decorrente de operação de repressão qualificada, conforme disciplinado em decreto; d) *o cumprimento de mandado relativo ao Crime Violento Letal Intencional - CVLI será considerado em dobro para efeito da produtividade*; Quanto à modalidade Mandados: a) *apresentação mínima de 05 (cinco) mandados de prisão expedidos no mês*, decorrentes de Inquéritos Policiais com suas respectivas representações ou indiciamentos por AIS ou Grupo de Unidades Operacionais; b) não será computado o mandado de prisão relativo à pensão alimentícia, depositário infiel e decorrente de operação de repressão qualificada, conforme disciplinado em decreto; c) o mandado relativo ao Crime Violento Letal Intencional - CVLI será considerado em dobro para efeito da produtividade (Pernambuco, 2011).

Com natureza jurídica de premiação meritória, os indicadores do GPPV eram monitorados e validados pelo próprio Comitê Gestor do Pacto Pela Vida, por meio da Gerência Geral de Gestão por Resultados, antes da divulgação final, publicada em formato de ranking, conforme o disposto no Decreto nº 36.898, que regulamentou a GPPV em agosto de 2011.

No mesmo ano, foi lançada a Política Estadual Sobre Drogas, construída pelo Conselho Estadual de Política Sobre Drogas (CEPAD), que tinha por finalidade o estabelecimento de determinados princípios e diretrizes que contribuíssem para o “fortalecimento e integração das ações de saúde, educação, trabalho, justiça, assistência social, comunicação, cultura e defesa social, no âmbito governamental e não governamental destinadas à prevenção e enfrentamento dos problemas decorrentes do uso de drogas lícitas e ilícitas” (Pernambuco, 2011, s.p.). Regulamentado pela Lei de nº 14.561, a construção de uma Política Estadual Sobre Drogas em Pernambuco subsidiou a gestão pública para a operacionalização dos serviços, sobretudo, no âmbito da saúde.

Como desdobramento da política, foi formulado no âmbito do PPV, o Programa ATITUDE (Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares) que, com ações objetivadas à prevenção dos crimes violentos letais intencionais, tinha como beneficiários “os usuários de crack e outras drogas, em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e/ou social, associada à violência e à criminalidade decorrentes do uso de drogas, bem como seus familiares” (Pernambuco, 2013, s.p.). Apesar de ter iniciado suas atividades em 2011, o

programa só foi regulamentado em 2013 por meio do Decreto nº 39.201, destacando que sua operacionalização seria dada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Pautado pelos princípios gerais da redução de danos, o ATITUDE era executado por meio de três modalidades: 1) O ATITUDE nos territórios (ANT); 2) Centros de Acolhimento e Apoio; e 3) Os Centros de Acolhimento Intensivo. Com base nos dados apresentados em 2016, existiam 15 equipes de redutores de danos no âmbito da ANT; 5 unidades de Acolhimento e Apoio e 6 de Acolhimento Intensivo (Ratton et al., 2016).

Ainda em 2011, na esteira das ações de âmbito preventivo, foram criados o Programa Governo Presente de Ações Integradas Para Cidadania e o Patronato Penitenciário de Pernambuco, instituídos pelas Leis nº 14.357 e nº 14.522, respectivamente. O programa Governo Presente se materializou como um conjunto de ações relacionadas à prevenção social realizadas nos Territórios Especiais de Cidadania. Esses territórios eram delimitados espacialmente com base nas áreas com os mais elevados índices de CVLI, situados nas AIS do Pacto Pela Vida. Com um total de sete Estações do Governo Presente⁴⁰, as atividades do programa voltavam-se, sobretudo, para campanhas junto às comunidades, capacitação dos servidores, divulgação de serviços e políticas sociais, balcão de direitos (documentação civil), mediação de conflitos, entre outros.

Já o Patronato Penitenciário Pernambucano foi formulado para orientar as ações de ressocialização, envolvendo egressos do sistema prisional do estado. Apesar de ser previsto na legislação desde 1984, conforme a Lei de Execução Penal nº 7.210, em Pernambuco, o sistema do Patronato só veio a ser instituído em 2011, quando passou a integrar as ações do Pacto Pela Vida, tendo o início de sua execução em novembro de 2012. Sendo um órgão de execução penal vinculado à Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos, o Patronato tinha por objetivo contribuir para a reinserção social dos egressos, por meio da assistência biopsicossocial, jurídica, dando suporte no fortalecimento de sua autonomia a partir da educação e da inclusão produtiva (Pernambuco, 2011). Com um total de quatro unidades: Recife, Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Petrolina, o Patronato apoiava egressos que se encontravam em Regime Aberto (RA) ou em Liberdade Condicional (LC), sendo uma importante estratégia para os indivíduos que recebiam progressão de penas e até mesmo para a diminuição populacional dentro do sistema penitenciário.

⁴⁰ RPA 01 (Santo Amaro, Santo Antônio, São José, Joana Bezerra e Coelhos); RPA 02 (Aguá Fria, Alto Santa Terezinha, Campina do Barreto, Linha do Tiro, Campo Grande, Dois Unidos e Peixinhos); RPA 05 (Afogados, Mustardinha, Bongi, Sancho, Jardim São Paulo e Mangueira); RPA 06 (Pina, Boa Viagem, Ibura, Cohab e Brasília Teimosa); Jaboatão dos Guararapes; Caruaru e Petrolina.

No ano de 2013, o Pacto Pela Vida promoveu uma mudança importante na sua gestão territorial, alterando seus oito territórios de segurança para três diretorias integradas conforme a Lei nº 15.186 de dezembro de 2013. O principal objetivo era garantir uma intervenção mais qualificada das ações considerando as particularidades de cada região. As três diretorias seriam divididas da seguinte forma: 1) Diretoria Integrada Metropolitana - AIS 1 a 10 (Recife e RMR); 2) Diretoria Integrada do Interior I (DINTER I), com as AIS 11 a 18 (Zona da Mata e Agreste); e a Diretoria do Interior II (DINTER II), com as AIS 19 a 26 (Sertão), como explicitado na figura abaixo:

Figura 1 - Mapa de responsabilidade territorial das Diretorias Integradas do Pacto Pela Vida.



Fonte: Governo de Pernambuco, 2020.

No âmbito preventivo, ainda em 2013, foi instituído o Selo Pacto Pela Vida (SPPV) de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios SPPV do estado de Pernambuco, conforme a Lei nº 14.924. O SPPV tinha por objetivo identificar aqueles municípios que atendessem aos critérios de prevenção e redução da criminalidade, seja promovendo educação em tempo integral, criando o Comitê Gestor municipal, fortalecendo a Guarda Municipal ou investindo nos espaços públicos por meio de iluminação e videomonitoramento (Pernambuco, 2013).

É válido destacar que um mês após a saída de Eduardo Campos, lançado a candidatura às eleições presidenciais daquele ano, e a chegada de João Lyra Neto ao governo do estado em abril de 2014, houve a terceira greve da história da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Apesar de ter durado apenas dois dias, a greve em questão engendrou um cenário de pânico generalizado no estado, com a promoção de saques e depredações, sobretudo no município de Abreu e Lima, sendo necessário o apoio da Força Nacional de Segurança (FNS). A reivindicação salarial dos servidores da segurança foi encerrada após pactuações com o governo do estado para reavaliação dos salários no ano seguinte, considerando que 2014 era ano eleitoral.

Como resultado das ações implementadas ao longo do segundo quadriênio, o indicador do CVLI alcançou sua melhor marca na série histórica do estado, com uma taxa de homicídio de 31,9 por 100 mil habitantes em 2013 e o total de 3.097 ocorrências. Em comparação ao ano de 2007, quando o estado marcou o número de 4.395 homicídios, a redução chegou ao percentual de aproximadamente 29,5%. Somados, o segundo quadriênio da execução do PPV conteve 13.230 ocorrências de CVLI, 17% a menos do que o registrado no primeiro quadriênio (2007-2010), com um total de 15.994 homicídios, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 11 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco 2011 a 2014.

| CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS - PERNAMBUCO | | | | | |
|---|-------------------|------------------|------------|---------------------------------|-------|
| ANO | TAXA DE HOMICÍDIO | HOMICÍDIO DOLOSO | LATROCÍNIO | LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE | TOTAL |
| 2011 | 36,7 | 3.251 | 78 | 49 | 3.378 |
| 2012 | 35,3 | 3.155 | 84 | 82 | 3.321 |
| 2013 | 31,9 | 2.942 | 72 | 83 | 3.097 |
| 2014 | 35,7 | 3.315 | 81 | 38 | 3.434 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012; 2013; 2014; 2015. Elaboração própria, 2025.

Contrapondo-se aos avanços apresentados no indicador do CVLI e mesmo com a reordenação de prioridades do PPV, Pernambuco permaneceu assistindo ao crescimento exponencial no número de ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas. Observa-se também que as ações do programa fortaleceram a repressão à posse e ao uso de substâncias, ampliando o número de casos na realidade do estado, como exposto abaixo:

Quadro 12 - Número de ocorrências, por tipo, relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2011-2014).

| ANO | TRÁFICO DE DROGAS | POSSE E USO DE DROGAS |
|------|-------------------|-----------------------|
| 2011 | 4.157 | 2.481 |
| 2012 | 4.359 | 2.331 |
| 2013 | 5.058 | 3.405 |
| 2014 | 5.329 | 3.616 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012; 2013; 2014; 2015. Elaboração própria, 2025.

Coexistente a esse processo, amplia-se a população carcerária, que já conta com 31.510 presos nos sistemas penitenciários em 2014, o que corresponde a 31,7% a mais em comparação ao último ano do primeiro quadriênio da gestão Eduardo Campos, que detinha 23.925 presos. Além disso, o ano de 2012 demonstra que, dos 30.894 presos no sistema penitenciário, 19.233 deles ainda não haviam sido julgados, representando uma taxa de 62,25% do valor total.

Quadro 13 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2011-2014).

| SISTEMA PRISIONAL | | | | | |
|-------------------|------------------------------------|--------|----------------------|---------------------------|-----------------|
| ANO | PRESOS NOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS | VAGAS | RAZÃO PRESO POR VAGA | SOB CUSTÓDIA DAS POLÍCIAS | PROVISÓRIOS |
| 2011 | 25.850 | 10.567 | 2,45 | 0 | 15.177 (58,7%) |
| 2012 | 28.769 | 11.478 | 2,51 | 0 | 18.003 (62,6%) |
| 2013 | 30.894 | 11.557 | 2,67 | - | 19.233 (62.25%) |
| 2014 | 31.510 | 11.894 | 2,65 | - | 18.615 (59.07%) |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012; 2013; 2014; 2015. Elaboração própria, 2025.

Destarte, avolumam-se exponencialmente os crimes contra o patrimônio, que passam a se tornar uma das principais preocupações da população pernambucana da época, considerando o aumento de aproximadamente 23%, quando comparados os últimos anos de cada quadriênio do PPV, ou seja, 52.910 ocorrências em 2010 e 65.271 casos em 2014. Destaca-se, ainda, o salto de 26% entre os anos de 2013 e 2014, como apresentado no quadro a seguir:

Quadro 14 - Números absolutos de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2011-2014).

| CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO EM PERNAMBUCO | |
|--|--------|
| ANO | TOTAL |
| 2011 | 55.659 |
| 2012 | 49.555 |
| 2013 | 51.568 |
| 2014 | 65.271 |

Fonte: Secretaria de Defesa Social, 2020. Elaboração Própria, 2025.

O balanço do segundo quadriênio de execução do PPV, apesar de apresentar seu melhor índice no que tange aos CVLI, marca o adensamento de outras formas de manifestação da violência na realidade pernambucana, sobretudo os crimes contra o patrimônio que ampliam a insegurança social, especialmente na Região Metropolitana do Recife. O ano de 2014, marca, ainda, o período de transição da gestão Eduardo Campos para a de Paulo Câmara e, conseqüentemente, a modificação no corpo de profissionais que fizeram parte da estruturação do programa em seu início. Com uma nova gestão, mudam-se também as estratégias e os mecanismos promovidos pelo PPV, como será apresentado no item adiante.

5.3. A transição no Governo do estado e os impactos sobre o Pacto Pela Vida (2015-2018)

Após as devidas costuras políticas que culminaram no trágico acidente aéreo que resultou na perda de Eduardo Campos para o estado, o ano de 2015 marca o começo da gestão de Paulo Câmara à frente do governo de Pernambuco. Os rebatimentos processados a partir da transição dos governadores foram inúmeros, mas, certamente, o principal deles se deu sobre a gestão do Pacto Pela Vida.

No campo das legislações concernentes ao programa, apenas três foram instituídas ao longo dos quatro primeiros anos do governo de Paulo Câmara, foram elas: 1) Modificações na Gratificação Pacto Pela Vida por meio da Lei nº 16.170 de 2017; 2) O Decreto nº 41.694 também de 2017 que regulamentou o Selo Pacto Pela Vida de Prevenção Social, e 3) A Lei ordinária nº 16.282 que reestruturou o Conselho Estadual de Defesa Social. Estas duas últimas não apresentaram grandes novidades em relação às legislações prévias.

A principal modificação promovida em relação à Gratificação Pacto Pela Vida deu-se na substituição do indicador de produtividade relativo aos “Mandados” para o indicador

GPPV - Armas, voltado para “apreensão de armas de fogo em desacordo com as disposições legais e explosivos de uso exclusivo das Forças Armadas” (Pernambuco, 2017).

Sem uma definição estratégica planejada, as ações do programa foram realizadas por intermédio de mecanismos paliativos e pouco sistematizados que contribuíram para engendrar uma nova escalada da violência em Pernambuco.

Por tal razão, os resultados obtidos ao longo dos primeiros quatro anos da gestão de Paulo Câmara colocaram em xeque a manutenção do Pacto Pela Vida enquanto política de Segurança Pública de Pernambuco. Isso porque as taxas de homicídios por cem mil habitantes e os números absolutos dos CVLI foram drasticamente aumentados, com especial destaque para o ano de 2017, que registrou a terceira maior taxa de homicídios da história do estado, perdendo apenas para os anos de 1998 e 2001.

Quadro 15 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco 2015 a 2018.

| CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS - PERNAMBUCO | | | | | |
|---|-------------------|------------------|------------|---------------------------------|-------|
| ANO | TAXA DE HOMICÍDIO | HOMICÍDIO DOLOSO | LATROCÍNIO | LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE | TOTAL |
| 2015 | 41,6 | 3.750 | 116 | 23 | 3.889 |
| 2016 | 47,6 | 4.277 | 169 | 34 | 4.480 |
| 2017 | 57,3 | 5.140 | 250 | 37 | 5.427 |
| 2018 | 43,9 | 4.025 | 131 | 17 | 4.173 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2015; 2017; 2018; 2019. Elaboração própria, 2025.

Sem a definição de prioridades concretas, ao menos constante nos documentos oficiais, boa parte das operações do Pacto Pela Vida deu-se para reprimir a ocorrência de pequenos delitos, sobretudo os de natureza patrimonial. Tal movimentação contribuiu para que o número de casos relacionados aos Crimes Violentos Contra o Patrimônio fosse ampliados, de modo a atingir a marca de 120.677 ocorrências em todo o estado, como pode ser observado a seguir:

Quadro 16 - Números absolutos de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2015-2018).

| CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO EM PERNAMBUCO | |
|--|---------|
| ANO | TOTAL |
| 2015 | 85.076 |
| 2016 | 115.470 |
| 2017 | 120.677 |
| 2018 | 95.348 |

Fonte: Secretaria de Defesa Social, 2020. Elaboração própria, 2025.

Como consequência desse imbróglio, os dados relativos ao sistema carcerário eram evidentes: em 2015, Pernambuco registrou a maior superlotação carcerária de todo o país, conforme diagnóstico da Human Rights Watch (2017). Com um total de 32.000 pessoas privadas de liberdade e apenas 10.500 vagas, a razão presos por vaga atingiu a marca de 3,05, ou seja, três pessoas para uma única vaga. Os dados podem ser vistos no quadro a seguir:

Quadro 17 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2015-2018).

| SISTEMA PRISIONAL | | | | | |
|-------------------|------------------------------------|--------|----------------------|---------------------------|----------------|
| ANO | PRESOS NOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS | VAGAS | RAZÃO PRESO POR VAGA | SOB CUSTÓDIA DAS POLÍCIAS | PROVISÓRIOS |
| 2015 | 32.000 | 10.500 | 3,05 | - | - |
| 2016 | 34.556 | 11.495 | 3,01 | - | - |
| 2017 | 31.001 | 11.944 | 2,60 | - | 13.242 (42,7%) |
| 2018 | 32.188 | 11.033 | 2,92 | 0 | 14.555 (45,2%) |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2015; 2017; 2018; 2019. Elaboração própria, 2025.

Se a realidade dentro do sistema prisional era de crise, a realidade nas ruas demonstrava que o contexto de violência perpassava pela mão do estado, na medida em que o número de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (MDIP) registrava seus maiores números, sobretudo em 2017, quando foram registrados 123 casos, como pode ser visto a seguir:

Quadro 18 - Números absolutos de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (2015-2018).

| ANO | MORTES DECORRENTES DE INTERVENÇÃO POLICIAL (EM SERVIÇO E FORA DE SERVIÇO) |
|------|--|
| 2015 | 44 |
| 2016 | 64 |
| 2017 | 123 |
| 2018 | 108 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2008-2019. Elaboração própria, 2025.

A ausência de estratégias concretas para o PPV ao longo do primeiro quadriênio da gestão Paulo Câmara, que, na realidade de uma política pública, também assumem um caráter deliberado e consciente da ação estatal, proporcionou o esfacelamento de boa parte da estrutura construída em torno do Pacto Pela Vida nos anos iniciais. Se anteriormente, ao menos os CVLI's conseguiam ser controlados pelo planejamento das atividades do PPV, agora todos os indicadores relativos à problemática da violência se encontravam numa curva ascendente de ocorrências, ampliando a insatisfação da população em relação a Segurança Pública, reatualizando a demanda por respostas urgentes do poder público. Os dados da realidade violenta e a reivindicação popular, impuseram a formulação de novas estratégias e mecanismos para o Pacto Pela Vida, a serem apresentados no tópico adiante.

5.4. - Os anos finais do Pacto Pela Vida

O período de 2019 a 2022, correspondente ao quadriênio final de execução do programa Pacto Pela Vida, foi marcado por sucessivas tentativas de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais e dos Crimes Contra o Patrimônio. Como principal ação estratégica desse momento, tem-se a implementação da metodologia de Policiamento Orientado à Solução de Problemas (POSP), “estratégia de policiamento moderno, que direciona as atividades policiais para identificar os problemas policiais repetitivos, analisar suas causas, resolvê-los e avaliar os resultados alcançados” (Ministério da Justiça, 2009, p. 17).

Orientando-se por tal metodologia, o programa em tela buscou fortalecer a execução de operações que consolidaram o determinante ostensivo da atividade policial, por meio de ações voltadas para a realização do maior número possível do procedimento de abordagem

policial. Desse processo, derivaram os projetos intitulados “Alerta Celular” e “Alerta Bike”, lançados em 2017 e 2021, respectivamente.

Com o objetivo de reduzir, principalmente, os Crimes Contra o Patrimônio, a prática de tais ações se dava em torno da “antecipação/prevenção do crime” por meio de atividades de rondas nos espaços públicos e a realização de abordagens policiais a indivíduos que apresentavam comportamento “suspeito”. Como exemplo, tem-se a formalização da “Operação Linha Segura” de 2021, realizada nas linhas de metrô, plataformas e trens da Região Metropolitana do Recife, a partir de uma parceria firmada entre a Polícia Militar, por intermédio do Batalhão de Policiamento de Choque, e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Essa operação contou com a presença de sessenta policiais militares nas principais linhas de metrô do Recife, a partir do

Trabalho de policiamento ostensivo desenvolvido pelo BPChoque e outras unidades da PM, que atuam no convênio através de abordagens constantes e orientações aos usuários e aos populares que desenvolviam atividades irregulares de comércio ambulante nas estações e composições. Este policiamento foi estabelecido com base em dados estatísticos, que são atualizados diariamente para a otimização do emprego do efetivo nos locais e horários de maior valor operacional. Sem falar da capacitação prévia do efetivo para atuação no metrô, visando informar as características próprias do terreno, tipos penais de maior ocorrência e procedimentos operacionais adequados para a atuação policial - Tenente Coronel Noronha (SDS, 2021, s.p.).

Reforçando a presença policial nos espaços públicos, o objetivo dessas ações era garantir a sensação de ordem e prevenir, pela imposição armada, a ocorrência de crimes nesses espaços. Outro exemplo dessa prática está na operação “Força Ostensiva de Recobrimento Tático Extraordinário”, apelidada intencionalmente como “FORTE”, de 2020 que para além de realizar ações na RMR, foi interiorizada, chegando às AIS 11 (Nazaré da Mata), AIS 12 (Gravatá), AIS 13 (Palmares), AIS 14 (Caruaru) e AIS 19 (Arcoverde).

Operações como essas, eram planejadas em cima dos chamados “*hotspots*” ou “pontos quentes”, dados que apresentam, por meio de pontos vermelhos, concentrações de um fenômeno em uma região, neste caso, índices de CVLI’s e CVPs elevados. Assim, a finalidade era, justamente, intensificar o patrulhamento e sufocar a criminalidade nesses territórios (SDS, 2020).

Destacam-se, ainda, as operações “Terminal Integrado Seguro”, a implementação dos “Sistemas de Policiamento Koban⁴¹” (modelo de segurança japonês de prevenção à

⁴¹Modelo japonês de prevenção à criminalidade que indica o modo de realizar o policiamento comunitário com a utilização de atividades koban denominadas Base Comunitária de Segurança (BCS) e Chuzaisho, denominada Base Comunitária de Segurança Distrital (BCSD) (Ferragi, 2011, p. 74).

criminalidade), entre outros, que com o lema “Nossa presença, sua segurança” visavam combater à criminalidade com o objetivo de restabelecer a paz social (SDS, 2020).

No âmbito das legislações concernentes ao programa, em 2019, por meio da Lei nº 16.569, foi instituída a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco que - detém seis níveis de prevenção: universal, indicada, seletiva, ambiental, situacional e social - e tem por objetivo

contribuir para a prevenção e redução do crime e da violência, por meio da promoção de ações integradas de políticas públicas nos territórios de maior incidência criminal para superação das vulnerabilidades indutoras de violência e da criminalidade, tendo como foco prioritário a atenção a grupos e segmentos sociais mais vulneráveis (Pernambuco, 2019, s.p.).

Coexistente à constituição da Política de Prevenção Social, também em 2019, o governo do estado de Pernambuco operou uma reforma administrativa na estrutura de suas secretarias, de modo que a área da prevenção social à violência e às drogas saiu da pasta do Desenvolvimento Social, Criança e Juventude e passou a ter uma secretaria própria, intitulada Secretaria Estadual de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas (SPVD), conforme disposto na Lei nº 16.561.

Ainda em 2019, o Decreto nº 48.279 alterou as legislações anteriores relativas ao Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida e à disposição das Câmaras Técnicas do Programa. Apesar de pontuar que as alterações operadas se davam em razão da necessidade de promover ajustes nos modelos de governança e gestão do PPV (Pernambuco, 2019), boa parte das modificações foi dada na mudança nominal das secretarias que compunham o referido Comitê Estadual e, consequentemente, as Câmaras.

Em 2021, foi lançado o Observatório Pernambucano de Prevenção Social ao Crime e à Violência, instância de monitoramento e orientação das políticas de prevenção, com o objetivo de

Atuar na integração, sistematização e análise de dados referentes à criminalidade e à violência produzidos pelas diferentes Secretarias do Estado, permitindo uma melhor compreensão dos fenômenos e contextos que envolvem, desencadeiam e previnem os referidos eventos (Pernambuco, 2021, s.p.).

Com agenda mensal de reuniões, o Observatório foi fruto da “Cooperação Pernambuco”, convênio firmado entre o Governo do estado junto ao Instituto Igarapé e mais três agências das Nações Unidas: o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

(ONU-Habitat), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SEPLAG, 2022).

Nesse ínterim, os resultados obtidos pelo programa durante o seu período final de execução, revelaram oscilações nas taxas de homicídio e nos Crimes Contra o Patrimônio no estado. Vale ressaltar que o período destacado atravessa o contexto de crise sanitária e o cenário pandêmico da Covid-19, que, orientando a população para se manter nos seus domicílios, acabou por contribuir para a redução dos referidos índices, como pode ser visto nos quadros abaixo:

Quadro 19 - Crimes Violentos Letais Intencionais, por tipo, em Pernambuco (2019-2022).

| CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS - PERNAMBUCO | | | | | |
|---|-------------------|------------------|------------|---------------------------------|-------|
| ANO | TAXA DE HOMICÍDIO | HOMICÍDIO DOLOSO | LATROCÍNIO | LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE | TOTAL |
| 2019 | 36,3 | 3.257 | 136 | 19 | 3.412 |
| 2020 | 39,1 | 3.622 | 124 | 14 | 3.760 |
| 2021 | 34,8 | 3.230 | 124 | 16 | 3.370 |
| 2022 | 37,8 | 3.305 | 103 | 15 | 3.423 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2020; 2021; 2022; 2023. Elaboração própria, 2025.

Quadro 20 - Números totais de Crimes Violentos Contra o Patrimônio em Pernambuco (2019-2022).

| CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO EM PERNAMBUCO | |
|--|--------|
| ANO | TOTAL |
| 2019 | 79.765 |
| 2020 | 53.320 |
| 2021 | 52.091 |
| 2022 | 50.234 |

Fonte: Secretaria de Defesa Social, 2023. Elaboração Própria.

Porém, mesmo com os rebatimentos do contexto pandêmico, o último quadriênio do programa foi fortemente marcado pela expansão do número de ocorrências relacionadas ao

tráfico de drogas, que vivenciou sua maior alta desde o início da série histórica. Dentre outros possíveis fatores, a ampliação das atividades de abordagens policiais nos espaços públicos, considerando a Gratificação Pacto Pela Vida na modalidade Repressão ao Crack, pode ser um indicador importante para o aumento dessas ocorrências. Sublinha-se que o quantitativo de ocorrências por posse e uso de drogas foi, em todo o quadriênio, significativamente maior do que aquelas relativas ao tráfico de drogas. Desse modo, é possível afirmar que a repressão às atividades de posse e uso de drogas foi mais contundente do que a própria prática do tráfico em si, como pode ser visualizado a seguir:

Quadro 21 - Número de ocorrências, por tipo, relativo ao mercado de drogas em Pernambuco (2019-2022).

| ANO | TRÁFICO DE DROGAS | POSSE E USO DE DROGAS |
|------|-------------------|-----------------------|
| 2019 | 6.858 | 9.298 |
| 2020 | 8.476 | 8.865 |
| 2021 | 8.955 | 10.313 |
| 2022 | 10.191 | 15.824 |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2020; 2021; 2022; 2023. Elaboração própria, 2025.

Destaca-se, nesse período, o crescimento relativo aos registros de arma de fogo ativos no Sistema Nacional de Armas (SINARM) da Polícia Federal, que saltaram de 23.692, em 2019, para 51.574, em 2022, correspondendo a um aumento de 217% (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022). Além disso, ressalta-se que foram robustos os dados referentes ao porte ilegal de arma de fogo no comparativo entre o ano inicial e o ano final de execução do Pacto Pela Vida, considerando que foram registrados 1.277, em 2007, e 4.930, em 2022, um incremento de 286% em dezesseis anos de programa (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022). Esses números revelam que a circulação de armas de fogo em Pernambuco se expandiu significativamente ao longo desses anos. Mesmo com a influência gestada na conjuntura nacional, acaba por refletir a ausência de um controle estratégico por parte do PPV para tal questão, que tem como consequência direta o aumento na violência armada na realidade do estado.

Os dados mais alarmantes desse período foram, certamente, aqueles relativos ao Sistema Prisional. De 2019 para 2022, o aumento no número total de presos foi de 33.641 para 50.021, respectivamente, o que representa um acréscimo de 48% em quatro anos. Apesar

da redução na proporção dos presos provisórios, ampliou-se o quantitativo de presos custodiados, ou seja, indivíduos que foram flagrados cometendo crimes e estão sob guarda da polícia aguardando audiência. Os dados estão apresentados a seguir:

Quadro 22 - Números do Sistema Prisional em Pernambuco (2019-2022).

| SISTEMA PRISIONAL | | | | | |
|-------------------|------------------------------------|--------|----------------------|---------------------------|----------------|
| ANO | PRESOS NOS SISTEMAS PENITENCIÁRIOS | VAGAS | RAZÃO PRESO POR VAGA | SOB CUSTÓDIA DAS POLÍCIAS | PROVISÓRIOS |
| 2019 | 33.641 | 12.696 | 2,65 | 65 | 12.314 (36,5%) |
| 2020 | 32.960 | 13.739 | 2,40 | 118 | 13.973 (42,2%) |
| 2021 | 48.285 | 31.683 | 1,52 | 79 | 15.878 (32,8%) |
| 2022 | 50.021 | 18.335 | 2,73 | 54 | 17.342 (34,6%) |

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2020; 2021; 2022; 2023. Elaboração própria, 2025.

Diante do exposto, é possível pontuar que os últimos anos de execução do Pacto Pela Vida caminharam para um esgotamento do programa na realidade pernambucana. As estratégias e mecanismos promovidos ao longo do período, apesar de estancar o alastramento da violência, se traduziram em ações paliativas e pouco planejadas para a obtenção de resultados a longo prazo. As propostas no âmbito da prevenção social da violência foram preteridas pela atividade repressiva, que pouco contribuíram para mudanças efetivas na redução da violência no estado. Destarte, os rebatimentos das ações operadas pela atividade policial engendraram um contexto de superlotação carcerária que não implicou diretamente na sensação de segurança para a população. Apesar de não apresentar novas formulações, o Pacto Pela Vida só chegou ao seu encerramento em decorrência da mudança de gestão no governo do estado, caso contrário, permaneceria sendo efetivado, paliando a problemática da violência em Pernambuco.

5.5 “Da lama ao caos”: as estratégias do Pacto Pela Vida e a falaciosa redução da violência

*Ô Josué, eu nunca vi tamanha desgraça
Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça
Peguei um balaio, fui na feira roubar tomate e cebola
Ia passando uma véia, pegou a minha cenoura
"Aê minha véia, deixa a cenoura aqui*

*Com a barriga vazia não consigo dormir"
 E com o bucho mais cheio comecei a pensar
 Que eu me organizando posso desorganizar
 Que eu desorganizando posso me organizar
 Que eu me organizando posso desorganizar
 Da lama ao caos, do caos à lama
 Um homem roubado nunca se engana
 Da lama ao caos, do caos à lama
 Um homem roubado nunca se engana
 (Da Lama ao Caos, 1994)*

Em alusão ao pensamento de Josué de Castro, Chico Science retrata nos versos da música “Da lama ao Caos” a transição de um estado de abandono para um cenário de desordem, onde impera a concentração de renda e a desigualdade social, tornando a necessidade da sobrevivência o princípio motor da vida. A canção leva à reflexão acerca das mazelas da sociedade e destaca que “um homem roubado nunca se engana”, desvelando que, mesmo com o sofrimento vivenciado, a população toma consciência das condições em que vive, pleiteando a organização coletiva para desorganizar as estruturas existentes.

“Da lama ao Caos” remete também ao ciclo vivenciado pelo programa Pacto Pela Vida ao longo dos dezesseis anos de sua existência. Se antes a Segurança Pública de Pernambuco se encontrava abandonada pelo poder público, o programa foi inserido na realidade como uma ferramenta importante para a redução da violência no estado. Contudo, ao longo de sua operacionalização foi tomado pela realidade caótica e dinâmica que caracteriza Pernambuco, levando a um novo estado de desordem na segurança e a emergência de novos problemas.

Diante das estatísticas de insegurança pública vivenciadas no estado no início dos anos 2000, o Pacto Pela Vida foi um programa pioneiro no âmbito da Segurança Pública, não somente pernambucana, mas também nordestina. Construído a partir da ampla participação de especialistas no tema, profissionais de segurança, agentes do governo do estado e a sociedade civil organizada, o Pacto Pela Vida assumiu a proposta de ser um programa edificado democraticamente, sob a construção de muitas mãos, com vistas a articular todo o conjunto da sociedade em prol da Segurança Pública do estado.

Sendo uma das primeiras ações implementadas pelo governo de Eduardo Campos, o Pacto Pela Vida se norteou pelos princípios da transversalidade, integralidade e intersetorialidade, articulando e congregando o conjunto de instituições que participam dos processos criminais e judiciais, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. Com um conjunto de 138 projetos, o programa buscou congrega ações do campo repressivo e preventivo, tendo como objetivo primordial garantir a

redução em 12% ao ano das taxas de mortalidade violenta, e, especificamente, dos Crimes Violentos Letais Intencionais, em Pernambuco.

Em diversos momentos, o programa se reconheceu como uma Política de Segurança Pública Cidadã, que conciliava o arsenal tradicional da repressão policial e ostensiva à prevenção das causas potencializadoras do cometimento de crimes, sobretudo, em razão das vulnerabilidades socioeconômicas que atingiam a realidade da população pernambucana. Por este motivo, foi premiado internacionalmente quando recebeu, em 2013, o prêmio de “Melhoria na entrega dos Serviços Públicos” pela Organização das Nações Unidas (ONU), e em 2014, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na categoria “Governo Seguro - Boas Práticas em Prevenção do Crime e da Violência”.

Inicialmente, é importante sublinhar que a iniciativa de tornar a construção do programa algo que levasse em conta o conjunto de sugestões, por vezes similares, por vezes opostas, de especialistas, agentes de segurança e a sociedade civil foi fundamental para a formulação de uma política pautada nos preceitos democráticos e de participação social. Ao menos em seu início. Apesar disso, é possível considerar que a congregação de 138 projetos para uma política pública se encontra equidistante das possibilidades reais de sua execução em sua totalidade no âmbito estadual. Como consequência, boa parte desses projetos não foi sequer tirada do papel ao longo dos dezesseis anos de operacionalização do programa. Mesmo sendo ambiciosa em sua proposta, tanto nas suas metas estruturantes, quanto na composição dos seus projetos, uma política pública precisa levar em conta sua viabilidade, seja no âmbito dos recursos (materiais e humanos), do apoio político e da própria capacidade de sua implementação, ou seja, da sua realidade prática.

Foi no âmbito do planejamento, avaliação e monitoramento que se encontrou o maior sucesso do Pacto Pela Vida. A construção de um modelo de governança, materializado no Comitê Gestor do programa, possibilitou a efetivação de uma rotina de análise crítica das atividades operadas no cotidiano. Não só isso, o comitê se tornou um espaço de articulação, integração e aproximação entre as diferentes forças policiais, Poder Judiciário e Ministério Público, garantindo um canal de comunicação direto e qualificado. Tudo isso sob a liderança pessoal do governador Eduardo Campos e com administração da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que se transformou numa espécie de espinha dorsal das ações do governo e das demais secretarias. Conforme afirmado por Ratton e Daudelin (2018), a coordenação técnica realizada pela SEPLAG no Comitê Gestor foi um claro indicador para o sucesso do programa nos primeiros anos, especialmente porque deslocou o papel tradicionalmente feito pela Secretaria de Defesa Social e das próprias forças policiais, e se tornou uma autoridade

governamental externa a tais organizações. Algo raro de acontecer considerando a relevância da hierarquia dentro das instituições policiais. Com o monitoramento constante e a coordenação técnica realizada pelo governador e a SEPLAG, o Pacto Pela Vida conseguiu atingir sua meta de reduzir em 12% ano os CVLIs, reduzindo os números absolutos de homicídios como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 3 - Números absolutos de Crimes Violentos Letais Intencionais em Pernambuco (série histórica do Pacto Pela Vida 2007-2022).



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2007 - 2022. Elaboração própria, 2025.

Porém, como é possível observar, as ações promovidas pelo PPV tiveram impactos positivos no CVLIs até 2013, quando os números absolutos de homicídios se mantiveram em queda. A partir de 2014, as ações do programa pararam de surtir efeito positivo e, mais que isso, criaram um movimento contrário, de ascensão nos números de homicídio. Esse contexto coincidiu com a saída do governador Eduardo Campos da gestão do estado no início de 2014 para concorrer às eleições para a Presidência da República. Para conseguir lançar sua candidatura no primeiro semestre de 2014, Eduardo Campos concentrou seus esforços para construir as devidas costuras políticas meses antes, ainda em 2013. Por conseguinte, a gestão do Comitê de Governança precisou dividir as atenções do seu líder, o que certamente afetou a importância do mesmo. Além disso, houve, nesse período, a troca de secretários na SEPLAG, após a saída de Geraldo Júlio para assumir a Prefeitura do Recife em 2012, o que também mitigou o potencial do Comitê Gestor. Como é comum no serviço público, boa parte das

principais figuras da gestão no âmbito do executivo, seguem seus líderes e deixam cargos anteriormente ocupados dentro da estrutura de governança do programa, arrefecendo o esqueleto e a estrutura que seguravam o monitoramento, avaliação e correções do PPV.

O que se tem nesse processo é que boa parte dos mecanismos de governança formulados e implementados pelo Pacto Pela Vida, que foram bem-sucedidos nos primeiros anos e impulsionaram bons resultados para o programa, dependiam fortemente da liderança carismática da maior autoridade política do estado, Eduardo Campos. Com a sua ausência, o Comitê perdeu sua principal referência e seus principais atores, se tornando um mecanismo de gestão enfraquecido, ou como disposto por Ratton (2018, s.p.), a “estrutura desmontou”.

5.5.1. Os Crimes Violentos Letais Intencionais e a letalidade policial no contexto do Pacto Pela Vida

A escolha do foco prioritário para a redução da violência homicida e dos Crimes Violentos Letais Intencionais considerou os dados da realidade pernambucana que, naquela época, atingiam algumas das principais marcas da violência no âmbito nacional no que tange ao cometimento de homicídios, latrocínio e lesões corporais seguidas de morte, como já demonstrado anteriormente. Em boa parte do texto presente no Plano Estadual de Segurança Pública e também nas legislações associadas que foram analisadas, é possível observar, entretanto, que a redução dos CVLIs não aparece somente como o objetivo e meta estruturante do programa, mas também compõe a própria compreensão do PPV em relação ao que é violência. Não à toa, boa parte dos documentos relativos ao eixo preventivo reiteram como objetivo a contribuição para a redução do crime e da violência, nessa ordem, como na Política de Prevenção Social publicada em 2019. Para além disso, é recorrente a correlação direta entre crime e violência, e por vezes, violência reduzida à prática do crime.

A opção pela categoria Crimes Violentos Letais Intencionais em detrimento das Mortes Violentas Intencionais (MVI) também aponta para outra questão, o ocultamento estatístico das Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais (MDIP). Como já mencionado anteriormente, os Crimes Violentos Letais Intencionais, formulados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), são indicadores estatísticos que correspondem àqueles crimes que resultam na morte de um indivíduo, ou seja, homicídio doloso; latrocínio (roubo que culmina em morte); lesão corporal seguida de morte; feminicídio (após aprovação da Lei 13.104 de 2015) e outros crimes resultantes em mortes. Já as Mortes Violentas Intencionais, utilizadas pelo “Fórum Brasileiro de Segurança Pública”, órgão de referência na área, além

de englobar os crimes previstos nos CVLIs, também compreendem as MDIPs. No caso do Pacto Pela Vida, as MDIPS são computadas no conjunto dos homicídios dolosos (TCE/PE, 2017). Contudo, associar a letalidade policial ao quantitativo geral dos homicídios dolosos oculta os números de intervenções equivocadas realizadas pela ação do estado e, conseqüentemente, a própria questão da transparência e do monitoramento em torno da violência estatal. Destarte, é válido apresentar, conforme a disponibilidade dos dados, a quantidade de MDIPS ocorridas no estado antes e durante a trajetória do PPV.

Gráfico 4 - Números Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (em serviço e fora de serviço) em Pernambuco (série histórica do Pacto Pela Vida 2007-2022).



Fonte: Passos (2018); Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2011-2022). Elaboração Própria, 2025.

O aumento da letalidade policial e das MDIP está associado, inclusive, a uma apreensão presente no PPV de que a redução da violência considerada ilegítima só pode ser efetivada por uma violência legitimada, a partir do monopólio da mesma pelo Estado. Na compreensão do programa, tal monopólio se traduz como um meio fundamental para assegurar os direitos individuais, sobretudo os direitos à vida e à liberdade, sendo o uso da coercitividade uma importante estratégia para sua realização (PESP/PE, 2007).

Ocorre que, para efetivar a criminalização, o Estado terá que usar da violência, uma violência legal, uma violência que, sendo legítima, é justa ou assim é representada. Nesse

sentido, a contenção da violência só pode ser feita por outra violência. A ideia de que o contrário da violência é a paz (a pacificação das relações sociais) oculta a enorme necessidade de violência, por parte do Estado, para conter a “outra” violência – a ilegítima, a ilegal, aquela contra a qual o Estado detém o monopólio da forma legítima. Há um problema, entretanto, em toda essa construção, que passa despercebido quase sempre: a paz ou a pacificação depende do exercício de uma violência contra outra, não importando agora se uma é justa e a outra não, pois é da disputa dessa legitimidade que se trata quando se discute o conceito de violência (Misse, 2016, p. 53).

Desse imbróglio, de 2016 para 2017, as MDIP saltaram praticamente o dobro de um ano para o outro, sendo Pernambuco o estado que apresentou a maior elevação da estatística nesse período. Como parte da herança histórica racista do país no enfrentamento à violência, em 2020, no Recife, capital pernambucana, 100% das pessoas mortas pela polícia eram negras (Ramos et. al., 2021). Em 2021, 96,1% dos indivíduos mortos em decorrência de intervenções policiais em Pernambuco eram negros (Monitor da Violência, 2021).

Ademais, partindo de uma perspectiva mais ampla da violência, como aquela utilizada por Minayo e Souza (1997) que apreende a violência enquanto uma ação intencional, produzida por indivíduo, grupo, instituição ou classes dirigida a outro sujeito, de modo a causar a este último danos físicos, sociais e psicológicos, a violência operada pelo estado também é uma forma de violência. Esta, também, precisa ser reduzida e enfrentada pelo poder público, necessitando-se construir estratégias e mecanismos para tal, algo que não foi feito pelo PPV, como demonstram os dados.

A implementação das Áreas Integradas de Segurança (AIS) e a sistematização de informações georreferenciadas representou um salto qualitativo na execução do Pacto Pela Vida. Isso porque as ações anteriores ao programa não pautavam suas ações em evidências, mas sim por metodologia empírica, de modo que o foco do policiamento ostensivo não se dava com base nas reais necessidades dos territórios. Com a sistematização dos dados a partir de novas ferramentas analíticas e a definição da AIS que integravam e articulavam as ações das forças de segurança pública, foi possível operacionalizar ações territorializadas, considerando as particularidades de cada localidade e permitindo uma atuação proativa, preventiva e mais qualificada (Neto, et al., 2022).

Contudo, é importante destacar que apesar de recentes, as discussões em torno das discriminações operadas pelo policiamento preditivo e o racismo algorítmico, como bem retratado na obra de Tarcízio Silva (2022), já compõem o rol de questões a serem

consideradas pelas Políticas de Segurança Pública em âmbito nacional. No caso do PPV, a mobilização de informações e sistematização dos dados seguiu a metodologia do *hotspot* (“pontos quentes”), bem como a construção de mapas pelo modelo Kernel, bastante utilizado no campo da geotecnologia. De modo geral, os *hotspots* indicam áreas onde há uma alta concentração de um determinado fenômeno, no caso do Pacto Pela Vida, os CVLIs. Assim,

diversos órgãos do estado e de suas forças policiais têm acesso a projeções especializadas que literalmente tingem de vermelho certas áreas da cidade, principalmente as periferias metropolitanas. Ainda assim, essas informações não são tomadas públicas, como se isso evitasse a estigmatização e rotulação indevida das comunidades. Porém, é evidente que a não publicização para a sociedade não evita a estigmatização por parte das forças policiais, que são orientadas por projeções abstratas, desumanizantes. A complexidade de inúmeros territórios é reduzida a pontos, cores e ícones, que passam a orientar a atividade policial. Por outro lado, o desconhecimento amplo da sociedade a respeito dos espaços que o estado define como os mais propensos à criminalidade impede esta mesma sociedade de lutar contra generalizações criminalizantes e, ademais, torna impossível confrontar se há coincidência entre as áreas definidas como “quentes” pelo Estado e os locais onde as pessoas são assassinadas pelas forças de segurança do estado (Oliveira, 2023, p. 87-88).

Soma-se a esse processo a estratégia de implementação da Gratificação Pacto Pela Vida em 2011, que nada mais era do que uma gratificação de cunho financeiro aos policiais civis e militares que conseguissem atingir determinadas metas na redução das taxas de homicídio, seja a partir da participação em investigações, apreensão de drogas ou armas de fogo, e cumprindo mandados de prisão. Pautada no modelo da gestão por resultados, a GPPV se traduziu como um mecanismo financeiro de produtividade que promove a busca por parte dos profissionais em cumprir as metas postuladas com o objetivo de obter ganhos financeiros, fundamentais para a manutenção de suas vidas.

Na prática, a lógica por trás dessas gratificações acaba por incentivar a competitividade entre os profissionais, considerando que mensalmente apenas os melhores ranqueados ganhavam a gratificação por meio de divulgação nos canais oficiais do estado. Para além disso, a institucionalização de um incentivo financeiro com base nos indicadores descritos poderia impulsionar ainda uma verdadeira guerra ao terror contra o crime e os “criminosos”, levando em conta as passagens presentes no Decreto 36.898, ao dispor por exemplo, que “só serão computadas as apreensões em flagrante delito ou por ato infracional” (2011, s.p.).

Por conseguinte, é possível refletir que a implementação de gratificações dessa natureza conduzem ao encarceramento em massa, abrem margem para potenciais abusos de poder, corroborando o que foi afirmado por Scott (2004, s.p.), ao relatar que “se os agentes

forem excessivamente pressionados a fazer detenções e a apreender bens, alguns poderão ser tentados a abreviar a sua atuação o que poderá vir a comprometer os devidos procedimentos”. Outra consequência desse processo, ao especificar um indicador voltado para a repressão contra o crack, a GPPV possibilita a promoção de classes mais vulneráveis, como a população em situação de rua, que, sem domicílio e vivendo sob as malhas urbanas, torna-se alvo mais fácil das ações policiais.

Assim, com a GPPV, o programa vai se aproximando de um modelo gerencialista de política pública, preocupado, exclusivamente, com aumento no desempenho, na produtividade e na garantia de maior eficiência dos recursos utilizados. Além disso, considerando que as gratificações implementadas premiam apenas os profissionais que se destacaram em suas AIS e respectivas corporações, ou seja, tendo caráter meritório, é possível dispor que os demais profissionais permanecem trabalhando com os salários-base da instituição o que, para muitos, foi alvo constante de insatisfações, culminando na greve de 2014. Tal insatisfação engendrou uma espécie de afastamento das corporações policiais com a gestão, sobretudo porque “o atual executivo (Governo de Paulo Câmara) não soube realizar negociações salariais com a PM e isso teve reflexos imensos na ascensão dos homicídios nos últimos anos em Pernambuco” (Ratton, 2018, s.p.). Soma-se a isso, a diminuição do efetivo de profissionais ao longo dos anos foi contundente, se em 2013 existiam 19.926 Policiais Militares, em 2022 o número de profissionais foi de 16.422 (FBSP, 2022). Assim, o controle externo da SEPLAG anteriormente conquistado na relação com as corporações policiais passou a ter ruídos importantes, ocasionando a reintegração da hierarquia no comando das polícias.

O contexto, no início de 2014, mostrou que a reprodução da violência na realidade é multifatorial e se modificava continuamente, não se reduzindo aos Crimes Violentos Letais Intencionais para os quais o Pacto Pela Vida organizou suas ações, sendo necessário se adaptar às novas condições. Sem conseguir conter as rédeas do planejamento e da gestão do PPV, o governo administrado por Paulo Câmara pouco conseguiu caminhar com a implementação do programa.

Boa parte das intervenções se deram no campo repressivo, das quais é possível destacar: a repressão aos pequenos delitos (2014-2018) e o foco em ações de prevenção ao crime no seguimento da presença policial em espaços públicos e da realização de abordagens individuais. Ambas dialogando com a doutrina americana da “Tolerância Zero”, baseada na teoria das “Janelas Quebradas” e a repressão inflexível aos crimes considerados de pequeno porte, pautadas no primeiro capítulo deste estudo. Sumariamente, a lógica dessa corrente teórica se propõe a aumentar “o policiamento ostensivo nas ruas e as punições a

contravenções e crimes menores, como não pagar transporte coletivo⁴² ou consumir bebidas alcoólicas nas ruas” (Filipe, 2018, s.p.), com o objetivo de refletir o poder estatal, instaurando uma cultura de medo aos potenciais criminosos.

O modelo se tornou bem sucedido no controle da “epidemia do crime” em Nova York e Chicago dos anos 1980 e 1990, na medida em que contribuiu para o declínio do mercado do crack, promoveu a adoção de novas formas de gestão policial territorializadas somadas ao investimento social em áreas vulneráveis o que levou a produzir resultados relevantes (Cerdá, Messner et al., 2010 apud Ratton et al., 2013, p. 3). Espreado pelo globo, a tolerância zero se tornou modelo de inspiração para o programa aqui pautado, quando adotou medidas similares desde a sua formulação, mas sobretudo na sua metade, ao garantir: 1) o aumento da presença policial; 2) a ampliação da severidade e da certeza das ações; e 3) publicização de suas atividades (Scott, 2004). Especificamente o reforço do policiamento ostensivo pelo PPV pós 2014, visou justificar a presença do estado nos espaços públicos, garantindo uma repressão da criminalidade pró-ativa, ou seja, antecipando-se às ações criminosas em espaços de maior risco. Nas imagens abaixo é possível visualizar exemplos de operações que foram pautadas sob essa lógica:

Figura 2 - Operação “Linha Segura” da Polícia Militar de Pernambuco (2021).



⁴² O que representa uma lógica de favorecimento aos interesses dos grandes proprietários das empresas de transporte público que lucram com algo que poderia ser considerado um direito garantido de forma gratuita para o cidadão. Ao punir um cidadão por não pagar as passagens, em muitos casos por não possuir condições financeiras, o Estado reafirma uma lógica de repressão à pobreza.

Fonte: Polícia Militar de Pernambuco, 2021.

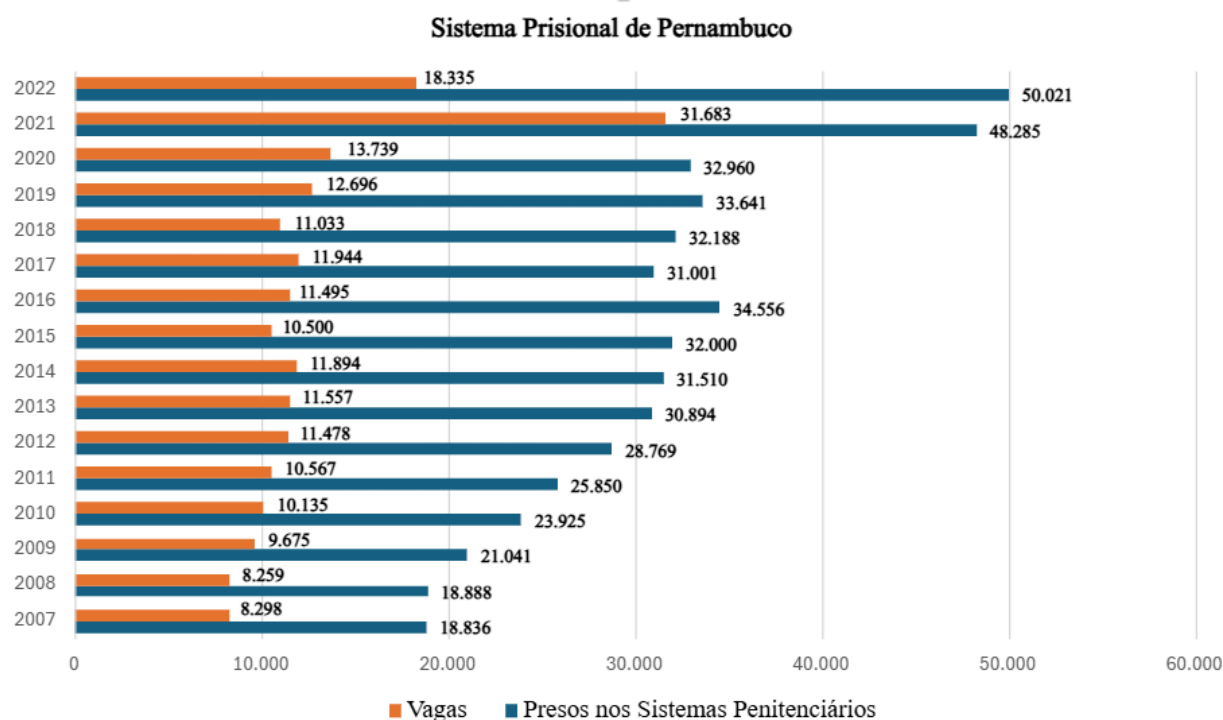
Figura 3 - Operação da Força Ostensiva de Recobrimento Tático Extraordinário - “FORTE” da Polícia Militar de Pernambuco (2020).



Fonte: Polícia Militar, 2020.

Como consequência dessa forma de se fazer segurança pública, tem-se o aumento exponencial do encarceramento em massa, como pode ser visto no gráfico abaixo

Gráfico 5 - Série histórica do Sistema Prisional em Pernambuco (2007-2022), apresentando a relação entre presos no sistema prisional e o número de vagas disponíveis.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2007-2022. Elaboração própria, 2025.

De 2007 para 2022, o aumento da população carcerária foi de 265% no intervalo de 16 anos, sendo que o quantitativo de vagas não acompanhou o indicador como deveria ser feito. Em 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Corregedoria Nacional de Justiça confirmaram o diagnóstico de crise no sistema prisional pernambucano no que tange a superlotação carcerária (CNJ, 2022). No diagnóstico, para além de retratar as condições subumanas das unidades prisionais, foram relatadas também as condições vexatórias das vistorias impostas aos familiares, contribuindo para um processo de desumanização dos indivíduos. Conforme exposto pela Human Rights Watch (2015, p. 10):

O programa fortaleceu a polícia, com incremento de pessoal e equipamentos e estabeleceu bonificações financeiras a policiais pelo alcance de metas relacionadas à apreensão de drogas e armas, execução de mandados de prisão e diminuição das taxas de criminalidade, o que funcionou como incentivo para que a polícia promovesse mais detenções e maior encarceramento.

A escalada do encarceramento em massa foi fruto das estratégias implementadas ao longo do programa que privilegiam a institucionalização de um Estado Penal, na medida em que tal Estado, imbuído da ótica neoliberal, procura responder às mais diversas expressões da Questão Social, no caso do PPV, a criminalidade e a violência, com uma espécie de criminalização dos mais pobres ou uma ditadura sob os pobres nos termos de Wacquant (2011).

Relacionando-se com tais reflexões, o âmbito da prevenção social do Pacto Pela Vida, apesar de trazer importantes contribuições para a realidade pernambucana, sobretudo, a construção de programas como o ATITUDE, não foi tratado com a devida prioridade.

A noção apreendida pelo PPV se assemelha ao que foi disposto por Silveira (2008) em que a prevenção é uma ferramenta para a antecipação, avaliação e o reconhecimento de um possível risco para o crime e, consequentemente, pode atuar sobre esses riscos com o intuito de evitá-los ou reduzi-los. Ainda segundo a autora, a prevenção funciona a partir de três níveis: primária, secundária e terciária. Na prevenção primária são construídas ações em determinadas localidades e com segmentos sociais específicos, onde ainda não há uma demanda significativa de crimes, na intenção de evitar a realização dessas ocorrências. Na prevenção secundária são construídos projetos para grupos e indivíduos que ou já se encontram inseridos em atividades criminais ou estão em situação de risco. Por fim, no nível terciário as atividades de prevenção se direcionam à reintegração social daqueles indivíduos que já praticaram crimes e se encontram com os vínculos familiares e comunitários fragilizados, devido principalmente, ao tempo inserido em instituições de reclusão de liberdade, a fim de evitar a reincidência criminal (Leavell, Clark, 1958 apud Silveira, 2008).

Nesse processo o que se tem é que as ações voltadas para a prevenção social passam a ser assinaladas como um meio para um fim específico: reduzir a incidência de crimes, de modo que seu verdadeiro significado, garantir direitos sociais, mitigar desigualdades sociais e promover a cidadania é secundarizado.

Apesar de construir projetos que se encontram inseridos no eixo preventivo, o PPV o faz de forma incipiente, lançando mão de programas e projetos paliativos. Isso se deve, sobretudo, à desvalorização da prevenção enquanto estratégia que, dificilmente, promove resultados a curto prazo, pelo fato de que para atuar nas possíveis causas e fatores de risco que incidem sobre os problemas sociais da violência e da criminalidade, a prevenção precisa articular, por meio da intersetorialidade e da integralidade, um conjunto diverso de políticas públicas. Os resultados objetivados pela prevenção fogem da lógica imediatista, justamente, porque propõe mudanças no bem-estar social da população. Nesse sentido, ao secundarizar a prevenção, o PPV realiza uma escolha política ao preferir e dar prioridade à repressão. Tal apontamento se expõe a partir da alocação de recursos voltados para a função Direitos da Cidadania dentro do programa como bem trabalhado em Oliveira (2023, p. 172) ao dispor que, “além da ausência de orçamento para o conjunto das ações de prevenção, quase metade delas se concentram nos jovens que já foram penalizados pelo estado”.

Desse modo, é possível afirmar que o Pacto Pela Vida proporcionou uma falaciosa redução da violência, considerando que boa parte dos resultados ditos positivos, ou seja, aqueles voltados exclusivamente para a mensuração dos CVLIs, só se efetivaram nos primeiros anos do programa. A série histórica dos Crimes Violentos Letais em Pernambuco constata que a violência não é unicausal, mas sim multifatorial, dependendo de um conjunto diverso de indicadores e não somente a repressão e presença policial. Apesar de coexistir em sua implementação, a repressão e a prevenção foram tratadas diferencialmente, com o privilegiamento da primeira em detrimento da segunda. Para além de não reduzir a violência no estado, a execução das estratégias postuladas pelo programa contribuíram para a ampliação de outras formas de violência, sobretudo, a letalidade policial e o encarceramento em massa que atingem mais fortemente as populações pretas e pobres.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, torna-se evidente que o enfrentamento à violência em Pernambuco está permeado por um conjunto complexo de desafios. Esses desafios não se expressam de forma pontual ou isolada, mas se encontram atravessados por processos históricos, políticos, econômicos e sociais diretamente vinculados à formação social brasileira. Desse modo, a violência não pode ser apreendida como fruto da subjetividade individual ou de uma suposta degeneração moral da sociedade, interpretação comum nos discursos conservadores.

Sob a perspectiva da teoria social crítica, a violência surge como expressão inerente das contradições entre capital e trabalho, sendo produzida e reproduzida no seio das relações sociais. Ainda que se trate de um fenômeno global na conjuntura da acumulação capitalista, a violência assume formas particulares a depender do contexto histórico, da correlação de forças políticas e sociais, da posição dos territórios na divisão internacional do trabalho e outros tantos elementos amplamente discutidos ao longo deste trabalho.

No caso brasileiro, a violência constitui-se historicamente como elemento central na organização das relações econômicas e sociais. O pacto colonial, a manutenção do poder das classes dominantes, a subjugação do trabalho escravizado, bem como a imposição cultural aos povos indígenas e africanos, são demonstrações de como a lógica violenta se enraizou nas dinâmicas nacionais. Essa herança colonial deixou marcas intransponíveis, que se expressam em diversas manifestações da Questão Social, como a desigualdade, o racismo, o desemprego, etc.

A violência, nesse sentido, assume caráter estrutural e contínuo na formação social brasileira. Mais do que os números noticiados pela grande mídia, seu traço mais determinante está no modo como o Estado a produz e reproduz: tanto por meio da criação de condições objetivas que a geram, mediadas pela lógica capitalista, quanto por meio de respostas repressivas às suas consequências, como o tráfico de drogas e a criminalidade urbana.

Essa característica particular da violência no Brasil, que conecta passado e presente, deu origem a um modelo de Segurança Pública voltado prioritariamente para a defesa dos interesses do mercado, do Estado e das classes dominantes, em detrimento da proteção social da população. A burguesia nacional, historicamente subordinada e dependente, demonstrou-se avessa às classes populares e indiferente aos preceitos democráticos, recorrendo a mecanismos autoritários sempre que viu sua hegemonia ameaçada (Fernandes, 2020).

A Segurança Pública, nesse contexto, tornou-se instrumento central de coerção estatal e controle social, que aliada a outros aparelhos ideológicos, atuou para a manutenção da ordem capitalista e a repressão sistemática aos segmentos sociais considerados desviantes, especialmente, negros, pobres e moradores das periferias. Como aponta Mészáros (2021), o Estado brasileiro, jamais superou sua natureza autoritária e hierarquizada de exercício do poder, agindo sempre em defesa dos interesses da classe dominante.

No caso de Pernambuco, enquanto estado nordestino marcado pelas contradições da Questão Regional, os impactos dessa lógica são intensificados. A perda de protagonismo histórico e o papel subordinado na divisão nacional do trabalho resultaram em ciclos de crescimento econômico sem correspondência com a superação das desigualdades. Nos últimos vinte anos, esse paradoxo se manifestou na persistência da concentração de renda, das desigualdades sociais e no adensamento dos índices de violência.

Foi nesse cenário que, em 2007, se instituiu o programa Pacto Pela Vida, primeira política estadual de Segurança Pública formalmente concebida em Pernambuco. Propondo-se a reduzir a violência, por meio de ações intersetoriais e articuladas com o Judiciário e o Legislativo, o programa inovou ao incorporar práticas de monitoramento, avaliação e planejamento estratégico para o trato da Segurança Pública, inspirando políticas semelhantes em outros estados, como a Bahia que detém um programa homônimo desde 2011.

Apesar dos resultados positivos alcançados no combate à violência homicida entre 2007 e 2014, especialmente na redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), o Pacto Pela Vida acumulou uma série de falhas de concepção e de execução, contribuindo, inclusive, para o agravamento de outras formas de violência.

A análise em torno dos dezesseis anos de vigência do programa permite identificar quatro tendências. De 2007 a 2010, o foco esteve na repressão da violência homicida que, com o uso intensivo de dados georreferenciados, possibilitou a diminuição dos CVLI. Entre 2011 e 2014, diante do aumento das ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas, o programa incorporou uma lógica de combate às drogas, com políticas cada vez mais repressivas. Já no período de 2015 a 2018, com o crescimento dos crimes patrimoniais, houve um deslocamento da repressão de pequenos delitos, em detrimento de ações preventivas. Por fim, de 2019 a 2022, o PPV demonstrou sinais de esgotamento, apostando no policiamento ostensivo e em abordagens policiais com o objetivo de antecipar o crime, intensificando a presença policial em territórios considerados críticos.

A partir da análise crítica e da interpretação dos dados, é possível afirmar que as estratégias e os mecanismos adotados pelo programa, apresentados ao longo do capítulo 5, não foram pertinentes para reduzir a violência no estado. Ao contrário, os dados presentes nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública evidenciam o recrudescimento da violência, para além do aumento da superpopulação carcerária e o crescimento da letalidade policial - todos efeitos colaterais da orientação policial punitiva utilizada pelo programa.

De modo geral,

A política de segurança pública no estado de Pernambuco se orienta por uma visão dicotômica de segurança, que faz com que esta seja vista de uma forma restrita e ampliada ao mesmo tempo. Em alguns momentos, ela é vista como garantia dos direitos humanos e de cidadania e, em outros, é vista apenas como garantia da integridade física e do patrimônio. A primeira se reflete em ações intersectorializadas de algumas políticas públicas, enquanto que a segunda dá forma a ações repressivas da criminalidade. O que ficou demonstrado, entretanto, é que *existe um predomínio da visão restrita e as ações de segurança pública são voltadas principalmente para a redução dos crimes contra a vida ou CVLIs por meio da repressão e encarceramento de criminosos* (Mendonça, 2014, p. 166). **Grifo nosso.**

A preferência pela compreensão restrita de segurança implica no privilegiamento de ações repressivas em detrimento das preventivas. Tal orientação se encontra ancorada nos pressupostos neoliberais de segurança, que concebem a proteção da vida e da propriedade como prioridades do viés punitivo de enfrentamento à violência e à criminalidade. Apesar de não alterar as raízes da violência, essa perspectiva se apresenta positivamente para os governantes que a implementam, pois tem efeitos paliativos de curto prazo e consequências adversas apenas a longo prazo. Destarte, a adoção de modelos estrangeiros da violência, desconectados da realidade socioeconômica local, como o da Tolerância Zero e a Teoria da Escolha Racional, contribui para o fracasso das intervenções e a reprodução de práticas racistas e classistas sobre as populações mais vulneráveis.

Em que pese o discurso da segurança cidadã nos seus documentos, o Pacto Pela Vida reproduz, sob novas roupagens, velhos paradigmas autoritários de Segurança Pública. Suas ações reiteram a lógica conservadora de controle social, reafirmando o papel do Estado como garantidor da ordem e instrumentalizador da violência para diminuir, supostamente, a insegurança social (Fontoura; Schmidt, 2020).

Superar essa realidade exige a formulação de políticas de Segurança Pública radicalmente comprometidas com os interesses populares, construídas a partir das necessidades concretas da população e não importadas de realidades alheias. Para tanto, é imperativo questionar o passado, disputar o presente e construir um futuro em que a Segurança Pública seja concebida como direito coletivo, e não como ferramenta de repressão.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. de. **Da intendência às polícias: uma genealogia do modelo policial brasileiro**. 2019. 283 p. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2019.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO (CONDEPE/FIDEM). **Base de dados**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2025.
- AGNEW, R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. **Criminology**, v. 30, n. 1, p. 47-87, 1992.
- ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, M. C. de . **A Terra e o Homem no Nordeste**. 1º Ed. São Paulo:Editora Brasiliense, 1963.
- ARAÚJO, E. N. L. de. **O controle social na política sobre drogas pernambucana: uma análise sobre as relações de força no CEPAD-PE**. Recife: UFPE, 2024. 168p.
- ARAÚJO, T. B. NORDESTE, NORDESTES: que Nordeste?. **Heranças e Urgências**, Recife, 2000.
- ARENDT, H. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- BARROCO, M. L. S. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 124, p. 623-636, 2015.

BATISTA, N. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, “Revista Especial”, 8º Seminário Internacional, n. 42, 2003.

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, dez. 1999.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BERNARDES, D. de M. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 71, p. 41-79, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sqrVzP6vcvNqvzr4frCnKnC/>. Acesso em 14 mar. 2025.

BERNASKI, J.; SOCHODOLAK, H. História da violência e sociedade brasileira. **Oficina do Historiador**, v. 11, n. 1, p. 43–60, 2018. DOI: 10.15448/2178-3748.2018.1.24181. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/24181>. Acesso em: 6 jul. 2024.

BOITO JÚNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. Dossiê "Empresariado, Estado e Desenvolvimento", **Rev. Sociol. Polit.** v. 21, n. 47, set. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/px4FKyFY5PvpcB3qYBqF78C/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei no 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro: Presidente da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 60.596-A**, de 15 de abril de 1967. Define a organização da Inspeção Geral das Polícias Militares e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. **Lei complementar nº 14 de 8 de jun. de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém

e Fortaleza. Brasília: Presidente da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Curso de policiamento orientado para o problema**. Brasília (DF), 2009.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/?lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CALEIRO, J. P. Como fica a economia pernambucana depois de 7 anos de Campos. **Exame**, 21 ago. 2014. Disponível em: <https://exame.com/economia/como-fica-a-economia-pernambucana-depois-de-7-anos-de-campo/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.

CERQUEIRA, D. R. C.; LOBÃO, W. A. J. L. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

CHAZKEL, A. O lado escuro do poder municipal: A mão de obra forçada e o Toque de Recolher no Rio de Janeiro Oitocentista. **Revista Mundos do Trabalho**, Florianópolis, v. 5, n. 9, p. 31–48, 2013. DOI: 10.5007/1984-9222.2013v5n9p31. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2013v5n9p31>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CIDH. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. ISBN 978-0-8270-7176-6.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS); CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS). **Para enfrentar o conservadorismo e violação de direitos, organização coletiva da categoria!** Porto Alegre: 47º Encontro Nacional CFESS-CRESS, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico da crise prisional de Pernambuco**. Brasília: Agência CNJ de notícias, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/diagnostico-da-crise-prisional-de-pernambuco-aponta-urgencias-na-atuacao-do-sistema-de-justica/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CRUZ, G. B. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**. Rio de Janeiro, a. 5, n. 4, Mar. 2013.

DOMENACH, J. M. La violencia. In: UNESCO (Org.) **La Violencia y sus Causas**. Paris:Unesco, 1981.

D'ARAÚJO. M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO, C. **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ELIAS, N. **O Processo Civilizatório**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ENGELS, F. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. São Paulo: Edipro, 2010.

ENGELS, F. **Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução por Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2002.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Tradução Serafim Ferreira. Lisboa: Editora Ulisseia limitada, 1961.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. Disponível em: <[http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Os-donos-do-poder-Formacao-doRaymundo-Faoro.pdf](http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Os-donos-do-poder-Formacao-do-Raymundo-Faoro.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FEITOSA, A. de C. As expressões da violência no campo no âmbito do regime empresarial-militar. **Ruris**, Campinas, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 128-159, 2023. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/ruris/article/view/18188/14419>. Acesso em: 12 fev. 2025.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 536.

FERRAGI, C. A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 5, ed. 8, Fev./Mar., 2011.

FONTES, V. A transformação dos meios de existência em capital — expropriações, mercado e propriedade. In: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 17-61.

FONTOURA, A.; SCHMIDT, J. P. Modelo estatal e modelo comunitário de segurança pública. **Direito & Paz**, São Paulo, SP – Lorena, a. 13, n. 42, p. 175-196, 2020. Disponível em: <<https://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/download/1061/516>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuários brasileiros de segurança pública 2008-2022**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 1-16, 2008-2022. ISSN 1983-7364.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **AURORA**. A. 3, n. 5, dez. 2009.

FREUD, S. **Novas conferências introdutórias à psicanálise**. Rio de Janeiro: Imago, 1976. (Obras completas, v. 22).

FREUD, S. Por que a guerra? In: **Obras Completas**. v. 22: Rio de Janeiro: Imago, 1980.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 1977.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2ª ed. 1993.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH. **“O Estado deixou o mal tomar conta”**: a crise do sistema prisional do estado de Pernambuco. 19 out. 2015. Nova York: Human Rights Watch, 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2015/10/20/281914>. Acesso em 20 mai. 2025.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez: 1998.

IAMAMOTO, M. V. “Questão social” no Brasil: relações sociais e desigualdades. **Revista digital de Trabajo Social**, Córdoba, v. 2, n. 3, 2018. ISSN 2591-5339.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IANNI, O. **A violência na sociedade contemporânea**. Estudos de Sociologia, v. 7, n. 12, p. 7-30, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidade@>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama: Pernambuco.** Base de dados do IBGE. 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/panorama>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores**, 2013. 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: indicadores trimestrais – 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua-trimestral.html>. Acesso em: 4 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: resultados anuais – 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 4 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (2017).** Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2020).** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência.** Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência.** Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota técnica: **Atlas da violência 2016.** Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6529/1/Nota_n17_Atlas_Violencia.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2025.** Brasília: IPEA; FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasdaviolencia>. Acesso em: 7 abr. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Relatório de Saneamento 2022**: benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2022.

Disponível em:

https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_do_RS_2022.pdf. Acesso em: 7 jun. 2025.

JÚNIOR, A. A. S. As condições das classes trabalhadoras nas circunstâncias da crise e restauração no Brasil atual. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 18, n. 1, p. 174-188, 29 out. 2019.

KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KRENAK, A. IN: **GUERRAS DO BRASIL**. Luiz Bolognesi. São Paulo: Netflix, 2019.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017.

LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução?** Tradução Lívio Xavier. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MARCONDES FILHO, C. Violência fundadora e violência reativa na cultura brasileira. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 2, 2001.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. (Domínio Público).

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, K. (1989b). Trabalho alienado e superação positiva da autoalienação humana. In: FERNANDES, F. (Ed.), **Marx/Engels: Vol. 36. Grandes Cientistas Sociais. História** (pp. 146-181). São Paulo, SP: Ática

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDONÇA, M. T. **O dilema da intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco**: o discurso governamental e da mídia escrita nos anos 2007-2011, Recife: Ed. do Autor, 2014. 182f.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo, Boitempo, 2014.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Leviatã**: crítica do Estado. São Paulo, Boitempo, 2021.

MINAYO, M. C. de S. **Violência e Saúde**. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 2006. 132 p. (Coleção Temas em Saúde).

OLIVEIRA, V. S. **Nosso pacto é pela vida? Violência de Estado, encarceramento em massa e a política de segurança pública cidadã**. Dissertação (mestrado em Serviço Social). UFPE: Recife, 2023.

PACHECO, H. F. et. al. Organizações sociais como modelo de gestão da assistência à saúde em Pernambuco, Brasil: percepção de gestores. **Interface** (Botucatu), 2016, p. 585-595. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/zhycWwMt953n7HJVHk5L6ZD/?format=pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. **O novo Pernambuco avança**. Recife: Frente Popular de Pernambuco, 2014. Disponível em: http://200.238.112.225/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/f/4/5/f451a6c8fe95218a7639274ddf46f5e8c28f85e2e44a9a2b55f9f54bf7da384/643b8a31-6be9-4427-a61c-9c33f1b2e4aa-_3__Programa_de_Governo_-_paulo_camara_1.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. **Um novo Pernambuco**. Recife: Frente Popular de Pernambuco, 2006. Disponível em: <https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/f/a/e/fefaab48a8dedc8d61e7d5dd9b1632d4f2a3081d065f55787013af52c53457a/94c6a586-3624-40c-9186-4844e743b238-_1__Programa_de_Governo_-_eduardo_campos_1.pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

PASSOS, P. Por que o ‘Pacto Pela Vida’ em Pernambuco fracassou. **Ponte.org**, São Paulo 9 mai. 2018. Disponível em: <https://ponte.org/por-que-o-pacto-pela-vida-em-pernambuco-fracassou/>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

PEREIRA, E. M. Desenvolvimento, Questão Social e Nordeste Brasileiro: contradições e tendências atuais. **Temporalis**, Brasília, v. 15, n. 30, p. 281-306, jun. 2015.

PEREIRA, E. M. Desenvolvimento desigual, “questão regional” e tendências contemporâneas. **Educação em Foco**, p. 239-268, 2019b. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/index>> Acesso em 10 jan. 2025

PEREIRA JÚNIOR, E. **Território e Economia Política**: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**. Governo do estado: Recife, 1989. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 26.868, de 30 de junho de 2004**. Altera os limites territoriais das áreas de atuação da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no Estado de Pernambuco, cria Delegacias e institui o Sistema de Informações, Monitoramento e Avaliação de Resultados-SIMAR, partes integrantes do Modelo de Gestão e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 30 jun. 2004.

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. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 29 jun, 2007.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.561, de 26 de dezembro de 2011.** Institui, no âmbito do Poder Executivo, a Política Estadual sobre Drogas, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 27 dez. 2011. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14561&complemento=0&an=2011&tipo=&url=>. Acesso em: 8 jun. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011.** Institui a Gratificação Pacto Pela Vida - GPPV aos Policiais Cíveis e Policiais Militares, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 27 mai. 2011.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019.** Institui a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 15 mai. 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 51.866, de 30 de novembro de 2021.** Institui o Observatório Pernambucano de Prevenção Social ao Crime e à Violência. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 30 nov. 2021.

PERNAMBUCO (Estado). **Pacto Pela Vida - Plano Estadual de Segurança Pública.** Recife: Governo do Estado de Pernambuco. 151 p. mai. 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/sscepi/DOC%20VCM%20034%20Anexo%2004.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. V. 5. Pacto Pela Vida.** Recife, 2014. Disponível em: https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/a0286c_7dc942dd0ee14b3e8f912a63b32a63d0.pdf. Acesso em: 05 mai. 2025.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília: PNUD/Ipea/FJP, 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RAMOS, S. et. al. **Pele-alvo: a cor da violência policial.** Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

RATTON, J. L. In: PASSOS, P. Por que o ‘Pacto Pela Vida’ em Pernambuco fracassou. **Ponte.org**, São Paulo 9 mai. 2018. Disponível em: <https://ponte.org/por-que-o-pacto-pela-vida-em-pernambuco-fracassou/>. Acesso em: 20 de mai. 2025.

RATTON, J. L. DAUDELIN, J. Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, 2018, 7, 173-183. Disponível em: <https://lifescienceglobal.com/pms/index.php/ijcs/article/view/5364/3009>. Acesso em: 15 mar. 2025.

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. **O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Recife: Instituto Igarapé, 2014. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2025.

RATTON, J. L. et al. **Políticas de drogas e redução de danos no Brasil: o Programa ATITUDE em Pernambuco**. Sumário Executivo. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/ufpe-programa-atitude-sumario-e-ecutivo-2016.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SALATA, A. R., RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022.

SARTRE, J. P. Prefácio. In: FANON, F. **Os condenados da terra**. Tradução Serafim Ferreira. Lisboa: Editora Ulisseia limitada, 1961.

SCHINKEL, W. **Aspects of violence: A critical theory**. Kent, Palgrave Macmillan, 2010.

SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL (PERNAMBUCO). **Em apenas um mês do início da Operação Linha Segura, realizada nas estações de metrô, plataformas e trens, os resultados têm se mostrado positivos**. Fev. 2021. Recife: SDS. Disponível em: <https://www.pm.pe.gov.br/blog/2021/02/09/em-apenas-um-mes-do-inicio-da-operacao-linha-segura-realizada-nas-estacoes-de-metro-plataformas-e-trens-os-resultados-tem-se-mostrado-sitivos/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL (PERNAMBUCO). **Operação forte chega ao interior do estado**. Mar. 2020. Recife: SDS. Disponível em: <https://www.pm.pe.gov.br/blog/2020/03/09/operacao-forte-chega-ao-interior-do-estado/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). Prêmio Anual de 2015 "Gestão por Resultados". Comunidade de profissionais e especialistas da América Latina e do Caribe em Gestão para Resultados de Desenvolvimento. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015. Disponível em: https://www.comissaoaverdade.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerciano/2/e/3/2e3aed81ceebcef39c8714e801e33dd953cf62a2a315ab70f24420dd2360f8af/bb19477-66c8-44b9-a85b-0308d5a66ce3-coplac_-_modelo_de_gestao.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Observatório Pernambucano de Prevenção Social dá continuidade às discussões sobre violência contra a mulher.** 29 jun. 2022. Recife, 2022. Disponível em:

<https://www.seplag.pe.gov.br/noticias/385-observatorio-pernambucano-de-prevencao-social-da-continuidade-as-discussoes-sobre-violencia-contr-a-mulher-2#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20%C3%A9%20uma%20inst%C3%A2ncia,pol%C3%ADticas%20de%20preven%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20viol%C3%Aancia>. Acesso em: 15 mai. 2025.

SIERRA, V.; FREIRE, S. A moderna construção da vigilância e do controle social no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 168-176, jan./abr. 2021 ISSN 1982-025.

SILVA, J. F. S. da. Violência e desigualdade social: desafios contemporâneos para o Serviço Social. **SER Social**, Brasília, n. 19, p. 31–58, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i19.12749. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12749. Acesso em: 6 jul. 2024.

SILVA, J. F. S. O método em Marx e o estudo da violência estrutural. **Revista Eletrônica da Faculdade de História, Direito, Serviço Social e Relações Internacionais (UNESP)**. UNESP: Franca, out. 2008. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/revista/index.htm>.

SILVESTRE, G.; MELO, F. A. L. de. Encarceramento em massa e a tragédia prisional brasileira, **IBCCRIM**, Boletim 293, abr. 2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5947-Encarceramento-em-massa-e-a-tragedia-prisional-brasileira. Acesso em: 10 jan. 2024.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007.

SOUSA, R. C.; MORAIS, M. do. S. A. **Polícia e sociedade**: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís. Anais: JOINPP 2011. São Luís: UFMA, 2011.

SUTHERLAND, E. H. **Principles of criminology**. Philadelphia: J.B. Lippincott, 1939.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Processo TC nº 18100002-7 - exercício 2017 364**. Recife: TC/PE, 2017. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/6590/08-segurana-pblica.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2025.

TROTSKY, L. **História da revolução russa**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência IV**: os jovens do Brasil. Brasília: UNESCO; 2004.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. Broken windows: the police and neighborhood safety. **The Atlantic**, mar. 1982. Disponível em:

<<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ANEXOS

Quadro 22 - Legislações referentes ao programa Pacto Pela Vida (2007-2022).

| Nº | Ano | Título | Descrição |
|----|------|--------------------------------|---|
| 1 | 2007 | Decreto do Executivo nº 30.244 | Instala o Fórum Estadual de Segurança Pública, cria Comissão Organizadora da I Conferência Estadual de Segurança Pública, e dá outras providências. |
| 2 | 2007 | Decreto do Executivo nº 30.538 | Cria Delegacias Especializadas na estrutura organizacional da Polícia Civil de Pernambuco, e dá outras providências. |
| 3 | 2007 | Decreto do Executivo nº 30.874 | Cria o Programa Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Rua, e dá outras providências. |
| 4 | 2007 | Decreto do Executivo nº 31.140 | Institui o Programa Academia das Cidades, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. |
| 5 | 2007 | Decreto do Executivo nº 30.569 | Cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e dá outras providências. |
| 6 | 2008 | Decreto do Executivo nº 31.659 | Fica instituída, no âmbito do Poder Executivo, a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. |
| 7 | 2010 | Decreto do Executivo nº 35.065 | Cria a Rede Estadual de Enfrentamento ao Crack e dispõe sobre Ações Integradas de Enfrentamento às Drogas. |
| 8 | 2010 | Decreto do Executivo nº 35.291 | Altera a estrutura organizacional da Polícia Civil de Pernambuco, da Secretaria de Defesa Social, define a classificação de suas Delegacias de Polícia Circunscriçionais, e dá outras providências. |
| 9 | 2010 | Decreto do Executivo nº 35.520 | Aprova o Plano do Curso de Formação de Soldados PM/2010 – CFSd PM/2010. |
| 10 | 2011 | Lei Ordinária nº 14.320 | Institui a Gratificação Pacto Pela Vida - GPPV aos Policiais Cíveis e Policiais Militares, e dá outras providências. |
| 11 | 2011 | Lei Ordinária nº 14.357 | Institui o Programa Governo Presente de Ações Integradas para Cidadania, e dá outras providências |
| 12 | 2011 | Decreto do Executivo nº 36.898 | Regulamenta a Lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011, que institui a Gratificação Pacto Pela Vida – GPPV aos Policiais Cíveis e Policiais Militares, e dá outras providências. |
| 13 | 2011 | Decreto do Executivo nº 37.328 | Aprova o Plano do Curso de Formação de Soldados PM/2011 - CFSd PM/2011. |
| 14 | 2011 | Lei Ordinária nº 14.522 | Cria o Patronato Penitenciário de Pernambuco, e dá outras providências |
| 15 | 2012 | Decreto do Executivo nº 38.576 | Cria as Câmaras Técnicas do Pacto Pela Vida, e dá outras providências. |

| | | | |
|----|------|--------------------------------|--|
| 16 | 2012 | Lei Ordinária nº 14.890 | Altera a Lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011, que estabelece novo disciplinamento para a concessão da Gratificação Pacto Pela Vida - GPPV aos Policiais Civis e Policiais Militares, e dá outras providências. |
| 17 | 2013 | Lei Ordinária nº 14.924 | Institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios SPPV do Estado de Pernambuco. |
| 18 | 2013 | Decreto do Executivo nº 39.201 | Institui, no âmbito do Estado de Pernambuco, o Programa de Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares - PROGRAMA ATITUDE. |
| 19 | 2013 | Decreto do Executivo nº 39.226 | Altera o Decreto nº 36.096, de 13 de janeiro de 2011, que institui e regulamenta a etapa da Campanha Todos com a Nota, a partir de 1º de janeiro de 2011. |
| 20 | 2013 | Decreto do Executivo nº 39.226 | Institui a Medalha Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco, destinada a homenagear policiais civis e militares com serviços prestados à sociedade pernambucana, bem como entidades e cidadãos que se destaquem com programas e projetos de prevenção e redução da criminalidade, e dá outras providências. |
| 21 | 2013 | Decreto do Executivo nº 39.851 | Institui o Programa Vida Nova - Pernambuco Acolhendo a População em Situação de Risco e Rua. |
| 22 | 2013 | Lei Ordinária nº 15.185 | Modifica a Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, que institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios - SPPV do Estado de Pernambuco. |
| 23 | 2014 | Decreto do Executivo nº 40.407 | Cria a Câmara de Segurança nas Escolas Estaduais. |
| 24 | 2014 | Lei Ordinária nº 15.283 | Modifica a Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, que institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios - SPPV do Estado de Pernambuco. |
| 25 | 2015 | Lei Ordinária nº 15.458 | Institui a Gratificação Pacto pela Vida - GPPV aos Policiais Civis e Policiais Militares, e dá outras providências. |
| 26 | 2015 | Decreto do Executivo nº 41.694 | Institui o SELO PACTO PELA VIDA DE PREVENÇÃO SOCIAL, no âmbito do Estado de Pernambuco. |
| 27 | 2017 | Lei Ordinária nº 16.170 | Dispõe sobre a Gratificação Pacto pela Vida - GPPV, aos Policiais Civis e Policiais Militares. |
| 28 | 2018 | Lei Ordinária nº 16.282 | Reestrutura o Conselho Estadual de Defesa Social. |
| 29 | 2019 | Lei Ordinária nº 16.569 | Institui a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco. |
| 30 | 2019 | Decreto do Executivo nº 48.279 | Altera o Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2007, que dispõe sobre o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida e o Decreto nº 38.576, de 27 de agosto de 2012, que dispõe sobre as Câmaras Técnicas do Pacto Pela Vida. |
| 31 | 2020 | Decreto do Executivo nº 48.506 | Dispõe sobre o modelo de governança e gestão do Projeto “Em Frente Brasil”, no âmbito estadual. |
| 32 | 2021 | Decreto do Executivo nº 51.866 | Institui o Observatório Pernambucano de Prevenção Social ao Crime e à Violência. |
| 33 | 2022 | Decreto do Executivo nº 53.952 | Altera o Decreto nº 39.397, de 15 de maio de 2013, que instituiu a Medalha Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. |

