



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE
TESE DE DOUTORADO**

*Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco:
dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Recife, 2010

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

*Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco:
dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*

Tese apresentada como um dos requisitos à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da

Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco : dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas / José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. – Recife: O Autor, 2010.

271 folhas : il., fig., graf., tab., quadro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência política, 2010.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Ciência política. 2. Criminalidade. 3. Homicídio. 4. Violência. 5. Políticas públicas. 6. Segurança. I. Título.

32
320

CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)

UFPE
BCFCH2010/13

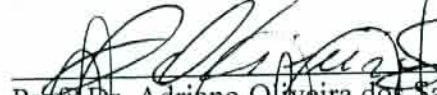
Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **José Maria Pereira da Nóbrega Júnior** intitulada: Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

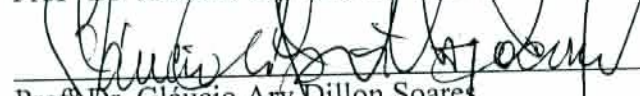
Às 14:00 horas do dia 19 de março de 2010, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada: Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas, composta pelos professores doutores: Jorge Zaverucha (Orientador), Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno), Adriano Oliveira dos Santos (Examinador Interno), Gláucio Ary Dillon Soares (Examinador Externo) e André Régis de Carvalho (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou o candidato APROVADO COM DISTINÇÃO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 19 de março de 2010.

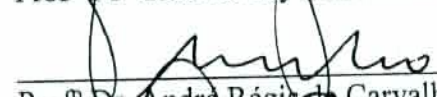

Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)

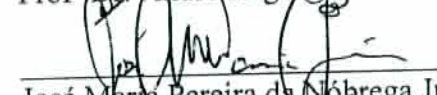

Prof^o Dr. Jorge Zaverucha


Prof^o Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha


Prof^o Dr. Adriano Oliveira dos Santos


Prof^o Dr. Gláucio Ary Dillon Soares


Prof^o Dr. André Régis de Carvalho


José Maria Pereira da Nóbrega Júnior (Aluno)

*“O maior bem de um ser humano é a vida.
Por isso o homicídio é o maior dos crimes”*

Cel. PM Edvaldo Vítório da Silva
Em abertura do I Seminário Nacional sobre Homicídios
Realizado em Caruaru, outubro de 2009

Resumo

O Brasil é responsável por 10% dos homicídios do mundo, em 2005 foram 47.578 pessoas assassinadas no país (SIM/DATASUS). Pernambuco foi responsável por 10% dos homicídios do país, tendo, no ano de 2007, 4.592 pessoas mortas por agressão (DIEP-PE). Os jovens são os mais vitimados, sendo o grupo entre 15 e 29 anos de idade do sexo masculino, de cor parda ou preta e com baixa escolaridade, o que padece em 65% dos casos. Parte da literatura das ciências sociais aponta para a relação entre pobreza/ desigualdade com o crescimento da violência (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004; BEATO e REIS, 2000). Os estudos sobre violência no Brasil negligenciam a Região Nordeste e fazem inferência sobre as causas da criminalidade homicida utilizando as experiências do Sul e Sudeste. A dinâmica pode até ser parecida, mas as causas nem sempre são as mesmas. A pobreza e a desigualdade, que fazem parte da realidade nordestina há séculos, não são variáveis determinantes para a criminalidade violenta nessa região. O crescimento econômico dos últimos anos (HOFFMANN, 2006) teve em alguns estados nordestinos uma relação inversa com a violência. O objetivo central desta tese é analisar a dinâmica dos homicídios no Nordeste brasileiro, com destaque para o estado de Pernambuco e suas relações causais. 2/3 dos homicídios da região Nordeste estão concentrados em três estados: Bahia, Alagoas e Pernambuco. Qual a dinâmica desse tipo de morte violenta na região Nordeste? Quais fatores causam ou se correlacionam/associam com os homicídios nessa região? As respostas são várias e, apesar da melhoria da condição socioeconômica no Nordeste, a maioria dos estados nordestinos aponta para o crescimento da criminalidade violenta (*Proxy* homicídios) em seus territórios, sugerindo que a atuação das políticas públicas em segurança são fatores determinantes para o controle da variável dependente (homicídios). Os modelos apresentados fazem testes de variáveis socioeconômicas consideradas *proxy* para pobreza e desigualdade em relação aos homicídios, além de variáveis que analisam o desempenho do governo em algumas áreas sociais, avaliando qual o impacto dessas variáveis no crescimento/controle/decréscimo dos homicídios na Região Nordeste e no Brasil. Outras análises estão baseadas no impacto das instituições coercitivas (variáveis independentes) nos homicídios. Baseado em alguns autores (MOCAN, 2003; GOERTZEL e KHAN, 2008; ACERO VELASQUEZ, 2006; SOARES, 2008; SAPORI, 2008; ZAVERUCHA, 2004 e KHAN e ZANETIC, 2009), a tese central aqui defendida tem nas políticas públicas de segurança eficientes/eficazes (*accountability*) as variáveis explicativas para a redução e/ou controle dos homicídios no Brasil.

Palavras-chave: *Homicídios, dinâmica, relações causais e políticas públicas em segurança*

Abstract

Brazil accounts for 10% of homicides in the world in 2005. Were 47.578 people killed in the country (SIM/DATASUS). Pernambuco was responsible for 10% of homicides in the country, and, in 2007, 4592 people killed by assault (DIEP-PE). Young people are the ones most affected, and the group between 15 and 29 year old male, brown or black with low education, which suffers from 65% of cases. Part of the social science literature points to the relationship between poverty / inequality with the growth of violence (CERQUEIRA and LOBÃO, 2004; BEATO and REIS, 2000). Studies on violence in Brazil overlooking the northeast and make inferences about the causes of crime murderer using the experiences of South and Southeast. The dynamics can even be similar, but the causes are not always the same. Poverty and inequality that are part of the reality of the Northeast for centuries, are not determining variables for violent crime in the region. The economic growth of recent years (Hoffmann, 2006) had in some northeastern states an inverse relationship with violence. The objective of this thesis is to analyze the dynamics of homicide in Northeast Brazil, with emphasis on the state of Pernambuco and its causal relationships. 2 / 3 of the homicides in the Northeast region are concentrated in three states: Bahia, Alagoas and Pernambuco. What is the dynamics of this type of violent death in the Northeast? What factors cause or are correlated / associated with homicides in this region? The answers are varied and despite the improvement of socioeconomic conditions in the Northeast, most Northeastern states points to the growth of violent crime (Proxy=homicide) in their territories, suggesting that the role of public policies on security are key factors to control the dependent variable (homicide). The models presented are tested for socioeconomic variables proxy for poverty and inequality in relation to the murders, and variables that analyze the performance of government in some social areas, assessing what the impact of these variables on growth / control / decrease in homicides in the Northeast and Brazil. Other tests are based on the impact of coercive institutions (independent variables) in the homicides. Based on some authors (MOCAN, 2003; Goertzel and KHAN, 2008; ACERO VELASQUEZ, 2006, Soares 2008; SAPORI, 2008; ZAVERUCHA, 2004 and KHAN and ZANETIC, 2009), the central thesis advanced here is in public safety policies efficient / effective (*accountability*) for the explanatory variables the reduction and / or control of homicides in Brazil.

Keywords: *Homicide, dynamic, causal relationships and public policies on security*

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço a Deus pela saúde, disposição e harmonia para o trabalho. Em seguida para todas as pessoas que, direta ou indiretamente, me ajudaram nessa empreitada em busca de um sonho, de um objetivo maior, as respostas para tantas perguntas que, mesmo com todo o esforço intelectual, algumas ainda permanecem sem respostas.

Contudo, pessoas especiais existiram nessa trajetória. Primeiramente agradecer a paciência e energia empolgante de meus orientadores/mestres: Gláucio Soares, Jorge Zaverucha e Enivaldo Rocha. Cada um com sua fantástica experiência e sabedoria foram fundamentais para a produção do trabalho aqui exposto.

Agradecimentos especiais também aos meus amigos maravilhosos, Adriano Oliveira, Manoel Leonardo Santos, André Régis, Roberto Santos, Gustavo Leal, Thales Castro, Inácio Feitosa, Éden Pereira, Sylvana Lellis, Priscila Lapa, Eduardo Fonseca, Fernanda Fonseca, Juliano Domingues, Enoque Gomes, Ernani Carvalho, Marcelo Medeiros e Zezinha.

Ao apoio da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior), da Propesq (Pró-reitoria de Pesquisas da UFPE), que financiaram meus estudos e ajudaram nas viagens, inclusive aos EUA, para o aperfeiçoamento do trabalho aqui defendido.

Por fim, aos meus familiares, especialmente meus pais, José Maria e Izaura Nóbrega; minha esposa, Moniky, meu filho Henrique e minha filha Beatriz, além dos meus irmãos queridos, Carlos Eduardo e Ana Patrícia. Um beijo especial as minha tias Belinha e Inesinha.

Dedicatória

Dedico esta obra a todos os cidadãos brasileiros assassinados de forma violenta nos últimos anos. Enquanto o Brasil tiver taxas tão elevadas de homicídio, dificilmente consolidaremos a democracia em nossas plagas.

SUMÁRIO

Introdução.....	019
Métodos de Catalogação dos Bancos de Dados de Homicídios.....	025
CAPÍTULO 1 – Teorias do Crime e da Violência	029
1.1 As Teorias Sociais sobre a criminalidade e a violência.....	029
1.1.2 A Teoria da Desorganização Social	031
1.1.3 A Teoria do Aprendizado Social ou Teoria da Associação Diferencial.....	039
1.1.4 Teoria do Controle Social.....	042
1.1.5 Teoria do Autocontrole.....	045
1.1.6 Teoria da Anomia	047
1.1.7 Teoria Econômica da Escolha Racional	048
1.2 Revisando a Literatura Nacional: arcabouços teóricos e resultados empíricos....	050
1.3 Os fundamentos teóricos do Tolerância Zero: <i>Broken Windows</i>	074
1.3.1 Nova Iorque	076
1.4 Crime e violência: causas multifatoriais.....	079
CAPÍTULO 2 – A Dinâmica dos Homicídios/mortes por agressão no Brasil, na Região Nordeste e em Pernambuco	081
2.1 Dinâmica das mortes por agressão no Nordeste (1996-2007).....	081
2.2 Os homicídios em Pernambuco: a dinâmica das mortes letais intencionais.....	084
2.3 Os homicídios nas regiões de Pernambuco	090
2.4 Os homicídios nas Capitais brasileiras: dinâmica de gênero e faixa etária	098
CAPÍTULO 3: Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Relações de Causalidade e Associação.....	103
3.1 Gastos sociais públicos e desenvolvimento econômico no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco	103

3.1.1 Gastos/Investimentos em Segurança Pública em Pernambuco e sua relação com os homicídios	103
3.1.2 Gastos sociais e desenvolvimento econômico <i>versus</i> homicídios no Brasil	109
3.1.3 Relação de Influência dos Gastos por Função com os Homicídios no Brasil (MAC – Análise de Correspondência Multivariada)	110
3.2 A queda da desigualdade e da pobreza e os homicídios no Nordeste	113
3.2.1 O Programa Bolsa Família e sua relação com os homicídios.....	117
3.3 Violência homicida e as instituições ineficazes em Pernambuco.....	121
3.3.1 Resultados empíricos à teoria	122
3.3.2 Variáveis institucionais e os homicídios no Nordeste	127
3.3.2.1 Efetivo das Polícias e a relação com os homicídios no Nordeste.....	128
3.3.2.2 Aprisionamento e os homicídios no Nordeste.....	135
3.3.2.3 As denúncias no Ministério Público de Pernambuco e os homicídios	139
3.4 A relação dos Grupos de Extermínio com os homicídios em Pernambuco	141
3.4.1 Operações policiais x Grupos de extermínio e homicídios em Pernambuco	144
3.5 População jovem <i>versus</i> homicídios em Pernambuco e São Paulo e na Região Nordeste	150
CAPÍTULO 4 - Os Programas nacionais e internacionais de segurança pública	158
4.1 Las Cuentas de la Violência: o caso colombiano	158
4.1.1 Quais as principais variáveis explicativas para a redução dos homicídios em Colômbia?.....	160
4.1.1.1 Os determinantes dos homicídios na Colômbia	162
4.1.1.2 A literatura colombiana sobre as causas da violência homicida	163

4.1.1.3 Os determinantes das taxas de homicídios nas grandes cidades colombianas.....	167
4.2 As políticas públicas em Bogotá e Medellín	170
4.3 Tolerância Zero: o caso nova-iorquino.....	181
4.4 São Paulo e as políticas públicas que reduziram a violência: um caso exitoso?..	185
4.4.1 Fatores diversos nas explicações para a redução da criminalidade/violência em São Paulo	188
4.5 Pernambuco: o Pacto pela Vida.....	197
CAPÍTULO 5 – Principais resultados da pesquisa	204
5.1 A Accountability Democrática das instituições coercitivas se mostra de maior relevância que os gastos sociais e investimentos do Governo no que tange ao controle dos homicídios.....	205
5.2 Os homicídios crescem na Região Nordeste independentemente das melhorias nas condições de vida dos nordestinos	232
5.3 O esforço financeiro/investimentos executado pelo Estado em áreas sociais não vem respondendo de forma satisfatória na redução dos homicídios no Brasil, em especial no Nordeste.....	237
5.4 Não há correlação significativa entre os Grupos de Extermínio e os homicídios em Pernambuco	243
Considerações Finais	248
Referências bibliográficas	251
Notas Técnicas dos Dados Estatísticos.....	261
Anexos.....	263

Siglário

2ª EM/PMPE – Segunda Seção do Estado Maior da Polícia Militar de Pernambuco
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAD – Centro de Despacho Automático (Colômbia)
CGU - Controladoria Geral da União
CID – Classificação Internacional de Doenças
CLI – Crimes Letais Intencionais
CVLI – Crimes Violentos Letais e Intencionais
CVP – Crimes Violentos contra o Patrimônio
DAS – Departamento Administrativo de Segurança (Colômbia)
DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DHPP – Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa
DIJIN – Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia
DPROC - Distribuição de Processos e Inquéritos do MP-PE
ELN – Exército de Libertação Nacional da Colômbia
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMN – Instituto Maurício de Nassau
INFOPEN – Sistema Nacional de Informação Penitenciária
INFOPOL – Sistema de Informações Criminais da Polícia Civil de Pernambuco
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA – Banco de Dados do IPEA
IPESPE – Instituto de Pesquisa Econômica e Social de Pernambuco
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ – Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
MPPE – Ministério Público de Pernambuco
MS – Ministério da Saúde
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
PBF - Programa Bolsa Família
PC – Polícia Civil
PIB – Produto Interno Bruto
PM – Polícia Militar
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDPC - rendimento domiciliar *per capita*
RMR – Região Metropolitana do Recife
SAI – Serviço de Inteligência e Análise (São Paulo)
SDS-PE – Secretaria de Defesa Social de Pernambuco
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIJIN – Seccional de Investigación Criminal de la Policía
SIM – Subsistema de Informação de Mortalidade
SSP-SP – Secretaria de Segurança Pública de São Paulo

SUIVD – Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (Colômbia)

SUS – Sistema Único de Saúde

SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde

UNICODPLAN – Coordenação de Plantão de Polícia Civil de Pernambuco

Lista de Tabelas

Tabela 1. Modelo de Regressão Binomial Negativa por Chamadas por Serviços em 54 Grupos em Subúrbios do Texas

Tabela 2: variáveis socioeconômicas e seus respectivos coeficientes de correlação com as taxas de crimes violentos

Tabela 3: Modelo Econométrico para Criminalidade

Tabela 4: Elasticidades do homicídio no Rio de Janeiro e São Paulo

Tabela 5: Correlação de Pearson *mortes por agressão por arma de fogo (total) – faixa etária* Pernambuco 1996 a 2006

Tabela 6: Pernambuco - número acumulado de vítimas de crime violento letal e intencional e taxas por cem mil habitantes, segundo as regiões de desenvolvimento - 2006/2007/2008

Tabela 7: Pernambuco - Taxa anual de criminalidade violenta letal e intencional da população total por tamanho da população

Tabela 08: Regressão Gastos Sociais e Desenvolvimento Econômico *versus* Números Absolutos de Homicídios

Tabela 09 – Estados mais violentos do Brasil em 2004 por taxa de homicídios por 100 mil habitantes e taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 15 a 29 anos do sexo masculino

Tabela 10: Renda apropriada 1% mais rico - Região Nordeste

Tabela 11: Pobreza – domicílios pobres (%) – Região Nordeste

Tabela 12: pessoas que se apropriam da renda equivalente aos 1% mais ricos (%) Estados Nordestinos

Tabela 13: Pobreza – domicílios pobres (%) - Nordeste

Tabela 14: Fluxo dos homicídios no Sistema de Justiça Criminal de Pernambuco

Tabela 15: avaliação da situação da segurança no Recife

Tabela 16: opinião sobre a evolução da violência no Recife

Tabela 17: Efetivo Polícia Militar e taxas por 100 mil habitantes (2003-2006) – Estados Nordestinos

Tabela 18: Efetivo Polícia Civil e taxas por 100 mil habitantes (2003-2006) – Estados Nordestinos

Tabela 19: Número de Habitantes por Profissional – Polícia Civil e Polícia Militar – 2003/2006

Tabela 20: fluxo das denúncias de homicídios (qualificado, simples e tentado) no Ministério Público de Pernambuco – 2007

Tabela 21: Taxas de homicídio na América Latina – 2002

Tabela 22. Determinantes das taxas de homicídios em sete cidades principais colombianas

Tabela 23: Homicídios (absolutos e taxas), % esclarecimento DHPP São Paulo – 2000-2004

Tabela 24: Correlação de Pearson: Homicídio – Taxa da população total por 100 mil (dependente); Droga, prisão, armas, jovem, infocrim e efetivo (independentes). Período 2001/2007

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Mortes por agressão (X85-Y09) Regiões do Brasil – 1996/2007

Gráfico 2: Taxas de prisão *versus* taxas de homicídio em São Paulo (1995-2006)

Gráfico 3. Taxas de Mortes por Agressão - Nordeste e Sudeste – 1980 a 2007

Gráfico 4. Mortes por Agressão em números absolutos 1996 a 2007 – Pernambuco, Alagoas e Bahia

Gráfico 5. Taxas das Mortes por Agressão em Pernambuco – 1990 a 2008

Gráfico 6. Mortes por agressão por arma de fogo por faixa etária Pernambuco – 2007

Gráfico 7. Taxas mortes por agressão Pernambuco raça parda/preta – 2000/2006

Gráfico 8. Óbitos por agressão e anos de estudo – Pernambuco – 1999 a 2007

Gráfico 9. Resultados de prisões, apreensão de armas de fogo e homicídios em Serra Talhada entre janeiro e outubro de 2008

Gráfico 10. Evolução das taxas de homicídios homens e mulheres jovens em 1995

Gráfico 11. Homicídios nas capitais brasileiras de mulheres jovens em 1995 e 2005

Gráfico 12. Homicídios nas capitais brasileiras de homens jovens em 1995 e 2005

Gráfico 13. Gráfico MCA das taxas de homicídios nas capitais brasileiras de 1995 a 2005

Gráfico 14. Investimentos/Gastos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco – 2001 a 2008

Gráfico 15. Investimentos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco – 2001 a 2006

Gráfico 16. Investimentos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco – 2006

Gráfico 17. Taxas de Homicídios *versus* gastos com segurança pública – 2001 a 2008

Gráfico 18. Análise de correspondência *gastos públicos versus homicídios* Brasil – 1995/2004

Gráfico 19. Números Absolutos de Homicídios em Pernambuco 2001 / 2005

Gráfico 20. Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em R\$)

Gráfico 21. Participação relativa em termos percentuais no Programa Bolsa Família por Região do Brasil (2004 a 2007)

Gráfico 22. Participação relativa em termos percentuais no Programa Bolsa Família nos estados nordestinos (2004 a 2007)

Gráfico 23. Sistema Penitenciário – Estados Nordestinos – 2003 a 2006

Gráfico 24. Mortes por Agressão (X85-Y09) Região Nordeste – Estados – 2003 a 2006

Gráfico 25. Percentual de Inquéritos Policiais remetidos *versus* Motivação do Homicídio - Outubro de 2008 a maio de 2009

Gráfico 26. Taxas de homicídios Jaboatão dos Guararapes – 1995-2006

Gráfico 27. População Faixa Etária 15 a 29 anos – Pernambuco – 1998 / 2008

Gráfico 28. Homicídios 15 a 29 anos – Pernambuco – 1998/2008 (por residência)

Gráfico 29. População Faixa Etária 15 a 29 anos – São Paulo – 1998 / 2008

Gráfico 30. Homicídios 15 a 29 anos – São Paulo – 1998/2008 (por residência)

Gráfico 31. Taxas de homicídios da População de 15 a 29 anos – São Paulo – 1998/2006

Gráfico 32. População Jovem 15 a 29 anos – Região Nordeste – 1998-2006

Gráfico 33: Taxas de Homicídios Juvenis – 15 a 29 anos – Região Nordeste – 1998-2006

Gráfico 34. Homicídios absolutos Bogotá e Medellín, 1994-2004

Gráfico 35. Total de detenções por crimes menores – Nova Iorque

Gráfico 36. Homicídios na cidade de Nova Iorque – 1970/1999

Gráfico 37. Números absolutos homicídios em São Paulo – 1990/2005

Gráfico 38. Homicídios números absolutos Região Sudeste – 2003/2006

Gráfico 39. Homicídios Região Sudeste por Unidade da Federação – 2003/2006

Gráfico 40. Taxas de mortes por agressão – Brasil – São Paulo – Brasil sem São Paulo (1980-2006)

Gráfico 41. Taxas de Encarceramento – São Paulo – 1996 a 2006

Gráfico 42. Produtividade mensal de Inquéritos Policiais – DHPP – PE

Gráfico 43. Pernambuco Número Mensal de Vítimas de CVLI Janeiro a Novembro 2008 – 2009

Quadro

Quadro 1. Organograma do *Broken Windows* como base teórica do *Tolerância Zero*

Introdução

A discussão em torno dos indicadores de violência no Brasil, sobretudo de homicídios, vem tomando grande espaço na mídia. Natural num país onde os números da violência alcançam elevados índices. Contudo, há na discussão atual uma lacuna no que diz respeito a estudos comparativos entre os mais diversos países nos continentes do globo. Outro ponto relevante é o esclarecimento à sociedade sobre tais indicadores no sentido de demonstração dos resultados científicos, como, por exemplo, *qual seria o número adequado de homicídios em uma sociedade para avaliá-lo como controlável?*

Iniciarei pelo fim. O indicador controlável de violência homicida foi estipulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) na sua Classificação Internacional de Doenças (CID). Este indicador, para demonstrar razoabilidade do controle, deve ser de 10 homicídios por cem mil habitantes (hpcmh), ou seja, em uma sociedade ou comunidade, estado, município, bairro etc. que ultrapassar este indicador a OMS considera como sendo caso de epidemiologia.

O Brasil foi inserido entre os países de Desenvolvimento Humano Elevado no último Relatório de Desenvolvimento Humano (2007/2008)¹. Ao todo esses países somam o número de 70, sendo o Brasil o último colocado. Destes, a América Latina participa com oito países: Argentina (38º colocado), Chile (40º colocado), Uruguai (46º colocado), Costa Rica (48º colocado), Cuba (51º colocado), México (52º colocado), Trinidad e Tobago (59º colocado) e o Brasil (70º colocado). Em relação às taxas de homicídio por cem mil habitantes, na Argentina foram de 9,5, no Chile foram de 1,7, no Uruguai foram de 5,6, na Costa Rica foram de 6,2, no México foram de 13 e no Brasil de 27².

Dos países latino-americanos considerados com desenvolvimento humano elevado o Brasil é o pior quando o assunto é violência homicida. O Chile se destaca pelo baixíssimo indicador e isso nos traz alguns questionamentos:

¹ RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (2007/2008), *Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

² Destaco que Cuba e Trinidad e Tobago não forneceram seus indicadores e o indicador do Brasil é do ano de 2006 resgatado do Sistema de Informações de Mortalidade-SIM do Ministério da Saúde, nos demais países os indicadores foram retirados da média anual de 2000 a 2004 do próprio relatório citado.

1. É possível vincular a violência homicida à cultura, já que os países da América Latina apresentam histórias de colonização, exploração e ditaduras?
2. O desenvolvimento econômico pode reduzir as taxas de homicídios?
3. As políticas públicas em segurança são fatores decisivos para o controle da violência homicida nesses países?

De certa forma, nesta tese buscarei respostas para tais indagações.

Os países com os menores indicadores de violência entre aqueles considerados como sendo de desenvolvimento humano elevado, são os seguintes: Islândia (1 hpcmh), Noruega (0,8 hpcmh), Irlanda (0,9 hpcmh), Países Baixos (1 hpcmh), Dinamarca (0,8 hpcmh), Áustria (0,8 hpmch), Luxemburgo (0,9 hpcmh), Hong Kong (China) (0,6 hpcmh), Alemanha (1 hpcmh), Grécia (0,8 hpcmh), Singapura (0,5 hpcmh), Koweit (1 hpcmh), Catar (0,8 hpcmh), Emirados Árabes Unidos (0,6 hpcmh), Barém (1 hpcmh), Omã (0,6 hpcmh) e Arábia Saudita (0,9 hpcmh), todos com 1 ou menos mortes homicida por cem mil habitantes.

Há aqueles países de elevada densidade demográfica que apresentam taxas controladas, como é o caso dos Estados Unidos com 5,6 hpcmh. E outros países que apresentam aspectos culturais de proximidade com o Brasil, como, por exemplo, Portugal, país que colonizou o Brasil e que apresenta muitas semelhanças culturais em suas instituições (sociais e estatais), pelo menos historicamente, e que tem uma taxa homicida de 1,8 hpcmh.

Dentre os países apresentados, o Brasil é o pior quanto as suas taxas homicidas que cresceram desde 1980 apesar da visível melhoria da economia nos últimos quinze anos. Dos setenta países apontados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano como sendo aqueles de desenvolvimento humano elevado, apenas o Brasil, com taxa de 27 hpcmh, a Rússia, com taxa de 20 hpcmh, Baamas, com taxa de 15,9 hpcmh e o México, com taxa de 13 hpcmh, são apresentados como países em estado epidemiológico de violência seguindo os critérios da OMS³.

³ Destacar que a América Latina concentra mais de 30% dos homicídios do mundo (Marreiro e Guimarães, 2009).

No caso brasileiro a coisa piora quando desagregamos os números de homicídio por região e por estados. Hoje os primeiros no ranking da violência homicida no Brasil são Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo, com taxas que superam os 50 homicídios por cem mil habitantes, uma verdadeira endemia homicida, sobretudo quando comparada aos países de elevado desenvolvimento humano.

A evolução dos homicídios como indicador de violência no Brasil vem tendo uma sequência histórica de dinamismo crescente. A média de incremento das taxas de homicídios sobre a população total no país foi de aproximadamente 6% ao ano até 2002 (Cerqueira, 2003). A tendência de queda nos números absolutos nos últimos três anos da série histórica (1996-2007) deveu-se a redução expressiva dos indicadores de homicídio no Estado de São Paulo (Nóbrega Jr., Rocha e Santos, 2009) e ao estatuto do desarmamento (Soares, 2008).

Em 1980 foram 13.910 pessoas assassinadas no Brasil (SIM/DATASUS). Este número mais que dobrou em 1990, chegando a 31.989 homicídios. Em 2003 chegou a 51.043, um crescimento refletido no avanço da taxa, que praticamente triplicou. Em 1980 a taxa de homicídio foi de 11,7 e em 2003 esta taxa alcançou 29 homicídios por 100 mil habitantes (hpcmh).

A região Nordeste se destaca quanto aos dados quantitativos de mortes por agressão⁴. Com raríssimas exceções, a maioria dos estados brasileiros apresenta crescimento em seus indicadores de morte por agressão. Utilizando o banco de dados do SIM (Sistema de Informação de Mortalidade) do Ministério da Saúde, analisei uma série histórica de doze anos (1996-2007)⁵. Com exceção do Sudeste, todas as regiões brasileiras apresentam crescimento nas mortes por agressão, com destaque para o Nordeste (gráfico 1).

Na região Sudeste, São Paulo se destaca. Em 1996 foram computadas 12.320 mortes por agressão naquele estado. Em 2007, 6.261, depois de anos de pico - como o

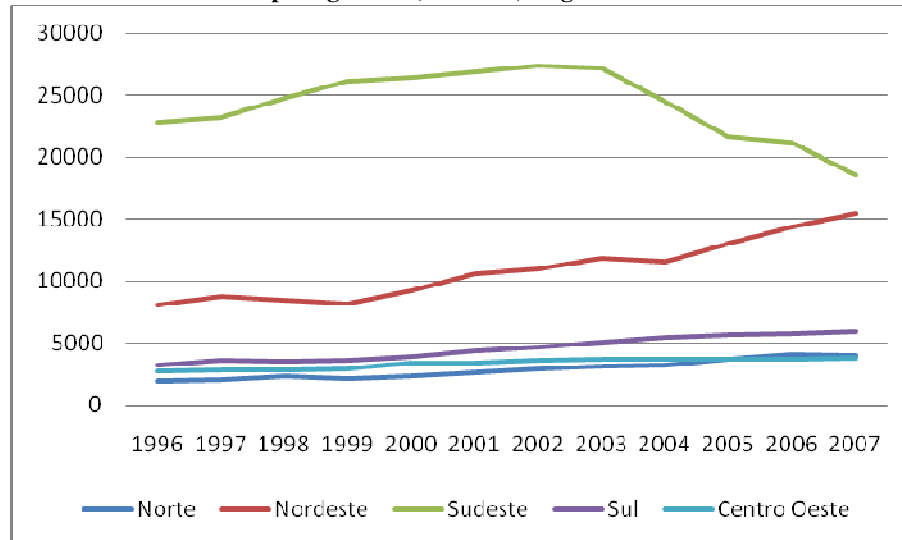
⁴ Mortes por agressão será utilizada como *Proxy* para homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte da vítima, definido pela Senasp como C.V.L.I. (crime violento letal intencional). Ou seja, meu banco de dados majoritário é do DATASUS/SIM/MS.

⁵ Importante destacar que esta série histórica se apresenta de forma mais expressiva nas análises. Contudo, outras séries temporais foram contempladas. Sendo umas mais curtas e outras mais longas, até porque no banco de dados do SIM, em 2010, já consta alguns dados preliminares para o ano 2008 que foram inseridos no decorrer da análise quantitativa.

ano de 1999 que computou 15.758 mortes. No restante do Brasil os números de mortes por agressão são crescentes.

Na região Nordeste todos os estados vem apresentando crescimento desse tipo de violência, com destaque para Alagoas e Bahia que apresentam crescimento explosivo nos últimos anos da série (1996-2007/SIM). Em Alagoas de 2004 para 2007 houve um incremento de 800 mortes desse tipo, saltando de 1.035 mortes para 1.835 assassinatos. Na Bahia de 2000 a 2007 o incremento foi de 2.386 mortes, com destaque para os três últimos anos da série (2005 com 2.816 mortes, 2006 com 3.288 e 2007 com 3.628). Pernambuco, Bahia e Alagoas foram responsáveis, no ano de 2007, por 2/3 dos homicídios na região Nordeste (NÓBREGA JÚNIOR, 2009c).

Gráfico 1. Mortes por agressão (X85-Y09) Regiões do Brasil – 1996/2007



Fonte: SIM (2009)

O tema da violência desponta nos últimos dez anos como um dos principais problemas sociais das grandes cidades brasileiras, sobretudo as mais urbanizadas⁶. Passou a fazer parte das agendas políticas, estando presente frequentemente nos assuntos do cotidiano social, nas matérias da imprensa e nos debates dos candidatos e dos governantes.

Desde a década de 1980 as mortes violentas vem crescendo em ritmo muito forte. Os dados anteriores a 1979 não foram catalogados pelo SIM, portanto não são confiáveis. No início da década de oitenta as mortes por acidentes de trânsito estavam

⁶ Não podemos esquecer que o processo de endemia homicida está cada vez mais presente nas cidades interioranas do Brasil (Waiselfisz, 2008).

no topo da lista de mortes violentas. Dez anos depois os homicídios passaram para o primeiro lugar na lista. Com uma economia em constante crise, a violência passou a ser assunto tão preocupante como a inflação e o desemprego, passando à ordem do dia no interesse da opinião pública.

No conjunto do quadro endêmico atual a violência atinge, sobretudo, a população jovem masculina. As faixas etárias dos 15 aos 49 anos de idade são as mais atingidas, com destaque especial dos 20 aos 29 anos onde se concentram as maiores taxas.

O crescimento da violência vem mudando a face comportamental da sociedade, impondo um alto custo em termos socioculturais e políticos, além de atingir decisivamente a atividade econômica e impor um alto custo para as contas públicas⁷. Espalha o medo na sociedade, impõe comportamentos altamente defensivos levando à desconfiança entre os cidadãos, vindo a fragilizar a nossa já débil cultura cívica. Por fim, a violência estimula, por questão da ineficiência institucional do estado em dirimir conflitos, as ações de agressão entre os cidadãos fortalecendo os grupos que fazem “justiça” com as próprias mãos como são os grupos de extermínio⁸.

Os homicídios respondem a etiologias diferentes, desde brigas e crimes passionais até eventos relacionados a disputas por terras, passando pelo latrocínio ou os conflitos entre os membros de organizações criminosas. Podem, também, ser fruto da ação de pistoleiros, traficantes ou grupos de extermínio (Cano e Ribeiro, 2007).

Portanto, esta tese tem como proposta analisar a dinâmica das mortes por agressão/homicídios no Brasil tendo como foco a Região Nordeste e em especial o estado de Pernambuco, suas relações de causalidade e o que interfere de forma mais expressiva na evolução dos homicídios nessa região, numa série temporal de aproximadamente dez anos (1996-2007). Para tanto a tese foi dividida em seis partes.

Primeiro esta introdução justificando o tema e levantando a problemática. Em seguida o capítulo teórico da tese que aborda as principais teorias sociais do crime e a revisão internacional e nacional que trabalha a dinâmica e as causas da violência, sobretudo com métodos quantitativos em suas abordagens. Posteriormente a análise da dinâmica dos homicídios no Brasil (região Nordeste) avaliando o impacto de algumas

⁷ Em 2001, esse custo foi de R\$ 9,1 bilhões devido aos homicídios (Carvalho *et alii*, 2007).

⁸ Não obstante, não podemos dar tanto relevo a variável *GRUPO DE EXTERMÍNIO*, pois não existem dados suficientes que comprovem uma relação significativa entre grupos de extermínio e homicídios.

variáveis independentes, como faixa etária e nível de instrução, por exemplo. Em um terceiro capítulo desenvolvo o impacto das macrovariáveis (variáveis sócio-econômicas e de desigualdade/pobreza, além do aspecto demográfico) bem como variáveis institucionais e de gastos públicos/sociais em relação ao crime de homicídio. Depois de verificada a relação causal dessas variáveis, o trabalho entra no momento mais importante, isto é, a averiguação de minha principal hipótese: *o esforço feito pelo estado nas políticas públicas é mais importante para o controle dos homicídios em um curto período de tempo, independente de melhorias estruturais e de gastos sociais*⁹. Aí avalio as políticas públicas exitosas no confronto à criminalidade em cidades como Bogotá, Medellín, Nova Iorque, São Paulo e no estado de Pernambuco. Os detalhes das políticas e o nível de *accountability*¹⁰ dessas políticas. Num capítulo final, ponteiro os principais resultados da pesquisa executada nesta tese baseados nas quatro hipóteses abaixo relacionadas. Por fim, as considerações finais.

As principais hipóteses testadas na tese:

1. Os homicídios crescem na Região Nordeste independentemente das melhorias nas condições de vida dos nordestinos;
2. O esforço financeiro/investimentos executado pelo Estado em áreas sociais não vem respondendo de forma satisfatória na redução dos homicídios no Brasil, em especial no Nordeste;
3. A Accountability Democrática¹¹ das instituições coercitivas se mostra de maior relevância que os gastos sociais e investimentos do Governo no que tange ao controle dos homicídios;
4. Não há correlação significativa entre os Grupos de Extermínio e os homicídios em Pernambuco.

⁹ O que abrange as análises executadas nos capítulos 3, sobretudo as de caráter institucional, e 4.

¹⁰ O conceito de *accountability* aqui utilizado reporta ao que O'Donnell (1998) definiu como sendo *accountability* horizontal. Ou seja, destacando o papel das instituições e dos atores institucionais.

¹¹ Baseio-me na concepção de Robert Behn (1998) sobre Accountability Democrática, definida como modelo de gestão responsiva, onde: os resultados que as instituições devem cumprir, bem como a quem deve ser cobrado os resultados, estão atrelados as demandas dos eleitores/cidadãos que cobram pelo serviço público de qualidade. No caso aqui em específico, a segurança pública.

Métodos de Catalogação dos Bancos de Dados de Homicídios

Um dos maiores problemas enfrentados pelos estudos científicos em violência, criminalidade e, especificamente, em homicídios está justamente na forma como os dados são catalogados. Não existe uniformidade nos bancos de dados e as secretarias estaduais de segurança pública não repassam de forma padronizada os seus dados de violência para a Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública). O banco de dados que apresenta uniformidade e padronização estadual a nível nacional é o SIM/DATASUS que é o banco de dados sobre informações de mortalidade do Ministério da Saúde.

A Secretaria de Segurança Social de Pernambuco vem fazendo o esforço em manter um banco de dados que siga o estipulado a nível nacional pela Senasp. Sob o termo criminalidade violenta a SDS-PE (Secretaria de Defesa Social de Pernambuco) agrupou em seu banco de dados todas as modalidades de infração codificadas no Código Penal brasileiro, as quais se materializam como sendo aquelas em que o uso intencional da força ou coerção levou a óbito a vítima da violência.

Os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) seriam aqueles os quais houve a morte da vítima categorizada por homicídio doloso, ou roubo seguido de morte (latrocínio), ou lesão corporal seguida de morte. Os dados referentes às vítimas de crimes violentos são extraídos do banco de Crimes Letais Intencionais (CLI) que é integrante do Sistema de Informações Policiais da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (INFOPOL/SDS-PE), criado em 2003. Esse banco é alimentado a partir da apuração dos casos constantes nos Relatórios Diários de Necrópsia dos Institutos de Medicina Legal de Caruaru, Petrolina e Recife e do Relatório Diário da Coordenação de Plantão da Polícia Civil (UNICODPLAN/PCPE).

Informações complementares recuperadas dos relatórios da 2ª Seção do Estado Maior da Polícia Militar de Pernambuco (2ªEM/PMPE), dos relatórios de perícia dos Institutos de Criminalística de Pernambuco e dos Boletins de Ocorrência da PCPE, armazenados também no INFOPOL, todos consolidam o banco de dados do estado de Pernambuco, que vem evoluindo.

De toda a forma, os dados de homicídios ainda estão longe do ideal. Sofrem problemas de confiabilidade por diversos motivos e, portanto, merecem algumas considerações.

Os registros ou boletins de ocorrência na polícia civil: não existe uniformidade das informações, há carência de pessoal qualificado para catalogação dos dados e as codificações dos crimes não são claras. “Os registros policiais são classificados geralmente segundo os critérios jurídicos ou operacionais das próprias polícias. Assim, nem toda morte intencional é classificada pela polícia como homicídio. Por exemplo, os infanticídios, os latrocínios (roubos seguidos de mortes) e as mortes de civis em confronto com a polícia não costumam ser incluídos nos totais de homicídios elaborados pelas polícias. (...) há também casos em que o cadáver é encontrado (“mortes suspeitas” ou “encontros de cadáver”) sem que se saiba exatamente como o óbito aconteceu” (Cano e Ribeiro, 2007: p.53). Esta nota demonstra que não há uniformidade nacional das informações geradas pela polícia, o que mostra falta de *accountability* por parte das polícias e dos gestores estaduais de segurança neste quesito.

Os cadastros nas Secretarias de Segurança Pública: geralmente os bancos de dados das secretarias de segurança pública dos estados são controlados pelos agentes do governo do momento. Muitos demonstram números que na verdade não existem, algumas vezes mascaram a realidade e trazem números para a imprensa de forma a favorecer o governo de plantão. Os pesquisadores e cidadãos comuns que querem ter acesso aos dados sofrem restrições aos mesmos e os bancos de dados não tem uniformidade cadastral, diferente do que ocorre com o banco de dados do Ministério da Saúde, o DATASUS.

Os dados do **DATASUS/SIM (Banco de Dados do Sistema Único de Saúde/Subsistema de Informação sobre Mortalidade)** são bem mais confiáveis. Seu processamento é realizado de forma homogênea em todo o território nacional conforme as classificações internacionais de doenças da OMS (Organização Mundial da Saúde), por agentes treinados para isso. A base das informações são as declarações de óbito preenchidas por médicos e coletadas através dos cartórios. A informação de cada estado alimenta o SIM, que apresenta uma série temporal nacional de dados de homicídios desde 1979. A declaração de óbito é necessária para o sepultamento do corpo e para a

emissão de certidões de óbito pelos cartórios. A cobertura do sistema é razoavelmente alta, pelo menos nas áreas mais desenvolvidas do país (Cano e Ribeiro, 2007). No entanto, problemas de cadastramento sempre existirão, a redução desses problemas está atrelada ao aperfeiçoamento do sistema.

Os dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco vem sendo trabalhados de forma mais séria a partir, pelo menos, de 2003, já os dados do SIM/DATASUS vem evoluindo desde o início da década de oitenta, o que acarreta maior experiência/confiabilidade desses dados. A origem dos dados do DATASUS é bem mais esmerada, uniforme para todo o território nacional e está disponível na rede mundial de computadores.

O SIM é gerido pelo Departamento de Análise de Situação de Saúde, da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), em conjunto com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. As secretarias de saúde coletam as declarações de óbitos dos cartórios e entram no SIM. A informação *primordial* é a causa do óbito a qual será codificada a partir do declarado pelo médico atestante, obedecendo às regras internacionais estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Em 1996 as declarações de óbito passaram a ser codificadas sob a 10ª revisão da CID (Classificação Internacional de Doenças), que reformulou o processo de catalogação, onde as mortes por causas externas geradas por violência letal intencional foram codificadas pelos códigos X85-Y09 (“agressões”) que são todas as mortes violentas letais e intencionais praticadas no período analisado (a antiga revisão codificava como homicídios).

O SIM/DATASUS coleta aproximadamente 40 variáveis das declarações de óbito, entre elas algumas fundamentais para os estudos de vitimização como: faixa etária, sexo, estado civil, cor da pele, local de residência, local de ocorrência, capitais, municípios, regiões, microrregião, região metropolitana, escolaridade, mortes provocadas por meio de instrumento perfuro cortante, armas de fogo, objeto contundente, afogamento etc. Completando uma série de opções que nem de longe os bancos de dados das secretarias estaduais de segurança pública e as polícias civis e militares conseguiriam gerir.

Dessa forma, concluo que o banco do SIM/DATASUS é muito mais coeso e sistemático que o banco de dados da SDS de Pernambuco e das demais Unidades da Federação. O seu procedimento de base de dados consolidado é muito mais eficaz e traduz mais proximamente a realidade das mortes por agressão/homicídios no Brasil, sendo mais perspicaz e racional trabalhar com os dados do SIM para a análise quantitativa da vitimização homicida em nosso país. O que não me impediu de utilizar os dados mais recentes do INFOPOL da SDS de Pernambuco nas análises aqui executadas.

CAPÍTULO 1 – Teorias do Crime e da Violência

Esta tese não versa sobre as teorias do crime. O objeto central se concentra nos homicídios¹², por que eles acontecem, quais fatores levam ao seu crescimento ou decréscimo (o que pode controlá-los) e por que pessoas matam outras. Para tanto, é fundamental que entendamos algumas teorias sociológicas do crime em um contexto cronológico, abordando a literatura nacional e internacional sobre as teorias criminológicas.

Neste capítulo abordarei as teorias sociais sobre o crime e a violência, além de uma revisão da literatura sobre os crimes violentos, com destaque para os homicídios. É relevante destacar que destinarei minha análise, sobretudo, aos estudos de caráter quantitativo. Contudo, os trabalhos *qualis* não serão negligenciados.

Sendo um capítulo teórico, não serão desprezados os resultados empíricos dos estudos avaliados. Aí procuro demonstrar os resultados e as possíveis nebulosidades que tais trabalhos possam permitir serem analisados. Direciono, também, uma seção especial a teoria das “janelas quebradas”¹³, por entender ser importante analisar o desenho institucional que envolve esta teoria. Por fim, uma seção destacando o papel secundário da teoria, já que muitos trabalhos empíricos não dão sustentação a muitas delas.

1.1 As Teorias Sociais sobre a criminalidade e a violência

O que leva as pessoas a práticas de crimes? Por que os homicídios crescem ou decrescem? Como explicar que em um mesmo contexto pessoas optam pela criminalidade enquanto outras seguem o caminho da legalidade? São questionamentos difíceis de serem respondidos. Contudo, mostra-se importante o esforço de tentar entender algumas teorias relevantes sobre o crime e a violência¹⁴.

¹² Nas metodologias dos dados já foram colocados os detalhes conceituais do *homicídio*, este sendo considerado em meu trabalho próximo aos conceitos de *mortes por agressão* dos SIM/SUS (Sistema de Informação de Mortalidade) e CVLI (Crime Violento Letal Intencional) da SENASP, como homicídios e lesões provocados de forma intencional por outras pessoas.

¹³ *Broken Windows*.

¹⁴ Crime e violência aqui estabelecidos não são sinônimos.

A análise teórica permite ao pesquisador lançar luz sobre as variáveis causadoras do fenômeno que se quer explicar. No caso aqui específico as causas dos homicídios no Brasil (sobretudo a região Nordeste) e em especial no estado de Pernambuco. Lançar o foco nas abordagens teóricas e os resultados empíricos dos trabalhos expostos se faz de grande importância ao pesquisador.

Os estudos sobre as causas da criminalidade e da violência passaram por um processo evolutivo. Os primeiros estudos sobre as causas da criminalidade procuravam encontrar uma causa geral para o comportamento criminoso. Encontrando tal causa e a extirpando estaria livre a sociedade de práticas criminosas. “Tais perspectivas se traduziam menos em teorias explicativas sobre a criminalidade e mais em panacéias que alimentavam o discurso de teólogos, reformadores e médicos da época” (Cerqueira e Lobão, 2004: 235). Cesare Lombroso (1835-1909) foi o maior nome dessa “ciência” criminológica que atribuía aos caracteres físicos dos criminosos as causas para as práticas delituosas.

Lombroso construiu toda uma “ciência” do crime que tinha como grande pretensão rivalizar com a *Escola Clássica*, que teve sua origem no século XVIII com as idéias de Cesare Beccaria (1738-1794) e Jeremy Bentham (1748-1832). A perspectiva de Lombroso e seus colaboradores¹⁵, da *Escola Positiva*, destacavam um determinismo biológico na prática criminal em vez de definir de forma legal/social a prática do crime. A *Escola Clássica* define a ação criminal em termos legais, enfatizando a liberdade individual.

Formado em medicina, influenciado por teorias materialistas, positivistas e evolucionistas, Lombroso ficou conhecido mundialmente por defender a teoria que ficou conhecida como a do “criminoso nato”. Partiu do pressuposto de que os comportamentos humanos são biologicamente determinados, baseando-se em afirmações sobre dados antropométricos. Sua teoria evolucionista afirmava que os criminosos eram indivíduos que reproduziam física e mentalmente características primitivas do homem. Tal abordagem daria condições ao criminologista analisar os indivíduos criminosos através de dados antropométricos indicando pessoas que,

¹⁵ Raffaele Garofalo (1852-1934) e Enrico Ferri (1856-1929) principalmente (Alvarez, 2002).

hereditariamente, estariam inclinadas a prática de determinados crimes (Alvarez, 2002: 679).

Apesar de considerar causas sociais como sendo passíveis de influenciar os indivíduos à prática de crimes, Lombroso “nunca abandonou o pressuposto de que as raízes fundamentais do crime eram biológicas e que poderiam ser identificadas a partir dos estigmas anatômicos dos indivíduos. Em termos gerais, reduziu o crime a um fenômeno natural ao considerar o criminoso, simultaneamente, como um primitivo e um doente” (Alvarez, 2002: 679).

A ênfase que a escola lombrosiana dava as causas biológicas da criminalidade foi abandonada após a Segunda Guerra Mundial em face de seu conteúdo racista. Contudo, ainda pode ser visto no discurso de policiais e delegados certa condenação do criminoso devido a seus estereótipos.

Seguindo a linha de raciocínio de Cano e Soares (2002), é possível distinguir algumas importantes abordagens sobre teorias das causas do crime dividindo-as em cinco grupos: 1) teorias que tentam explicar o crime em cima de patologias individuais dos criminosos; 2) teorias que estão direcionadas ao *homo economicus*, ou seja, o crime sendo efetivado por atores sociais que racionalizam suas ações em cima de certas estratégias voltadas a maximização das ações; 3) teorias que se voltam para o crime como sendo o resultado de uma realidade de injustiças sociais; 4) teorias que percebem o crime como resultado da desorganização social ocasionada pela modernidade e 5) teorias que explicam a criminalidade dentro de um contexto de oportunidades e situações específicas (Cano e Soares, 2002: 3).

Para tanto, é importante trabalhar em cima de algumas dessas teorias. Resumidamente, abordarei as seguintes: a Teoria da Desorganização Social, a Teoria do Aprendizado Social, a Teoria do Autocontrole, a Teoria da Anomia e a Teoria Econômica ou da Escolha Racional.

1.1.2 A Teoria da Desorganização Social

Seguindo a análise de Cerqueira e Lobão (2004) os estudos baseados nessa teoria relacionam negativamente o crime com coesão social. Problemas relacionados ao colapso demográfico, à urbanização descontrolada e ao desajuste social provocado por

diversos fatores externos (espaços urbanos deteriorados, tráfico e consumo de drogas em espaços abandonados pelo poder público, formação de grupos de jovens delinquindo etc.) e internos (ambientes familiares desajustados, falta da figura paterna, violência doméstica etc) estariam na raiz da violência e da delinquência, bem como da criminalidade.

O conceito foi desenvolvido para se referir à ausência de organização entre as pessoas em unidades ecológicas relativamente pequenas (bairros, setores censitários, comunidades), mas tem sido usada para explicar as variações da criminalidade entre as unidades maiores (por exemplo, municípios, estados e nações), bem como as variações ao longo do tempo.

Seguindo este pensamento, avalio alguns trabalhos importantes que utilizaram a teoria da Desorganização Social (*Social Disorganization Theory*) para explicar a criminalidade e a violência. Procuro assim, avaliar os aspectos teóricos envolvidos nos seus resultados empíricos e, de certa forma, fazendo uma revisão bibliográfica.

O conceito de desorganização social foi aplicado para a explicação da criminalidade, delinquência e outros problemas sociais pelos sociólogos da Universidade de Chicago, no início dos anos 1900. Como uma florescente cidade industrial, cada vez mais povoada por imigrantes advindos de diversas origens raciais e étnicas, a cidade de Chicago foi um laboratório social para o desenvolvimento da criminologia americana. O rápido crescimento e mudanças eram vistos como “desorganizadas” ou “desintegrativas” forças que contribuíam para a degradação no ensino e na aprendizagem dessas antes “regras sociais”, que tinha inibido a criminalidade e delinquência na sociedade européia camponesa (Thomas e Znanieki, 1918 apud Jensen, 2003).

Edwin Sutherland (1939) elaborou o conceito de desenvolvimento de sua teoria sistemática de comportamento criminoso, e Clifford Shaw e Henry McKay (1929) aplicaram a explicação de determinados padrões de delinquência documentados para Chicago e seus subúrbios.

Nas primeiras edições do seu livro clássico, *Princípios de Criminologia* (1939), Edwin Sutherland elaborou o conceito de desorganização social para explicar o aumento

da criminalidade que acompanhou a transformação das sociedades pré-letradas e camponesas. As influências da moderna civilização européia levaram as comunidades, que tinham costumes uniformes e constantes, a desajustes comportamentais que geraram a desorganização social e, por sua vez, o crescimento da criminalidade. Ele acreditava que a mobilidade, a concorrência econômica e a ideologia individualista que acompanhavam o desenvolvimento industrial capitalista “desintegraram” a família numerosa e homogênea como agente de controle social, e ampliou a esfera de relações que não foram regidas pela família e vizinhança, e prejudicaram controles governamentais.

A desorganização das instituições que tradicionalmente tinham reforçado a lei facilitou o desenvolvimento e a persistência da “sistemática” da criminalidade e da delinquência. A sétima proposição na versão de 1939 do seu livro era que a *desorganização social* é a causa básica sistemática do comportamento criminoso (Sutherland, 1939).

Sutherland concluiu que se a sociedade está organizada com referência aos valores expressos na lei, o crime é eliminado e, se ela não está organizada dessa forma, o crime persiste e se desenvolve (1939:8). Nas suas últimas obras, Sutherland mudou o conceito de desorganização social diferencial por questão de a organização social transmitir uma sobreposição complexa de conflitos a níveis diferenciados de organização dentro de uma mesma sociedade. Esta noção foi elaborada nas últimas reformulações da teoria da desorganização social (Bursik e Grasmick, 1993).

Shaw e McKay (1929) explicaram a distribuição de uma variedade de problemas sociais na cidade de Chicago em relação à delinquência. O estudo produziu uma grande quantidade de informações sobre criminalidade e delinquência, incluindo as seguintes:

- 1) As taxas de absentismo, delinquência e criminalidade de adultos tendem a variar de forma inversamente proporcional à distância do centro da cidade;
- 2) As comunidades que revelam as mais elevadas taxas de delinquência também mostram, em regra, as maiores taxas de absentismo e adultos inseridos na criminalidade;

3) As taxas elevadas de criminalidade ocorrem em áreas que são caracterizadas por degradação física;

4) As taxas relativamente elevadas tem persistido em certas áreas degradadas não obstante o fato da composição da população mudar acentuadamente (1929: 198-204).

A constatação de que certas áreas tendem a manter altas taxas de criminalidade e/ou delinquência apesar das sucessivas mudanças nos grupos étnicos residentes nelas sugeriram que esses problemas foram:

a) gerados pelas condições sociais vivenciadas por estes grupos e não por qualquer predisposição genética e/ou biológica; e

b) por tradições da criminalidade e delinquência que se desenvolvem e se perpetuam através da interação entre os novos membros e aqueles já estabelecidos nessas áreas sociais.

Shaw e McKay (1929) afirmaram que quando as empresas e a indústria invadem uma comunidade, esta, assim que invadida deixa de funcionar como um meio eficaz de controle social. Normas tradicionais e padrões convencionais da comunidade se enfraquecem vindos, posteriormente, a desaparecer. A resistência por parte da comunidade para a delinquência e o comportamento criminoso fica fraca, sendo a criminalidade e a delinquência tolerada e até aceita pela comunidade (1929: 204-205).

Este foi o mesmo argumento utilizado por Sutherland. Ele asseverou que o crime poderia tornar-se “sistemático” (ou seja, organizado e persistente) quando a sociedade era “desorganizada” para a sua prevenção.

Robert E. L. Farris ampliou o conceito de desorganização social para explicar as "Patologias sociais" e os problemas sociais em geral, incluindo o crime, o suicídio, doença mental e violência. Para ele a desorganização social era definida como o enfraquecimento ou a destruição dos relacionamentos que possuem em conjunto uma organização social (Farris, 1955: 81). Esse conceito deveria ser empregado “objetivamente” podendo ser mensurável em um dado sistema social. Quando aplicado a criminalidade, Farris foi enfático ao dizer que a taxa de criminalidade é um reflexo do grau de desorganização dos mecanismos de controle de uma sociedade. Por seu turno, o

crime também contribuiu para a desorganização, uma proposição do que iria ser relançado quatro décadas mais tarde (Bursik, 1988).

A desorganização de mecanismos convencionais foi provocada pelo rápido crescimento industrial das cidades onde tal desorganização permitiu espaços amplos para a criminalidade altamente organizada e menos organizada, bem como formas de grupo e indivíduos inclinados para a criminalidade e delinquência.

Robert Merton (1957) foi crítico de todas as perspectivas que assumiram altas taxas de delinquência e criminalidade como um resultado natural de mecanismos falhos de controle social. Ele acreditava que uma adequada teoria sociológica deveria endereçar a explicação para uma perspectiva de que algumas estruturas sociais exercem determinada pressão sobre determinadas pessoas na sociedade, e isso faz com que tais pessoas venham a participar de forma desviante às normas de conduta aceitas como normais (1957: 132).

Travis Hirschi (1973) critica as teorias baseadas na desorganização social por serem parcimoniosas em seus resultados, sobretudo pela falta de sustentação científica. Afirma que há necessidade de maior investigação empírica por parte dos teóricos para que teorias concorrentes da explicação da delinquência e da criminalidade não coloquem abaixo seus argumentos.

Outra crítica, levantada por Cohen (1955 apud Jensen, 2003), afirma que os bairros ou áreas descritas como “socialmente desorganizadas” não são de modo ausentes de organização social. Cohen argumenta que, a partir da perspectiva das pessoas que vivem em uma área, há uma vasta e ramificada rede de associações informais entre elas, em oposição a uma horda anônima de famílias e de indivíduos. Reconhecendo a ausência de pressões da comunidade e uma ação concertada para a repressão da delinquência, sugere que defeitos de organização não devem ser confundidos com a falta de organização.

Sutherland havia desconfiado deste tipo de crítica e introduziu a noção de “diferencial da organização social”, na sua edição de 1947 de *Princípios de Criminologia*. Este tema é expresso nas últimas edições, registrando que as condições sociais em que as influências sobre a pessoa são relativamente inarmônicas e

inconsistentes podem constituir um tipo de organização (Sutherland, Cressey e Luckenbill, 1992 apud Jensen, 2003).

Em *The Social Order of the Slum* (ordem social da favela) (1968 apud Jensen 2003), Gerald Suttles introduziu o conceito de *Ordered Segmentation* (Segmentação Ordenada) para se referir ao tipo de organização social que existia na favela. Aquele conceito foi concebido para transmitir a noção de que não havia organização em alguns níveis, mas em outros poderiam existir. Uma idéia desenvolvida nos últimos anos por Robert Bursik e Harold Grasmick (1993). Porque o conceito de “desorganização social” tinha conotações negativas e poderia refletir ao observador um viés na representação da vida social. Tal conceito foi amplamente abandonado em sociologia na década de 1960. Contudo, é conveniente notar que ninguém contestou o fato no qual havia diferenças nos graus e tipos de organização social entre as áreas das cidades e que estas diferenças afetavam as taxas de criminalidade.

O primeiro estudo empírico que procurou testar de forma mais sistêmica a Teoria da Desorganização Social é devido a Sampson e Groves (1989). Esses autores trabalharam com dados longitudinais de 238 localidades na Grã-Bretanha. Tais dados foram resgatados de uma pesquisa nacional de vitimização em 10.905 residências britânicas. As regressões estimadas por mínimos quadrados deram grande sustentação à teoria. As variáveis dependentes utilizadas no modelo foram: assaltos e roubos de rua, violência perpetrada por estranhos, arrombamentos e roubo auto-imputado e vandalismo e o total de vitimizações. As variáveis explicativas foram: *status* socioeconômico, heterogeneidade étnica, estabilidade residencial, desagregação familiar, urbanização, redes de amizade local, grupos de adolescentes sem supervisão e participação organizacional. Totalizando oito variáveis independentes. As variáveis mais significativas no modelo de regressão foram desagregação familiar, urbanização, grupos de adolescentes sem supervisão e participação organizacional.

Roh e Choo (2008), em trabalho recente, escreveram um *paper* para testar a validade da Teoria da Desorganização Social na cidade do Texas. Avaliaram que a rápida suburbanização de caráter heterogêneo e com um diversificado quadro socioeconômico, desde 1970, estimulou o crime e outros problemas sociais. Neste estudo, a Teoria da Desorganização Social, desenvolvida principalmente a partir dos

estudos conduzidos em grandes cidades, foi testada em áreas suburbanas. Modelos de regressão binomial negativa foram usados para analisar os dados recolhidos das *calls for service* (chamadas por serviços de polícia) suburbanas de quatro cidades do Texas. As conclusões chegadas com os testes estatísticos sustentaram parcialmente a Teoria da Desorganização Social. Embora a pobreza e a heterogeneidade da raça/etnia tenham tido relação positiva com os crimes, a mobilidade residencial foi negativamente relacionada com o crime. Este estudo também verificou que os indicadores de desorganização social poderiam dar conta para a variância nas perturbações sociais e *calls for service*.

Os autores abordaram grande parte da literatura que trabalha o evento criminal tendo como base a Teoria da Desorganização Social. Demonstraram que os trabalhos se concentram em cidades urbanizadas sem levar em consideração os espaços suburbanos¹⁶. Tendo como base o estudo de áreas do subúrbio de quatro cidades do Texas, levantaram algumas hipóteses para serem testadas em modelos estatísticos. São elas:

1. Crime, distúrbio e demandas por serviços públicos (*civil service*) estão positivamente relacionados com pobreza em áreas de subúrbio.
2. Crime, distúrbio e demandas por serviços públicos (*civil service*) estão positivamente relacionados com heterogeneidade de raça/etnia em áreas de subúrbio.
3. Crime, distúrbio e demandas por serviços públicos (*civil service*) estão positivamente relacionados com mobilidade residencial em áreas suburbanas.
4. Crime, distúrbio e demandas por serviços públicos (*civil service*) estão positivamente relacionados com desajuste familiar em áreas suburbanas (Roh e Choo, 2008: 6).

Os modelos demonstraram que a pobreza tem relação positiva com o crime. Distúrbios e demandas por chamadas de serviço público tiveram alta relação com o nível de pobreza. Com a inclusão da variável distúrbio familiar no modelo, as relações positivas entre pobreza e o crime perderam significância, enquanto a relação entre pobreza e serviços públicos permaneceu significativa. A heterogeneidade étnico-racial teve relação positiva com o crime e os serviços públicos (*civil services*), mas não o

¹⁶ Seguiram a definição de Popenoe (1988:394 apud Ro e Choo, 2008: 3) “community that lies apart from the city but is adjacent to and dependent upon it.” Onde a comunidade desses espaços sofre um estigma que lhes marcam psicologicamente, economicamente e culturalmente.

mesmo com distúrbios, em parte sustentando as hipóteses. A relação entre heterogeneidade raça/etnia e crime foi insignificante quando o distúrbio familiar foi incluso no modelo (Cf. tabela abaixo).

Tabela 1. Modelo de Regressão Binomial Negativa por Chamadas por Serviços em 54 Grupos em Subúrbios do Texas

Variáveis	Crime		Distúrbios		Serviços Públicos	
	Modelo 1 b (erro padrão)	Modelo 2 b (erro padrão)	Modelo 1 b (erro padrão)	Modelo 2 b (erro padrão)	Modelo 1 b (erro padrão)	Modelo 2 b (erro padrão)
Pobreza	4.97* (2.06)	3.49 (2.07)	6.82* (3.31)	4.49 (3.21)	6.40** (2.42)	5.50* (2.51)
Mobilidade	-1.25* (0.51)	-1.40** (0.50)	-1.09 (0.75)	-1.57* (0.70)	-1.98** (0.57)	-2.12** (0.58)
Heterogeneidade	1.12* (0.50)	.68 (0.51)	1.49 (0.81)	.82 (0.77)	1.72** (0.57)	1.45* (0.59)
Distúrbio familiar		5.46* (2.16)		11.04** (3.25)		3.40 (2.52)
População	.48** (0.10)	.47** (0.09)	.36* (0.15)	.37** (0.13)	.53 (0.11)	.52** (0.10)
Intercepto	3.47** (0.26)	3.49** (0.24)	3.69** (0.38)	3.61** (0.33)	4.03** (0.29)	4.06** (0.29)
Log-razão de verossimilhança	-259.69	-256.57	-296.35	-290.79	-294.47	-293.56

* $p < .05$ (duas caldas) ** $p < .01$ (duas caldas)

Fonte: (Roh e Choo, 2008: 10)

Outros trabalhos interessantes foram desenvolvidos por Miethe *et al*i (1991 apud Cerqueira e Lobão, 2004), onde as variáveis taxa de desemprego, heterogeneidade étnica, mobilidade residencial, controle institucional e a existência de mais de um morador por cômodo demonstraram significância estatística em relação aos homicídios, roubos e arrombamentos (variáveis dependentes para crime). Warner e Pierce (1993 apud Cerqueira e Lobão, 2004), a partir de chamadas telefônicas para a polícia fizeram um *cross-section* de 1.980 localidades na cidade de Boston na década de sessenta. A pobreza teve um coeficiente significativo e com sinal esperado pela teoria, a mobilidade residencial gerou um sinal contrário ao esperado e a heterogeneidade na maioria dos modelos testados resultou em não significância estatística (Cerqueira e Lobão, 2004: 239).

1.1.3 A Teoria do Aprendizado Social ou Teoria da Associação Diferencial

A Teoria do Aprendizado Social parte da hipótese de que as bases da conduta humana têm suas raízes na aprendizagem que a experiência vital diária enseja ao indivíduo. O homem, segundo esta explicação, atua de acordo com as reações que sua própria conduta recebe dos demais, de modo que o comportamento individual acha-se permanentemente modelado pelas experiências da vida cotidiana. O crime não é algo anormal nem sinal de uma personalidade imatura, senão um comportamento ou hábito adquirido, isto é, uma resposta a situações reais que o sujeito aprende.

A teoria da associação diferencial foi formulada por Sutherland nos anos 30 e, posteriormente, por seu colaborador Cressey (1960). Em suas investigações sobre a criminalidade do colarinho branco, sobre a delinquência econômica e profissional e sobre os níveis de inteligência do infrator, Sutherland chegou à conclusão de que a conduta desviada não pode ser imputada a disfunções ou inadaptação dos indivíduos das classes mais baixas socioeconomicamente, senão à aprendizagem efetiva dos valores criminais, o que pode suceder em qualquer cultura (Sutherland, 1940).

Segundo Sutherland, o crime não é hereditário nem se imita ou inventa. Não é algo fortuito ou irracional: o crime se aprende. A capacidade ou destreza e a motivação necessárias para o delito se aprendem mediante o contato com valores, atitudes, definições e pautas de condutas criminais no curso de processos normais de comunicação e interação do indivíduo com seus semelhantes.

A conduta criminal se aprende em interação com outras pessoas, mediante um processo de comunicação. Requer, pois, uma aprendizagem ativa por parte do indivíduo. Não basta viver em um meio criminogênico, nem manifestar determinados traços da personalidade ou situações frequentemente associadas ao delito. Não obstante, em referido processo participam ativamente, também, os demais.

A parte decisiva do citado processo de aprendizagem ocorre no seio das relações mais íntimas do indivíduo com seus familiares ou com pessoas do seu meio. A influência criminógena depende do grau de intimidade do contato interpessoal.

A aprendizagem do comportamento criminal inclui também a das técnicas de cometimento do delito, assim como a da orientação específica das correspondentes motivações, impulsos, atitudes e da própria justificação racional da conduta delitiva.

Uma pessoa se converte em delinquente quando as definições favoráveis à violação da lei superam as desfavoráveis, isto é, quando por seus contatos diferenciais aprendeu mais modelos criminais que modelos respeitosos ao Direito. As associações e contatos diferenciais do indivíduo podem ser distintos conforme a frequência, duração, prioridade e intensidade dos mesmos. Contatos duradouros e frequentes devem ter maior influência pedagógica, mais que outros fugazes ou ocasionais, do mesmo modo que o impacto que exerce qualquer modelo nos primeiros anos da vida do homem costuma ser mais significativo que o que tem lugar em etapas posteriores; o modelo é tanto mais convincente para o indivíduo quanto maior seja o prestígio que este atribui à pessoa ou grupos cujas definições e exemplos aprende.

Precisamente porque o crime se aprende, não se imita. O processo de aprendizagem do comportamento criminal mediante o contato diferencial do indivíduo com modelos delitivos e não delitivos implica a aprendizagem de todos os mecanismos inerentes a qualquer processo deste tipo.

Embora a conduta delitiva seja uma expressão de necessidades e de valores gerais, não pode ser explicada como concretização deles, já que também a conduta adequada ao Direito corresponde a idênticas necessidades e valores.

A teoria da associação diferencial traça um modelo teórico generalizador, capaz de explicar também a criminalidade das classes médias e privilegiadas. Contribuiu para fomentar cientificamente e dar sentido a conceitos que, desde então, encontram na ideia genérica de aprendizagem uma referência obrigatória: os conceitos de reeducação, modificação de conduta, aprendizagem compensatória etc. Até mesmo as teorias subculturais encontraram um reforço valioso na concepção de Sutherland, que as complementa, incorporando, ademais, um significativo caráter diferencial: a ideia de que o crime não procede da desorganização social, senão da organização diferencial e da aprendizagem.

Sem embargo, várias foram as objeções dirigidas contra tal teoria, em razão de sua ambiguidade, déficit empírico e excessivos níveis de abstração, o que explica as restrições de Cressey, discípulo de Sutherland, assim como as numerosas reformulações de que foi objeto. A tese de Sutherland está em consonância com as estruturas subculturais simples (explicação do “gangsterismo” norte-americano do princípio do século), mas não se adapta totalmente a situações subculturais muito mais complexas, produto da evolução social, razão pela qual o próprio Sutherland reconheceu em seu último trabalho a necessidade de levar em conta a incidência de fatores individuais na associação e demais complexos processos psicossociais (Sutherland, 1956).

Matsueda (1982) foi o autor que procurou alguma relação empírica para a teoria do aprendizado social. Reanalisou os dados levantados na teoria vislumbrada por Sutherland avaliando o diferencial negativo de associação da teoria. Mostrou que o raio de comportamento aprendido por padrões favoráveis e desfavoráveis à violação dos códigos legais, a variável crítica na teoria de Sutherland, pode ser operacionalizada por modelagem estatística, percebendo sua significância. Isto permitiu testes de hipóteses específicas derivadas da teoria. Especificamente a construção não aparente que representa a relação do padrão de comportamento aprendido com êxito, mediando os efeitos sobre a delinquência dos modelos de outras variáveis.

Bruinsma (1992) fez um teste empírico da versão da teoria desenvolvida por Sutherland apresentando como base de dados 1.196 meninos e meninas na faixa etária de 12 a 17 anos. Além disso, algumas novas e adicionais especificações teóricas sobre a influência social de outras pessoas sobre o indivíduo, tudo em conformidade com as idéias originais de Sutherland, foram propostas e testadas empiricamente. No modelo estatístico apresentado, a teoria explica 51% da variação do comportamento criminoso, mesmo considerando que nenhuma população penal é utilizada para o teste e apenas pequenos delitos são medidos. O teste também mostrou que o impacto da frequência dos contatos com os padrões de comportamento sobre o desenvolvimento de definições é positivo sobre a frequência e que a comunicação sobre as técnicas é substancial e não podem ser ignoradas pelos criminologistas. Além disso, as análises especializadas revelaram que várias proposições foram a favor da teoria.

É o desvio dos outros que tem o maior impacto substancial: os mais jovens tendo contato com seus amigos, mais forte será o impacto do desvio dos seus amigos sobre o desenvolvimento de definições ou positivo sobre a frequência de comunicação sobre as técnicas. As análises mostraram, também, que os mais jovens se identificam com os outros, e isso contribuiu para uma relação maior do impacto do desvio dos outros sobre as suas normas.

McCarthy (1996) elaborou um estudo tendo como intuito medir as atitudes e ações de jovens que viviam nas ruas de Toronto. Teve a tarefa de averiguar a validade da Teoria da Associação Diferencial (ou teoria do aprendizado social) de Sutherland naquele grupo de jovens.

A análise focou as relações entre crime e três conceitos centrais da associação diferencial: associações desviantes, elementos simbólicos que dão suporte as ofensas e a tutela de atividades criminais. Os efeitos dessas variáveis em dois tipos de crimes, vendas de drogas e roubo, foram explorados. As duas medidas usadas no estudo envolveram a frequência da exposição à associação desviante. As seis questões aplicadas no questionário apontaram para a existência de instruções criminais por tutores. O estudo descobriu que os modelos que incluem associações desviantes, as atitudes e desejos são fortalecidos quando da adição de uma medida de tutela criminal.

1.1.4 Teoria do Controle Social

A teoria do controle social busca entender porque algumas pessoas se abstêm em praticar delitos. “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 e Lobão, 2004: 242).

Esta teoria foi utilizada para explicar a delinquência juvenil em alguns estudos. Aqui destaco o trabalho de Agnew (2001 apud Cerqueira e Lobão, 2004) onde ele diz que a falta de controle social está atribuída a subcultura e aversão ao ambiente, fatores que provocam a inclusão do jovem na prática delituosa. Agnew (1991 apud Cerqueira e Lobão, 2004) não encontrou relação causal satisfatória entre a teoria e os dados

levantados, principalmente no que tange as variáveis “ligações e afeições familiares” e “compromissos escolares”.

Empiricamente os trabalhos que utilizam desta teoria estão ligados a formulação e aplicação de questionários.

Paternoster e Mazerolle (1994) realizaram um teste mais completo da teoria do controle social, com uma amostra longitudinal de adolescentes. Acharam várias dimensões da teoria geral do controle social que apontaram positivamente para a relação com o envolvimento em uma vasta gama de atos delinquentes. A teoria tem tanto um efeito direto sobre a delinquência como efeitos indiretos por enfraquecer as inibições do laço social e um aumento do envolvimento com pares delinquentes. Os autores concluíram que a teoria geral do controle social tem uma contribuição importante para explicar a delinquência, e mais esforços devem ser empreendidos para desenvolver plenamente as suas implicações.

Em Horney *et ali* (1995) foram analisadas as variações nas condições de vida de criminosos condenados para entender as mudanças no comportamento do criminoso. Foi alargado o impacto da teoria do controle social, considerando as circunstâncias que a vida local fortalece ou enfraquece os laços sociais e a influência ofensiva durante períodos relativamente curtos de tempo. Os autores procuraram determinar se os mecanismos formais e informais de controle social afetavam a probabilidade de cometer nove grandes crimes graves. Foi empregado no *paper* um modelo hierárquico linear que proporcionou uma análise individual no intuito de explorar os fatores que determinam o padrão da ofensa criminosa. Os resultados sugeriram que uma mudança no curto prazo no envolvimento com o crime está fortemente relacionado à variação na vida local.

Segundo Entorf e Spengler (2002) são cinco as variáveis latentes que normalmente são utilizadas em modelos que tentam medir a teoria do Controle Social:

1. Ligação filial;
2. Ligação escolar;
3. Compromisso;
4. Crenças desviantes;

5. Amigos delinquentes.

Os autores ainda colocam como questões geralmente suscitadas nos questionários que procuram averiguar as variáveis supracitadas:

1. Você normalmente faz muitas atividades com a família?

Você fala sobre qualquer assunto com seus pais?

Você se dá bem com seus pais?

2. Professores não me dirigem a palavra em sala, ainda que eu levante a mão.

Frequentemente eu sinto que ninguém liga para mim na escola.

Ainda que eu saiba que existem várias crianças ao meu redor, frequentemente eu me sinto sozinho na escola.

3. Você está se saindo bem na escola, ainda que tenha dificuldades com a matéria?

Você tem uma média escolar alta?

4. Quão errado é:

Alguém da sua idade destruir ou estragar propositalmente algo que não lhe pertença?

Furtar algo com valor inferior a cinco dólares?

Bater ou ameaçar bater em alguém sem razão?

Furtar algo com valor superior a cinquenta dólares?

5. Durante o ano passado, quantos de seus amigos mais próximos:

Destruíram algo com valor inferior a cinco dólares?

Bateram ou ameaçaram bater em alguém sem razão?

Furtaram algo com valor superior a cinquenta dólares?

1.1.5 Teoria do Autocontrole

Gottfredson e Hirschi (1990) foram os elaboradores da teoria do autocontrole. Adeptos de uma visão sociológica que retoma o tema da formação individual na infância em sua interação face-a-face (Berger & Luckmann, 2005), Gottfredson e Hirschi (1990) afirmaram que o que diferencia os indivíduos que tem comportamentos desviantes ou vícios de outros sem tais comportamentos, é o fato dos primeiros não terem desenvolvido mecanismos psicológicos de autocontrole na fase entre os 2 ou 3 anos até a fase pré-adolescente.

O comportamento desviante seria explicado pelas deformações as quais o processo de socialização da criança tenha sofrido. Isso seria desencadeado pela ineficácia na conduta educacional ministrada pelos responsáveis da criança. Estes teriam falhado a não impor limites à criança, seja em consequência da falta de uma supervisão mais aproximada a ela, seja por negligência ao mau comportamento eventual da criança. A falta de imposição de punições levaria a mesma a ser egoísta e insolente.

O resultado da formação educacional deficiente fragmentaria os mecanismos de autocontrole do indivíduo quando na adolescência, levando o mesmo a práticas delinquentes e a andar em más companhias.

Há, como na teoria acima explorada, problemas de caráter empírico no momento de se tentar medir o impacto de certas variáveis na condução da teoria. Tendo em vista a impossibilidade de se mensurar variáveis de caráter latente, como são aquelas destinadas a medir o autocontrole, o dispositivo utilizado é o da elaboração de questionários.

“Alguns exemplos de questões normalmente encontradas nesses questionários dizem respeito à concordância em relação às frases: “frequentemente eu ajo ao sabor do momento”; “eu raramente deixo passar uma oportunidade de gozar um bom momento”; “eu olho para mim mesmo, ainda que eu faça coisas que colocam as pessoas em dificuldades” etc.” (Cerqueira e Lobão, 2004: 244).

A literatura que buscou testar essas variáveis como mensuração para a teoria do autocontrole teve dificuldades empíricas. De todo, destaco alguns trabalhos e os seus principais resultados.

Arneklev *et ali* (1993) desenvolveram uma pesquisa procurando explorar a generalidade da teoria do autocontrole, analisando a relação entre o baixo autocontrole e estes comportamentos imprudentes. Os resultados são mistos. Em apoio à teoria, os dados revelam um efeito modesto, mas significativo, de uma escala concebida para capturar os vários componentes do baixo autocontrole em um índice de comportamento imprudente. Uma análise mais detalhada, no entanto, revela que alguns dos componentes de baixo autocontrole, especificamente aqueles provavelmente ligados à baixa inteligência, põe em causa a dimensão do poder preditivo. De fato, um dos componentes, a busca de risco, é mais preditiva do que a mais inclusiva escala. Além disso, um dos atos imprudentes, tabagismo, parece ser afetado por um baixíssimo autocontrole. Contraditórios estes achados sugerem a necessidade de refinamentos teóricos.

Polakowski (1994) traçou uma delimitação ampla entre o autocontrole e os distúrbios da hiperatividade pessoal, impulsividade, déficits de atenção, comportamento e pequenos problemas. Psicólogos discordam sobre se esses transtornos representam características únicas ou múltiplas e se ambas as medidas comportamentais e cognitivas podem descrever adequadamente certas características na personalidade. Empregando técnicas de equação estrutural, o autor apóia várias proposições derivadas de Gottfredson e Hirschi (1990). Chegou a algumas conclusões: autocontrole subsume a personalidade e é significativamente composto por indicadores comportamentais precoces da agressão e da guerra, estando inversamente relacionado com outros elementos do laço social. É moderadamente estável durante um curto período de tempo, e prediz significativamente condenações penais. No entanto, permanecem dúvidas quanto à onipresença do autocontrole, a magnitude e sentido da estabilidade, e com o poder desta perspectiva para explicar todas as formas de auto-relatada delinquência.

1.1.6 Teoria da Anomia

A teoria da anomia tem forte caráter psicológico. Baseia-se na frustração que o indivíduo tem em face de suas defasagens socioeconômicas. Merton (1938) asseverou que a delinquência decorreria da impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele, sobretudo as de caráter econômico. “O processo de anomia ou tensão decorreria da diferença entre as aspirações individuais e as reais possibilidades de realização das mesmas” (Cerqueira e Lobão, 2004: 245).

“Agnew (1992) procurou ampliar a teoria da anomia para compreender – além da frustração decorrente da defasagem entre as aspirações individuais e os meios socialmente existentes para satisfazê-las –, adicionalmente, duas circunstâncias: a frustração derivada do fato de outros terem retirado do indivíduo algo de valor (não estritamente material); e o fato de que as pessoas são confrontadas com circunstâncias negativas engendradas por discordâncias ou divergências sociais. Esse desenvolvimento, que ficou conhecido como Teoria Geral da Anomia (*General Strain Theory*), foi testado por Agnew e White (1992), Agnew (1993), Paternoster e Mazerolle (1994) e Hoffmann e Miller (1998), e todos encontraram evidências empíricas a favor. De maneira geral, esses trabalhos foram baseados em dados provenientes de pesquisas individuais, nas quais várias categorias de crimes e contravenções foram explicadas a partir de variáveis indicadoras de focos de tensão social. Alguns exemplos são: “distância entre aspirações individuais e expectativas”, “oportunidades bloqueadas”; “frustração relativa”; “eventos de vida negativos”; “sofrimento cotidiano”; “relações negativas com adultos”; “brigas familiares”; “desavenças com vizinhos”; e “tensões no trabalho” (Cerqueira e Lobão, 2004: 246).

Mendonça (2002)¹⁷ aponta para uma relação entre a privação do consumo e a prática de homicídios intencionais, de certa forma, contribui para uma comprovação empírica da teoria da anomia.

¹⁷ O trabalho de Mendonça (2000) será explicado na revisão bibliográfica nacional.

1.1.7 Teoria Econômica da Escolha Racional

Os estudos baseados em teorias que tem como base a economia (estrutura econômica) ou a Escolha Racional (ER) tiveram como ponto de partida teórico o trabalho seminal de Gary Becker (1968) “Crime and Punishment: an Economic Approach”. Por essa teoria o ato criminoso decorreria de uma avaliação racional do indivíduo em torno de uma cesta de oportunidades entre o mercado formal e o mercado informal (ou ilícito). A decisão do indivíduo de cometer ou não o crime estaria atrelada a um processo de maximização de utilidade esperada. O indivíduo, dentro do quadro de oportunidades disponíveis, racionalizaria os potenciais ganhos resultante da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção associadas, também, ao custo de se cometer o delito. O parâmetro utilizado seria o confronto entre o salário que o indivíduo poderia receber no mercado formal (levando em consideração sua formação, posição social, etc.) e o salário percebido no mercado informal ou ilegal.

Vários autores seguiram o caminho de Gary Becker e desenvolveram estudos com as mais diversas variáveis socioeconômicas para estudar os efeitos em relação à criminalidade e violência. Variáveis como desemprego, renda, gastos públicos, nível de escolaridade, capital humano, capital social, capital físico e etc. foram utilizados para medir o impacto das relações socioeconômicas no crime comum, entre eles os homicídios.

Estudos de caráter empírico tiveram a orientação da ER. Tais estudos seguiram o caminho de investigar a relação causal entre o crime e o mercado de trabalho, a renda, a desigualdade, a dissuasão policial, a demografia e a urbanização, entre outros.

Freeman (1994) pesquisou em cima de mercado de trabalho e crime. Demonstrou que não há consenso sobre a questão em estudos de séries temporais. Utilizando técnicas de análises longitudinais com dados agregados regionalmente, foi captado uma certa relação positiva entre crime e desemprego, apesar de problemas existirem com correlações espúrias em seu trabalho. Algumas dificuldades metodológicas são apontadas no estudo, sobretudo os métodos *qualis* como entrevistas onde se depende de relatos dos presos, isso leva possivelmente a formação de vieses. Desses estudos,

porém, se chega à conclusão que os presos apresentam maior probabilidade de ter menos renda ou menos emprego que outros grupos.

Relacionar mercado de trabalho e o crime é uma tarefa desafiante, pois há problemas em se ter dados confiáveis para isso. Contudo, uma boa pesquisa nesse sentido pode ser executada com variáveis como renda e desemprego, estimativa da oferta de trabalho na área com altos índices de criminalidade, participação criminal em áreas de escassez de emprego e a relação entre salários previstos e a rentabilidade advinda com a prática criminosa.

Gould *et ali* (2000), em pesquisa efetuada em 709 municípios americanos (1979 a 1997), chegaram a resultados significantes em seus modelos, onde jovens com baixa especialização respondem mais facilmente ao custo de oportunidades do crime. “Os resultados deram conta ainda de que a tendência de longo prazo do crime pode ser mais bem explicada pela tendência de longo prazo dos salários de homens jovens não educados – que explica 43% e 53% dos crimes contra a propriedade e violentos contra a pessoa, respectivamente – do que pelo desemprego” (Cerqueira e Brandão, 2004: 252).

Wolpin (1978) fez um estudo cobrindo seis tipos diferentes de crime ocorridos na Inglaterra e País de Gales entre os anos de 1894 e 1967. Utilizaram seis variáveis diferentes de dissuasão judicial, elas: taxa de esclarecimento do crime, taxa de condenação, taxa de aprisionamento, taxa de multa, taxa de reconhecimento e tempo de sentença média. As variáveis mais significantes foram a taxa de esclarecimento e a taxa de aprisionamento. A variável punição não se mostrou significativa. Os efeitos decorrentes do desemprego e o quantitativo da população jovem foram positivos em relação à criminalidade.

Os estudos econômicos utilizando estatística e análises de impacto de variáveis explicativas das mais diversas passaram a fazer parte da literatura nacional desde, pelo menos, meados da década de noventa. Sendo assim, na próxima seção avalio alguns trabalhos de caráter quantitativo na literatura nacional sobre os estudos da violência, com o foco principal nos homicídios.

1.2 Revisando a Literatura Nacional: arcabouços teóricos e resultados empíricos¹⁸

Os estudos sobre os homicídios partem de diversas perspectivas teóricas e os resultados são os mais variados. Lembrando que os contextos sociais são importantes e interferem na análise das possíveis variáveis que causam ou se relacionam com os homicídios (SOARES, 2008).

Existe uma vasta literatura que trata dos condicionantes da criminalidade violenta no Brasil. Esta aponta para uma relação entre políticas públicas e o incremento ou redução da criminalidade violenta.

Os estudos sobre criminalidade e violência numa perspectiva instrumental começaram a ganhar impulso através dos trabalhos de Coelho (1988) e Paixão (1988). Eles criticaram a importância de fatores socioeconômicos na determinação da criminalidade violenta, em detrimento de variáveis que se relacionassem ou não com a eficácia do sistema de justiça criminal. Com destaque para a polícia.

Zaluar (1985), em um importante trabalho etnográfico, afirmou existir uma relação entre pobreza e violência no Rio de Janeiro. Pezzin (1986), na região metropolitana de São Paulo, encontrou uma correlação positiva relevante entre urbanização, pobreza e desemprego em relação a crimes contra o patrimônio. Estas mesmas variáveis, todavia, não se correlacionaram significativamente com os crimes contra a pessoa.

Os estudos sobre criminalidade violenta vêm se aperfeiçoando. Aqui vamos analisar uma série de dez trabalhos que utilizaram de alguma forma novos métodos quantitativos em suas abordagens.

Beato e Reis (2000) concluíram que o desenvolvimento social e econômico motiva o crescimento da violência, especialmente, os crimes contra o patrimônio. Além disso, há influência na ação criminosa os contextos de oportunidades (alvos potenciais e ausência ou fragilidade de mecanismos de controle e vigilância).

¹⁸ Destaco a importante contribuição dos professores Jorge Zaverucha e Enivaldo Rocha na construção desta seção.

A teoria das oportunidades representada empiricamente no estudo aponta que, em municípios mais desenvolvidos há: a) mais riquezas disponíveis; b) maior número de ofensores motivados; e c) mecanismos frágeis de coerção. Quanto a este último item, não encontramos comprovação empírica que lastreie tal asseveração. Os modelos estatísticos citados pelos autores relacionam variáveis socioeconômicas com as taxas de criminalidade. Não existindo, deste modo, algum teste que revele a fragilidade dos mecanismos de coerção.

Os modelos de regressão e os de correlação mostraram baixa significância de relação entre pobreza/ desigualdade e criminalidade violenta. Esta é definida como os crimes violentos contra a pessoa, crimes violentos contra o patrimônio, roubo, roubo à mão armada e roubo de veículo e assalto a veículos. Os indicadores de pobreza/ desigualdade foram o Coeficiente de Gini e a percentagem de chefes de família com menos de um salário mínimo. Os modelos de regressão apresentados não mostraram relação significativa entre pobreza/ desigualdade e violência (Beato e Reis, 2000: pp.389-390).

Em relação à presença do estado na segurança pública, os autores fizeram um teste de associação entre o número de instituições oficiais por 10 mil habitantes e os crimes violentos. O modelo apontou existir uma insignificância entre carência dos serviços públicos e a criminalidade violenta. Salientamos que o modelo de regressão produzido no trabalho apresenta inconsistência temporal, pois os crimes violentos levantados são de 1997 enquanto os dados sobre as instituições coercitivas oficiais são de 1991 ($R^2 = 0,0286$). Ou seja, não há relação de causalidade (Beato e Reis, 2000: p. 390).

Beato e Reis (2000) aplicaram, também, um modelo de correlação de Pearson¹⁹ com o objetivo de avaliar a possível existência entre desemprego e crime no estado de Minas Gerais. Concluíram que, ao contrário da vasta literatura internacional sobre o tema, em Minas Gerais há uma relação negativa entre emprego e redução de criminalidade violenta.

Os crimes violentos contra a pessoa e o patrimônio foram testados em relação às taxas de desemprego nos anos de 1996, 1997 e 1998. Não havendo relação de

¹⁹ O modelo de Correlação de Pearson consiste na mensuração do grau de associação entre duas variáveis X e Y.

significância entre as variáveis independentes de desemprego e as taxas de crimes violentos.

O modelo estatístico mais robusto utilizado pelos autores foi o teste de correlação de algumas variáveis socioeconômicas em relação à variável explicativa violência. As variáveis independentes foram: percentagem de crianças (7 – 14 anos) fora da escola, densidade demográfica, graus de urbanização, índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de desenvolvimento humano – educação, índice de desenvolvimento humano – renda, número de terminais de telefone, número médio de anos de estudo, percentagem de jovens, taxa de renda insuficiente, renda familiar média, densidade por dormitório, PIB *per capita*, percentagem da população que faz parte da PEA (População Economicamente Ativa), total da PEA feminina, total da PEA masculina, taxa de analfabetismo, taxa de mortalidade infantil e taxa de incidência de drogas. Estas variáveis foram correlacionadas em relação às seguintes variáveis de violência: crimes violentos (*taxas agregadas dos municípios permutados*), crimes violentos contra a pessoa, crimes violentos contra o patrimônio, roubo, roubo à mão armada e roubo de veículo e assalto a veículos. Os testes foram feitos para o ano de 1991 (Op. Cit. Pp-393-397; Cf. Tabela 2).

Com uma quantidade excessiva de variáveis socioeconômicas, muitas delas apresentando multicolinearidade, foi necessário fazer alguns ajustes no modelo de correlação. Variáveis socioeconômicas como o Coeficiente de Gini e a renda domiciliar *per capita*, por exemplo, já são suficientes para a apresentação de um resultado satisfatório num teste desse tipo.

Tabela 2: variáveis socioeconômicas e seus respectivos coeficientes de correlação com as taxas de crimes violentos (*p*-VALOR ENTRE PARÊNTESES)

Variáveis	Crimes Violentos (<i>P-VALOR</i> entre parênteses)	Crimes Violentos Contra Pessoas	Crimes Violentos Contra o Patrimônio	Roubo	Roubo à Mão Armada	Roubo de Veículo e Assalto a Veículos
Percentagem de crianças (7-14 anos) fora da escola	-	-	-0,35 (0,003)	-0,29 (0,011)	-0,31 (0,009)	-
Densidade demográfica	0,30 (0,015)	-	0,44 (0,012)	0,26 (0,034)	0,51 (0,001)	-
Graus de urbanização	0,24 (0,027)	-	0,41 (0,004)	0,34 (0,008)	0,32 (0,007)	-
Índice de desenvolvimento humano (IDH)	-	-0,22 (0,034)	0,40 (0,007)	0,35 (0,003)	0,29 (0,013)	0,21 (0,003)
Índice de desenvolvimento humano – educação	-	-0,22 (0,029)	0,38 (0,004)	0,34 (0,004)	0,31 (0,008)	0,19 (0,049)
Índice de desenvolvimento humano – renda	-	-0,28 (0,011)	0,39 (0,006)	0,33 (0,012)	0,28 (0,018)	0,21 (0,051)
Número de terminais de telefone	-	-	0,47 (0,012)	0,40 (0,011)	0,44 (0,017)	-
Número médio de anos de estudo	-	-	0,47 (0,005)	0,42 (0,009)	0,36 (0,009)	-
Percentagem de jovens	-	-	0,20 (0,035)	-	-	-
Taxa de renda insuficiente	-	-	-0,39 (0,006)	-0,33 (0,004)	-0,30 (0,018)	-0,23 (0,034)
Renda familiar média	-	-	0,45 (0,002)	0,40 (0,005)	0,33 (0,009)	0,22 (0,040)
Densidade por dormitório	0,25 (0,025)	-	-	-	-	-
PIB <i>per capita</i>	-	-	0,27 (0,031)	0,21 (0,048)	-	-
Percentagem da população que faz parte da PEA	-	-0,26 (0,018)	-	0,18 (0,052)	-	-
Total PEA feminina	0,33 (0,009)	-	0,50 (0,005)	0,39 (0,010)	-	-
Total da PEA masculina	0,38 (0,008)	-	0,54 (0,003)	0,42 (0,014)	-	-
Taxa de analfabetismo	-	0,23 (0,025)	-0,33 (0,008)	-0,30 (0,011)	-0,28 (0,017)	-0,18 (0,051)
Taxa de mortalidade infantil	-	0,30 (0,007)	-	-	-	-
Taxa de incidência de drogas	0,31 (0,009)	-	0,53 (0,003)	0,45 (0,005)	0,47 (0,004)	0,23 (0,044)

Fonte: Beato e Reis (2000: pp. 395-96)

A correlação entre as taxas de incidência de drogas e os crimes violentos apresentou resultados significantes em praticamente todos os indicadores de violência, conforme se vê na tabela 2. Os crimes violentos contra o patrimônio mantiveram uma correlação bastante significativa com as variáveis de densidade demográfica e graus de urbanização, demonstrando relação de causalidade entre o crescimento urbano desordenado e o crime contra o patrimônio. As variáveis de desenvolvimento humano também mostraram relação de causalidade com os crimes violentos contra o patrimônio. Os resultados mais interessantes aparecem quando são avaliados os crimes violentos de forma desagregada.

O resultado que me surpreendeu no modelo apresentado na tabela 2, foi o relacionado à variável independente *percentagem de crianças (7-14 anos) fora da escola* em relação aos *crimes violentos contra o patrimônio, roubo e roubo à mão armada*. O resultado com sinais negativos [-0,35 (0,003); -0,29 (0,011); -0,31 (0,009), respectivamente], aponta para correlação inversa, ou seja, quanto mais crianças fora da escola, menos violência (apontada pelas variáveis dependentes supracitadas).

Não obstante, a obra demonstra um aparato de análise sofisticado e abre o espaço para estudos mais focados nas reais causas da criminalidade violenta. Os critérios apontados no trabalho explicitam a importância de análises baseadas em dados para maior consistência nas inferências sobre as reais causas da violência e do crime violento.

Andrade e Lisboa (2000) analisaram os homicídios em três importantes estados brasileiros. Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo foram avaliados em um período longo (1981-1997). O objetivo central dos autores foi analisar a evolução da taxa de homicídios nesses estados apontados. Particularmente, o trabalho verificou a existência de relação entre a evolução dos homicídios com variáveis econômicas como salário real, desemprego, coeficiente de Gini e etc.

Os autores mensuraram violência através de uma construção de frequências de morte por homicídio para cada idade, sexo, ano e região de residência. A construção dessas frequências se deu a partir dos dados de homicídios divididos pela população residente em cada região condicionando a idade, o sexo e o ano. A formulação da base

de dados permitiu aos autores estimar a relação entre probabilidade de morte por homicídio e ciclos econômicos para cada idade específica.

O fenômeno da violência se mostra concentrado na população masculina em idade ativa. Daí os autores calcularem a probabilidade de morte para os homens entre os 15 e 40 anos de idade. O tratamento dos dados se deu por *coortes*, ou seja, sob um conjunto de indivíduos que experimentou os mesmos eventos dentro de um mesmo intervalo de tempo. Cada *coorte* foi definida pelo ano em que os homens tinham quinze anos de idade.

Andrade e Lisboa (2000) utilizaram um *mix* de *cross-section* com série de tempo acompanhando os resultados dos homicídios nos três estados durante o período de 1981 a 1997. Uma das dificuldades apontadas pelos autores é a análise baseada em modelos de *cross-section* pela possível ocorrência de correlações espúrias. A existência de correlação positiva entre salário real e violência homicida, por exemplo, pode não significar necessariamente que os aumentos nos salários estejam proporcionando mais violência. Mas, que o custo de bem-estar decorrente da maior violência em uma determinada região pode ser compensada pelo maior salário real.

O método de estimação utilizado na pesquisa foi uma generalização do Mínimo Qui-Quadrado aplicado ao modelo Logit de Berckson. Esse método consiste da estimação de um modelo logístico para variáveis qualitativas quando os dados estão disponíveis na forma de frequências. A variável dependente foi a probabilidade de morte por homicídio em cada idade, região e ano. As variáveis independentes foram os indicadores socioeconômicos de cada região e os atributos específicos da geração (Op. Cit. 2000: pp. 350-51).

A expressão matemática do modelo Logit²⁰ de Berckson apresentada no trabalho teve a seguinte função:

$$P_i = P(y_i = 1) = \Lambda(X' \beta) = \frac{e^{X' \beta}}{1 + e^{X' \beta}}$$

²⁰ “Os modelos Logit são utilizados quando as variáveis dependentes são qualitativas, representadas por variáveis binárias. 1 se o evento ocorrer e 0, se não ocorrer”. Maiores detalhes metodológicos em Andrade e Lisboa (2000: p. 361-2), disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezaBrasil/capitulo12.pdf>

Onde P é a probabilidade de ocorrência de homicídio.

A pesquisa apresentou três resultados básicos:

1) a organização dos dados segundo as *coortes* dos indivíduos pareceu ser um tratamento adequado para o entendimento dos ciclos de violência. A probabilidade de morte homicida é crescente com a idade, atingindo o pico na faixa dos 20 aos 25 anos. O ciclo de cada *coorte* é de aproximadamente 25 anos;

2) indivíduos mais jovens se moveriam das atividades legais para as ilegais com maior facilidade do que os mais velhos. Esse movimento seria influenciado pelas variáveis econômicas. Os jovens entre 15 e 19 anos estão mais inclinados a atividades ilegais;

3) a diferença entre as taxas de homicídios no Rio de Janeiro e São Paulo é significativamente reduzida quando essas taxas são controladas pelo efeito inércia e pelas variáveis econômicas. Para a maioria das idades, a diferença não-controlada das taxas de homicídio é duas vezes superior no Rio de Janeiro do que em São Paulo.

Além dos resultados apresentados, Andrade e Lisboa (2000) abordaram a literatura sobre a economia do crime no Brasil. Destacaram a limitação dessa temática nos estudos nacionais, onde a maior parte dos trabalhos concentra-se nas áreas de criminologia e aspectos sociais da criminalidade. Diferente dos EUA, onde existe uma vasta literatura que procura estudar a relação entre variáveis econômicas e taxas de criminalidade.

Por fim, levantaram uma agenda de pesquisa propositiva. A necessidade da construção de uma base de dados em que as variáveis econômicas reflitam as características de cada idade; a inclusão de variáveis instrumentais para a política de segurança; ampliação do número de estados analisados e a inclusão de uma variável que controle a participação do setor informal. Foram alguns pontos elencados.

Mendonça (2000) afirma que o agente possui um consumo referencial imposto pelos padrões da sociedade. A partir do momento em que o agente não tem o consumo satisfeito, gera-se uma insatisfação que o leva a prática criminosa. Baseado em análise elaborada num contexto de maximização intertemporal é possível demonstrar que o retorno exigido pelo agente para levar a efetivação da atividade ilícita pode ser reduzido

por uma quantidade diretamente relacionada com o seu grau de insatisfação (Becker, 1968).

O autor seguiu uma metodologia para testar a desigualdade social em relação à criminalidade em diversas unidades da federação. Tendo como base metodológica dados de painel. Tal mecanismo metodológico tem a vantagem de conjugar informação *cross-section* com séries de tempo. O período analisado foi de dez anos, 1985 a 1995. O método escolhido por Mendonça permitiu obter estimadores que levaram em conta a heterogeneidade existente entre os estados.

Para ele a desigualdade socioeconômica potencializa a criminalidade desde que exista um reconhecimento no qual o agente possui um nível de consumo de referência, imposto a ele de forma exógena. No caso de São Paulo e Rio de Janeiro a proximidade e convivência entre grupos sociais distintos e a disseminação de um padrão de consumo e de padrões sociais de referência via meios de comunicação estimulariam a criminalidade. A insatisfação gerada pela exclusão formal naquele mercado consumidor reduz a utilidade fazendo com que o indivíduo perceba sua renda como *menor*, inibindo, por consequência, o valor descontado da sua utilidade futura. Assim, vindo a contribuir como mais um elemento de motivação ao agente para entrar no mercado da criminalidade. Ou seja, quando o agente se depara com uma renda inferior dentro do mercado formal ele opta por praticar o delito.

Algumas variáveis foram utilizadas como *proxies* no modelo econométrico para avaliar o retorno esperado pelo agente na atividade ilícita e até que ponto a desigualdade socioeconômica potencializa a criminalidade. A renda média das famílias por estado e o PIB *per capita* foram colocados como *proxy* de avaliação do retorno esperado. Em relação ao custo de ingresso na criminalidade foi utilizada a variável de taxa de urbanização (a justificativa para esta variável está no fato de que a interação entre potenciais criminosos com os grupos criminosos facilitaria o acesso dos primeiros ao mercado da criminalidade). O índice de Gini foi utilizado como *Proxy* para desigualdade de renda. A variável dependente relacionada com a criminalidade foi o número de homicídios intencionais.

Tabela 3: Modelo Econométrico para Criminalidade (*P*-valor entre parênteses)²¹

Variáveis Independentes	OLS (1)	Ef. Aleatório (GLS) (2)	Efeito Fixo (3)	Ht (4)
Renda	0,16 (0,000)	0,23 (0,053)	0,18 (0,013)	0,18 (0,010)
Gini	-3,63 (0,000)	0,70 (0,053)	0,96 (0,009)	0,96 (0,006)
Urbanização	1,22 (0,001)	1,12 (0,013)	0,99 (0,070)	0,99 (0,055)
Desemprego	0,34 (0,001)	0,12 (0,013)	0,12 (0,022)	0,12 (0,015)
Constante	-4,44 (0,000)	-3,28 (0,000)	-2,84 (0,004)	-0,31 (0,014)
N	234	234	234	234
R ²	0,33	0,16	0,15	0,15

Fonte: Mendonça (2000).

Segundo o modelo de regressão apresentado (tabela 3), as variáveis que apresentaram grau de correlação com a criminalidade foram o índice de Gini e urbanização. A variável renda e desemprego não foram significantes no efeito fixo do modelo regredido. O R² ajustado foi baixo no terceiro modelo econométrico (0,15). Apesar de concluir que a desigualdade potencializa a criminalidade o autor aponta para a necessidade de avaliações em torno da cultura de cada unidade de análise, bem como o real impacto de variáveis institucionais em relação à criminalidade.

Lima *et ali* (2005) fizeram uma análise espacial dos determinantes socioeconômicos para os homicídios no Estado de Pernambuco. Utilizaram o método de estudo ecológico, onde a variável dependente foi a taxa de homicídios da população masculina de 15 a 49 anos residente nos municípios de Pernambuco, para o período de 1995 a 1998²². As variáveis independentes foram o índice de condições de vida, renda familiar *per capita*, desigualdade de Theil²³, índice de Gini, renda média do chefe de família, índice de pobreza, taxa de analfabetismo e densidade demográfica.

O objetivo central do artigo foi investigar a associação entre variáveis socioeconômicas e as taxas de homicídio do grupo assinalado, considerando para isso a localização espacial dos indicadores (Lima *et ali*, 2005: 177).

O trabalho refere-se a um estudo de caráter epidemiológico por ser de especialistas da área de saúde. Não obstante, serve para a análise de outras áreas das ciências, como são as ciências sociais.

²¹ OLS 1 = Estimação do modelo por regressão simples;

Ht (4)= regressão estimada a partir do estimador de Hausman & Taylor.

²² Os dados de homicídios foram extraídos do SIM do Ministério da Saúde <http://www.datasus.gov.br> (2002)

²³ Índice de Theil – refere-se à segunda medida de desigualdade de Theil, denominada L de Theil, e mede o grau de desigualdade da distribuição de indivíduos segundo a renda familiar *per capita*.

No intuito de verificar as relações entre a variável dependente (homicídios) com as variáveis independentes de caráter socioeconômico, foram testados modelos de regressão linear multivariada. Para a análise espacial foi utilizado o modelo *Conditional Auto Regressive* (CAR), que capta a dependência espacial das variáveis (Op. Cit. 2005: 178).

Os modelos de correlação espacial e regressão múltipla chegaram aos seguintes resultados nos testes estatísticos: os indicadores taxa de analfabetismo e índice de pobreza explicaram 24,6% das taxas de homicídio, onde a associação das variáveis foi inversa, ou seja, a melhoria em tais indicadores sociais revelam um aumento nas taxas de homicídio.

O modelo de regressão espacial CAR (*Conditional Auto Regressive*) confirmou a associação entre índice de pobreza, analfabetismo e homicídio. Porém, os resultados foram tímidos quanto aos indicadores apontados na pesquisa. Os autores apontaram que a relação inversa no modelo de correlação pode expressar algum processo que propicia a melhoria das condições de vida, estando atrelado a condições geradoras de violência, como a do tráfico de drogas. O trabalho é eficiente em sua proposta central, contudo não faz nenhum modelo para asseverar a relação entre a violência e o tráfico de drogas, bem como ambientes desajustados e violência (homicídios).

Minayo (1994) se destaca na área de análise da violência numa perspectiva da saúde pública. Inicia seu discurso especificando o fenômeno da violência em diversas visões epistemológicas. A violência numa visão estruturalista, onde a escassez e os conflitos gerados pela sociedade de mercado levam a discórdia e por sua vez a práticas de violência. E a delinquência vista como um processo dialético que deve ser investigado a luz da antropologia social, aí a cultura aparece como fator determinante para o comportamento desviante (*out sider*).

Contudo, é na perspectiva da saúde pública que Minayo (1994) se destaca, onde essa área da ciência começou a se deter na análise das causas e consequências da violência no final dos anos oitenta. “Sua inclusão como problema de saúde fundamenta-se no fato de as mortes e traumas ocorridos por causas violentas virem aumentando a

passos alarmantes na região das Américas, contribuindo para anos potenciais de vida perdidos e demandando respostas do sistema” (Minayo, 1994: 09).

O foco central do trabalho de Minayo (1994) é buscar mapear o estado da arte dos estudos sobre violência, ora apontando para as dificuldades de dados no Brasil, ora pedindo auxílio à literatura internacional. Destaca o cadastro nacional do sistema SUS²⁴, o DATASUS, ressaltando os dados registrados sobre a rubrica da Classificação Internacional de Doenças (CID), no grande grupo das Causas Externas, que hoje está atualizado em sua 10ª revisão²⁵.

A autora critica a forma de catalogação do sistema assinalado, ressaltando a dificuldade de se imprimir uma precisão científica aos conceitos implícitos nas codificações que estão incorporadas no título “causas externas”. Não obstante, enxergamos ser um objeto muito importante para a análise dos homicídios como fenômeno político e social. O sistema, também, tende a se aperfeiçoar com o tempo.

Por se tratar de um trabalho de meados da década de noventa, trabalha em cima de dados já defasados a luz da atualidade. Indica, entre seus resultados empíricos das análises dos dados, que a violência, sobretudo a homicida, é um fenômeno urbano e, principalmente, das regiões metropolitanas. As vítimas de mortes violentas concentram-se entre os mais jovens. Na sua análise, com dados da década de oitenta, os homicídios aparecem em segundo lugar em mortes por causas externas atrás dos acidentes de trânsito, onde as mortes de homicídios estão ligadas diretamente ao livre acesso das armas de fogo (Op. Cit. 11).

Hoje os homicídios são a principal causa de morte violenta e, também, vem sendo crescente a prática desse tipo de violência em áreas menos urbanizadas, em cidades interioranas (Waiselfisz, 2008).

O trabalho, contudo, tem um ponto bastante positivo. Nele encontramos uma boa referência internacional sobre a violência, com poucos trabalhos a nível nacional de caráter empírico. Destaco que, apesar de incipiente, estudos sobre violência e,

²⁴ Sistema Único de Saúde.

²⁵ No banco de dados do SIM a CID-10 em óbitos por causas externas tem na classificação X85-Y09 AGRESSÕES, que significa todas as mortes violentas provocadas por terceiros de forma intencional, ou seja, os homicídios/mortes por agressão/CVLI.

especificamente, os homicídios vem ganhando maior robustez, reflexo da melhoria dos dados, incluindo aí os dados das Secretarias de Segurança Pública e/ou Social, e o aperfeiçoamento dos softwares que facilitam muito o trabalho do pesquisador.

Barata e Ribeiro (2000) em importante análise sobre os homicídios e sua relação com indicadores socioeconômicos em São Paulo, avaliaram o impacto de certas variáveis de desenvolvimento econômico em relação aos homicídios. O objetivo central desse trabalho foi verificar a correlação entre urbanização, pobreza e desigualdade econômica e as taxas de homicídio no Estado de São Paulo no ano de 1996.

Os autores destacaram a importância da literatura nacional e internacional que tratam do tema da violência e que ligam esta à questão da pobreza e dos desajustes sociais. Destacaram, com forte influência marxista, que alguns estudos mostram que há três condições que promovem altas taxas de delinquência: a pobreza, a heterogeneidade social e a mobilidade (Barata e Ribeiro, 2000: 119).

Não obstante, os autores observaram que, quando aplicados métodos quantitativos nas análises sobre o fenômeno em destaque, os resultados empíricos mostram relações que revelam uma surpresa: riqueza e desenvolvimento econômico podem levar a crescimento nas taxas de homicídios. Citando Lester (1996) apontaram que o estudo deste autor demonstrou uma relação positiva entre o produto interno bruto (PIB) *per capita* com as taxas de homicídios, numa amostra que relacionava mais de 44 países. Barata e Ribeiro (2000), com isso, afirmaram ser mais importante avaliar o impacto da desigualdade social, da urbanização e dos crescimentos populacionais do que levar como variável independente a pobreza, que teria uma relação direta com questões meramente econômicas. De toda forma, nesse estudo levaram em consideração variáveis consideradas *proxies* para pobreza, como o coeficiente de Gini e a renda familiar.

Os autores partem de um referencial teórico estruturalista, ou seja, avaliam como sendo situação *sine qua non* para o crescimento da violência, sobretudo dos homicídios, no Brasil, e em específico em São Paulo, a ligação positiva entre variáveis independentes ligadas a pobreza, a desigualdade social e a urbanização em relação aos homicídios. A hipótese a ser testada no trabalho foi que “quanto maior a desigualdade

econômica, maior seria o risco de homicídio em uma população, independentemente de seu nível de riqueza” (Op. Cit.: 119).

A análise esteve baseada em 572 municípios existentes em 1990 no Estado de São Paulo. Os dados populacionais, de renda familiar, coeficiente de Gini e de distribuição de renda nos municípios foram resgatados no IBGE. A renda média mensal dos chefes de família foi utilizada como indicador de riqueza. O salário mínimo no período de análise do estudo, 1996, era equivalente a setenta dólares (corrigidos no período). O coeficiente de Gini foi utilizado como indicador de desigualdade econômica. Foram utilizados dois indicadores para medir o impacto da desigualdade econômica. Além do Gini, foi aplicado ao modelo o indicador de desigualdade utilizado na avaliação da distribuição de renda. Este indica a razão entre o volume de renda apropriado pelo percentil 90 (renda média mensal acima de 20 salários mínimos) da população e o volume de renda correspondente ao percentil 20 (renda média mensal menor do que três quartos do salário mínimo). A avaliação desse indicador corresponde à averiguação do quanto maior ele se mostra maior a concentração de renda na população, visto que o seu intuito principal é medir quantas vezes a renda dos 10% mais ricos é maior do que a renda dos 20% mais pobres.

Os resultados apontaram que apenas para o grupo de municípios com renda média mensal acima de 3,11 salários mínimos e coeficiente de Gini acima de 0,50 houve correlação significativa com o tamanho da população e a violência homicida. Os autores destacaram, corretamente, a importância da complexidade do tema e sugerem que outros fatores (sociais, políticos, econômicos, psicológicos etc.) sejam levados em consideração para o estudo dos determinantes da criminalidade violenta.

Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007) demonstram haver relação entre a ineficácia da atuação das instituições coercitivas e o crescimento dos homicídios. Para os autores, a inoperância do sistema de justiça criminal mina um dos principais pilares do estado de direito. Este relacionado à capacidade de responsabilização horizontal (*accountability*). Ou seja, fazer cumprir as relações contratuais entre indivíduos e entre estes e as instituições.

A carência de accountability estabeleceu, segundo os autores, as condições ambientais ideais para o crescimento do crime desorganizado e organizado. Espaços urbanos altamente complexos; grande contingente de jovens sem supervisão e orientação, incluídos (pela mídia de massas) na cultura do consumo, mas excluídos dos meios econômicos para sua realização; grande difusão e descontrole de elementos altamente criminogênicos, como armas, drogas e bebidas alcoólicas; e a perspectiva de impunidade, ditada pela falência do sistema de justiça criminal seriam fatores determinantes para o crescimento da violência (Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2007: p. 142).

O artigo analisa a dinâmica dos homicídios no Brasil revelando os principais grupos vitimados pela violência homicida. Ponto de destaque é o método comparativo entre as diversas políticas de segurança pública em alguns contextos internacionais e a tentativa de derrubar alguns mitos, dentre deles: segurança pública é caso de polícia; o problema da segurança pública é apenas social; a polícia só faz enxugar gelo; o problema é meramente de falta de recursos, com mais dinheiro os problemas serão resolvidos bem como o crescimento econômico (Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2007: p.143).

Os autores quando tratam das causas da criminalidade no Brasil defendem a hipótese da ligação dos homicídios com fatores estruturais. Destacam o crescimento da população urbana entre as décadas de setenta e o ano 2000, apontando o efeito deste crescimento, 86 milhões de pessoas, no aumento da demanda por políticas públicas em diversas áreas. Mas, foram nas macrovariáveis que se apresentaram os testes estatísticos mais robustos.

Baseados numa literatura que reforça teoricamente a relação de causalidade entre a desigualdade socioeconômica e a criminalidade, generalizam sua análise tendo como base dois Estados do sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo. A abordagem teórica foi confirmada pelo modelo estatístico. Os homicídios foram explicados pelo contingente populacional, pela desigualdade da renda, pela renda domiciliar *per capita* e pelas despesas com segurança pública.

Com base numa análise de séries temporais, especificamente a análise de vetores auto-regressivos (VAR) e vetor de correção de erros (VEC)²⁶, foram avaliados os impactos de cinco variáveis de caráter socioeconômico em relação as taxas de homicídio nas duas unidades da federação. A utilização desses métodos estatísticos evitou possíveis relações espúrias e permitiu calcular as elasticidades²⁷ de curto e de longos prazos do homicídio em relação às variáveis independentes.

A análise quantitativa dos dados forneceu elementos para os autores afirmarem que o crescimento populacional e a desigualdade da renda contribuem para o aumento dos homicídios, enquanto o crescimento da renda domiciliar *per capita* e dos gastos com segurança pública levam a um decréscimo dos homicídios. As estimativas se apresentaram estatisticamente significativas conforme pode ser observado na tabela 4 (Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2007: p.154).

Tabela 4: Elasticidades do homicídio no Rio de Janeiro e São Paulo

Elasticidade	População	Gini	Renda	Gastos segurança
Elasticidades estimadas - SP				
Curto prazo	0,801	1,202	-0,195	-0,124
Longo prazo	0,94	3,609	-0,022	-0,145
Elasticidades estimadas - RJ				
Curto prazo	1,065	3,431	-0,631	-0,361
Longo prazo	1,895	9,98	-0,486	-0,643

Fonte: Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007: p. 154)

Nos modelos apresentados para o Rio de Janeiro e São Paulo para os anos de 2002 a 2006, os autores verificaram que a evolução da renda, da desigualdade e dos gastos reais com segurança pública, o aumento da renda *per capita* em 4% a cada ano e o aumento das despesas em segurança pública em 10% reais a cada ano, tiveram efeito positivo nas taxas de homicídios. Isto é, o incremento dessas variáveis fez crescer os homicídios quando testadas em particular. A diminuição da desigualdade em 2% ao ano

²⁶ “Utilizam-se tais metodologias sempre que as séries estatísticas são não-estacionárias, caso em que outras análises menos complexas poderiam estar captando apenas relações espúrias entre as variáveis. Desse modo, eventuais estimativas da relação entre duas variáveis poderiam erroneamente ser interpretadas como relações de causalidade” (Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2007: conforme original, nota na página 154).

²⁷ “A elasticidade mede o impacto proporcional que uma variável exerce sobre outra. Ou seja, calculamos o impacto que as mudanças percentuais no crescimento populacional, na renda domiciliar *per capita*, na desigualdade da renda (medida pelo índice de Gini) e nos gastos com segurança exercem sobre a variação percentual dos homicídios nesses estados” (Cerqueira *et al*, 2007: p. 154).

e as variáveis descritas acima de forma agregada, demonstraram efeito negativo nos homicídios, ou seja, foram importantes para a redução da criminalidade (Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2007: pp. 155 e 156).

Dos resultados empíricos os autores concluíram que não há como equacionar a criminalidade na região estudada se não forem superados os grandes problemas socioeconômicos. Que as políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados frágeis, a menos que se repense a estrutura de segurança vigente no Brasil (Op. Cit., 2007: pp. 156 e 157).

A existência de um modelo de polícia obsoleto e viciado, a inexistência de polícia técnica e de investigação criminalística, problemas relacionados a qualidade e lisura do inquérito policial e um sistema penitenciário falido foram fatores utilizados para explicar a impunidade. A gestão da segurança é contemplada numa perspectiva comparada. Os autores concluíram que de nada adianta a consecução de reformas estruturais, se não forem elas acompanhadas de reformulações pontuais do aparato de segurança pública.

Em Saporì (2008) as políticas públicas são apresentadas como uma articulação entre diversos segmentos dos três poderes, mostrando como é importante o entendimento das linhas institucionais e seus vínculos e aspectos políticos para a aplicação das políticas de segurança.

Confrontando diversos modelos de gestão de segurança, o autor aponta sucessos e insucessos desses planos executados em contextos variados, dando destaque para os casos de Nova Iorque e Bogotá. Para esta cidade colombiana são apontados modelos de gestão e de aplicação de políticas preventivas em paralelo a políticas repressivas como fazendo parte do sucesso da queda dos homicídios. Controle do consumo de bebidas alcoólicas e do uso de armas de fogo, recuperação de espaços urbanos deteriorados, estímulo à participação comunitária, fortalecimento da polícia, ampliação das carceragens municipais, prevenção da violência doméstica e implantação de mecanismos alternativos para resolução de conflitos seriam pontos dessas políticas (Saporì, 2008).

Apesar da considerável melhoria dos indicadores de desenvolvimento e pobreza do país nas últimas três décadas, onde os serviços de educação, saúde e acesso ao trabalho melhoraram o mesmo não pode ser dito a respeito da capacidade do estado em prover o controle da criminalidade e da violência. As taxas de homicídios cresceram a nível nacional em três vezes ao início da década de oitenta. Os jovens entre 15 e 24 anos do sexo masculino aparecendo como o grupo de maior risco de ser vitimado pela criminalidade homicida. Com o crescimento vertiginoso do crime organizado e do tráfico de drogas, sem, contudo, definir o que sejam, são elencados no trabalho como preocupante, daí se fazendo necessárias políticas públicas de segurança específicas nesse sentido (Sapori, 2008: pp. 97-99).

A política de segurança é apontada como mal gerenciada a níveis federal e estadual. Sapori afirma ser fator determinante para a ineficiência destacada no sistema de justiça criminal tal ingerência do estado nos assuntos de políticas públicas de segurança. Críticas aos modelos de confronto das políticas públicas no caso específico do Rio de Janeiro, e uma agenda formulada tardiamente pelos governantes são colocados como pontos nevrálgicos da situação precária da segurança pública brasileira. Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, seja nos executivos estaduais²⁸ (Sapori, 2008: p.109).

O argumento central do autor está no fato de que, nem reformas estruturais profundas, nem redesenhos institucionais – como a extinção da Polícia Militar, por exemplo – seriam determinantes a curto e médio prazo para a redução da violência, sobretudo a homicida. Mas sim, a ideia de que a gestão da política de segurança pública seria capaz de reduzir a atividade criminosa vindo a provir de forma eficiente a ordem pública como bem coletivo (Sapori, 2008: p. 123).

Minas Gerais apresenta impacto positivo considerável de suas taxas de homicídio a partir de fins da década de noventa, apresentando razoável estabilidade de suas taxas entre 1980 e 1999, não ultrapassando os 10 homicídios por cem mil habitantes. No entanto, a partir de 1999 o incremento é acentuado chegando aos 22,6 crimes desse tipo por cem mil habitantes em 2004 (Sapori, 2008: p.131).

²⁸ Accountability Democrática (Behn , 1998).

Não obstante, o autor aponta para uma redução da tendência de crescimento a partir do ano de 2003 nos indicadores de criminalidade agregados (contra o patrimônio e contra a vida). Em 2004 a taxa se estabiliza e em 2005 há a reversão da curva, tendo uma redução de 10,5% nas taxas em 2006. Entre 2003 e 2006 a redução das taxas foi de 13%. Os homicídios, contudo, não mantiveram trajetória de queda até final do ano de 2005. Somente em 2006 é que se percebe alguma reversão na tendência de crescimento, com uma modesta redução de 3,5% na taxa de homicídios em relação ao ano anterior. O mês de março de 2005 representou o pico das mortes homicidas em Minas Gerais, a partir daquele mês se verificou uma estabilidade em torno de 300 ocorrências mensais (Sapori, 2008: p. 134).

Sapori tem uma hipótese para a redução da criminalidade violenta no estado apontado, incluindo aí o homicídio. Esta seria a política pública de segurança implementada pelo governo mineiro entre 2003 e 2006²⁹ que foi responsável por uma combinação de estratégias repressivas e preventivas no âmbito daquelas políticas, onde o redesenho do arranjo institucional foi de fundamental importância (Sapori, 2008: p. 136). Em seu trabalho não há nenhum modelo mais sofisticado de cruzamento ou de impacto de variáveis independentes com a variável dependente de homicídio.

Goertzel e Khan (2008) apontaram para as políticas públicas de segurança no estado de São Paulo como base explicativa para a redução dos homicídios no maior e mais populoso estado da federação. Alguns pontos são importantes, dentre eles o papel da polícia que respondeu às taxas de crime ascendentes nos anos noventa com mudanças em sua cultura de administração. Semelhante aos instituídos na Cidade de Nova Iorque nos anos noventa.

Deram prioridade ao cadastramento de dados empíricos e usaram isto para planejar e avaliar programas. Uma rede de comunicações de caráter intergovernamental foi estabelecida para melhor coordenar as ações entre a polícia militar e civil. Criou-se um banco de dados com fotografias de mais de 300.000 criminosos.

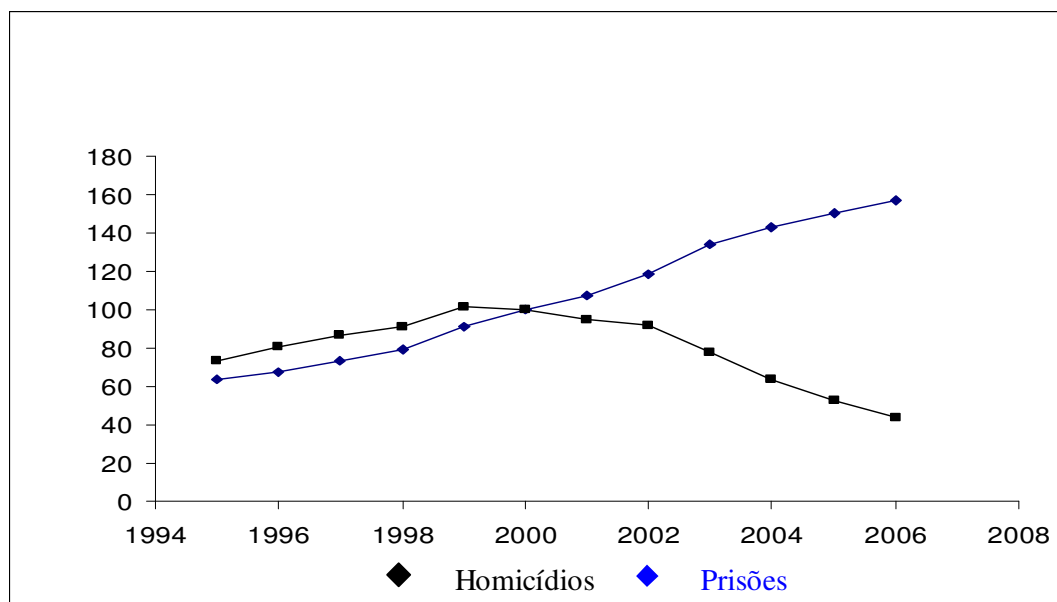
Através de um sistema de informação geográfico foram enviadas unidades policiais para áreas saturadas controladas pelo tráfico de drogas. Painéis de comando de

²⁹ Sapori foi secretário adjunto de Segurança Pública do estado de Minas Gerais de janeiro de 2003 a junho de 2007.

telefone foram fixados para recebimentos de reclamações de incidentes, e uma rede de trabalho foi formulada para levar relatórios de roubos de veículos, documentos e telefones celulares. Comunidade e polícia se reuniram em estações, e uma unidade de combate ao homicídio foi organizada com ênfase em resolver casos difíceis. Uma unidade especializada foi organizada para prover ajuda encorajadora a mulheres que foram vítimas de crimes sexuais. Software de computador sofisticado uniu informação dos relatórios da polícia com registros de banco de dados, registros de telefone e áreas prováveis de residência. A polícia iniciou esforços mais agressivos para remover armas de fogo ilegais das ruas. Apontada com uma das principais variáveis para a redução dos homicídios.

Como consequência desses esforços o número de prisões no estado de São Paulo aumentou de 18,6 % no primeiro trimestre de 1996 para 30,8 % no primeiro trimestre de 2001 depois da prisão de aproximadamente 23.000 pessoas por mês. Este aumento no número de condenados enviados à prisão a cada trimestre do ano levou ao aumento da população carcerária do estado. O aumento das prisões se apresenta como variável importante na queda dos homicídios, conforme gráfico abaixo. De qualquer forma, há a necessidade de estudos mais robustos para o real teste das variáveis independentes³⁰.

³⁰ Em Kahn e Zanetic (2009) aparecem modelos mais sofisticados que tratam dessa relação. Esta literatura encontra-se no capítulo 4 desta tese inserida na discussão sobre o papel das políticas públicas de segurança implantadas em São Paulo.

Gráfico 2: Taxas de prisão versus taxas de homicídio em São Paulo (1995-2006)

Fonte: Goertzel and Khan (2008).

Soares (2008) fez um estudo muito instigante e importante sobre o tema da violência, mais especificamente dos homicídios, em diversos contextos, com rico arcabouço teórico e metodológico, mesclando métodos qualitativos e quantitativos, desde o método histórico comparativo até o uso de sofisticados modelos estatísticos.

Gláucio Soares inicia seu trabalho fazendo um levantamento breve da história da violência nos séculos XIX e XX. Surpreende verificar que países com altíssimo nível de desenvolvimento social, econômico e político, como a Holanda, sustentavam altíssimas taxas de homicídios em outros momentos de sua história. “Em Amsterdã, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes passou de 50 no século XV a 20 no XVI, a 7,5 no XVII, chegando a 1,4 no XIX” (SOARES, 2008: p.14). Outro ponto relevante é que em países europeus, como a Suécia e Holanda, e nos EUA, por exemplo, os dados disponíveis remontam a momentos anteriores a própria colonização do Brasil.

A crítica teórica ao marxismo é visível logo no primeiro capítulo. O avanço tecnológico provocado pelo capitalismo não tem ligação com a violência. Esta, nos países mais desenvolvidos, recuou consideravelmente nos últimos séculos. As teorias que reportam aos aspectos biológicos do indivíduo, como as de Lombroso e do

“criminoso nato” são rechaçadas. Reportando-se a Norberto Elias, Soares afirma que este autor teria utilizado os dados empíricos para derrubar as teorias balizadas no caos social provocado pelo avanço do urbanismo e do capitalismo. Elias teria colocado a importância do estado como óbice ou catalisador da violência, já que este seria o agente civilizatório. Mas, Elias não explicava com esta teoria o total da *violência*, pois não teve como medir a violência doméstica, onde o estado não alcança.

Soares destaca as dificuldades em se fazer estudos comparativos entre os países da América Latina. Quase todos não possuem dados confiáveis ao período anterior a década de sessenta, diferente dos países desenvolvidos, onde teorias são difíceis de serem testadas pela escassez de dados. Por exemplo, teorias que afirmam ser a crise econômica da década de oitenta a potencializadora das taxas de homicídio no continente caem por terra quando o comportamento de países no mesmo contexto mostra resultados diferentes quanto as suas taxas de homicídio. Costa Rica, que apresentou taxas bem estabilizadas na década de oitenta, mostra a mesma tendência na década de noventa e no século presente. Já o seu vizinho, El Salvador, apresentou taxas no mesmo período na casa dos 110 assassinatos por cem mil habitantes. Ambos países passaram pela mesma crise.

Ainda demonstra como os homicídios no Brasil apresentam um crescimento linear desde 1979. O aumento foi de 1.580 homicídios por ano até 2001. Essa tendência se mostra regular em outros países, como a Colômbia e a República Dominicana (2008: pp. 28-29).

Utilizando como exemplo o Estado de Minas Gerais, Soares analisa as taxas médias das diversas regiões mineiras em um período que vai de 1986 a 1997, apresentando um coeficiente de correlação elevado entre elas. Contudo o autor aponta para a necessidade de se ter cuidado nas investigações das taxas em diversos municípios, pois existem aqueles que apresentam poucos homicídios, mas altas taxas devido à pequena população.

A ligação dos homicídios com o crescimento das armas de fogo disponíveis e as bebidas alcoólicas é comprovada em diversos testes estatísticos apontados. O emprego de armas de fogo cresceu de 43% para 69% desde 1979. O modelo de regressão

apresentado revela grande grau de explicação ($R^2=0,96$), para um período de 23 anos (Soares, 2008: p.37).

As macrovariáveis em relação aos homicídios também são testadas. Desenvolvimento econômico leva as taxas de homicídio para baixo? Alguns estudos afirmam ser o desenvolvimento econômico variável fundamental para a redução dos homicídios. Shichor (1985 apud Soares, 2008) mostrou uma leve tendência à diminuição das taxas de homicídios à medida que os países se desenvolvem.

Soares afirma que a maioria dos estudos que tem como base o desenvolvimento econômico não sobrevive a análises multivariadas. Os conceitos de desenvolvimento, crescimento e modernização são muito vagos. Revela a importância em se separar conceitos de desenvolvimento econômico e social. Estudos que apresentam apenas preocupações com o desenvolvimento econômico ou social não captam, muitas das vezes, variáveis que estão no seu entorno. “As macrovariáveis estruturais não têm muito impacto sobre as taxas de homicídio na Índia: as medidas de pobreza e de urbanização não se correlacionam e a alfabetização tem um impacto modesto, reduzindo o homicídio. Um dado importante para entender a falta de associação entre pobreza e crime na Índia é a ação da polícia e da justiça, que, na Índia, têm profundo viés de classes e de castas” (Soares, 2008: p. 47).

O desenvolvimento social tem impacto nos homicídios? Indicadores como Gini, analfabetismo, índice de Theil, proporção de pobres entre outros são analisados. Os resultados, em sua maioria, não encontram graus importantes de relação. A relação entre analfabetismo e taxas de homicídio se mostra inversamente proporcional. No caso específico de Pernambuco, de 1980 a 2000, Lima *et al* (2005 apud SOARES, 2008: p. 51) fizeram um estudo sofisticado estatisticamente, onde o resultado mostrou que havia uma relação negativa entre as taxas de homicídios e analfabetismo e pobreza naquele Estado. Quanto mais pobreza e analfabetismo, menores as taxas de homicídio.

No critério urbanização e homicídio, estudos apontam que nem sempre há relação entre metropolização das cidades e altas taxas de homicídio. Cidades como Sidney e Melbourne, na Austrália, mostram taxas de homicídios bem parecidas as de outras cidades menores do mesmo país. Nos EUA, país culturalmente atrelado às armas de fogo,

idades pequenas e grandes cidades apresentam altas taxas, independente de seus processos de urbanização e industrialização.

Já na América Latina o autor apresenta as taxas das cidades e capitais quase sempre demonstrando maiores taxas que a dos países. Por exemplo, Medellín apresentava uma taxa de 248 por cem mil habitantes no período de 1995-98, muito superior à da Colômbia como um todo, que apresentava taxa de 71. Para o caso brasileiro, Soares afirma o processo de urbanização como sendo uma variável importante para o incremento das taxas de homicídio. Duarte e outros (2002 apud Soares, 2008: p. 70) analisaram os dados para regiões e estados, chegando à conclusão de que havia uma correlação estatisticamente significativa (0,001) entre urbanização e taxa de homicídios. Nas análises interegionais e interestaduais, porém, não há como separar os graves efeitos da subnotificação da relação real entre variáveis correlacionadas com o nível de organização das estatísticas públicas.

Contudo, Soares afirma que, na sua visão, a taxa histórica de crescimento das grandes metrópoles da América Latina de hoje é um dos determinantes distantes da criminalidade das grandes cidades do continente. Na verdade sua afirmação está atrelada mais ao desordenamento do crescimento dessas cidades. “A rapidez da urbanização em países com recursos escassos fez com que as cidades crescessem sem infra-estrutura adequada – hospitais, escolas, polícia, empregos, recursos sanitários etc.” (Soares, 2008: p. 71).

Quanto às desigualdades espaciais internas das cidades, favelas e o homicídio, Soares revela o processo migratório das regiões mais pobres para as cidades mais desenvolvidas economicamente como sendo um fator importante de ser analisado. As condições facilitadoras para as oportunidades de práticas delituosas, sobretudo de homicídio, nas favelas, com pouquíssimos fatores dissuasórios são responsáveis por uma alta concentração de homicídios, segundo ele. De toda a forma, há exceções, favelas com taxas baixas de homicídios e locais sem favelas com altas taxas (Soares, 2008: p. 73).

No Distrito Federal, Soares demonstra que as macrovariáveis de subdesenvolvimento se relacionam de forma significativa com as taxas de homicídio. A

correlação entre indicadores de subdesenvolvimento econômico e social e as taxas de homicídio evidenciou a relação com os homicídios. Alguns resultados foram importantes: Habitação teve 0,55 de correlação com a taxa de homicídio; renda inferior a dois salários mínimos teve uma correlação de 0,58 com a taxa de homicídio; analfabetismo teve uma correlação de 0,59 com a taxa de homicídio, todas com altos níveis de significância (Soares, 2008: p. 76).

Já na relação das variáveis sociodemográficas, o autor demonstra grande relevância nos estudos criminológicos de caráter estrutural. Há uma intensidade positiva entre densidade demográfica e homicídios. Em todas as 26 unidades da federação existe associação entre esta variável e os homicídios, todas estatisticamente significativas. Acrescentando mais variáveis estruturais ao seu modelo de regressão dos mínimos quadrados, ponderada pela população total residente em 2000, sem municípios com taxas de homicídio zero, Soares fez um modelo para as 26 unidades da federação. As variáveis independentes: densidade demográfica, urbanização IBGE, urbanização FEA/USP (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/Universidade de São Paulo), proporção de migrantes do município, percentagem de famílias chefiadas por mulheres com filhos adolescentes, município pertencente a Região Metropolitana, município em fronteira, taxa de alfabetização em 2000, proporção de todos os religiosos na população e proporção de desempregados. A variável dependente: taxa média de homicídios sem os valores censurados dos municípios com zero à esquerda. O modelo é robusto.

A regressão apresentou um R^2 (ajustado) elevado de 0,618. A proporção de religiosos na população apresentou sinal negativo em relação aos homicídios, demonstrando ser fator de redução. O resultado que surpreende é a taxa de alfabetização. Esta teve uma relação positiva com os homicídios, ou seja, mais educação (menos analfabetismo) e mais homicídios! (Soares, 2008: pp. 85-87).

1.3 Os fundamentos teóricos do Tolerância Zero: *Broken Windows*

O artigo seminal de Wilson e Kelling (1982), “Broken windows: the Police and neighborhood safety”, foi o ponto de partida do programa de segurança pública de Nova Iorque e de outras cidades, o *Tolerância Zero*. As *broken Windows* não se mostram como uma teoria elaborada. Seria mais uma série de “noções” onde uma delas tem como base uma teoria “involutiva” do crime, onde este começaria pequeno, cresceria e se tornaria grande. Teria como base a ausência de autoridade, de ordem nos espaços públicos. Esses espaços se tornariam amplos para a prática de delitos quando da ausência do estado como autoridade, como mantedor da ordem (Soares, 2008: 170).

As *janelas quebradas* seriam uma alusão aos espaços públicos vertidos de pequenas incivilidades. Pichações, urinar em público, bêbados na rua, moradores e meninos de rua, invasões de áreas públicas e privadas, dentre outros levariam a comportamentos destrutivos do espaço urbano dando a impressão de que não existe ordem. Com esses alargamentos, o crime seria o próximo passo.

Essa teoria tem como base analítica a intenção de medir a relação causal entre desordem e criminalidade. Parte de um princípio normativo que define desordem como um comportamento inadequado, como já citado anteriormente, também relacionado a pequenas incivilidades. A malemolência no controle social por parte das autoridades públicas abriria espaços de oportunidades para práticas delituosas advindas do comportamento desordeiro.

O estudo de Wilson e Kelling (1982) revolucionou as análises científicas da moderna criminologia norte-americana. Também foi base do programa conhecido internacionalmente como *Tolerância Zero* que foi aplicado em Nova Iorque obtendo redução em seus indicadores de violência.

Há uma certa ligação da teoria *Broken Windows* com aquelas sustentadas por Sutherland, sobretudo as ligadas a desorganização social e ao aprendizado social. Contudo, o foco da teoria é o ambiente abandonado pelo poder público que geraria espaços oportunos de práticas desordeiras ou delituosas.

Skogan (1990) realizou uma pesquisa em algumas cidades americanas para tentar medir o impacto da desordem na criminalidade. Apontou para uma forte correlação entre desordem social e criminalidade, onde a sua pesquisa – que foi baseada num total de 13.000 pessoas residentes em Atlanta, Chicago, Houston, Filadélfia, Newark e São Francisco entrevistadas – demonstrou que a desigualdade, pobreza e desenvolvimento econômico tinham pouca relação com o crime, mas as desordens provocadas por espaços abandonados e comportamentos advindos da falta de controle social estariam na raiz da criminalidade naquelas cidades analisadas.

Kelling e Coles (1996) demonstraram a relação causal entre criminalidade violenta e a não repressão de pequenos delitos e contravenções. Apontaram que a polícia americana veio abandonando seu caráter de controle e manutenção da ordem pública no século XX, para dedicar-se exclusivamente ao combate à criminalidade. O aumento da violência estaria, segundo os autores, ligado a mudança de estratégia adotada pela polícia. A prevenção do crime também era atributo da polícia e, com o passar do tempo, ela arrefeceu seu caráter preventivo apenas dedicando-se a combater a criminalidade. O papel do policial como agente da comunidade, entrando e convivendo com a comunidade foi abandonado favorecendo o aparecimento de escotilhas sociais para a prática delituosa.

Kelling e Coles (1996) colocaram a necessidade de criação de uma relação de *confiança* entre a comunidade e a polícia para a geração de *accountability* por parte daquela. Sem confiança institucional seria praticamente impossível manter a ordem pública e, ao mesmo tempo, combater à criminalidade violenta. A confiança seria o combustível para uma relação de reciprocidade entre a comunidade e a polícia que depende muito dessa relação para solucionar crimes. Por isso, para os autores supracitados, é de fundamental importância o policiamento comunitário para a criação do vínculo de confiança entre a polícia e os indivíduos da comunidade em questão.

O abandono por parte da polícia da manutenção da ordem pública levou ao recrudescimento da criminalidade, pois das pequenas janelas quebradas (pequenas incivildades como apontado por Soares (2008), foram gerados espaços mais amplos de abandono de onde, das janelas, o restante da casa ou do edifício fora completamente

abandonado. As pequenas incivildades geraram os pequenos delitos e furtos e desses para o crime mais violento, como os homicídios.

1.3.1 Nova Iorque

No início da década de noventa a cidade de Nova Iorque passava por uma série de problemas relacionados à segurança e a violência. Os cidadãos nova-iorquinos passaram a pressionar as autoridades em busca de uma solução para tais problemas. Desde a década de setenta aqueles problemas vinham se robustecendo. Pessoas dormindo nas praças e metrô, fazendo suas necessidades fisiológicas pelos cantos da cidade, formação de *gangs* juvenis e grupos de extorsão de transeuntes e motoristas. A situação apontada levou à prática o que vinha sendo discutido e defendido na teoria da *Broken Windows*. As autoridades passaram a investir nesse sentido.

O poder coercitivo das polícias passou a ser exercido de forma a perpassar a questão do crime. Pequenas incivildades foram reprimidas. Delitos pequenos, como pular uma catraca no metrô para não pagar a passagem, passaram a ser coagidos veementemente pela polícia. Tal comportamento institucional veio, sobretudo, a partir da eleição do promotor de Justiça de Nova Iorque, Rudolph Giuliani.

Além da incisiva participação policial nessas incivildades, o trabalho do policiamento comunitário foi outro considerado importante para a redução das práticas delituosas naquela cidade americana. Mais contratação de policiais para o trabalho ostensivo e preventivo é apontado como fator para a redução da criminalidade. Apesar de não termos referências empíricas mais robustas.

Dias Neto (2000) afirma que o policiamento preventivo é importante para a realização da tarefa de controle social do crime. A viabilização da parceria entre polícia e comunidade no combate à criminalidade devem seguir alguns mecanismos:

- 1) função policial no controle social perpassando a questão do crime formal;
- 2) descentralização do planejamento policial, respeitando as especificidades locais;
- 3) interação entre policiais e cidadãos fortalecendo a rede de confiança entre os cidadãos e a polícia.

Contudo, a aplicação de políticas públicas de segurança baseadas na teoria das *janelas quebradas* esbarrou em críticas de defensores dos direitos civis, direitos humanos e da democracia liberal estadunidense. Os que defendem o *Tolerância Zero* inclinam seu discurso para a repressão ao comportamento dos indivíduos *outsiders*, mas não a sua condição de diferente ou excluído socioeconomicamente (Rubin, 2003).

Numa perspectiva mais pragmática Soares (2008) apontou para o sucesso do *Tolerância Zero* em Nova Iorque. “O número de homicídios em Nova York foi drasticamente reduzido de 2.245, em 1990, para 606, em 1998. Os crimes no metrô foram reduzidos em 80% e outros crimes, como estupro, assalto e furto/roubo de veículos, também sofreram reduções. Um crítico do programa publicou dados que confirmam esse sucesso: os homicídios declinaram 72% entre 1990 e 1998 e os crimes violentos, no total, caíram 51%” (Soares, 2008: 169).

Soares também apontou para um problema de efeito colateral do sistema. Os presos no sistema penitenciário nova iorquino seriam punidos caso ferissem outro preso dentro do presídio. Contudo, 75% dos detentos foram novamente presos, o que mostra um grande fator de reincidência criminal em Nova Iorque.

Soares (2008) indica que a teoria do *broken Windows* seria mais um conjunto de “noções” do que uma teoria elaborada. Na verdade, as janelas quebradas seriam um aviso a sociedade de que tudo está bagunçado, desordenado e deve-se voltar aos eixos. Os espaços públicos teriam se reduzido e os “cidadãos de bem” limitados a certas áreas das cidades cada vez mais restritas e em horários específicos.

Os espaços urbanos insalubres e desorganizados levariam os jovens a práticas de pequenas incivilidades que poderiam evoluir para outras práticas mais nocivas. Semelhante a teoria do aprendizado social ou da associação diferencial, o jovem aprende a cometer certos delitos ou a ter comportamento desviante quando é estimulado pelo ambiente cada vez mais propício a tais práticas.

A aplicação do modelo *tolerância zero* em Nova Iorque foi reforçado com o expurgo de maus policiais de seus quadros. De outro lado foram contratados 400 policiais para reforçar a polícia e os salários foram revistos e aumentados. Os resultados foram relevantes: “já no primeiro ano houve um declínio de 18% na taxa de homicídios

e de 32% na de assaltos a mão armada, ao passo que a taxa de resolução de crimes aumentou 25%” (Soares, 2008: 171).

Billante (2003 apud Soares, 2008) afirma que o *Tolerância Zero* se baseia em três princípios tradicionais da melhor ciência policial:

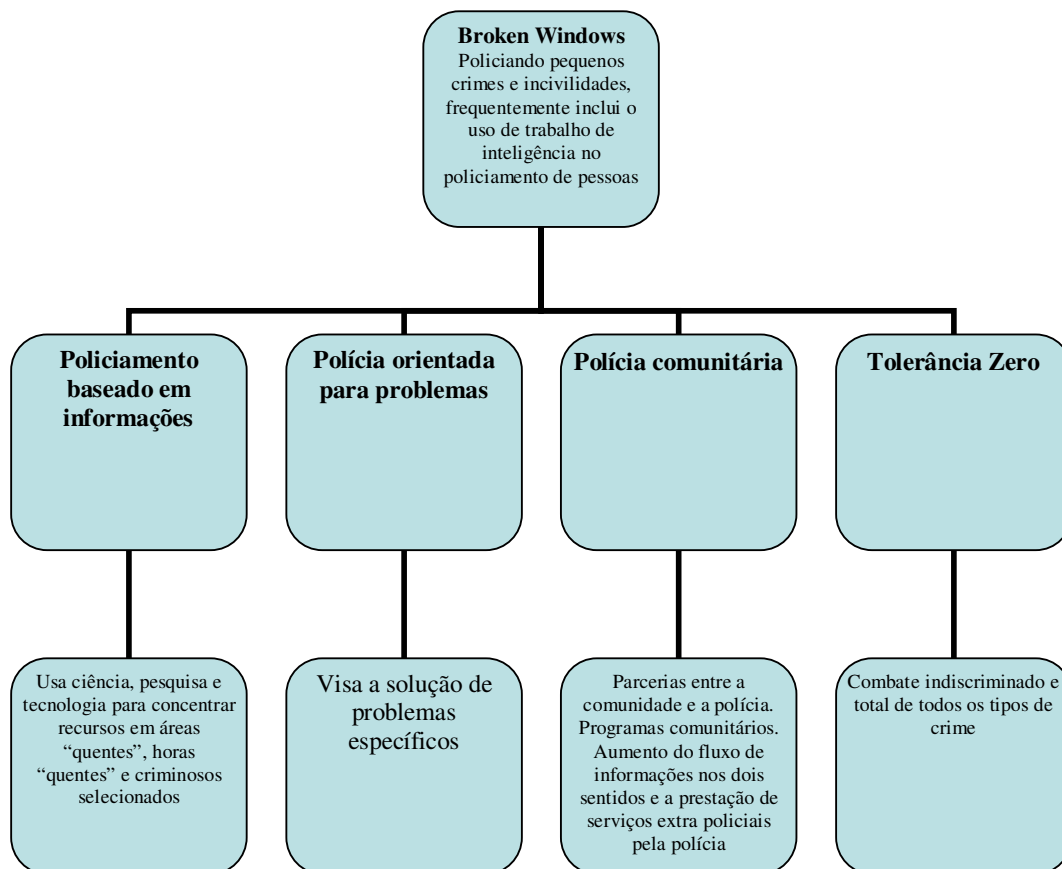
- 1) Dissuasão pela forte presença policial;
- 2) Patrulhamento intenso das áreas “quentes”; e
- 3) Prisões focalizadas.

Como afirma Khan e Ghoertzel (2008) e Kahn e Zanetic (2009) as taxas crescentes de aprisionamento são importantes para a redução da criminalidade em São Paulo. Billante (2003 apud Soares, 2008) entende que prisões focalizadas são relevantes e que partem do princípio de que um número relativamente pequeno de criminosos é responsável por uma percentagem bastante alta de crimes.

Outros autores (Soares, 2008) apontaram para possíveis mecanismos de multicolinearidade entre melhorias econômicas, diminuição do desemprego, controle do consumo de drogas altamente propulsora de violência, como o *crack*, e o policiamento preventivo e ostensivo em outras cidades norte-americanas.

Contudo, Levitt e Dubner (2005) foram enfáticos a reduzirem a quase zero o impacto do *Tolerância Zero* em Nova Iorque. Os autores apontaram para o controle da variável jovem quando da aprovação da lei do aborto em muitos estados americanos na década de sessenta, o que veio a ser variável determinante para a redução da criminalidade violenta em Nova Iorque. Sem, contudo, fazer nenhum modelo estatístico mais sofisticado para sustentar a hipótese.

Quadro 1

Organograma do *Broken Windows* como base teórica do *Tolerância Zero*

Fonte: Soares (2008: p.173)

1.4 Crime e violência: causas multifatoriais

A criminalidade violenta é difícil de ser explicada baseada em apenas uma teoria. Sociologicamente existem várias explicações do comportamento individual e coletivo, e, também, do comportamento criminoso. Por que indivíduos cometem delitos? Por que pessoas matam outras? Por que os homicídios sofrem incrementos positivos mesmo com melhorias nos indicadores sociais e econômicos? Nem sempre as explicações teóricas se sustentam aos testes empíricos aplicados. Outras teorias, como vimos, tem

dificuldades empíricas, pois necessitam da aplicação de questionários/entrevistas nem sempre bem elaboradas e nem sempre adequados(as) para a realidade em estudo.

Desigualdade, pobreza, densidade demográfica, desemprego, baixo capital social, etc. podem ser variáveis que, quando confrontadas com as variáveis dependentes de crime e violência, deem respostas a certas teorias. Mas, não temos como generalizar, pois existem certos contextos em que elas contrariam as teorias.

Na verdade o crime violento e a violência em si tem explicações multivariadas. As causas em um contexto nacional podem não ser as mesmas em outro contexto regional, estadual ou municipal, o que poderá ser visto nesta tese. *É importante averiguar as diversas variáveis sem levar em consideração determinações teóricas.*

Nos próximos capítulos (2 e 3) meço o impacto de variáveis categóricas e macrovariáveis em relação aos homicídios no Brasil e em específico na região Nordeste e em Pernambuco³¹. No capítulo 4 lanço luz às políticas públicas em segurança executadas com êxito em alguns países/cidades importantes. No capítulo 5, coloco os principais resultados da pesquisa empírica.

As análises quantitativas tem relevância, no entanto, certas variáveis para serem testadas dependerão da aplicação de métodos qualitativos de interpretação sócio-antropológica. Conforme verificamos na composição das hipóteses colocadas nas justificativas do presente estudo, a análise da dinâmica nos dá respostas e posicionamentos para o impacto de certas variáveis no crime/fenômeno social de homicídio.

³¹ Como, também, variáveis independentes de caráter institucional.

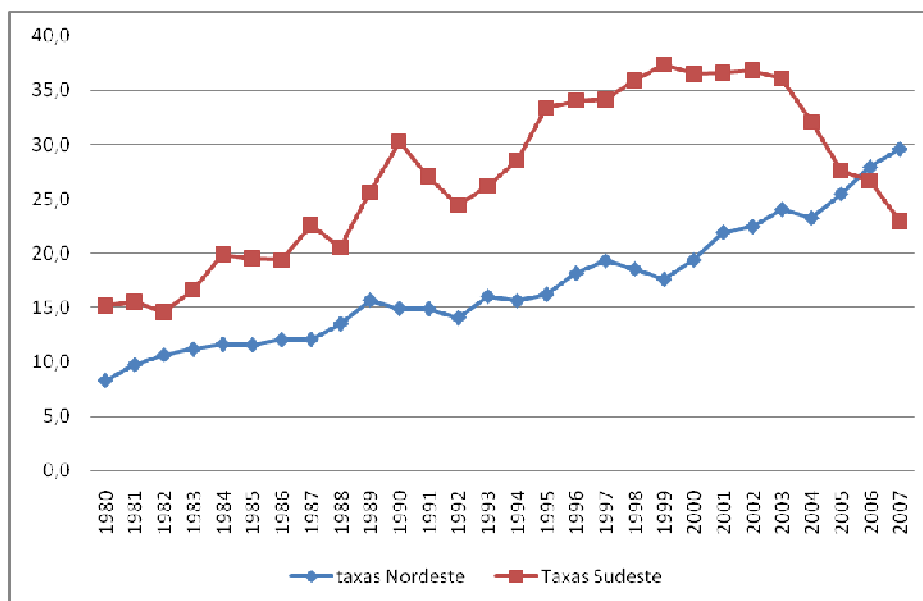
CAPÍTULO 2 – A Dinâmica dos Homicídios/mortes por agressão no Brasil, na Região Nordeste e em Pernambuco

2.1 Dinâmica das mortes por agressão no Nordeste (1996-2007)

A região Nordeste do Brasil vem apresentando crescimento constante de mortes por agressão desde 1996. De 1996, com 8.119 mortes, a 2007, com 15.432 mortes, o incremento percentual nos números absolutos foi de 91% na série histórica. Com três anos de queda na série, 1998, 1999 e 2004, todos os outros anos apresentaram crescimento. As regiões Nordeste e Sudeste são as mais violentas, com destaque para a primeira que, nos dois últimos anos da série histórica aqui avaliada supera a segunda em taxas por cem mil habitantes. As taxas para o ano de 2007 foram de 29,5 hpcmh para o Nordeste e de 23 para o Sudeste.

O que difere de forma destacada uma da outra é que a região Sudeste vem apresentando decréscimo contínuo de mortes por agressão nos últimos quatro anos da série histórica. Todas as regiões, com exceção da Sudeste, apresentam tendência de crescimento na série analisada. Contudo, a região Nordeste tem maior impacto percentual no crescimento agregado (cf. gráfico 3).

Gráfico 3. Taxas de Mortes por Agressão - Nordeste e Sudeste – 1980 a 2007



Fonte: SIM/MS. Cálculo das Taxas Nóbrega Jr. (2009)

As taxas apontam bem o incremento das mortes por agressão levando em consideração o crescimento da população. Observa-se que as taxas no início da década de oitenta na região Nordeste eram menores que o suportável pela OMS, ou seja, menos de dez homicídios por cada grupo de cem mil habitantes. Percebendo o gráfico 3 com pouquíssimos anos de retração na taxa. No final da série histórica a taxa é de 29,6 homicídios por cem mil habitantes. A região Sudeste segue uma trajetória de fortalecimento das taxas até o ano 2000. A partir daí a tendência é de queda nas taxas. No início da série histórica com 15,2 hpcmh, chegando em 2000 a 36,5 hpcmh. Não obstante, a redução contínua de suas taxas é visível, chegando ao final da série histórica em destaque com 23 hpcmh.

Apesar de o crescimento ser a regra na região Nordeste, Pernambuco, Alagoas e Bahia se destacam em relação aos outros estados da região. A região vem apresentando o maior impacto nas mortes desse tipo no país (cf. gráfico 4), e esses três estados vem sendo responsáveis por praticamente 2/3 dos homicídios da região Nordeste.

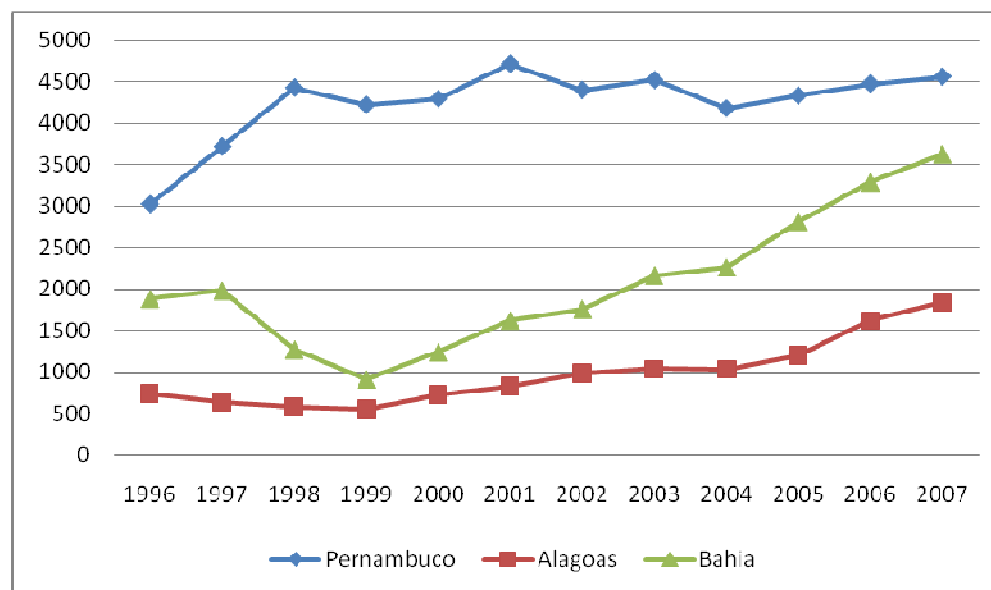
A Bahia vem apresentando um nível de crescimento bastante acentuado na série histórica, sobretudo nos quatro últimos anos. Desde 2000, com períodos de queda constante entre 1997 e 1999 que a antecedeu, a dinâmica dos assassinatos vem tendo impacto positivo constante. De 1999, com 913 homicídios, até 2007, com 3.628, o impacto percentual nos números absolutos foi impressionante: quase 300% de crescimento. Uma possível relação de causalidade é o processo migratório do crime da região Sudeste para a região Nordeste, já que a primeira vem apresentando níveis constantes de queda nesses indicadores de assassinatos, sobretudo São Paulo que vem apresentando uma política de segurança eficaz e duradoura (Khan e Zanetic, 2009).

Alagoas é outro estado preocupante. Com 1.835 assassinatos em 2007 vem contribuindo com quase 12% das mortes por agressão no Nordeste. Entre 2004 e 2007 foram 800 mortes a mais no computo geral dos homicídios. Quase 100% de aumento em quatro anos. Alagoas pode estar sofrendo o mesmo efeito da Bahia.

Pernambuco é responsável por quase 30% das mortes por agressão de toda a região Nordeste. A criminalidade violenta e a delinquência juvenil são fatores de risco em Pernambuco. Desde 2004 os indicadores mostram crescimento constante neste

estado. Em 2004, com 4.174 mortes desse tipo, e em 2007 com 4.556 assassinatos, o que corresponde a um crescimento percentual de 9% nos números absolutos.

Gráfico 4. Mortes por Agressão em números absolutos 1996 a 2007 – Pernambuco, Alagoas e Bahia



Fonte: SIM/DATASUS (2009)

Depois de analisados os dados agregados para a região Nordeste, analiso adiante todas as mortes por agressão que estão registradas sob os códigos da CID10³²: X91 a 95, X99, X00, Y04³³ tendo como foco o estado de Pernambuco. Entendo essas variáveis como fundamentais de serem analisadas em separado, sobretudo para avaliar o impacto das mortes provocadas por armas de fogo. A variável dependente são os dados de mortes por agressão do SIM/DATASUS.

Além das variáveis de agressão, outras variáveis independentes serão analisadas em relação às mortes por agressão (X85-Y09): faixa etária, gênero, raça/etnia, escolaridade e estado civil. Essas micro-variáveis categóricas são importantes, pois predizem muitas questões importantes em torno dos grupos mais vitimados pelas mortes por agressão e a análise demonstra a relação real com a variável dependente

³² Classificação Internacional de Doenças da Organização Mundial de Saúde da décima revisão.

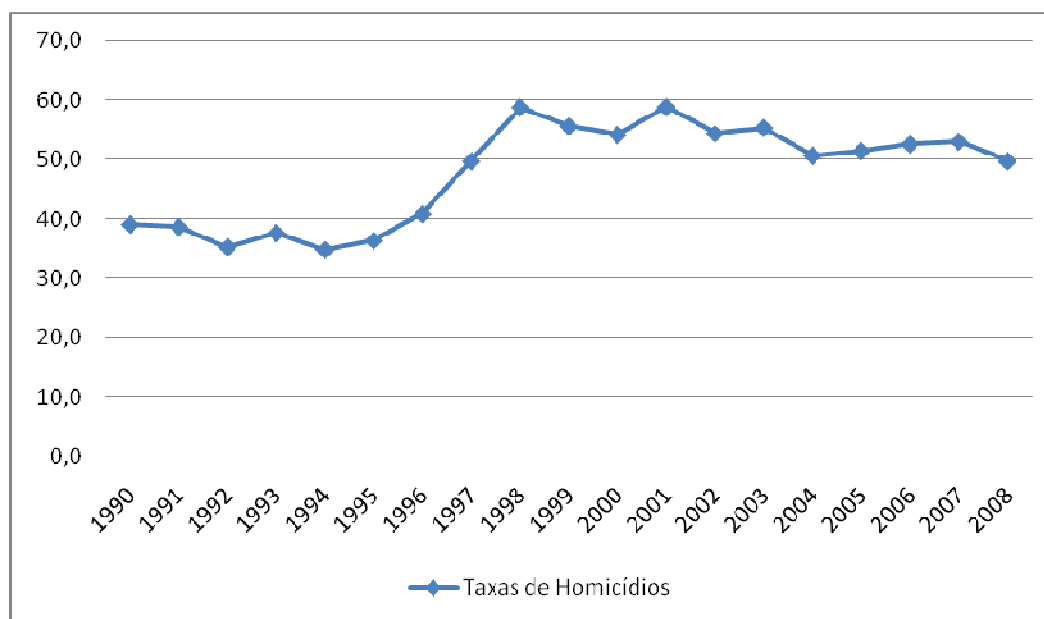
³³ X91 Agressão enforcamento estrangulamento sufocação; X92 Agressão por meio de afogamento submersão; X93 Agressão disparo de arma de fogo de mão; X94 Agressão disparo de arma de fogo de maior calibre; X95 Agressão disparo outra arma de fogo ou NE (X93 a X95 Agressão por arma de fogo); X99 Agressão objeto cortante ou penetrante; Y00 Agressão por meio de um objeto contundente; Y04 Agressão por meio de força corporal.

(homicídios). Analisarei o impacto de cada variável dessas nas mortes por agressão (homicídios) de forma agregada (X85-Y09), avaliando a relação de causalidade entre elas.

2.2 Os homicídios em Pernambuco: a dinâmica das mortes letais intencionais

O estado de Pernambuco vem demonstrando impacto significativo nos indicadores de violência no Brasil nos últimos onze anos. Está entre os primeiros do ranking nacional apresentando altas taxas de homicídios (Nóbrega Júnior, 2009a). Desde 1998 vem tendo uma média de mais de 4.400 mortes por agressão computados nos dois bancos de dados disponíveis, o SIM e o INFOPOL/SDS (PE). Aqui será desenvolvida a dinâmica e análise das variáveis independentes de mortes por agressão para o estado de Pernambuco, tendo como referência empírica o SIM³⁴.

Gráfico 5. Taxas das Mortes por Agressão em Pernambuco – 1990 a 2008*



Fonte: SIM/MS (2010) *dados preliminares para o ano de 2008

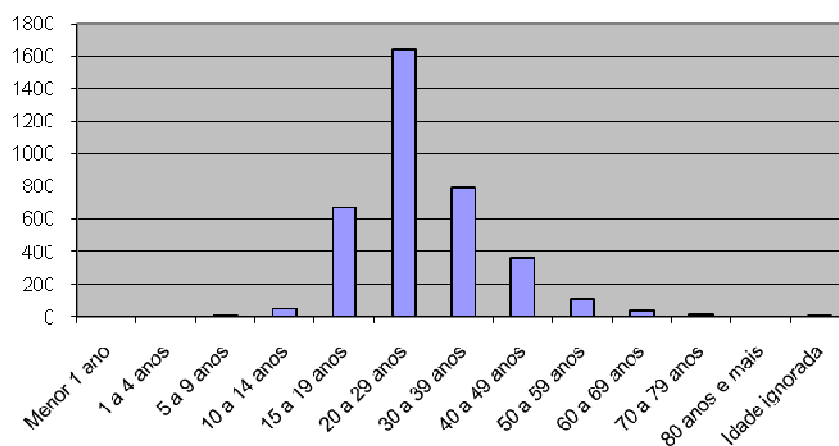
Entre 1990 e 1993 há queda nas taxas de homicídios em Pernambuco. Em 1994 a taxa sai do patamar de 37,6 do ano anterior e cai para 36,4 homicídios por cem mil habitantes pernambucanos. O período crítico engloba os anos de 1994 a 1998. Pernambuco apresenta uma “explosão” no índice de homicídios por cem mil habitantes.

³⁴ As mortes por agressão são computadas por residência e não por local de ocorrência que pode enviesar os dados.

As taxas saltam de 34,9 para 58,9 entre os anos de 1994 e 1998, quase dobrando as taxas de homicídios no estado. De 1998 a 2008 o Estado de Pernambuco apresenta uma tendência a estabilidade, como pode ser vista no gráfico 5 acima. Não obstante, a média de mais de 4.400 mortes nos últimos dez anos (98 a 08), é preocupante.

Sabe-se que a maioria dessas mortes tem fortíssima relação com a disponibilidade de armas de fogo (Soares, 2008). Para tanto, é de fundamental importância avaliar o impacto dessa variável nas mortes por agressão.

Gráfico 6. Mortes por agressão por arma de fogo por faixa etária Pernambuco – 2007



Fonte: SIM/MS (2010)

O gráfico 6 demonstra a forte relação entre mortes por agressão provocadas por arma de fogo e a faixa etária. É visível que entre 1 e 14 anos de idade tal impacto é insignificante. Portanto, a partir dos 15 anos a vitimização por arma de fogo é crescente. O grupo de risco maior está entre os 15 e 29 anos de idade, com destaque para o grupo de 20 a 29.

Para o ano de 2007, por exemplo, foram 2.310 mortes no grupo dos 15 aos 29 anos de idade, correspondendo a 63% do total das vítimas assassinadas por arma de fogo (total de 3.706 no período). Em 2007 foram 4.556 pessoas assassinadas das quais mais de 80% vitimadas por arma de fogo em Pernambuco.

O avanço etário é negativamente proporcional ao número de mortes por agressão de arma de fogo. Ou seja, o assassinato por arma de fogo é um evento juvenil.

O modelo de correlação bivariada linear exposto na tabela 5 estima o grau de relação/associação entre as faixas etárias e o risco de ser vitimado por arma de fogo em Pernambuco. O modelo estima as faixas etárias em relação ao total de mortes por arma de fogo.

Tabela 5: Correlação de Pearson *mortes por agressão por arma de fogo (total) – faixa etária* Pernambuco 1996 a 2006

Faixa etária	Coefficientes
1 a 4 anos	0,088 (0,798)
5 a 14 anos	0,856 ** (0,001)
15 a 24 anos	0,979 ** (0,000)
25 a 34 anos	0,978 ** (0,000)
35 a 44 anos	0,871 ** (0,000)
45 a 54 anos	0,845 ** (0,001)
55 a 64 anos	0,584 (0,059)
65 a 74 anos	0,002 (0,995)
75 anos e mais	-0,191 (0,574)

N = 11

**** Correlação é significativa no nível 0.01 (2 caldas)**

Fonte: IBGE/SIM/DATASUS. Modelo elaborado pelo autor (2009)

As faixas etárias mais relevantes demonstradas no modelo são as de 15 a 24 anos (.979**) e as de 25 a 34 anos de idade (.978**), apresentando grau significativo de correlação entre as duas variáveis. Outras faixas etárias demonstram grau de relação, mas dos 55 anos em diante vai-se arrefecendo o perigo de ser vitimado por arma de fogo em Pernambuco. O modelo reforça a face juvenil dos homicídios provocados por arma de fogo nessa unidade da federação.

As mortes provocadas por arma de fogo estão no topo das agressões. As agressões por enforcamento, estrangulamento e/ou sufocação (asfixia) no estado de Pernambuco corresponde, do total de mortes por agressão do estado, a aproximadamente 1%. Por exemplo, do total de mortes por agressão em 2006, 4.470, apenas 43 delas foram dessa categoria.

Já as mortes por agressão provocadas intencionalmente por meio de afogamento ou submersão atingem um raio bem diminuto do total de mortes por agressão. Novamente utilizando o ano de 2006, do total de 4.470 homicídios, apenas 8 foram com esse tipo de agressão, equivalente a 0,20% do total.

No que tange as agressões provocadas por objetos cortantes ou penetrantes, estas correspondem a um pouco mais de 10% do total de mortes por agressão do estado de Pernambuco. Mostrando ser um fator importante, pois muitas pessoas estão sendo mortas por objetos com essas características. Por exemplo, os anos de 1998, com 521 mortes desse tipo, 2004 com 469 e 2006 com 473 assassinatos, foram computadas mortes tendo como arma um objeto cortante ou penetrante. Correspondendo de 10% a 12% do total dos homicídios do estado (SIM/DATASUS; 2008).

As mortes por meio de objetos contundentes são relativamente altas. Correspondem a aproximadamente 5% do total de mortes por agressão do estado de Pernambuco e vem sofrendo um incremento bastante significativo nos últimos anos. Os anos de 2002 a 2005 são significantes para o crescimento desse tipo de agressão que resulta em óbito da vítima. Houve uma pequena queda em 2006, mas as mortes superam as 270 vítimas. Pode haver alguma relação com o estatuto do desarmamento que vem retirando armas de fogo de circulação desde 2003 aplicando um incremento maior da utilização de outras formas de “armas” (objetos cortantes, penetrantes ou contundentes), com 15% do total das mortes por agressão do estado de Pernambuco (SIM/DATASUS; 2008).

As mortes por agressões que utilizam força corporal são bem inexpressivas em termos estatísticos. Como as mortes por afogamento, estas corresponderam a apenas 0,20% das mortes totais por agressão do estado de Pernambuco para o ano de 2006, com nove assassinatos (SIM/DATASUS; 2008).

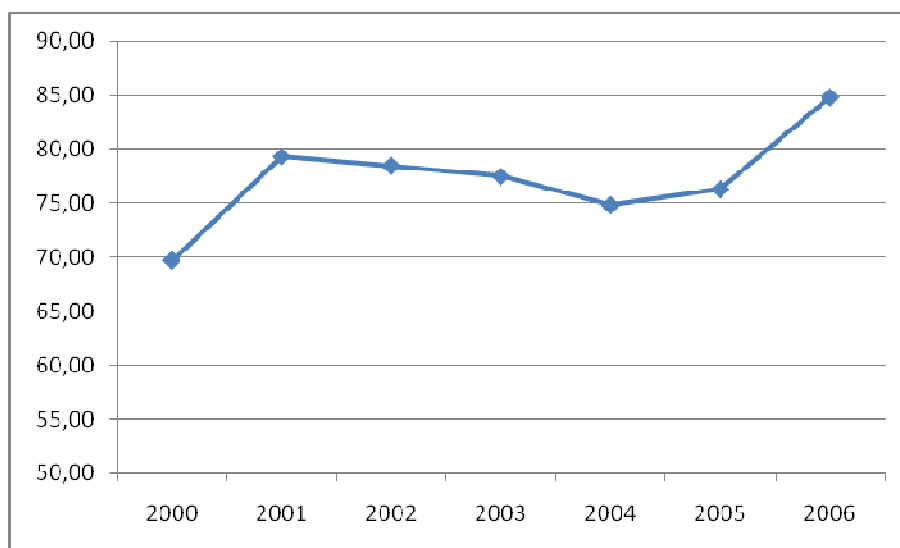
As mortes provocadas por agressão no estado de Pernambuco têm como alvo principal os homens, a média de homicídios masculinos para o período 1996-2007 foi de 3.953 assassinatos. Contudo, não é de desprezar a violência contra a mulher que tem a média de 278 mortes para a série temporal de 1996 a 2007. O sexo masculino corresponde em média a 90% dos casos de agressão no estado de Pernambuco. As

mulheres ficam em torno de 8% a 10% dos casos nos números absolutos (Nóbrega Júnior, 2009a).

A relação da cor parda/preta (negros) com as mortes por agressão é significativa. Para reforçar esta afirmação, a taxa de pardo/preto para o ano de 2000 foi de 69 hpcmh enquanto a população total teve uma taxa de 54,2 hpcmh (Nóbrega Júnior, 2009a: 245). Contudo, o grupo de pardos sofre mais com a vitimização³⁵.

Utilizando o Censo do IBGE de 2000, calculei a taxa das mortes por agressão entre os anos de 2000 e 2006. O crescimento é progressivo, mas deve-se levar em consideração a estagnação do dado populacional.

Gráfico 7. Taxas mortes por agressão Pernambuco raça parda/preta – 2000/2006*



Fonte: SIM/DATASUS/IBGE.* População do censo de 2000.

Cálculo das taxas do próprio autor (2009)

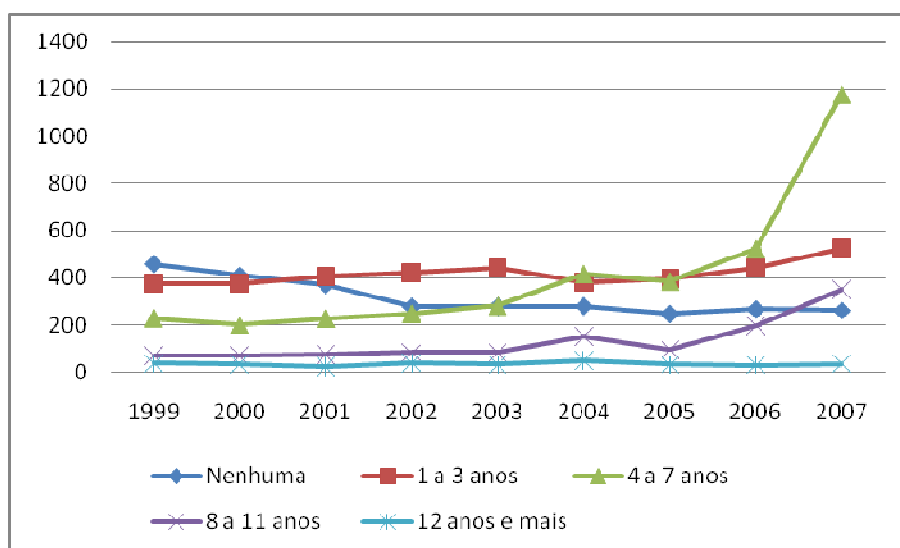
Em termos de números absolutos, os pardos e pretos (negros) são vitimados em 84,5% dos óbitos por agressão, avaliando os dados de 2006. Em segundo lugar vem a etnia/cor de pele branca com 8,5% (2006). Em terceiro lugar a etnia/cor de pele preta com 2% dos casos (2006). E as etnias/cor de pele amarela e indígena com diminutos impactos. Outro indicador importante é a melhoria do sistema demonstrado com a

³⁵ Relevar que o *tipo brasileiro* é mestiço, ou seja, pardo. Com isso afirmo que não há problema racial entre as mortes violentas letais e intencionais no Brasil.

redução dos itens ignorados que em 1996 foram de 3.021 e para o ano de 2006 foi de 191.

Escolaridade é uma variável independente importante nos estudos sobre os homicídios. Analisando do gráfico 8 abaixo, observa-se que poucas pessoas são vitimadas por homicídios caso tenham mais de 12 anos de estudo. Já aquelas que possuem entre 8 e 11 anos de escolaridade apresentam uma certa estabilidade em termos de vitimização, inferior a 81 mortes por agressão, até o ano de 2004. A partir daí inicia-se uma tendência de crescimento, com exceção de 2005, nos anos subseqüentes da série histórica. No início da série histórica, em 1999, 67 pessoas foram assassinadas com grau de escolaridade entre 8 e 11 anos. Em 2007, final desta série histórica, foram computados 349 assassinatos, ou seja, mais de 500% de incremento na série temporal para aqueles que possuem entre 8 e 11 anos de escolaridade.

Gráfico 8. Óbitos por agressão e anos de estudo – Pernambuco – 1999 a 2007



Fonte: SIM/MS

As pessoas que possuem entre 4 e 7 anos de escolaridade vem em terceiro lugar como o grupo mais vitimado até o ano de 2003, quando praticamente se nivela com as vítimas com nenhuma escolaridade. A partir de 2001, há uma tendência contínua de crescimento de mortes por agressão de pessoas que possuem entre 4 e 7 anos de estudo. Destacando os anos entre 2004 e 2007, quando os homicídios tiveram um aumento de 284% nesta categoria de escolaridade. Em suma, pode-se concluir que a baixa

escolaridade tem uma significativa relação/associação com os homicídios em Pernambuco³⁶.

Apesar do número elevado de mortes com estado civil ignorado é possível fazer inferências satisfatórias em relação ao estado civil da vítima. Os solteiros são bem mais atingidos que os casados e que estes são mais atingidos que os viúvos (geralmente de faixas etárias maiores que, como vimos, são menos vitimados por agressão). Os separados judicialmente são menos atingidos também.

Percentualmente temos, para o ano de 2006, 64% dos atingidos pelas mortes por agressão foram de solteiros. 12% dos casos foram de casados. Viúvo, separado judicialmente e outros corresponderam a 22% dos casos em termos de números absolutos (SIM/DATASUS; 2008).

Em Pernambuco a idade média de nupcialidade é de 30 anos entre os homens e de 26,3 anos entre as mulheres (IBGE, 2003), apontando para um fator etário importante. Os homens jovens solteiros são mais atingidos e o grupo mais vitimado está abaixo dos trinta anos de idade, como foi vista na análise das mortes por agressão *versus* faixa etária.

2.3 Os homicídios nas regiões de Pernambuco

Apesar da pequena redução dos homicídios no Estado de Pernambuco entre 2006 e 2008, seguindo os dados da INFOPOL/SDS-PE³⁷, o crescimento dos homicídios na maioria das regiões do interior do Estado de Pernambuco aponta para outra preocupação nos estudos sobre os homicídios. A redução do número absoluto para todo o Estado refletiu numa pequena redução na taxa, menos de 2 %³⁸. Isto não se reflete nos dados desagregados por região de desenvolvimento e por municípios em muitos casos. Alguns

³⁶ O gráfico inicia-se em 1999 por que em anos anteriores mostram-se ausentes dados para as variáveis anos de escolaridade de 1 a 3 anos, de 4 a 7 anos e de 8 a 11 anos. De 1999 em diante os dados vem melhorando, apesar de existir ainda grande quantitativo de dados ignorados de homicídios quanto aos anos de escolaridade. Por exemplo, dos 4.556 assassinatos ocorridos em 2007, 2.212 não tinham sido catalogados pela variável anos de escolaridade.

³⁷ Sistema de informações criminais da Polícia Civil. Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (vide introdução e justificativa desta tese).

³⁸ Em 2006 foram 4.638 mortes por homicídio com uma taxa de 54,5 hpcmh. Em 2007 foram 4.592 mortes com taxa por cem mil de 53,5. Em 2008 foram 4.525 homicídios com uma taxa de 52 (números absolutos da Secretaria de Defesa Social do estado de Pernambuco e os dados populacionais estimados pelo IBGE).

deles mostram crescimento de mais de 30 % nas suas taxas. Com exceção da Mata Norte, do Sertão do São Francisco e da Região Metropolitana do Recife³⁹ (tabela 6, destaque em negrito), todas as outras regiões de desenvolvimento demonstraram crescimento nos seus indicadores de mortes por agressão/CVLI/homicídios. Isso me levou a afirmar que é cada vez mais frequente a violência homicida nas cidades interioranas.

Tabela 6: Pernambuco - número acumulado de vítimas de crime violento letal e intencional e taxas por cem mil habitantes, segundo as regiões de desenvolvimento - 2006/2007/2008

Regiões de Desenvolvimento	2006		2007		2008	
Vítimas / Taxas	vítimas	taxas	vítimas	taxas	vítimas	taxas
Mata Norte	274	50,7	230	42,6	214	39,6
Mata Sul	340	50	428	62,8	406	59,3
Agreste Central	462	46,8	420	42,3	459	45,6
Agreste Meridional	215	35	215	34,8	265	42,5
Agreste Setentrional	172	35,5	172	35,2	198	40
Sertão Central	23	14	39	23,5	35	21
Sertão de Itaparica	43	34	43	33,5	77	59
Sertão do Araripe	64	21,7	76	25,5	88	29
Sertão do São Francisco	216	54,6	180	44,4	171	41
Sertão do Moxotó	76	38,3	86	42,8	88	43,2
Sertão do Pajeú	73	23,7	74	23,9	77	24,6
Metropolitana	2.658	73,4	2.617	71,2	2.445	65,6
Pernambuco	4.638	55,1	4.592	54	4.523	52,6

Fonte: INFOPOL/SDS/PE

A tabela 6 assinala o crescimento na maioria das regiões de desenvolvimento. Na Mata Sul⁴⁰ houve um crescimento nos números absolutos de 88 homicídios de 2006 para 2007, o que gerou um aumento percentual de 26 %. A taxa de hpcmh saltou de 50 para 63, um incremento de 13 mortes violentas intencionais por cem mil habitantes, que resultou num acréscimo de 12% na taxa. Em 2008 a região apresentou uma pequena

³⁹ Importante destacar que uma queda na RM tem maior impacto nas reduções de violência homicida como um todo (Kahn e Zanetic, 2009).

⁴⁰ Mata Sul abrange os municípios de Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, Sirinhaém, São José da Coroa Grande, Tamandaré, Vitória de Santo Antão e Xexéu.

queda nas mortes em seus números absolutos. Menos 22 mortes em relação a 2007, com diminuição de 5%. Em termos de taxas decresceu de 63 hpcmh para 59,3, um declínio percentual de 6,5% nas taxas.

Municípios localizados na Mata Sul, vem aparecendo constantemente nos noticiários com intensa atividade de tráfico de drogas, sobretudo *crack*, isto pode ser um indicador para o crescimento da violência nesta região. Muitos dos carregamentos descobertos pelas polícias vem de São Paulo, apontando para um processo migratório da criminalidade organizada do Sudeste para o Nordeste. Em Ribeirão⁴¹ foi executada uma apreensão recorde de *crack* em outubro de 2009. Mais de 10 quilos do entorpecente advindos de São Paulo (Jornal do Commercio, 2009c: Cidades p. 1).

O Agreste Central⁴² apresentou um crescimento nos números de homicídios/CVLI/mortes por agressão de 2007 para 2008, depois de ter decrescido entre 2006 e 2007. A taxa de homicídios por cem mil habitantes em 2006 foi de 46,8, em 2007 caiu para 42,3 e em 2008 voltou a crescer para 45,6. Entre 2007 e 2008 o incremento percentual nos números absolutos foi de quase 10%, saltando de 420 para 459 mortes, em um total de quase 40 assassinatos a mais entre um ano e outro.

O Agreste Meridional⁴³ vinha apresentando uma estabilidade nos números absolutos de CVLI entre 2006 e 2007, 215 assassinatos, com taxas de 35 e 34,8 hmpch respectivamente, demonstrando queda nas taxas, o que deve ser visto assim pela evolução estimada de sua população. Contudo, em 2008 houve um incremento de 40 assassinatos a mais em relação a 2007, o que elevou a taxa de hpcmh para 42,5, ou seja, um impacto percentual de 22% nas taxas. Garanhuns, principal município dessa região por seu peso econômico e político, alavanca os números para cima e vem apresentando números elevados por mais de dez anos.

⁴¹ A média das taxas de homicídios por cem mil habitantes em Ribeirão é de 52,3, numa série histórica de mais de dez anos (1996 a 2008). O ano de pico é 2008, com uma taxa de 68 hpcmh (dados preliminares do SIM: 2008).

⁴² Fazem parte dessa região: Agrestina, Alagoinha, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bezerras, Brejo da Madre de Deus, Cachoeirinha, Camocim de São Félix, Caruaru, Cupira, Gravatá, Jataúba, Lagoa dos Gatos, Pannels, Pesqueira, Poção, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Uma, São Caitano, São Joaquim do Monte e Tacaimbó.

⁴³ Agreste Meridional: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirinha, Paratama, Pedra, Salóá, São João, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa.

O mesmo se ver repetido no Agreste Setentrional⁴⁴, ali os homicídios se mantiveram em 172 mortes nos anos de 2006 e 2007, com taxas de 35,5 e 35,2 hpcmh, praticamente estáveis como os números absolutos. No entanto, em 2008 houve um incremento de mais 26 assassinatos nesta região o que elevou as taxas de homicídios para 40 por cem mil habitantes, ou seja, um impacto de 15% em relação ao ano de 2006. Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe e Surubim se destacam como as mais violentas, com maior relevância na cidade de Santa Cruz do Capibaribe.

No Sertão Central⁴⁵ também houve um incremento nos números absolutos de um ano para o outro. Em 2006 foram 23 mortes intencionais, em 2007 este número cresceu para 39, quase dobrando os números absolutos. A taxa saltou de 14 hpcmh para 23,5. Em 2008, a região apresentou uma pequena diminuição para 35 mortes por agressão, com a taxa ficando em 21 hpcmh, ou menos de 1% em relação ao ano anterior. Salgueiro, no Sertão Central, está entre as cidades que fazem parte do polígono da maconha⁴⁶, vem tendo impacto significativo na atividade de tráfico. Em julho de 2009 a Polícia Federal apreendeu mais de 10 quilos de cocaína naquela cidade (Jornal do Commercio, 2009a: Capa Dois, Recife). E em outubro de 2009 a cidade foi palco de um roubo cinematográfico. Teve sequestrado um oficial da Polícia Militar por grupo criminoso. Tal grupo forçou o oficial a roubar armas dos vários quartéis da região, somando no total 58 armas roubadas, quase todas de grosso calibre (Santos, 2009: p.2).

Apesar de necessitar de informações consistentes a respeito, neste trecho há indícios de envolvimento de políticos e de alguns atores políticos do poder coercitivo estatal na facilitação do desenvolvimento do tráfico de drogas⁴⁷. Além disso, a demanda vem aumentando entre os habitantes dessa região. Outra informação importante está

⁴⁴ Agreste Setentrional: Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Vicente Férrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lério e Vertentes.

⁴⁵ Fazem parte do Sertão Central: Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante.

⁴⁶ O polígono da maconha é conhecido como região de intensa produção de maconha. Composto por 14 municípios, Belém do São Francisco, Cabrobó, Carnaubeira da Penha, Floresta, Ibimirim, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Salgueiro, Santa Maria da Boa Vista, Petrolândia, Itacuruba, Tacaratu e Mirandiba (Oliveira, 2006).

⁴⁷ O Sertão de Pernambuco vem tendo impacto no Crime Organizado. Em junho de 2009 uma operação das polícias civil e militar do estado de Pernambuco resultou na prisão do prefeito da cidade de Exu, Sertão do Araripe, envolvido em acusações de facilitação de tráfico de drogas (Jornal do Commercio, 30 de junho de 2009b, terça-feira).

atrelada ao ganho bem mais lucrativo na produção de maconha que de alimentos, levando muitos agricultores a entrarem no crime.

A Polícia Federal destruiu mais de 1,6 milhões de pés de maconha no ano de 2009 no sertão pernambucano. A operação, chamada de *Operação Catingueira*, teve como foco dezesseis cidades entre as quais Salgueiro, Belém do São Francisco, Serra Telhada e Afogados da Ingazeira. *A Operação Catingueira fez quatro grandes investidas no Sertão, nos meses de fevereiro, maio, agosto e outubro. Com a destruição das lavouras, 549 toneladas da droga deixaram de ser comercializadas* (Jornal do Commercio, 2009d: Cidades p.2)

O Sertão vem mostrando crescimento em seus indicadores de C.V.L.I. desde 2006 pelo menos, mas as práticas das polícias combatendo o tráfico pode reduzir tais indicadores. Contudo, os criminosos migram para outras práticas como roubos, assaltos e sequestros. Também, com o esfacelamento dos "negócios" ligados à maconha pode estimular o tráfico de crack.

Essas informações não explicam de forma satisfatória o crescimento dos homicídios nessas regiões. Em Floresta, Itacuruba e Carnaubeira da Penha, por exemplo, a maioria dos homicídios tem como motivação o acerto de contas ou “rixa”. Muitos outros apresentam como motivação para o crime a “vingança”. Poucos assassinatos mostram motivação por dívida de drogas. Apesar de essas cidades fazerem parte do “Polígono da Maconha”, a droga parece não estar relacionada a maioria dos homicídios (Batalhão da Polícia Militar do Sertão de Pernambuco, 2008). O que não exaure a discussão, pois crimes motivados por “vingança” e/ou “rixa” podem ter implicações relacionadas a drogas ou a consumo de bebidas alcoólicas⁴⁸.

O Sertão de Itaparica⁴⁹ vinha apresentando estabilidade nos anos de 2006 e 2007 em seus números absolutos de mortes por agressão, 43 mortes desse tipo para os dois anos. As taxas por cem mil foram de 34 e 33,5 respectivamente para aqueles anos. Em 2008 os números cresceram em 34 mortes, ou seja, um impacto percentual de mais de

⁴⁸ A honra é vista como um “valor” importante para o sertanejo. Machado (2009) mostrou em matéria jornalística o impacto da honra no sertão pernambucano. Contudo, “medir” variáveis culturais ainda é um grande desafio para as ciências sociais.

⁴⁹ Sertão de Itaparica: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jatobá, Petrolândia e Tacaratu.

75% nos números absolutos, elevando a taxa por cem mil para 59, praticamente dobrando as taxas. Boa parte dos municípios da região está envolvida no Polígono da Maconha, excluindo Jatobá e Petrolândia. Há intensa atividade de tráfico nessa região. Floresta é uma cidade dessa região constantemente referenciada pela mídia como sendo ponto de comércio e negociação intensa de traficantes.

O Sertão do Araripe⁵⁰ foi outra região que mostrou crescimento dos homicídios. O número de mortes em 2006 foi de 64, em 2007 sofreu um acréscimo de mais doze mortes, ou um aumento de 20% nos números absolutos. A taxa saltou de 21,7 para 25,5. A grande fragilidade do aparato coercitivo e da corrupção parece ser ponto que interfere nesse incremento das mortes. Em 2008, mais um impacto positivo nos números, com mais 12 mortes em relação a 2007 com a taxa saltando para 29 hpcmh e um incremento percentual de 12,5%. Há fortes indícios da participação de prefeitos e outros políticos em atividades criminosas em algumas cidades dessa região.

O Sertão do Moxotó⁵¹ foi outra região que mostrou aumento em seus indicadores de homicídio. Foram registrados 76 no ano de 2006. O ano de 2007, com dez mortes de incremento, registrou 86 assassinatos com a taxa saltando de 38,3 para 42,8 hpcmh, ou 11,2% de aumento na taxa. Em 2008 os números voltaram a apresentar aumento. Foram 88 assassinatos com uma taxa por cem mil habitantes de 43,2 mortes desse tipo. Ibimirim faz parte do Polígono da Maconha e Arcoverde tem atividade econômica mais robusta na região, tais fatores podem potencializar a atividade criminosa, de outro lado também podem não ser fatores determinantes para a violência.

O Sertão do Pajeú⁵² vem apresentando aumento em seus números de homicídios. Em 2006 com 73 mortes, em 2007 com 74 e 2008 com 77 assassinatos. A taxa saltou de 23,7 em 2006 para 24,6 em 2008, ou um incremento percentual de 4% na taxa. Serra Talhada é o município que se destaca em seus números de mortes por agressão, é a principal cidade dessa região em termos políticos e econômicos e vem sendo citada como ponto importante no comércio de drogas.

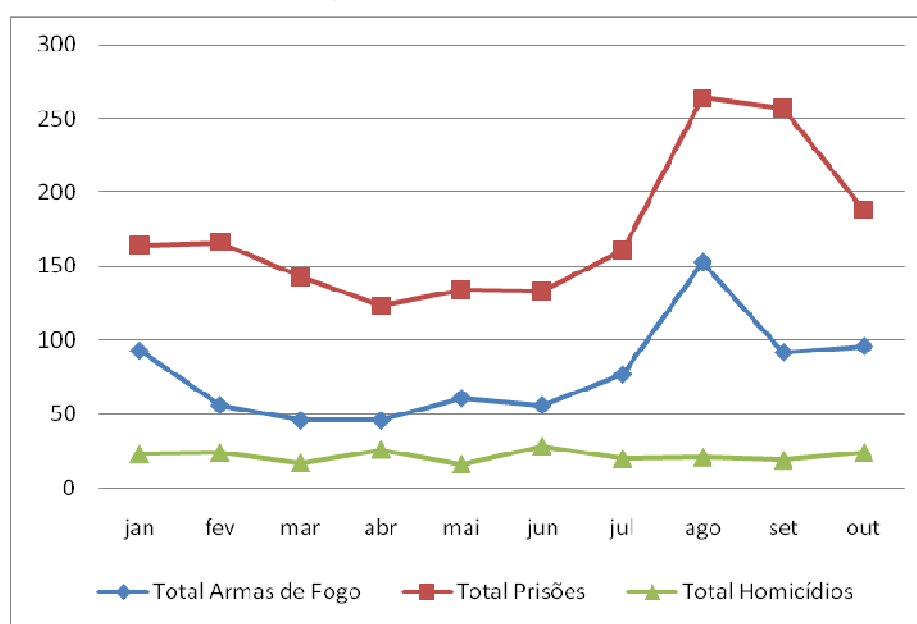
⁵⁰ Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade.

⁵¹ Compreendem as cidades de Arcoverde, Betânia, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari e Sertânia.

⁵² Compreendem Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Flores, Igaracy, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo e Tuparetama.

As reais causas para essa dinâmica precisam ser explicadas. Dados do policiamento militar do Sertão apontam para crescimento de prisões, e isto está refletido no crescimento da população carcerária de Pernambuco que, de 2000 a 2007 mais que dobrou (DEPEN/InfoPEN, 2008). A PM sertaneja vem apreendendo armas e efetuando prisões, aí juntamente com a polícia civil, de forma crescente, mas não vem tendo reflexo na redução significativa dos homicídios. O gráfico abaixo ilustra um pouco esta afirmação.

Gráfico 9. Resultados de prisões, apreensão de armas de fogo e homicídios em Serra Talhada entre janeiro e outubro de 2008



Fonte: Polícia Militar do Sertão de Pernambuco (2008)
(Dados não consolidados para outubro)

Alguns dos municípios mais populosos de Pernambuco apontam, também, incrementos positivos nos indicadores de violência, apesar do pequeno decréscimo nos dados agregados no Estado. Em Recife capital houve redução na taxa, caindo de 72 para 63 hpcmh de 2006 para 2008. Isto indica a tendência de queda na RMR o que reflete no total do estado.

Como demonstra a tabela 7: Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Paulista e Vitória de Santo Antão, confirmaram aumentos importantes nas taxas, com destaque para Cabo de Santo Agostinho e Vitória de Santo Antão. O destaque positivo

foi o município de Petrolina, que faz parte do “Polígono da Maconha”, mas que teve redução significativa na sua taxa, decaindo de 59,5 em 2006 para 48 em 2008, uma redução na ordem de 20%. Indicando, por outro lado, que a mera relação entre tráfico de drogas e homicídios, sem levar em consideração outros aspectos como o crescimento da atividade econômica – que pode gerar mais oportunidades de emprego e, por sua vez, mais dinheiro em circulação e, conseqüentemente consumo de drogas e álcool e práticas de crimes contra o patrimônio – ou o papel das políticas públicas de segurança, se mostra frágil⁵³.

Tabela 7: Pernambuco - Taxa anual de criminalidade violenta letal e intencional da população total por tamanho da população

Municípios	2006	2007	2008
Cabo de Santo Agostinho	86,4	97,84	104
Camaragibe	60,5	48,3	48,6
Caruaru	57,9	50,6	54,3
Garanhuns	37,9	45,5	62,5
Jaboatão dos Guararapes	84,4	82,2	74
Olinda	71	67,8	68
Paulista	61,6	64,7	55,6
Petrolina	59,5	49,6	48
Recife	72	68	63
Vitória de Santo Antão	55,5	65,1	71,3
Pernambuco	55,1	54	52,5

Fonte: INFOPOL/SDS/PE

Apesar de algumas reduções nas taxas e da captura de alguns grupos ilícitos, como foi o caso dos Thunder Cats em Jardim São Paulo⁵⁴, a manutenção do tráfico de drogas, da interiorização da sistemática do tráfico, da migração do crime do Sudeste para o Nordeste, da participação de policiais em grupos de extermínio e milícia fora da lei, da ineficácia do processo de investigação por parte da polícia civil, da lentidão da justiça,

⁵³ Petrolina vem conseguindo reduzir seus indicadores de homicídios de forma significativa. De janeiro a junho de 2009 foi 35% de redução nos números de homicídio em relação ao mesmo período de 2008. A causa atribuída a isto está atrelada as políticas públicas de segurança (Albuquerque, 2009).

⁵⁴ Grupo de Extermínio e milicianos que faziam (fazem) uma série de ilicitudes (inclusive assassinatos) em troca de “segurança” no bairro de Jardim São Paulo no Grande Recife, onde temos uma das mais altas taxas de homicídios do Recife. No capítulo seguinte tratarei da relação entre *grupos de extermínio* e os homicídios na RM do Recife.

da fragilidade no controle da *variável jovem* e do abandono do sistema penitenciário são fatores decisivos para a manutenção das altíssimas taxas de homicídios em Pernambuco. Alguns desses pontos serão aqui investigados no capítulo 3 desta tese.

Para tanto, é importante estudar os casos apontados tentando observar com maior esmero as causas reais em seus contextos. Dados de qualidade e atualizados são imprescindíveis, apontando para a importância das políticas de segurança no nível dos municípios (Khan e Zanetic, 2009).

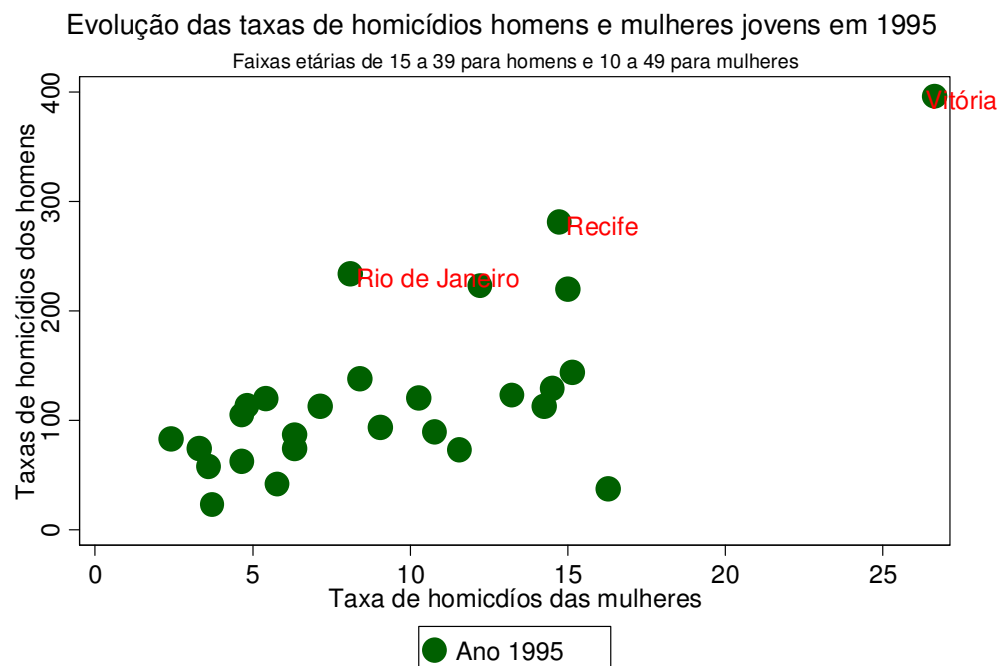
2.4 Os homicídios nas Capitais brasileiras: dinâmica de gênero e faixa etária

Os crimes de gênero geralmente têm dinâmicas diferentes com relações causais distintas. Aqui será utilizado um método de análise de correspondência multivariada (MCA) no intuito de percebermos a real tendência dinamizadora dos homicídios entre os gêneros e faixa etária.

Soares e colaboradores (2009) afirmam que “*os homicídios de mulheres ocorrem na maior parte das vezes dentro de casa, cometidos por seus ex ou atuais companheiros – esse tipo conhecido também como homicídio entre íntimos*” (idem, 2009: 221). Interessa ressaltar que, apesar disso, os modelos matemáticos aqui produzidos apontam para uma tendência dinamizadora descendente nos dois períodos analisados, 1995 e 2005, entre as mortes por agressão feminina com um desenho semelhante à violência homicida masculina. Sabe-se que as causas das mortes por agressão de homens e mulheres são diferentes. O homem geralmente é assassinado na rua e as mulheres no âmbito doméstico (Soares, Souza e Ribeiro, 2009).

O dados a seguir diz respeito as taxas de homicídios/mortes por agressão (SIM) nas capitais brasileiras, essas taxas podem ser decompostas em: taxas de homicídio geral, taxas de homicídios entre jovens do sexo masculino, com idades entre 15 e 29 anos e taxas de homicídios entre as mulheres, com idades entre 10 e 49 anos.

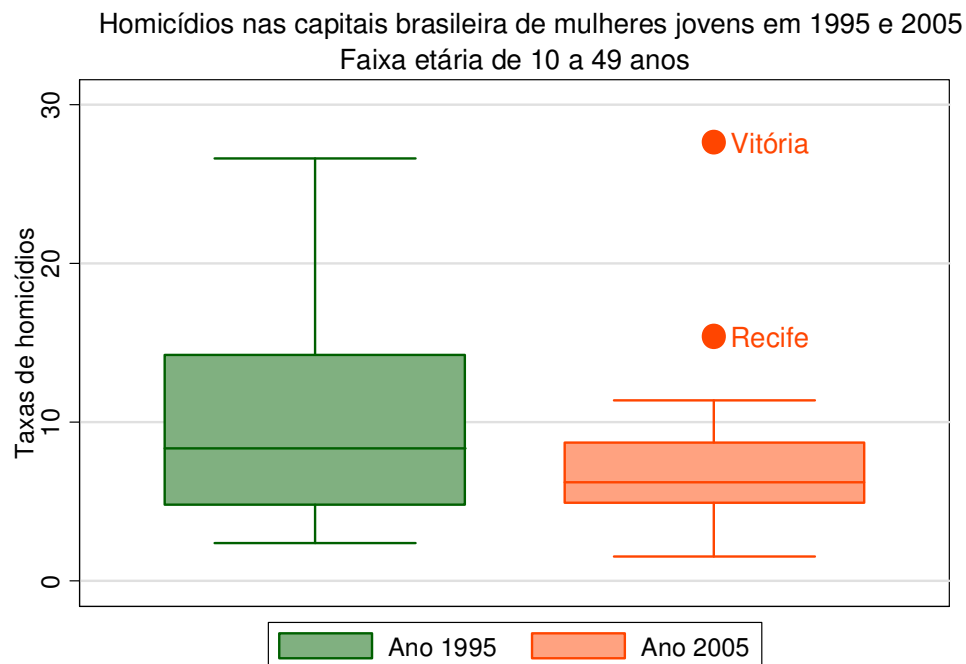
Gráfico 10



Verifica-se no gráfico exposto acima, que a dinâmica das taxas de homicídios de jovens do sexo masculino e as taxas do sexo feminino (10 a 49 anos) apresentam distribuição concentrada entre os 100 homicídios por cem mil habitantes para o grupo masculino e entre 3 e 16 homicídios por cem mil para o grupo feminino. Destacam-se como *out liers* as capitais Vitória, Recife e Rio de Janeiro. Vitória com grande destaque com quase 400 homicídios por cem mil no grupo masculino e de 28 por cem mil no grupo feminino para o ano de 1995.

Diferente do que ocorre no gráfico anterior, que trata dos dados das taxas no ano de 1995, o gráfico abaixo representa a dinâmica mais rarefeita dos dados no ano de 1995 em relação a 2005. Há uma maior dispersão dos dados para esse ano, em 2005 o que se verifica é uma dinâmica parecida nos dois níveis, apesar de o sexo masculino ser 90% mais impactante em relação aos do sexo feminino nas taxas de homicídio. Destaque para Recife e Vitória que aparecem como *out liers*.

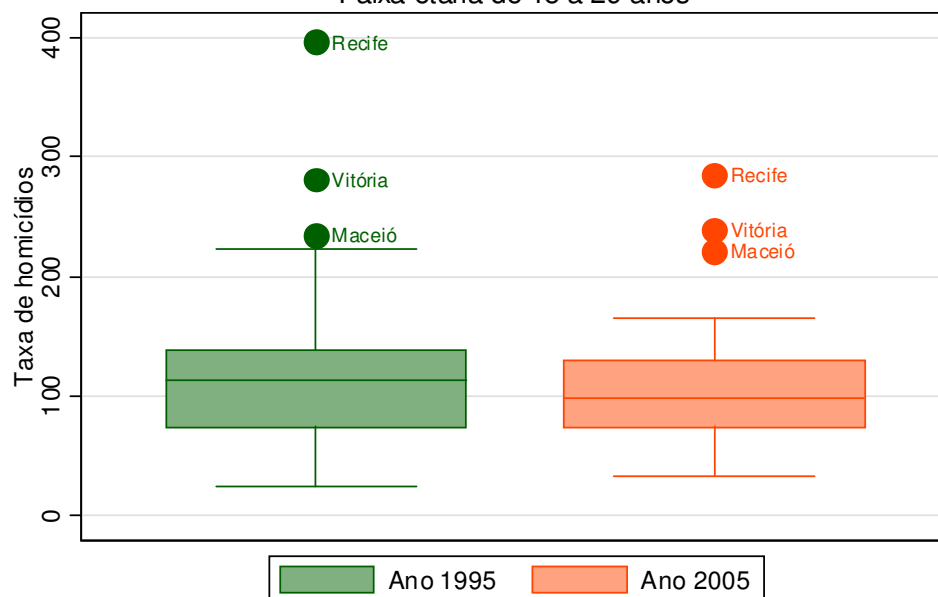
Gráfico 11



As taxas de homicídios do sexo feminino apresentam maior impacto em 1995 com todas as capitais dentro da média de 8 homicídios por cem mil habitantes. Não obstante, em 2005 houve uma tendência de queda, em torno de 6,5 a 7 homicídios por cem mil habitantes. A novidade está em duas capitais terem apresentado taxas mais elevadas, tendo Recife uma média de 12 homicídios por cem mil habitantes e Vitória com 28 homicídios por cem mil nessa parte da população

Gráfico 12

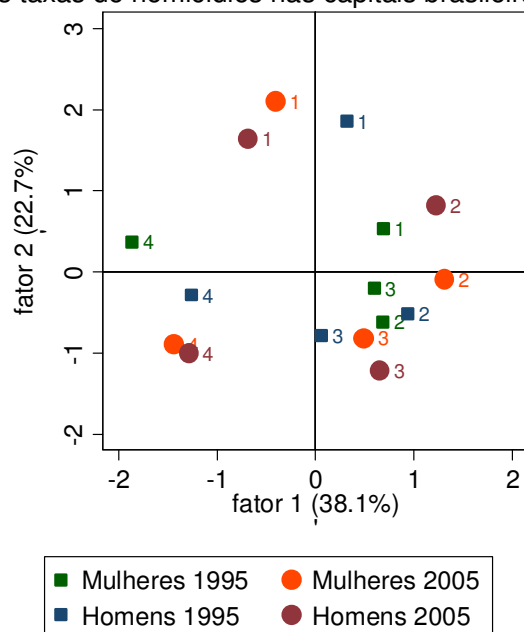
Homicídios nas capitais brasileira de homens jovens em 1995 e 2005
Faixa etária de 15 a 29 anos



No que tange as taxas de homens jovens, o ano de 1995 apresentou uma média geral de 101 homicídios por cem mil, mas com três *out liers*, as capitais de Recife – apresentando o maior impacto, com 400 homicídios por cem mil nessa população para o ano de 1995 – Vitória – com 298 homicídios por cem mil – e Maceió – com uma média de 210 homicídios por cem mil. Em 2005, confirma-se a tendência de queda, com taxas gerais abaixo dos 100 homicídios por cem mil, mas ainda apresentando as mesmas capitais como *out liers* – sendo Recife com 298 homicídios por cem mil habitantes, Vitória com 220 em média e Maceió com um pouco mais de 200 homicídios por cem mil jovens dessa amostragem.

Gráfico 13

Gráfico MCA das taxas de homicídios nas capitais brasileira de 1995 e 2005



Acompanhando o *plot* da MCA (Multivariate Correspondence Analysis) acima, percebemos a real tendência dos dados no período analisado. As taxas de meados da década de noventa, tanto do sexo masculino como do feminino, demonstram uma dinâmica mais acentuada no nível dos quadrantes superiores. As taxas em 2005 apresentam uma tendência de queda em relação ao período anterior no nível das duas taxas, masculina e feminina. Apesar dos dados apresentarem quantitativos diferenciados, as taxas masculina e feminina apresentaram o mesmo padrão em sua dinâmica, ou seja, apresentando tendências homogêneas.

Não obstante, percebe-se que Recife, Maceió e, sobretudo, Vitória, são capitais onde a mortandade homicida de mulheres é alarmante, apontando para políticas públicas mais específicas em torno dessas cidades.

CAPÍTULO 3: Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Relações de Causalidade e Associação

Neste capítulo serão analisadas algumas relações de causalidade/associação com os homicídios em três níveis: nacional, regional e local. Verifico, utilizando método quantitativo e qualitativo, o impacto de variáveis independentes de gastos sociais/investimentos (públicos), socioeconômicas, demográficas e institucionais na variável dependente de morte por agressão (homicídios).

O propósito aqui é verificar se o esforço financeiro feito pelo estado/governo em áreas sociais responde positivamente no controle dos homicídios. Se as variáveis socioeconômicas, relacionadas à pobreza e a renda dos nordestinos, mostram relação no controle dos homicídios, ou diminuição da violência homicida. Verificar qual a relação entre desenvolvimento econômico, medido pelo PIB⁵⁵ de alguns estados, e os homicídios. Analisar se a variável demográfica demonstra algum nível de relação/associação com os homicídios. E se as instituições coercitivas apresentam relação entre a sua eficácia/ineficácia e o controle da variável dependente *homicídios*.

3.1 Gastos sociais públicos e desenvolvimento econômico no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco

3.1.1 Gastos/Investimentos em Segurança Pública em Pernambuco e sua relação com os homicídios

O trabalho nesta seção tem o propósito de avaliar o impacto dos gastos/investimentos diretos em segurança pública nos homicídios em Pernambuco. Não atesto a qualidade desses gastos, focando apenas a associação quantitativa entre os dados de gastos/investimentos em segurança com os indicadores de homicídios para o referido Estado.

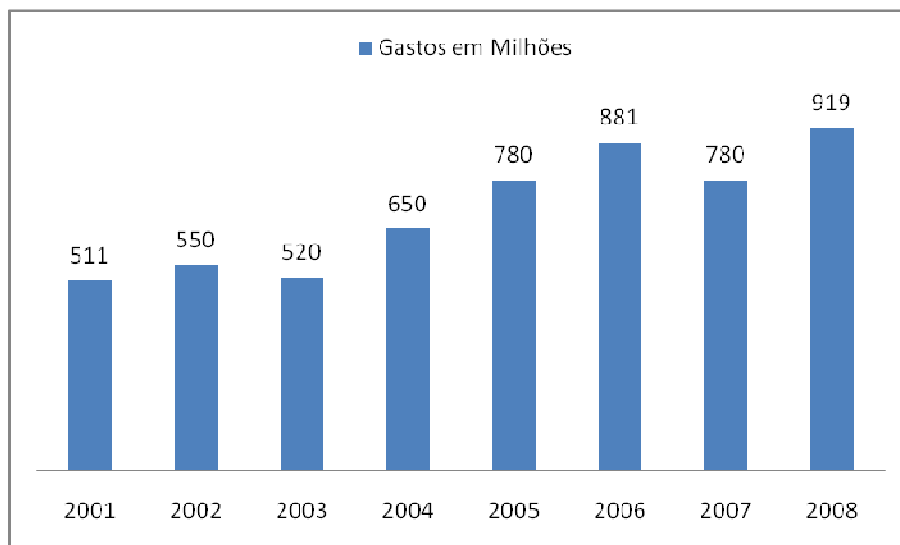
Aqui procuro responder o seguinte questionamento: *Qual a relação dos gastos públicos em segurança com os homicídios em Pernambuco?*

⁵⁵ Produto Interno Bruto.

No período de 2001 a 2008 os recursos investidos em segurança pública foram crescentes. De 2001 a 2008 o incremento percentual em gastos com segurança em Pernambuco foi de 80%. Em 2001, foram gastos na segurança pública do Estado de Pernambuco, R\$ 511, 3 milhões de reais. Em 2006, os recursos disponibilizados foram de R\$ 881,7 milhões. Em 2007 tais gastos ficaram em mais de 780 milhões, com novo crescimento em 2008, onde os gastos ficaram em mais de 919 milhões de reais.

O gráfico abaixo demonstra duas fases de investimentos em segurança em Pernambuco. A primeira, entre os anos de 2001 e 2004, com gastos entre 511 e 650 milhões de reais. E a segunda, com gastos entre 780 e 919 milhões de reais, entre os anos de 2005 e 2008. Apesar de anos de queda nos investimentos, como 2003 em relação a 2002 e 2007 em relação a 2006, o segundo período da série histórica demonstra maior impacto nos gastos nesta pasta para Pernambuco. Analisando os dados de homicídios do banco de dados do SIM, percebo que os gastos mais robustos nesse segundo período não influenciaram no combate à violência homicida, já que houve crescimento constante nos números absolutos entre 2005 e 2007, a exceção de 2008⁵⁶.

Gráfico 14. Investimentos/Gastos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco – 2001 a 2008



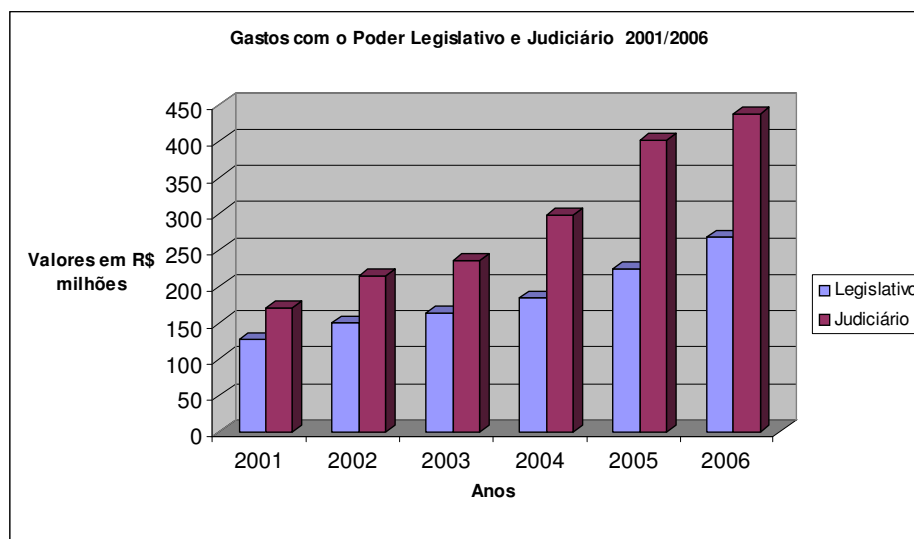
Fonte: Relatórios do Governo do Estado de Pernambuco
<http://www.portaldatransparência.pe.gov.br>

⁵⁶ 2005 com 4.329 homicídios, 2006 com 4.470, 2007 com 4.556 e 2008 com 4.345 mortes por agressão (SIM/DATASUS, 2010).

O total de gastos em segurança pública está dividido pelas seguintes áreas: Policiamento, Defesa Civil, Informação e Inteligência e Demais Subfunções. Em 2005, por exemplo, foram gastos R\$ 544.890.999 milhões na área de policiamento; R\$ 58.700.550 com Defesa Civil; com Inteligência foram gastos R\$ 1.419.004; e com a área Demais Subfunções, R\$ 204.169.855.

Comparando os gastos em segurança pública com o de outros setores do Estado, observa-se que, no período de 2001 a 2006, ele superou os recursos despendidos com os Poderes Judiciário e Legislativo.

Gráfico 15. Investimentos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco – 2001 a 2006



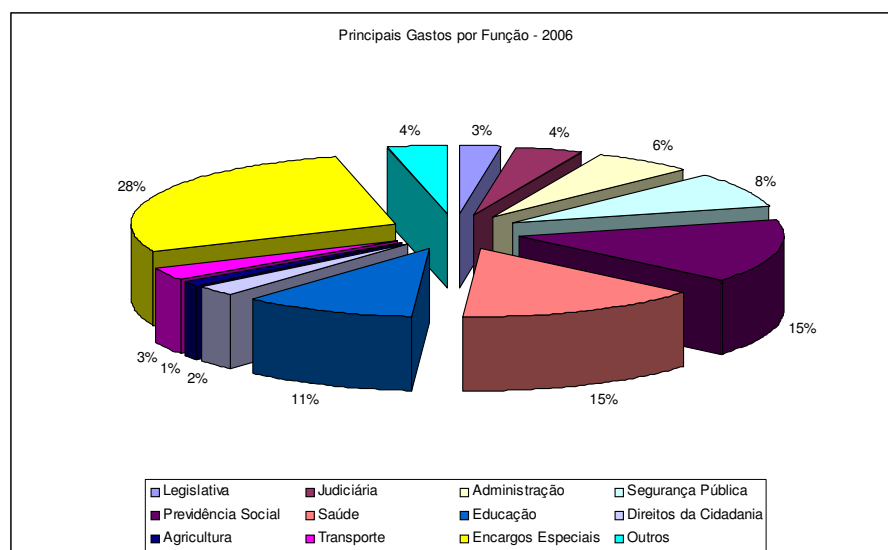
Fonte: Relatórios do Governo do Estado de Pernambuco –
<http://www.portaldatransparência.pe.gov.br>

É importante ressaltar que os recursos disponibilizados para o Poder Judiciário aumentaram 2,6 vezes no período de 2001 a 2006. No caso do Poder Legislativo, os recursos foram duplicados.

As principais áreas que recebem mais recursos do poder estatal em Pernambuco são, por ordem decrescente: encargos especiais, saúde, previdência social, educação e

segurança pública. No ano de 2006, por exemplo, os recursos disponibilizados para os encargos especiais representaram 28,21% da receita total do estado. Os gastos com a área de saúde foram da ordem de 15% do total. A previdência social foi responsável por outros 15% dos recursos. A educação, 10,69%. E a segurança pública, 8,38%. Entre 2001 e 2006 a ordem decrescente de gastos se repete.

Gráfico 16. Investimentos em Segurança Pública realizados pelo Estado de Pernambuco - 2006



Fonte: Relatórios do Governo do Estado de Pernambuco –
<http://www.portaldatransparência.pe.gov.br>

Assim, do total da receita do Estado, os gastos com segurança pública é a quarta prioridade do Estado. Os recursos despendidos com as áreas de saúde e educação são determinados pela Constituição – vinculação constitucional. Portanto, obrigatoriamente, o poder estatal terá que gastar, todo ano, um percentual mínimo com a saúde e a educação.

No caso da segurança pública inexistente uma vinculação constitucional. Deste modo, o governo tem como prioridade os gastos/investimentos na segurança pública. Caso se assim não fosse, os recursos disponibilizados para área poderiam ser menores e não aumentariam ano a ano. É claro que os índices de criminalidade, e mais especificamente, no caso de Pernambuco, a alta frequência de homicídios, fazem com que o governo mostre à opinião pública que está fazendo algo. E, deste modo, investe/gasta, por necessidade, a qual esta é criada por pressão dos elevados índices de

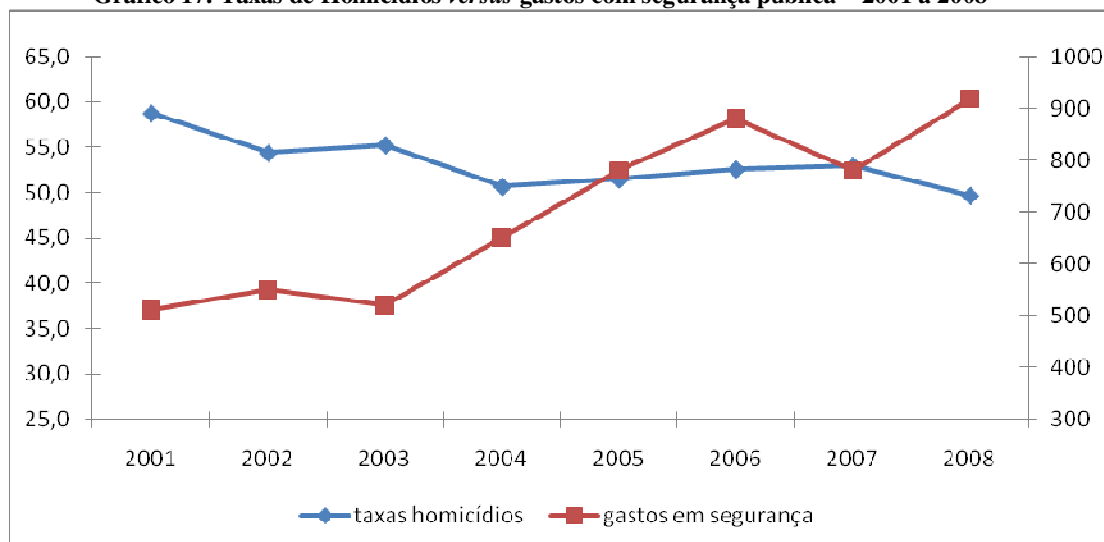
homicídios, em segurança pública⁵⁷.

Gastar/investir mais, a cada ano, numa dada área, representa que o Governo dá prioridade a ela. Se a administração Pública gasta/investe, emite sinais a opinião pública de que está procurando resolver um problema vigente. Neste sentido, para a direção do estado, especificamente na área da segurança pública, gastar/investir mais em segurança representa a busca de meios para, por exemplo, reduzir as altas taxas de homicídios. Portanto, gastar/investir mais na segurança pública significa a busca de soluções para o problema da criminalidade, aparelhar o estado coercitivo e dinamizar o processo que leve a diminuição dos espaços para o cometimento de crimes, violência e/ou delitos.

Uma relação ou necessidade perversa poderá existir, ou seja: gastar mais em segurança sem a redução satisfatória dos índices de criminalidade, em particular a frequência de homicídios, mais recursos precisam ser disponibilizados. Sendo assim, se um governo, anualmente, aumenta os gastos em segurança pública, mas não observa a redução dos índices de criminalidade, ele poderá disponibilizar mais recursos.

Observando, com base nessa hipótese, o gráfico 17, existem dois indicadores: frequência de homicídios por 100.000 habitantes e os gastos com segurança pública em milhões de reais em determinado período. No ano de 2001, a taxa de homicídios teve o seu ápice no período analisado: 58,8 homicídios por 100.000 habitantes. Em contrapartida, os recursos gastos com segurança foi o menor do período.

⁵⁷ O Pacto pela Vida, plano de segurança do governo de Eduardo Campos, reforça o caráter de preocupação do Estado de Pernambuco nesta área. Não obstante, os dados do orçamento do referido plano não serem publicizados para a sociedade (ver ofício do NICC em ANEXOS desta tese).

Gráfico 17. Taxas de Homicídios *versus* gastos com segurança pública – 2001 a 2008

Fontes: Relatórios do Governo do Estado de Pernambuco – Taxas de homicídios do Autor (SIM)
<http://www.portaldatransparência.pe.gov.br>

No ano de 2002, a taxa de homicídio foi de 54,4 hpcmh. Em 2003, os homicídios voltaram a crescer, 55,3. Eles decresceram novamente em 2004, 50,7; mas, em 2005, cresceram mais uma vez, 51,2 e, em 2006, novo crescimento para 52,6. Em 2007 os homicídios praticamente permaneceram no mesmo patamar do ano anterior, com 53 hpcmh. Em 2008 houve nova queda, com a taxa decaindo para 49,7 hpcmh, a menor desde 1998.

Aí existe uma relação mais impactante entre os gastos públicos em segurança e uma relação direta com a queda dos homicídios, onde o ano de 2008 foi o de maior gasto em todo o período analisado. Contudo, há uma tendência da série histórica (2001 a 2008) de estabilidade dos homicídios, mesmo com os gastos crescentes em segurança (lembrar que os gastos tiveram um incremento de 80% entre 2001 e 2008). Com os homicídios caindo de 58,8 por cem mil habitantes em 2001, para 49,7 em 2008, numa variação de 15,5% aproximadamente.

Dessa forma, apontar uma relação causal entre gastos/investimentos em segurança pública e decréscimo da violência/homicídios entre 2001 e 2008 não é possível nesse período, que é curto para uma análise mais sofisticada. Mesmo assim, uma correlação entre os gastos públicos em segurança e os homicídios em Pernambuco pode ser satisfatória a longo prazo, para isso é preciso analisar uma série histórica maior.

Concluindo, é incipiente a afirmação que os gastos/investimentos públicos em segurança em Pernambuco são variável determinante para a redução dos homicídios. No máximo, pode-se afirmar que os gastos incrementam o poder estatal no quesito coercitivo, vindo a reduzir a criminalidade violenta/homicídios com a eficaz aplicação desses recursos.

3.1.2 Gastos sociais e desenvolvimento econômico *versus* homicídios no Brasil

Continuando a analisar as relações entre gastos sociais e os homicídios, esta subseção tem como intuito averiguar estatisticamente a relação das variáveis independentes de gastos/investimentos em segurança pública, educação e saúde juntamente com o Produto Interno Bruto com os homicídios em três grandes estados - Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo -, que tem como fator determinante na escolha suas altas taxas de homicídios e seu impacto econômico em suas regiões. Ou seja, três variáveis independentes sociais e uma de desenvolvimento econômico (macrovariadas).

Para isso utilizei um modelo estatístico especial, uma regressão logística que avaliou a interação das variáveis independentes com a variável dependente *números absolutos de homicídios*, numa série temporal de 11 anos (1995 a 2004)⁵⁸.

**Tabela 08: Regressão Gastos Sociais e Desenvolvimento Econômico
versus Números Absolutos de Homicídios**

Variáveis independentes	Coefficientes de associação	Erro Padrão
Segurança Pública	-.000108	3.68e-06
Educação	.0000458	2.70e-06
Saúde	-.0002725	3.98e-06
PIB	5.56e-06	4.42e-08

N = 28; R²=0.8825

**Fontes: SIM/MS/IBGE. Taxas de homicídios calculadas pelo autor.
Modelo montado no Stata.**

Os sinais negativos apresentados em Segurança Pública e Saúde apontam para um nível de associação positivo em relação à queda da violência homicida. Esses gastos respondem como o sugerido pela teoria. Já os gastos em Educação e o Desenvolvimento

⁵⁸ A tabela com os dados brutos estão nos ANEXOS desta tese.

Econômico se correlacionaram positivamente com os dados de homicídios, ou seja, o aumento dos gastos em educação e o crescimento do desenvolvimento (PIB) levam ao crescimento dos homicídios.

Na proposta da hipótese levantada sobre o esforço financeiro do estado em áreas sociais, a que aponta maior relevância para o controle dos homicídios é a da Segurança Pública. Contudo, reafirmo que a eficácia desse investimento está atrelada a qualidade do gasto, com políticas públicas eficazes. Isso aponta para as instituições coercitivas como tendo papel de relevância nessa relação.

3.1.3 Relação de Influência dos Gastos por Função com os Homicídios no Brasil (MAC – Análise de Correspondência Multivariada)

Observando a tabela a seguir e utilizando as mesmas variáveis sociais da subseção anterior (excluindo o PIB), aqui aplico um novo modelo estatístico para testar os gastos sociais em relação aos homicídios. Em um novo contexto, agora em dez estados da federação ranqueados abaixo.

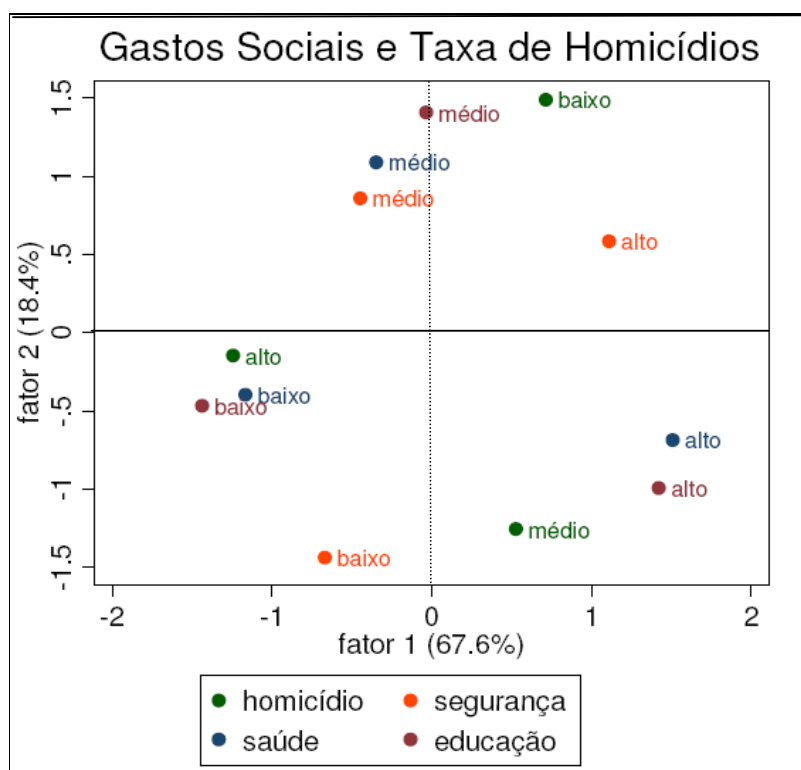
Tabela 09 – Estados mais violentos do Brasil em 2004 por taxa de homicídios por 100 mil habitantes e taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 15 a 29 anos do sexo masculino

Estado	Taxas de homicídios TOTAL	Taxas 15 a 29 anos, sexo masculino
Pernambuco	50	199.3
Rio de Janeiro	51	196.5
Espírito Santo	48,3	185
Alagoas	34,7	138,6
Amapá	31	128
Rondônia	37,3	119
São Paulo	28,4	108.3
Mato Grosso	31	86
Sergipe	24	79

Fonte: SIM/DATASUS. Taxas calculadas pelo autor

A Análise de Correspondência é uma metodologia descritiva que pode apontar para possíveis relações de causalidade entre variáveis. Para a utilização deste método, todas as variáveis são categorizadas e a associação aparece no gráfico 18. Foram utilizadas como variáveis independentes os gastos com segurança, saúde e educação em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) de cada estado em relação às taxas de homicídios de seus jovens do sexo masculino dos 15 aos 29 anos de idade (indicador de violência)⁵⁹.

Gráfico 18. Análise de correspondência gastos públicos versus homicídios Brasil – 1995/2004



Fonte: IBGE, SIM/DATASUS/MS. Modelo retirado de Nóbrega Jr., Rocha e Santos (2009)

A descrição mostra que não há uma associação forte entre os gastos com educação e saúde e a queda nas taxas de homicídio (quadrante superior direito). Onde a taxa de homicídios (cor verde) é baixa, deveríamos ter altas taxas de investimento em saúde e educação, para que a hipótese se sustentasse. Mas, na verdade, o que aparece são os

⁵⁹ A tabela com os dados brutos aparecem nos ANEXOS desta tese.

pontos médios de todos os gastos sociais. Temos, por outro lado, uma exceção no que diz respeito aos gastos com segurança (cor alaranjada). O que se vê claramente é que temos associação bastante acentuada entre o investimento em segurança e as baixas taxas de homicídio.

Duas interpretações são possíveis aqui. Primeiro que o investimento no aparato de controle da segurança é mais eficiente no que diz respeito à queda da criminalidade violenta. O segundo é que, além de mais eficiente, podemos estar focalizando o investimento que dá resultados mais rápidos. Considerando que o investimento com educação só tem resultados a médio e longo prazo, que os gastos com saúde, apesar de ser um bem público, não estão propriamente relacionados com violência. O que temos aqui é o fortalecimento da tese da eficiência das instituições coercitivas como fator de maior impacto no combate à criminalidade violenta.

Em contraste, se observarmos o quadrante inferior esquerdo, podemos ver claramente que onde os gastos sociais são baixos, é alta a taxa de homicídio. O que é, obviamente, o resultado esperado. Esse resultado, entretanto, não pode ser interpretado aqui como simplesmente “diminuir gastos sociais aumenta a violência”. É bom lembrar que o que está se avaliando aqui é o impacto do “incremento” dos gastos e sua eficiência no combate à violência. Ademais, em nenhum dos estados estudados houve diminuição nos gastos sociais. Ao contrário, em todos eles houve incremento nesses gastos.

É importante lembrar, contudo, que a análise de correspondência é apenas uma descrição dos dados. Qualquer pretensão explicativa causal mais pretensiosa deve ser tomada com mais cuidado e depende, em razão direta, da disponibilidade de mais dados e de séries temporais um pouco maiores. Assim, diante desse quadro, o que se pode concluir é que, do ponto de vista metodológico, a descrição inicial aponta para a validade das variáveis num possível modelo explicativo causal mais robusto. O que obviamente é tarefa bem mais complexa e que carece de mais dados.

Entretanto, a validade da análise está no fato de que agora é mais factível apostar no gastos com segurança como mecanismo de combate mais imediato ao problema da violência homicida. Sem, obviamente, menosprezar os efeitos a médio e longo prazos

dos investimentos em outros setores. Os testes feitos nas subseções sobre gastos/investimentos sociais respondem a hipótese na qual os investimentos feitos pelos governos salvam vidas!

3.2 A queda da desigualdade e da pobreza e os homicídios no Nordeste

Boa parte da literatura nacional e internacional que trabalha a questão da violência associa a desigualdade e a pobreza como fatores causais fundamentais. Alguns trabalhos importantes apontam para relação entre desigualdade/pobreza com a criminalidade violenta (BEATO e REIS, 2000; CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007). Mas, quando o foco da análise é a região Nordeste e a violência analisada é o homicídio, o resultado contradiz a teoria.

Entre 2001 e 2005 a desigualdade de renda declinou substancialmente no Brasil, e de forma contínua, alcançando neste último ano o menor nível das últimas três décadas. Além de relevante por si só, essa desconcentração teve consequências expressivas sobre a pobreza e a extrema pobreza no País. A despeito do lento crescimento econômico, a extrema pobreza declinou a uma taxa seis vezes mais acelerada que a requerida pela primeira meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio (Barros *et ali*, 2006: p. 09).

As políticas de distribuição de renda do governo, como as pensões e as aposentadorias, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), foram fundamentais para a queda da desigualdade e a melhoria na condição de vida das pessoas (Barros *et ali*, 2006).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) demonstrou que, de 1995 a 2005, houve uma tendência à queda na desigualdade de rendimento domiciliar *per capita* (RDPC), onde a partir de 2001 este decréscimo se mostrou mais relevante. O índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) caiu de 0,594 em 2001 para 0,566 em 2005⁶⁰. Essa redução de 2,8 pontos percentuais em quatro

⁶⁰ Tabela com os dados de Coeficiente de Gini, renda domiciliar *per capita* e as taxas de homicídios dos jovens entre 15 e 29 anos do sexo masculino encontra-se nos ANEXOS desta tese. Lá, percebe-se

anos pode parecer pequena, mas cabe assinalar que o valor absoluto de sua intensidade anual é semelhante ao do crescimento de oito pontos percentuais do índice de Gini do rendimento mensal total de pessoas economicamente ativas com rendimento positivo (PEA) no Brasil, na década de 1960, que mereceu grande destaque na literatura sobre distribuição de renda e no debate político (NÓBREGA JR., 2009d: p. 78).

Outros indicadores de desigualdade confirmam essa tendência. A percentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos caiu de 47,2% em 2001 para 45% em 2005, ao mesmo tempo em que a percentagem da renda total recebida pelos 5% mais ricos caiu de 33,8% para 32%. Em 2001 a percentagem da renda total apropriada pelo 1% mais rico (13,8%) ainda era maior do que a percentagem da renda apropriada pelos 50% mais pobres (12,7%). A situação inverteu-se em 2005, ficando 12,9% para o centésimo mais rico e 14,2% para a metade mais pobre (Hoffmann, 2006: 96-97).

Na Região Nordeste o índice de renda das pessoas que se apropriam da renda equivalente ao 1% mais rico sofreu uma redução de aproximadamente cinco pontos percentuais entre os anos de 2001 e 2005, como se observa na tabela abaixo:

Tabela 10: Renda apropriada 1% mais rico - Região Nordeste

	2001	2002	2003	2004	2005
Região Nordeste	30,50	30,50	28,34	27,29	25,25

Fonte: IPEADATA

A redução de domicílios pobres na Região Nordeste foi constante entre 2001 e 2005. Perceber que houve um decréscimo de cinco pontos percentuais em relação à pobreza neste indicador:

Tabela 11: Pobreza – domicílios pobres (%) – Região Nordeste

	2001	2002	2003	2004	2005
Região Nordeste	0,51	0,50	0,51	0,49	0,44

Fonte: IPEADATA

facilmente a evolução das taxas de homicídios nos estados nordestinos, entre 2001 e 2005, não obstante a melhoria dos indicadores socioeconômicos.

Em Alagoas, em 2001, 33,89% correspondia as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, isto caiu para 22,34% em 2005. Na Bahia, em 2001, era de 29,4%, já em 2005 caiu para 21,4%. No Ceará, em 2001, era de 35%, em 2005 caiu para 26%. No Maranhão houve uma queda considerável, de 26% em 2001 para 18,7% em 2005. Na Paraíba, em 2001, era de 30,5% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, em 2005 caiu para 28,3%. Em Pernambuco, em 2001 era de 32,7% os que correspondiam ao 1% mais rico da população, em 2005 caiu para 28,3%. No Piauí, estado mais pobre da Região Nordeste, em 2001 era de 30,5% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico, em 2005 caiu para 29,4%. O Rio Grande do Norte, único estado a crescer a concentração, em 2001 era de 25,2% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, em 2005 cresceu para 30,5%. Sergipe foi o estado que manteve sua média de 18,7% em quase todos os períodos, exclusive em 2003 com crescimento de aproximadamente quatro pontos percentuais.

Tabela 12: pessoas que se apropriam da renda equivalente aos 1% mais ricos (%)

Estados Nordestinos					
Estados	2001	2002	2003	2004	2005
Alagoas	34	36,2	34	25,2	22,3
Bahia	29,4	30,5	30,5	22,3	21,4
Ceará	35,0	27,2	23,2	26,2	26,2
Maranhão	26,2	29,4	29,4	37,4	18,7
Paraíba	30,5	34	24,2	30,5	28,3
Pernambuco	32,7	30,5	28,3	32,7	28,3
Piauí	30,5	38,6	30,5	30,5	29,4
Rio Grande do Norte	25,2	21,4	21,4	22,3	30,5
Sergipe	18,7	18,7	22,3	18,7	18,7

Fonte: IPEADATA

Em todos os estados do Nordeste houve uma redução dos domicílios pobres, indicador importante para análise do crescimento ou decréscimo da pobreza. Como podemos observar na tabela 13.

Tabela 13: Pobreza – domicílios pobres (%) - Nordeste

Estados	2001	2002	2003	2004	2005
Alagoas	0,56	0,57	0,58	0,55	0,51
Bahia	0,50	0,48	0,50	0,45	0,42
Ceará	0,49	0,47	0,48	0,48	0,43
Maranhão	0,56	0,56	0,58	0,56	0,50
Paraíba	0,54	0,49	0,48	0,48	0,42
Pernambuco	0,51	0,50	0,53	0,51	0,47
Piauí	0,53	0,54	0,53	0,52	0,49
Rio Grande do Norte	0,45	0,44	0,48	0,44	0,39
Sergipe	0,46	0,42	0,42	0,38	0,37

Fonte: IPEADATA

Em relação aos homicídios, entre 2001 e 2005, estes cresceram significativamente em toda a região (vide capítulo 2, gráfico 3), inclusive nos estados mais pobres onde houve melhoria em alguns importantes indicadores socioeconômicos. O Piauí, por exemplo, apesar da melhoria de seu índice socioeconômico, demonstrou incremento nos homicídios. As taxas de homicídio em sua população total foram de nove por cem mil habitantes em 2001. Disparou continuamente até alcançar mais de 12 hpcmh em 2005 (SIM/MS). Se formos apontar uma relação entre os indicadores socioeconômicos e os homicídios, esta foi inversa.

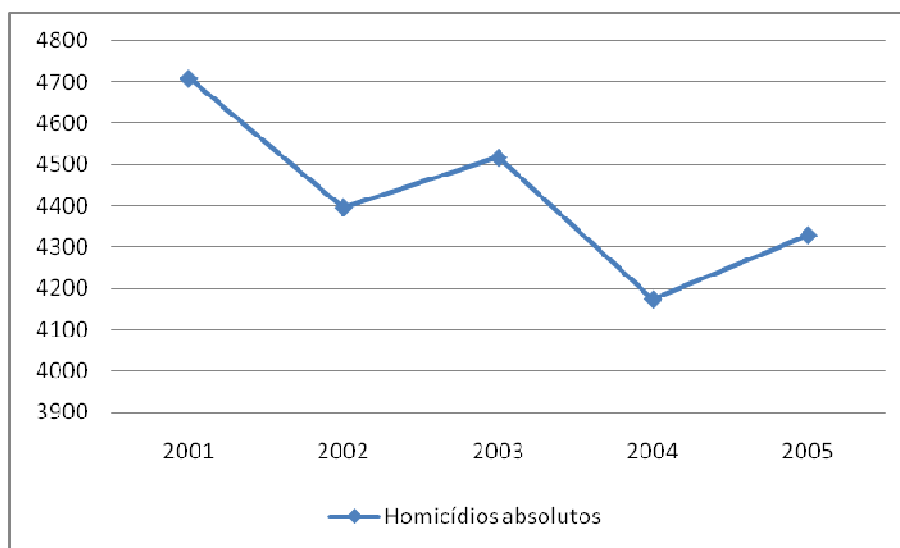
A região Nordeste do Brasil vem apresentando crescimento constante de mortes por agressão desde 1996. De 1996, com 8.119 mortes, a 2007, com 15.432 mortes, ou seja, mais 6.993 mortes de incremento, com percentual de 91% nessa série histórica. O Nordeste se mostra juntamente com a região Sudeste, a mais violenta. O que difere de forma destacada uma da outra é que a região Sudeste vem apresentando decréscimo contínuo de mortes por agressão nos últimos quatro anos da série histórica. Todas as regiões, com exceção da Sudeste, vem apresentando tendência de crescimento na série. Contudo, a região Nordeste tem maior impacto percentual no crescimento agregado (vide capítulo 2).

Independentemente das melhorias nos indicadores apontados nesta seção, percebe-se claramente que os homicídios vem percorrendo caminho inverso no Nordeste. Os homicídios crescem sem relação com a pobreza e a desigualdade de renda.

Em Pernambuco, também, as melhorias nas condições socioeconômicas não tiveram relação com os homicídios. Os números absolutos vêm oscilando entre 4.709 em 2001, com redução em 2002 para 4.396. Depois novo incremento em 2003 com 4.517 mortes. Em 2004 houve a maior redução desde 1998, com 4.174 homicídios, sem relação clara de causalidade. Em 2005, os números voltaram a crescer com 4.329 assassinatos.

É importante ressaltar que, fora da série temporal que estamos trabalhando nesta seção, os anos de 2006, com 4.638 homicídios, e 2007, com 4.592 (dados da SDS-PE), fortalecem o argumento da oscilação dos indicadores. Apesar de factual, é inegável que a relação entre os indicadores socioeconômicos aqui destacados e os homicídios no estado de Pernambuco é tímida, ou mesmo nula.

Gráfico 19. Números Absolutos de Homicídios em Pernambuco 2001 / 2005



Fonte: SIM/MS.

3.2.1 O Programa Bolsa Família e sua relação com os homicídios

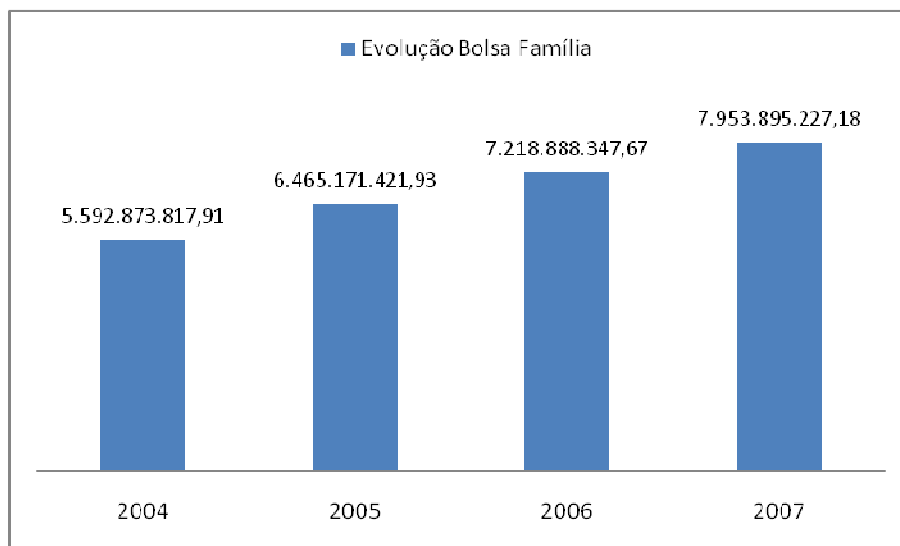
Desde a implementação do Programa Bolsa Família em 2003 os investimentos são crescentes, resultando em um crescimento médio de 12,46% em 2006. Em relação aos investimentos nos serviços sociais básicos e universais, nos três primeiros anos (entre 2003 e 2005) do Bolsa Família, houve uma taxa de crescimento em investimentos na

ordem de 103,64%. O aumento dos gastos sociais arrefeceu a desigualdade e a pobreza dimensionando o papel do Programa Bolsa Família.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda aumentou em quase 20% a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Neste espaço será analisada a evolução do investimento no Programa Bolsa Família entre 2004 e 2007.

Em 2004 os gastos federais no programa ultrapassaram os R\$ 5 bilhões e quinhentos milhões de reais, já em 2007 esses gastos superaram o nível dos R\$ 7 bi (Cf. gráfico 20). Em comparação ao crescimento da taxa média da economia nacional para o mesmo período, inferior a 5%, tem-se a dimensão do impacto de tal crescimento no gasto com esse programa social. Assim os gastos com o Bolsa Família cresceram duas vezes o nível da economia brasileira.

Gráfico 20. Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em R\$)

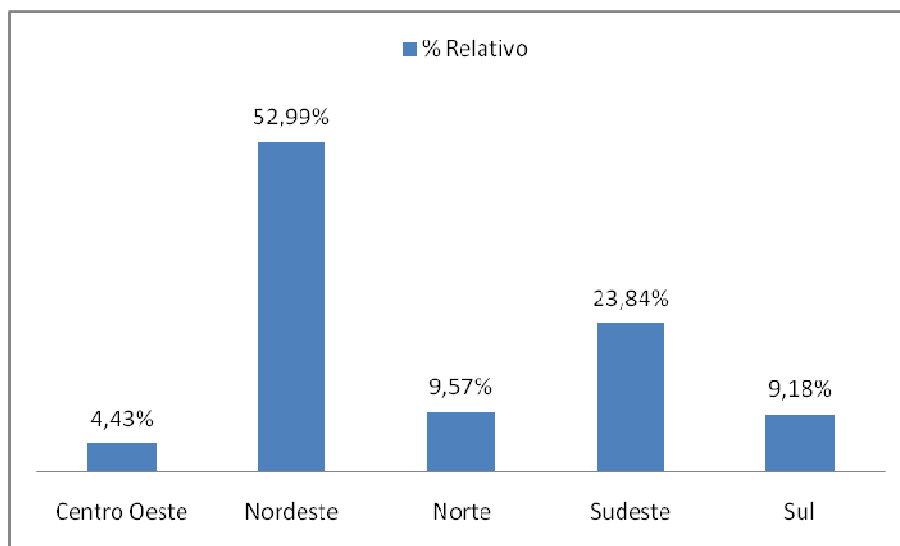


Fonte: Controladoria Geral da União (CGU)

De acordo com os gastos alocados para o programa percebe-se que a maior participação relativa nesses gastos se dá na região Nordeste, na ordem de 52,99% (gráfico 21). A região Sudeste apresenta a segunda maior participação relativa (23,8%). Embora seja a região mais rica do país pela sua diversificada economia, é também a

mais populosa, o que resulta numa grande retenção dos recursos do programa nesta região. A região Centro Oeste apresentou a menor participação relativa do programa (4,43%), o que pode ser explicado, também, pela variável demográfica sendo a região menos populosa com vazios demográficos densos.

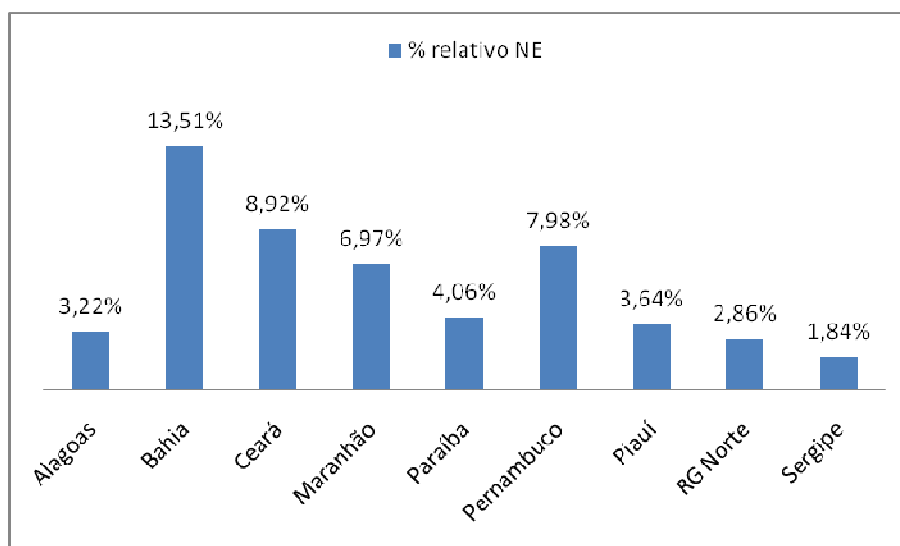
Gráfico 21. Participação relativa em termos percentuais no Programa Bolsa Família por Região do Brasil (2004 a 2007)



Fonte: Controladoria Geral da União

A região Nordeste apresentou a seguinte distribuição em termos de investimentos/gastos sociais percentuais relativos no PBF:

Gráfico 22. Participação relativa em termos percentuais no Programa Bolsa Família nos estados nordestinos (2004 a 2007)



Fonte: Controladoria Geral da União

A Bahia apresentou o maior investimento (13,51%), seguida do Ceará (7,98%). Pernambuco apresentou o terceiro impacto relativo com 7,98% de investimento, em terceiro lugar. O menor índice de investimento esteve localizado em Sergipe, com 1,84% (período 2004 a 2007).

Por outro lado, entre 2004 e 2007 os homicídios evoluíram positivamente na região Nordeste. Foi visto que o maior investimento/gasto relativo do governo esteve focado nessa região, no entanto a violência permaneceu em estado crescente apesar daqueles investimentos. Por exemplo, a Bahia, que teve o maior investimento/gasto no PBF do Nordeste, apresentou um incremento percentual nos números absolutos de homicídios na ordem de 300% (vide capítulo 2, gráfico 4).

Neste período os homicídios sofreram um incremento de 34% em seus números absolutos na região, saltando de 11.581 assassinatos em 2004 para 15.432 em 2007 (SIM/DATASUS, 2009). Os gastos com o PBF teve um impacto de 53% nos investimentos relativos para o Nordeste com gastos que ultrapassaram os 14 bilhões de reais.

Reforçando a falta de relação/associação entre desigualdade/pobreza com a violência (Nóbrega Júnior, 2009a: 252-256), parece pouco provável que a melhoria estrutural é condicionante para o controle e redução da violência (Proxy=homicídios).

3.3 Violência homicida e as instituições ineficazes em Pernambuco

Partindo do pressuposto no qual os indivíduos são atores sociais que buscam maximizar suas escolhas, quando da ausência e/ou ineficácia das instituições coercitivas, no caso do delito, tais indivíduos buscarão agir conforme as oportunidades dadas por essa ineficácia (Becker, 1968). Dessa forma, a teoria da Escolha Racional⁶¹ é útil para explicar os motivos que levam indivíduos a cometerem homicídios. Se aquele que comete o delito de homicídio não é preso, seria vantajoso cometer assassinatos, já que a polícia e o sistema de justiça pouco fazem para inibir este tipo de crime.

O novo-institucionalismo histórico (HALL e TAYLOR, 2003) é importante como referencial teórico para o entendimento do funcionamento das instituições responsáveis pela segurança pública. Se os indivíduos tendem a não confiarem nessas instituições toda a sociedade entra numa conjuntura de falta de ação institucional, criando um vazio institucional onde atores ilícitos passam a ocupar este espaço (Rothenstein, 2005).

Portanto, quando a falta de confiança se mostra generalizada numa determinada sociedade há, com isso, falta de Capital Social (Fukuyama, 2002) que é o lubrificante de toda sociedade, onde a confiança interpessoal e nas instituições é fundamental para o seu eficaz funcionamento, incluindo aí a segurança pública.

Sendo assim, indivíduos que cometem assassinatos assim o fazem por calcularem sua ação num campo estratégico onde o cometimento deste delito dificilmente o levará a ser submetido a algum processo de reparo, isto é, seu comportamento será influenciado pela falta de restrição institucional (Peres, 2008).

Por sua vez, as instituições responsáveis pela punição do delito não funcionam e não tem credibilidade perante a sociedade como um todo, fazendo com que esta não a procure para resolver seus problemas e conflitos. Daí surge um vazio institucional onde

⁶¹ Os aspectos teóricos da Escolha Racional são analisados no capítulo 1.

se abre um vasto campo para a formação de novas instituições, informais, que agem contribuindo ainda mais para o crescimento da mortandade homicida no Brasil. Fechando o ciclo, o baixo capital social encontrado na sociedade brasileira leva a uma falha de ação coletiva, onde o bem público da segurança passa a ser cada vez mais escasso.

3.3.1 Resultados empíricos à teoria:

A pesquisa realizada pelo Instituto Maurício de Nassau⁶² apontou para um destacado descrédito das instituições coercitivas perante a sociedade recifense. Como termômetro para Pernambuco, os recifenses se apresentaram como sendo resistentes em confiar na polícia. Por exemplo, quase 45% dos entrevistados foram assaltados em via pública. Destes 54,6% não registraram queixa na polícia. Os restantes 45,4% que registraram queixa, mais de 90% afirmaram que a polícia não prendeu o assaltante. Dessa forma, constata-se que a confiança tende a diminuir ainda mais, pois a desconfiança nas polícias é grande.

A impunidade deve ser considerada como variável causal para o aumento e/ou estabilidade em patamares elevados de homicídio. De acordo com a pesquisa realizada pelo I.M.N., 82,5% dos entrevistados afirmaram que a polícia não prendeu o assassino. Qual seria então a lógica dos assassinos? Num campo aberto para a prática delituosa é mais vantajoso cometer o homicídio, pois dificilmente a polícia chegará a prender o assassino, valendo a máxima de que as instituições moldam as ações dos indivíduos (Peres, 2008). Na outra ponta do problema, por qual motivo a população deve confiar e acreditar na polícia, já que o assassino não será preso? Mais uma vez as instituições aparecem como decisivas na ação individual ou coletiva.

Pesquisa do Ministério Público de Pernambuco (2006) explicita dados que reforçam a crença no papel ineficaz das instituições coercitivas como inibidoras dos

⁶² Disponível em: http://www.institutomauriciodenassau.com.br/blog/wp-content/uploads/2009/02/apresentaac2a7ao_termac2b4metro_da_inseguranac2a7a_e_vitim_izaac2a7ao_na_cidade_do_recife1.pdf

homicídios. Observando o fluxo dos homicídios no sistema de justiça criminal de Pernambuco podemos chegar a algumas conclusões preliminares.

Tabela 14: Fluxo dos homicídios no Sistema de Justiça Criminal de Pernambuco

		Absolutos	% dos Homicídios	% enviados ao MPPE	% Promotoria do Júri
Homicídios	2003	1.103	52,18%	-----	-----
	2004	1.011	47,82%	-----	-----
	Total	2.114	100,00%	-----	-----
Polícia*	Inquéritos enviados ao MPPE	712	33,68%	100,00%	-----
	Saldo	1.402	66,32%	-----	-----
	Total Homicídios	2.114	100,00%	-----	-----
Central de Inquéritos (MPPE I) *	Denúncias	403	19,06%	56,60%	-----
	Arquivamentos	69	3,26%	9,69%	-----
	Total com resolução	472	22,33%	66,29%	-----
	Saldo	240	11,35%	33,71%	-----
Promotoria do Júri (MPPE II) **	Total MPPE	712	33,68%	100,00%	-----
	Enviados à vara do Júri	322	15,23%	45,22%	79,90%
	Saldo	81	3,83%	11,38%	20,10%
Vara do Júri**	Total	403	19,06%	56,60%	100,00%
	Enviados ao Tribunal do Júri**	28	1,32%	3,93%	8,70%
	Saldo	294	13,91%	41,29%	91,30%
	Julgados	17	0,80%	2,39%	100,00%

Fonte: DPROC-MPPE *Até 31/08/2005 ** Até 08/11/2005

Entre 2003 e 2004 ocorreram 2.114 homicídios dolosos na cidade do Recife. Desses 712 se transformaram em inquéritos enviados ao MPPE, ou seja, 33,68% dos crimes efetuados nos dois anos apontados (66,32% dos homicídios ficaram de fora). Do número absoluto dos homicídios praticados nesses dois anos, até novembro de 2005, 17 foram julgados, i.e, 0,80% dos crimes de homicídio cometidos no período.

A impunidade apontada pelos números faz com que, baseado na Escolha Racional, indivíduos calculem que é vantajoso o cometimento do crime de homicídio em Pernambuco e outros não vejam motivos para levar seus contenciosos para o Poder Judiciário, que não resolve o problema, vindo, ainda mais, a fragilizar as explicações baseadas na pobreza e na desigualdade social e econômica ou numa possível cultura da

violência (Sánchez TORRES, 2007). Por outro lado, a desconfiança na polícia pode ser fortalecida pela lentidão do Judiciário, pois mais de 33% dos casos foram transformados em inquéritos enviados ao Ministério Público por parte dela. Contudo, a nível estadual as denúncias apresentam sérias limitações, como será visto adiante.

Ribeiro (2008) avaliou o tempo que os homicídios dolosos transitavam no sistema de justiça da cidade do Rio de Janeiro. Alguns resultados apontaram para “o fato de que as características processuais do caso, como a existência de flagrante e o fato de o crime ser qualificado, são extremamente importantes na determinação do tempo e da sanção que o caso recebe. No entanto, variáveis extralegais, como a presença de advogado particular e o sexo da vítima também exercem importantes influências no que se refere ao seu tempo e ao seu desfecho” (Ribeiro, 2008).

A partir do seu estudo, foi possível calcular a impunidade, ou seja, a percentagem de casos registrados pela polícia que prossegue em todas as fases do sistema de justiça criminal alcançando uma sentença criminal. Fazendo as vezes de uma análise sofisticada da literatura internacional e da metodologia comparativa, foi possível demonstrar que o sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro age conforme o esteriótipo do acusado, que quando o réu possui antecedentes criminais o sistema tende a ser mais eficiente em seu processamento, e que quando o sistema de justiça criminal possui uma matéria-prima conhecida ele tende a processá-la com maior rapidez do que quando ele possui uma matéria-prima desconhecida (Ribeiro, 2008).

As análises qualitativas de Ribeiro (2008) “evidenciaram que as regras legais são manipuladas nas audiências do júri de maneira simbólica para que cada um dos operadores do direito possa ver a sua tese sustentada em plenário como vencedora. Neste sentido, a prisão em flagrante e a chegada do indivíduo algemado à sala de audiências pode ser considerada como uma prova irrefutável que o julgamento da plenária apenas servirá para confirmar a situação do réu naquele momento, qual seja: preso, condenado”, demonstrando que o efeito do estereótipo sobressai em torno do que seria justo (Kant de Lima, 1995; Nóbrega Jr., 2009b).

Outra pesquisa relevante que demonstra o nível de desconfiança do pernambucano em suas instituições coercitivas foi elaborada pelo IPESPE (Instituto de Pesquisa

Econômica e Social de Pernambuco). Nessa pesquisa a amostra populacional se deteve nos eleitores da cidade do Recife no período do pleito eleitoral de 2008⁶³.

A amostra da pesquisa foi extraída aleatoriamente de 1.000 entrevistas representativa do eleitorado do Recife. Foram definidas quotas de localidade, sexo e idade a partir do que foi aleatória a seleção dos entrevistados. As características da amostra seguiram a seguinte distribuição: sexo = masculino 45% e feminino 55%; idade = 16 aos 24 anos 17%; 25 aos 44 anos 45% e 45 e mais 39%; instrução = até 4ª série 26%; 5ª à 8ª série 28%; ensino médio/superior 46%; renda familiar = até 2 salários mínimos 57%; de 2 a 5 salários mínimos 28% e mais de 5 salários mínimos 15%.

A pesquisa avaliou a intenção de voto dos eleitores do Recife e alguns pontos foram colocados para perceber como o eleitor avalia a segurança pública e a violência na cidade. Alguns resultados reforçam o argumento centrado no papel institucional como redutor da criminalidade e da violência, entre eles o homicídio.

Na avaliação da situação da segurança no Recife, 74% dos entrevistados pela pesquisa consideraram como sendo ruim ou péssima tal situação, com 59% entre os que acredita ser péssima a situação da segurança pública. Em todas as variáveis apresentando altíssimo nível de rejeição à política de segurança pública da cidade do Recife, com todas elas apresentando níveis acima dos 70%, conforme tabela abaixo⁶⁴.

⁶³ Nos dias 30 e 31 de agosto de 2008.

⁶⁴ Ressaltando que é prioridade das unidades federativas o controle da segurança pública, contudo, vem cada vez mais sendo colocada a urgência da participação municipal no controle, combate e gestão da segurança pública (Khan e Zanetic, 2009; Mocan, 2003; Ferreira *et ali*, 2009; Acero Velasquez, 2006).

Tabela 15: avaliação da situação da segurança no Recife

	TOTAL	SEXO		IDADE			INSTRUÇÃO			RENDA FAMILIAR		
		M	F	16-24 ANOS	25-44 ANOS	45 ANOS E+	ATÉ 4ª. SÉRIE FUND.	5ª. À 8ª. SÉRIE FUND.	ENSINO MÉDIO/SUPERIOR	ATÉ 2 SM	2-5 SM	+ DE 5 SM
Ótima	1	1	1	1	1	1	2	1	0	1	1	1
Boa	4	4	3	3	2	6	6	3	3	4	4	4
Regular	21	25	18	21	20	22	16	23	22	20	23	17
Ruim	15	14	15	20	15	12	15	15	15	14	17	14
Péssima	59	55	62	56	60	59	60	57	59	60	54	64
Não sabe / Não respondeu	1	0	1	0	0	1	2	0	0	1	0	0

Fonte: IPESPE (2008: p.20)

Outro ponto importante da pesquisa avaliou a opinião do eleitor recifense sobre a evolução da violência no Recife. Apesar das pequenas reduções a nível macro tanto em Pernambuco como na cidade do Recife – em Pernambuco a taxa de homicídios em 2006 foi de 54,5 e em 2007 foi de 53,5 e um ano depois de lançado o Pacto pela Vida⁶⁵ com uma queda de 6,9% na taxa, segundo dados oficiais; e Recife caindo de 72 para 68 homicídios por cem mil habitantes -, 67% dos recifenses acreditam que a violência vem aumentando muito e 11% aumentando pouco, num total de 78% da amostra. Os homicídios como *proxy* para a violência vem diminuindo pouco entre 2006 e 2009⁶⁶, na verdade vem oscilando nos últimos dez anos entre 50 e 60 homicídios por cem mil habitantes.

A percepção do eleitor recifense ultrapassa a variável homicídio, percebendo a violência como um fator bem mais amplo, em todas as variáveis da tabela 16 apontando para “aumentando muito” em média de 70%. Parte desse pessimismo em torno da

⁶⁵ Plano do governo de Pernambuco para o combate à violência no Estado que será analisado em separado no próximo capítulo.

⁶⁶ Em matéria publicada no dia 26 de junho de 2009, “Número de homicídios em queda no estado”. *Há seis meses cai número de assassinatos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. No período, houve investimento em áreas críticas.* In Jornal do Commercio, Caderno Cidades. 26.06.2009, Eduardo Machado coloca que os homicídios vem caindo consecutivamente em seis meses em Pernambuco. Os números de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) arrefeceram em 6,4% nesse período, com 128 mortes a menos entre dez.07/mai.08, com 2.326 mortes por agressão, e dez.08/mai.09, com 2.198 mortes por agressão (Machado, 2009a).

segurança pública e da violência tem como explicação a ineficácia das instituições coercitivas, sobretudo o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Tabela 16: opinião sobre a evolução da violência no Recife

	TOTAL	SEXO		IDADE			INSTRUÇÃO			RENDAS FAMILIAR		
		M	F	16-24 ANOS	25-44 ANOS	45 ANOS E+	ATÉ 4ª. SÉRIE FUND.	5ª. À 8ª. SÉRIE FUND.	ENSINO MÉDIO/ SUPERIOR	ATÉ 2 SM	2-5 SM	+ DE 5 SM
Diminuindo muito	1	2	1	1	1	1	2	2	0	1	1	1
Diminuindo pouco	9	12	7	11	9	10	11	7	10	9	7	15
Nem aumentando nem diminuindo	11	13	10	10	12	11	11	10	12	11	12	11
Aumentando pouco	11	11	10	13	10	10	13	10	10	11	12	9
Aumentando muito	67	62	72	65	68	67	63	70	68	68	67	64
Não sabe / Não respondeu	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1

Fonte: IPESPE (2008: p.21)

3.3.2 Variáveis institucionais e os homicídios no Nordeste

Continuando a análise da performance institucional, nesta subseção me deterei em aspectos quantitativos/qualitativos das instituições coercitivas⁶⁷ apontando para alguns questionamentos importantes e que vem sendo colocado como relevantes na redução da violência, mas que podem ter pouca ou nenhuma influência/relação com os homicídios:

- existe relação entre efetivo policial e homicídios na região Nordeste?
- existe relação entre crescimento da população carcerária e redução dos homicídios na região Nordeste?
- os grupos de extermínio são variáveis determinantes para os homicídios em Pernambuco?

⁶⁷ As instituições coercitivas: polícias, Ministério Público, Justiça e Sistema Carcerário/Penitenciário.

d. as denúncias abertas pelo Ministério Público de Pernambuco são suficientes para efetivar processos que levem a redução dos homicídios no estado?

Aqui as hipóteses a serem testadas são: O papel das instituições coercitivas (accountability) é fator determinante para o controle e queda da criminalidade violenta (proxy=homicídios) e se os grupos de extermínio tem relação direta com o crescimento dos homicídios (determinante ou interveniente).

3.3.2.1 Efetivo das Polícias e a relação com os homicídios no Nordeste

Há relação entre o crescimento ou decréscimo do efetivo policial e a prática de homicídios no Nordeste? Este é o principal questionamento que venho aqui responder. As tabelas abaixo demonstram o processo evolutivo das polícias civis e militares em cada unidade da federação na região Nordeste. O cálculo das taxas por cem mil habitantes revela o impacto do efetivo total das duas polícias em relação as populações desses estados.

Tabela 17: Efetivo Polícia Militar e taxas por 100 mil habitantes (2003-2006) – Estados Nordestinos

UF	2003	Taxas	2004	Taxas	2005	Taxas	2006	Taxas
Alagoas	8.047	275,8	7.533	255,6	7.222	239,5	7.384	242,0
Bahia	27.614	205,5	28.680	211,6	28.291	204,8	28.481	204,2
Ceará	12.636	162,9	12.817	163,0	*	*	12.630	153,7
Maranhão	7.148	121,7	6.461	108,7	*	*	6.593	106,6
Paraíba	8.253	234,6	*	*	*	*	9.170	253,1
Pernambuco	18.927	231,9	16.599	201,5	17.172	204,1	16.919	199,0
Piauí	5.768	197,3	*	*	*	*	6.048	199,2
R.G. Norte	10.000	346,2	8.222	281,3	*	*	7.926	260,4
Sergipe	5.067	270,3	4.941	259,6	4.938	250,9	6.204	310,1

Fonte: SENASP/MJ. * Período não informado. Cálculo das Taxas Nóbrega Jr. (2009)

Tabela 18: Efetivo Polícia Civil e taxas por 100 mil habitantes (2003-2006) – Estados Nordestinos

UF	2003	Taxas	2004	Taxas	2005	Taxas	2006	Taxas
Alagoas	2.247	77,0	2.212	75,0	2.161	71,7	2.129	69,8
Bahia	5.783	43,0	*	*	6.023	43,6	6.386	45,8
Ceará	1.971	25,4	2.310	29,4	*	*	2.172	26,4
Maranhão	1.487	25,3	1.442	24,3	*	*	1.515	24,5
Paraíba	1.191	33,8	*	*	*	*	2.542	70,2
Pernambuco	4.418	54,1	5.184	62,9	5.040	59,9	5.244	61,7
Piauí	1.198	41,0	*	*	*	*	1.365	45,0
R.G. Norte	2.424	83,9	1.329	45,5	1.417	47,2	1.394	45,8
Sergipe	1.124	60,0	*	*	1.234	62,7	1.379	68,9

Fonte: SENASP/MJ. * Período não informado. Cálculo das Taxas Nóbrega Jr. (2009)

A princípio parece não haver relação entre o efetivo das polícias e os homicídios na região Nordeste devido a oscilação numérica do efetivo. Percebe-se claramente que, independente do crescimento ou decréscimo do efetivo nesse período, as mortes por agressão continuam em ascendência (verificar evolução dos homicídios no capítulo 2).

Em Pernambuco, por exemplo, em 2003 eram 4.418 policiais civis. Naquele ano foram 4.517 pessoas assassinadas no estado. Em 2004 houve um acréscimo de 766 homens na polícia civil, que ficou com o efetivo de 5.184 policiais. Houve um decréscimo considerável nos números absolutos de mortes por agressão naquele ano, 4.174 mortes, com uma queda de aproximadamente 8%. Contudo, em 2005 houve mais um decréscimo no efetivo da polícia civil, que passou a ter 5.040 homens, com um robustecimento das mortes por agressão num crescimento de mais 155 mortes. Em 2006, o efetivo cresceu mais uma vez em mais ou menos 200 profissionais, computando 5.244 pessoas. Neste ano, mais um crescimento dos homicídios em mais 141 mortes. O efetivo da polícia civil não se mostrou determinante nas oscilações dos indicadores de morte por agressão que, independentemente de crescimento ou redução no efetivo, continuaram sendo praticadas com tendência crescente. As taxas por cem mil habitantes de policiais civis ficaram entre 54 e 63 policiais para cada grupo de cem mil na série histórica (2003 a 2006).

A polícia militar no mesmo período, em Pernambuco, mostrou redução em seu efetivo, que já é bem deficitário. Em 2003 eram 18.927 policiais militares e, em 2006, passou para 16.919, ou uma redução de 2.008 homens no efetivo das PMs. Pode-se especular que as mortes violentas crescem em Pernambuco devido ao déficit de policiais militares, estes que tem papel ostensivo, porém não se pode afirmar uma relação de causalidade. No que tange as taxas por cem mil, as polícias militares tem maior impacto, por questão do maior efetivo em relação às polícias civis. As taxas tiveram tendência de queda no período, em 2003 foi de 232 e em 2006 de 199 policiais militares por cada grupo de cem mil habitantes pernambucanos, ou seja, para cada grupo de cem mil pessoas há, em média, 200 policiais militares disponíveis para a segurança dessas pessoas. Já as mortes por agressão foram crescentes no mesmo período. Isto pode levar à relação entre decréscimo do efetivo das PMs em Pernambuco e o crescimento dos homicídios. Contudo, o caso da Bahia parece fragilizar esta inferência.

O estado da Bahia mostra uma relação inversa quanto ao efetivo de policiais civis e militares em relação aos indicadores de morte por agressão. Em 2003 o efetivo das polícias civis era de 5.783 profissionais e o da polícia militar de 27.614. No último ano do período, 2006, eram 6.386 policiais civis – ou um incremento de mais 603 profissionais – e a polícia militar saiu de um efetivo de 27.614 para 28.481 – 867 profissionais a mais – enquanto os homicídios saltaram de 2.164 em 2003 para 3.288 em 2006.

As taxas de policiais civis na Bahia são menores que as de Pernambuco. Para o ano de 2006 foram computados 45,8 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes baianos. Um déficit de policiais civis pode estar atrelado a uma baixa taxa de resolução de crimes. A polícia civil é ator político importante no trabalho de investigação dos delitos e um déficit em seu efetivo pode levar a crescimento nas taxas de homicídios.

As PMs na Bahia demonstram o maior efetivo em números absolutos para a região Nordeste, com 28.481 policiais militares no ano de 2006. Apesar disso, o número de PMs por grupos de cem mil habitantes não é o mais significativo da região. A média é de 205 policiais militares para cada grupo de cem mil habitantes baianos. Em comparação com Sergipe, que teve uma taxa de 310 policiais militares para cada grupo de cem mil habitantes sergipanos, há um déficit de mais ou menos cem policiais militares para a população nesses termos.

Alagoas é um estado que mostra redução em seu efetivo e crescimento vertiginoso dos números absolutos de mortes por agressão. Conforme o exposto no gráfico 3 (Capítulo 2), há um período de explosão significativa nos números de mortes por agressão com destaque para os dois últimos anos da série. Neste caso pode existir alguma relação entre a diminuição do efetivo – de policiais civis caiu de 2.247 em 2003 para 2.129 em 2006, e a polícia militar teve um decréscimo de 663 profissionais entre 2003 e 2006 –, mas que não pode ser dimensionada, pois não é perceptível uma relação de causa entre mais efetivo e menos homicídios. No caso de Alagoas, os números mostram que a queda do efetivo pode ser um ponto negativo no combate à violência.

As taxas por cem mil habitantes das polícias civis e militares em Alagoas para o ano de 2006 foi de 70 e 242, respectivamente. Tais taxas demonstram com mais rigor o impacto do efetivo na população. Dessa forma, verifica-se que o efetivo da polícia civil, que apresentou decréscimo nos anos da série estudada, é o maior da região. Isso reforça a hipótese na qual o efetivo das polícias não tem relação com os homicídios.

O Maranhão é um estado pobre e com um efetivo de policiais em declínio quantitativo. Seus números absolutos de mortes por agressão vem crescendo desde 2001 de forma contínua. Não obstante, existem problemas nesse estado, e também no Piauí, devido a sub-enumeração de dados, que são deficitariamente catalogados (Cano e Ribeiro, 2007)⁶⁸.

Entre 2003 e 2006 houve um crescimento na ordem de 21,5% nos números absolutos, que saltaram de 792 mortes em 2003 para 963 mortes em 2006 (DATASUS/SIM). No entanto, não tem como inferir que há uma forte associação entre a variável *efetivo* e a variável (dependente) de *homicídios*. Indicadores socioeconômicos melhoraram nos estados nordestinos (NÓBREGA JÚNIOR, 2009a). Contudo, a melhoria da condição econômica gera mais oportunidades de consumo, inclusive de drogas, e crimes ligados ao patrimônio que podem, também, gerar mais oportunidades de práticas delituosas contra a vida, sobretudo quando existem instrumentos coercitivos frágeis. Um déficit do efetivo pode influenciar negativamente no trabalho das instituições coercitivas.

O Maranhão apresenta a menor taxa da região Nordeste quanto ao efetivo da polícia civil, com 24,5 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes em 2006, se repetindo no efetivo das PMs. Existem 106,6 policiais militares para cada cem mil habitantes, dados de 2006. De qualquer forma, apesar de ser o menor indicador, e existir problemas de sub-notificação de dados de homicídios, as taxas de homicídio nesse estado é uma das menores do país. Mais uma vez reforçando a hipótese na qual o efetivo policial, apesar de importante, não é variável determinante em relação ao crescimento ou decréscimo das taxas de homicídios.

⁶⁸ “Em algumas regiões do país uma proporção razoável das mortes não é comunicada oficialmente e fica fora dos registros. Esse problema costuma ser maior nas regiões menos desenvolvidas, com destaque para o estados de Piauí e Maranhão” (Cano e Ribeiro, 2007: p.55).

Na Paraíba, como na Bahia, houve um incremento em seu efetivo policial. Tanto nas polícias civis como nas polícias militares. Em 2003 o efetivo da PC era de 1.191 profissionais, já em 2006 esse número saltou para 2.542, mais que dobrando o efetivo. A PM também teve impacto considerável, com o efetivo saltando de 8.253 profissionais em 2003, para 9.170 em 2006, ou um aumento de quase mil policiais. Não obstante, houve um crescimento considerável de seus números absolutos de homicídios, o que se refletiu nas taxas de homicídios. Em 2003 ocorreram 615 assassinatos no estado e, em 2006, foram 824, que levou a um incremento de 34% nos números absolutos (DATASUS/SIM). Houve um robustecimento nas taxas de policiais civis na ordem de um pouco mais de 100%. Em 2003 a taxa era de 33,8 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes, com os dados omitidos em 2004 e 2005, em 2006 a taxa saltou para 70,2 policiais, a maior entre os estados nordestinos. Na PM o impacto foi menos expressivo que nas PCs, contudo as taxas saltaram de 234,6 policiais militares por cem mil para 253,1, o segundo maior efetivo por taxa do Nordeste. Não obstante, os homicídios cresceram substancialmente. Ou seja, o crescimento do efetivo não teve relação e/ou associação com a violência homicida na Paraíba. Se houve alguma relação, esta foi negativa ou inversa.

O Piauí foi outro estado que demonstrou crescimento de seu efetivo policial sem impactar na redução da violência homicida. Entre 2003 e 2006 houve um incremento de mais 167 agentes policiais civis e mais 280 policiais militares em seu efetivo policial. Ou um aumento de aproximadamente 10% em policiais civis e 5% de policiais militares. Contudo, os homicídios continuaram crescendo no mesmo período. Em 2003 foram catalogados 298 assassinatos no estado, e em 2006 foram 418, um aumento percentual de 40% nos números absolutos (DATASUS/SIM). Como levantei para o caso do Maranhão, o mesmo pode ser colocado para o Piauí. Melhorias econômicas e sociais (estrutura socioeconômica) podem ter relação inversa com os homicídios, ou seja, contribuir para o crescimento das mortes por agressão. Isto em conjunto com um aparato coercitivo frágil, pode ser corroborado. No entanto, no Piauí existiu crescimento do efetivo das polícias sem reflexo na redução dos homicídios que continuaram na ascendente. O Piauí apresenta uma taxa de 45 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes, dados de 2006. Quase o dobro da taxa do Maranhão. O efetivo da PM

apresentou, para o mesmo ano de 2006, 199 policiais para cada cem mil habitantes. Apesar de maior impacto que o estado do Maranhão, quase cem homens a mais por cem mil habitantes, as taxas de homicídio nesse estado foram crescentes (NÓBREGA JÚNIOR, 2009a).

O Rio Grande do Norte foi o estado com maior impacto negativo no efetivo de suas polícias. Entre 2003 e 2006 o quantitativo das polícias civis foi reduzido em mais de mil profissionais. O que revela bem isto foi o impacto visto nas taxas de policiais por cem mil habitantes. Em 2003 a taxa de policiais civis foi de 83,9 agentes para cada cem mil potiguares. Em 2006 essa taxa caiu para 47,2, uma queda robusta.

A polícia militar do Rio Grande do Norte teve um decréscimo em seu efetivo em mais de dois mil policiais. Mas, em relação às mortes por agressão, o incremento nos números absolutos foi pequeno. Em 2003 foram 405 mortes por agressão e em 2006 foram 455 assassinatos, com as taxas de homicídios oscilando entre 15 por cem mil em 2006 e 11,8 em 2004. Um incremento de 50 mortes ou menos de 10% nos números absolutos (DATASUS/SIM). Isso contribui para o argumento no qual o efetivo policial não é condição suficiente, apesar de necessária, para o controle da violência.

Sergipe, como Bahia, Paraíba e Piauí, demonstrou crescimento do seu efetivo policial e uma relação inversa desse crescimento com as mortes por agressão. Em 2003 o efetivo da polícia civil era de 1.124 profissionais e em 2006 saltou para 1.379. Para a polícia militar, em 2003 o quantitativo era de 5.067 e em 2006 foi para 6.204, mais de mil policiais de incremento. No que tange as taxas de PCs e PMs, em 2006 a PC teve uma taxa de 70 homens para cada cem mil e a PM 310 por cem mil habitantes, o maior efetivo por taxa do Nordeste. Apesar de estarem entre os melhores indicadores de efetivo por cem mil habitantes, as taxas de homicídios neste estado são altas e com tendência ao crescimento: 2003, 25; 2004, 23,9; 2005, 24,7; 2006, 29,2 (DATASUS/SIM).

Mais uma vez há uma fraca relação entre crescimento do efetivo policial com os homicídios. Estes apresentam oscilação em um patamar alto independente do incremento no efetivo policial. Em 2003 foram 469 pessoas assassinadas no estado, em

2006 o número foi de 584, ou um crescimento percentual de 24% nos números absolutos (DATASUS/SIM).

O maior déficit de pessoal da polícia civil *per capita* está na região Nordeste. São 2.139 habitantes para cada policial (2006). O que pode ser um problema, pois existem menos policiais civis – que tem a responsabilidade de investigar os casos de assassinatos, bem como fazer a instrução do inquérito e enviar para o Ministério Público – por cidadão nordestino que em qualquer outra região do país. E, também, pode enviesar os dados, pois mesmo com o acréscimo de seu efetivo por estado nordestino, ainda há um déficit *per capita* considerável quando comparado em nível de Brasil (Cf. tabela 19).

Tabela 19: Número de Habitantes por Profissional – Polícia Civil e Polícia Militar – 2003/2006

Regiões	Polícia Civil				Polícia Militar			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Norte	1.367	1.150	647	1.181	422	303	301	289
Nordeste	2.244	2.265	1.903	2.139	477	514	472	509
Centro-Oeste	1.003	1.002	972	972	306	445	281	332
Sudeste	1.320	1.715	1.434	1.329	448	447	455	480
Sul	2.068	1.915	2.013	1.974	566	510	512	515
Brasil	1.550	1.705	1.406	1.504	452	455	430	453

Fonte: SENASP/MJ

Há uma baixa relação, ou nenhuma relação, ou relação inversa em alguns casos, entre efetivo policial e os homicídios para a região Nordeste. Os estados apresentam comportamento parecido nas mortes por agressão, mas os seus efetivos policiais demonstram diferenças consideráveis.

Concluo afirmando que é importante a diminuição do déficit policial nos estados da região, sobretudo da Polícia Civil, mas não é condição suficiente para a redução das mortes por agressão. Contratar mais policiais sem a devida preparação dos mesmos e sem melhorar a estrutura de trabalho (salários e condições de trabalho) em nada adianta o crescimento do efetivo.

3.3.2.2 Aprisionamento e os homicídios no Nordeste

Echeverry e Partow (1998) desenvolveram um estudo tendo como fim explicar a baixa resposta do sistema policial e judicial ante as altas taxas de violência em Colômbia. De acordo com esses autores, dada a natureza descentralizada das tomadas de decisões por parte das autoridades policiais e judiciais, a resposta das autoridades ante um choque que aumente a taxa de criminalidade dependerá da percepção que tais autoridades tenham da origem do choque. Na Colômbia, o surgimento e consolidação do narcotráfico, fundamentalmente da cocaína, elevou consideravelmente as taxas de homicídios, pelo que as autoridades de polícia e o poder de justiça não responderam com maior provisão de justiça por que consideravam o fenômeno como não originário de sua jurisdição, enquanto que o mundo todo considerava como sendo um fenômeno internacional.

Do ponto de vista empírico, o trabalho de Echeverry e Partow (1998) se concentra em explicar as diferenças inter-regionais em provisão de justiça tendo como medida a relação entre homicídios e as detenções por homicídios. Utilizaram o modelo de “ilhas” elaborado por Lucas (1976) segundo o qual agentes separados geograficamente podem responder assimetricamente ante choques observados. No caso dos autores em destaque, as respostas das autoridades em cima desse critério, maior punição como reflexo da maior taxa de *arrestos* (detenções), não obteve resposta negativa nas taxas de homicídios, ou seja, não houve relação causal (Sanchez TORRES, 2006: PP. 33-34).

Seguindo mais ou menos essa linha de raciocínio de Echeverry e Partow (1998) tenho a tarefa de relacionar ou associar as elevadas taxas de homicídios na região Nordeste, em seus estados separadamente, com os indicadores de encarceramento de uma forma geral. Apesar de um dado agregado, pois estou trabalhando com todos os aprisionamentos, é importante averiguar tal relação.

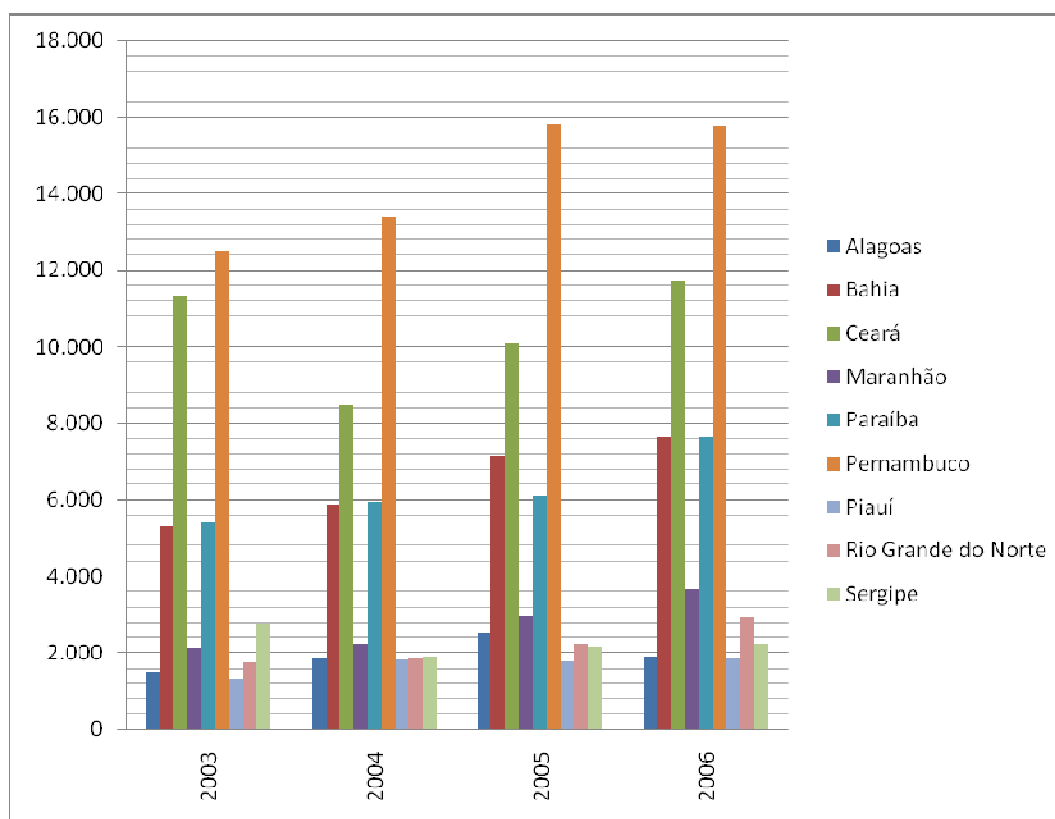
Hoje no Brasil a população prisional é de 422.590. São 157.202 pessoas presas no regime fechado, 58.688 no regime semi-aberto, 19.147 em regime aberto. 127.562 pessoas presas provisoriamente e 3.760 por medida de segurança, que equivale a

366.576 pessoas nos estabelecimentos penitenciários. Existem mais 56.014 sob controle das polícias (Depen/Infopen, 2008). A tendência é de crescimento.

O estado que vem tendo uma relação positiva entre taxa de encarceramento crescente e a redução dos homicídios é São Paulo⁶⁹ (Khan, 2008 e Kahn e Zanetic, 2009). Mas será que isto pode ser visto como uma variável determinante para o Brasil?

Avaliando o quantitativo de aprisionamento entre 2003 e 2006 para a região Nordeste como variável independente, qual a relação desta variável e os homicídios (variável dependente)?

Gráfico 23. Sistema Penitenciário – Estados Nordestinos – 2003 a 2006

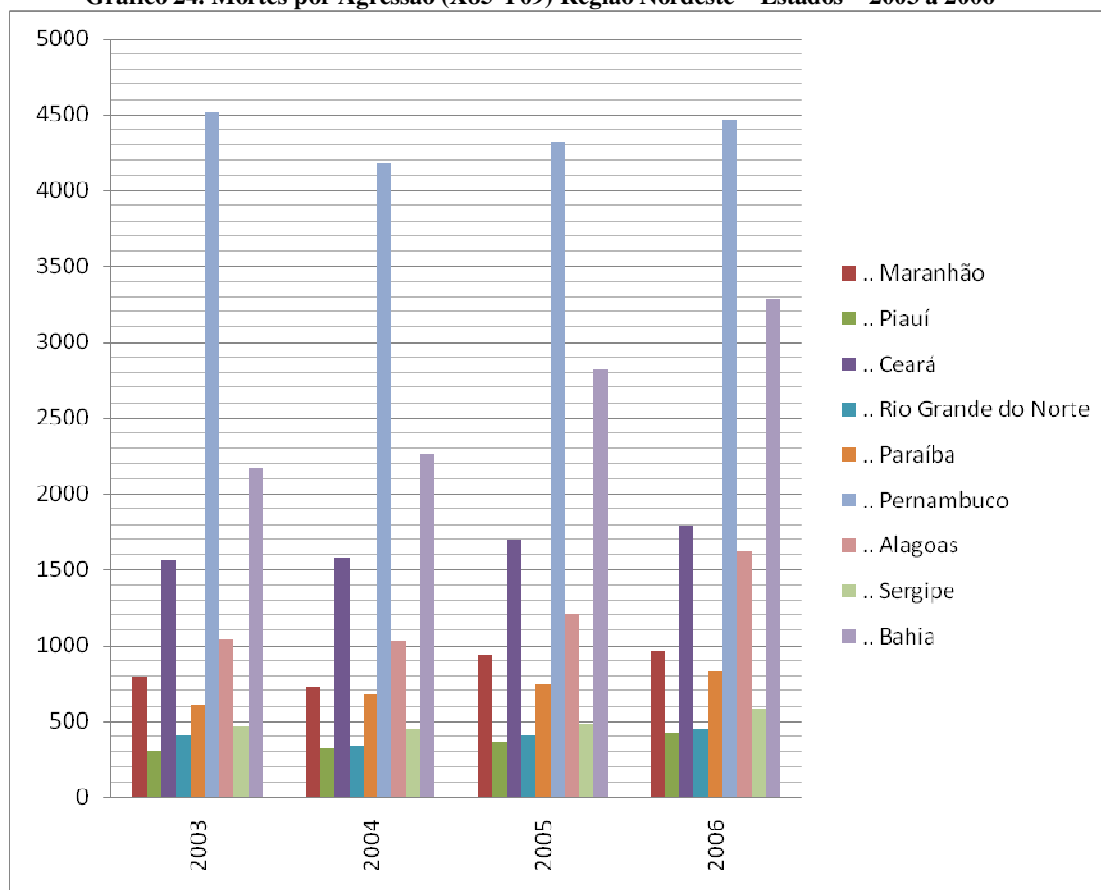


Fonte: Sistema Nacional de Informação Penitenciária (2008).

⁶⁹ Avaliado em capítulo posterior.

Observando os dados do Sistema Nacional de Informação Penitenciária (2008) em relação aos dados do SIM/MS de mortes por agressão, algumas inferências importantes podem ser tiradas (gráficos 23 e 24).

Gráfico 24. Mortes por Agressão (X85-Y09) Região Nordeste – Estados – 2003 a 2006



Fonte: SIM/MS.

Em Alagoas houve crescimento contínuo dos aprisionamentos entre 2003 e 2005 com uma queda em 2006, ou seja, a tendência é de crescimento. Mas, os homicídios foram crescentes em toda a série histórica, com exceção de 2004. O impacto percentual nas mortes por agressão em números absolutos foi na ordem de 55%. Já o impacto percentual nos aprisionamentos foi de 26%. Para o estado de Alagoas os aprisionamentos, para este período, não vem mostrando relevância.

Na Bahia a relação entre as variáveis são positivas, ou seja, uma cresce e a outra também. Quanto mais se prende mais homicídios vem sendo cometido neste estado, o

que mostra relação inversa de causalidade. Os homicídios foram contabilizados em 2.164 mortes em 2003 e chegou a 3288 mortes em 2006, um aumento de mais 1.124 mortes em um período curto. Já as prisões seguiram um caminho positivo de encarceramento saindo de 5.537 prisões em 2003 para 7.639 em 2006. Mais de 2.000 apreensões. Houve um incremento percentual de 52% nos números absolutos de homicídios e de 38% nos encarceramentos.

Com exceção de 2004, todos os anos da série mostram crescimento dos aprisionamentos no estado do Ceará. Lá os homicídios também vêm apresentando incremento positivo o que parece muito com o caso da Bahia. Mostrando relação inversa das variáveis, quanto mais se prende, mais homicídios ocorrem.

Com exceção de 2004, todos os anos da série apresentam crescimento nos números de homicídios no estado do Maranhão. Lá todos os anos da série mostram crescimento dos aprisionamentos. Mais uma vez apresentando relação inversa, ou seja, quanto mais se prende, maior o quantitativo de mortes por agressão.

A Paraíba segue o mesmo caminho das respostas da Bahia. Em todos os anos da série há crescimento do quantitativo de pessoas aprisionadas sem refletir em queda nos homicídios.

Em Pernambuco houve crescimento dos aprisionamentos em quase todos os anos, com exceção de 2006. Já os homicídios ocorreram positivamente, com exceção do ano de 2004. Também em Pernambuco não existe relação entre as variáveis. Em 2004 houve mais aprisionamento que em 2003 com menos homicídios. Em 2006 houve menos aprisionamento que em 2005 com crescimento dos homicídios. Os dois casos não são suficientes para uma relação positiva dos aprisionamentos e negativa dos homicídios. Parece que não há ligação entre crescimento dos aprisionamentos e a diminuição das mortes por agressão neste estado.

No Piauí, à exceção de 2005, todos os anos demonstraram crescimento dos aprisionamentos. Os homicídios são crescentes em todos os anos da série. Demonstrando que não há relação entre as variáveis, ou há relação inversa.

No Rio Grande do Norte há crescimento dos aprisionamentos para todos os anos. Os homicídios, com exceção de 2004, são crescentes. Ou seja, aumentam-se os aprisionamentos sem reflexo na redução dos homicídios.

Em Sergipe a situação é praticamente a mesma, com uma coincidência. No ano de 2004 houve menos aprisionamento que o ano anterior e menos homicídios para o mesmo ano. O estado vem mostrando mais aprisionamento e mais homicídios.

Todos os estados da região Nordeste vem apresentando sinal positivo em seus indicadores de homicídios. Há na literatura (Nóbrega Júnior, Zaverucha e Rocha, 2009) alguns autores que defendem a teoria que quanto mais pessoas presas menos violência, esta vista como homicídios (Khan, 2008 e Kahn e Zanetic, 2009). Para a região Nordeste, como foi visto aqui, essa teoria parece não ter sustentação, apesar da necessidade de um modelo de série temporal maior e que os números de aprisionamentos são agregados, não tendo os presos por homicídios, o que poderia mudar o quadro dessa análise.

3.3.2.3 As denúncias no Ministério Público de Pernambuco e os homicídios

Sabemos que há uma responsabilidade muito grande da polícia em manter a segurança e a ordem públicas. Contudo, não é função apenas dela este papel. Os outros órgãos dos poderes coercitivos tem grande impacto como interferência na violência e na segurança dos indivíduos. O Ministério Público é uma instituição fundamental na condução da tarefa de arrefecer a violência na nossa sociedade.

Neste espaço vou tentar medir a influência do MPPE nos homicídios do estado. É fundamental analisar o fluxo das denúncias ligadas aos homicídios para tentar responder a seguinte questão: *o quantitativo mensal de homicídios registrados são efetivamente investigados e denunciados? Qual a importância disto? Tentar verificar o impacto do MPPE e da polícia investigativa na condução das mortes por agressão no estado, acompanhando mensalmente.*

Tabela 20: fluxo das denúncias de homicídios (qualificado, simples e tentado) no Ministério Público de Pernambuco – 2007

meses	hom_tot	hom_qua	hom_sim	hom_tent	denúncias	% denúncias
jan	460	13	0	5	18	3.9
fev	409	11	2	4	17	4.2
mar	426	10	1	4	15	3.5
abri	390	18	3	5	26	6.7
mai	377	17	2	3	22	5.8
jun	361	15	1	8	24	6.6
jul	348	17	1	11	29	8.3
ago	374	20	0	8	28	7.5
set	325	12	1	3	16	4.9
out	372	11	1	6	18	4.8
nov	349	10	1	7	18	5.2
dez	401	11	0	4	15	3.7
total	4592	165	13	68	246	5.4

Fontes: Infopol/SDS-PE/Ministério Público de Pernambuco

Observando a tabela acima analiso o fluxo no sistema de denúncias no Ministério Público de Pernambuco, para o ano de 2007. A média percentual das denúncias de homicídios é de 5,4% do total de mortes por agressão no estado de Pernambuco em 2007. A tabela também expõe o percentual mensal daquele período. Verifica-se o pico no mês de agosto, onde foram registrados 374 mortes por agressão das quais 28 foram denunciadas no MPPE, ou 7,5% do total de mortes do período assinalado.

Com tais indicadores, é fácil sustentar a afirmação na qual a baixa denúncia dos homicídios dolosos no MPPE é reflexo do frágil funcionamento do aparato investigativo. Como vimos na tabela 20, poucas denúncias se transformam em processo transitado e julgado.

Pouco dos homicídios registrados são investigados e denunciados em Pernambuco, a média de 5,4% anual comprova isto, ou seja, 94,6% dos homicídios do estado não são sequer denunciados ao MPPE.

Percebe-se que a atuação das instituições coercitivas se apresenta como fator determinante na redução da violência, sobretudo dos homicídios. Os dados apontam para uma associação forte entre baixa eficácia dessas instituições e a violência homicida. Os gastos sociais apresentaram forte relação bem como a produção

econômica, contudo, percebe-se que a deficiência do aparato coercitivo estatal apresenta maior impacto que aquelas variáveis analisadas.

3.4 A relação dos Grupos de Extermínio com os homicídios em Pernambuco

A ausência do estado como monopólio legítimo da violência pode ser colocada como a causa fundamental para o surgimento de *atores políticos* que ocupam essa lacuna. Nas comunidades mais pobres do Recife é comum a presença de grupos que fazem às vezes do estado na segurança. A chamada “turma do apito” ou milicianos que, para garantir uma pseudo-segurança à população, promovem uma série de ilegalidades incluindo aí o extermínio de pessoas “indesejáveis” aquela comunidade ou devedoras de empresários, comerciantes e traficantes de drogas. Os grupos de extermínio em Pernambuco surgem dentro desse contexto.

Na verdade o extermínio não é a atividade fim dos grupos criminosos, mas sim uma atividade que faz parte do grupo. O crime organizado endógeno – aquele que nasce de dentro do estado (Oliveira, 2007) -, tem características assimétricas, pois há participação de agentes estatais – em sua maioria policiais – mas não necessariamente nasce de dentro do estado, podendo ser uma atividade que surge fora (organização criminosa exógena), mas que precisa da participação de agentes do estado como facilitadores das tarefas do grupo criminoso.

Neste espaço exponho a atividade de grupo de extermínio que tais organizações criminosas executa, com o propósito de avaliar a seguinte questão: *grupos de extermínio são determinantes para o robustecimento ou decréscimo dos homicídios em Pernambuco?*

As organizações criminosas em Pernambuco tem se caracterizado por várias atividades em sua conjuntura. Tais atividades criminosas incluem o tráfico de drogas, facilitação ao tráfico, extorsão, assaltos, roubos de carga, arrombamentos a estabelecimentos comerciais e homicídios. Há uma teia organizada de pessoas responsáveis por várias funções dentro do esquema. No caso dos grupos de extermínio desbaratados no estado de Pernambuco nos últimos anos, a maioria dos agentes do

estado envolvidos foi formada por policiais, sem a presença de delegados e magistrados, mostrando médio grau de organização⁷⁰. No entanto, não é freqüente a presença de políticos e ex-políticos nessas organizações criminosas, pelo menos naquelas desbaratadas pela polícia.

Segundo informações do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa de Pernambuco (DHPP-PE), dos homicídios registrados por este Departamento apenas 7,16% deles estão ligados aos grupos de extermínio⁷¹. 32% estariam ligados ao tráfico de drogas, 28,2% ligados à vingança, 20,5% a relações interpessoais, 7,9% a crimes passionais, e apenas 4,14% com envolvimento em brigas (cf. gráfico 25).

Não obstante, segundo informações de um delegado do DHPP, o controle estatístico da variável *grupos de extermínio* é difícil, pois está baseado no instante da ocorrência do homicídio, onde a história do delito não está completamente desenhada, havendo, dessa forma, uma possibilidade de erro considerável. Por exemplo: uma pessoa é assassinada em determinada comunidade e as investigações preliminares dão conta de que a motivação está ligada ao tráfico de drogas (guerra entre gangs, dívida de drogas, etc.). Este caso vai figurar com a motivação primeira, ou seja, tráfico de drogas foi o motivo do homicídio. No entanto, nada obsta que a vítima tenha sido assassinada por atividade típica de grupo de extermínio, que não é a única atividade da organização criminosa, mas uma de suas atividades. A execução poderá ter sido efetuada por um grupo de extermínio ligado ao tráfico ou a milícias locais que foram contatadas pelos criminosos para efetuar o assassinato.

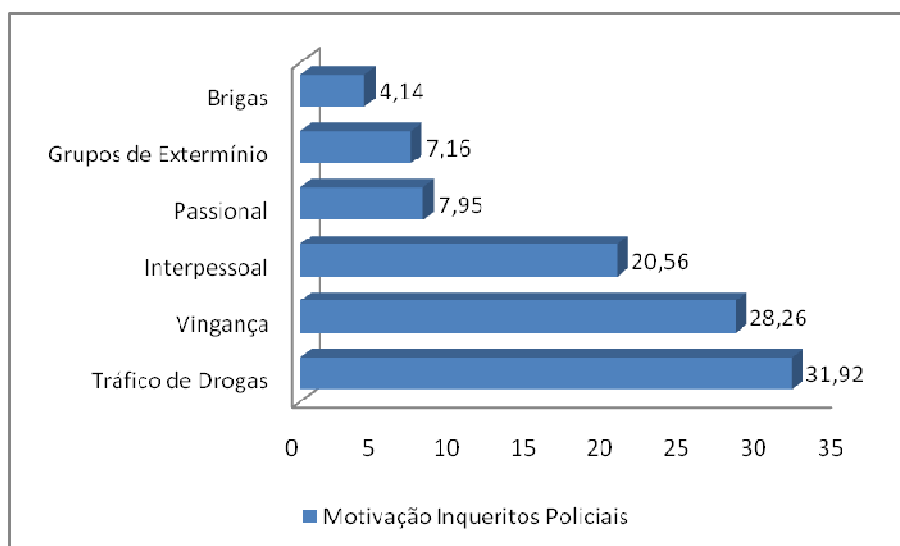
Grupos criminosos, como os milicianos ou traficantes, se ligam a grupos de extermínio para facilitação de suas atividades. Grupos criminosos que tem entre suas práticas o extermínio de pessoas indesejáveis a comunidade ou ao esquema criminoso pode ser *contratado* por outros grupos criminosos em outras regiões do estado com fins meramente “mercadológico/logístico”⁷².

⁷⁰ Considero um nível alto de organização criminosa quando em tais grupos organizados encontra-se a presença de atores políticos do Legislativo e do Judiciário de alta representatividade, como magistrados (juízes, desembargadores etc.) e representantes eleitos (vereadores, deputados estaduais, senadores, prefeitos etc.).

⁷¹ Ou seja, acusam autoria de grupos de extermínio nos inquéritos policiais.

⁷² *Terceirização do crime*.

Gráfico 25. Percentual de Inquéritos Policiais remetidos *versus* Motivação do Homicídio
Outubro de 2008 a maio de 2009



Fonte: DHPP-PE (2009)

No dia 18 de março de 2009 a Polícia Federal desmantelou uma quadrilha acusada de integrar uma milícia urbana em Olinda. A quadrilha vinha praticando assassinatos, extorquindo dinheiro de comerciantes e traficando drogas. A *Operação Êxodo 7* da PF prendeu um ex-vereador do município e no grupo ainda foram encontrados policiais militares e agentes da polícia civil da delegacia de Olinda.

A quadrilha era composta por um político, PMs, policiais civis, vigilantes, presidiários, traficantes e assaltantes. Formada há mais de dez anos, atuava em Olinda e Paulista, região metropolitana do Recife. O líder do grupo era o ex-vereador, que também era PM reformado. A quadrilha foi responsável por 16 homicídios em dois anos.

Em Olinda a taxa de homicídio foi de 68 por cem mil habitantes para o ano de 2007, o que praticamente se manteve para o ano de 2008. Isto corresponde a uma média de 350 mortes por agressão desde 2000. Em dois anos o grupo apontado foi responsável por 16 homicídios o que aponta para oito em cada ano. Num universo de 350 mortes este grupo criminoso foi responsabilizado por 2,3% do total. Contudo, não é tão simples de inferir, pois não sabemos quantos grupos criminosos praticam extermínio na cidade

de Olinda, podem existir grupos que a própria polícia desconhece, o que dificulta medir o grau de impacto dessa variável sobre os homicídios.

O delegado do DHPP assim procedeu comentário:

“O contexto de morte por atividade típica de grupo de extermínio não é tão grande quanto se pretende propagar, sendo o grande câncer da questão o narcotráfico, atualmente o crack e o mesclado, que inclusive vem aumentando as estatísticas dos latrocínios (mistos de CVLI e CVP⁷³). Acredito que para diminuirmos essa margem de erro (das estatísticas apontadas acima) era de bom alvitre se puxar o aspecto motivacional na conclusão do procedimento, no entanto, pecaríamos por não abrangermos todos os casos, embora a elucidação (dos casos registrados) esteja alta” (entrevista concedida por e-mail em 13 de março de 2009).

3.4.1 Operações policiais x Grupos de extermínio e homicídios em Pernambuco

Nos dois últimos anos foram 30 operações policiais de desbaratamento de grupos de extermínio em Pernambuco. Várias pessoas foram presas, outras respondem a processo, muitos agentes do estado envolvidos, com destaque para policiais. Contudo, não se verifica uma redução satisfatória dos homicídios nesses dois anos. Em 2007 foram 4.592 óbitos desse tipo contra 4.525 para o ano de 2008, segundo dados da SDS-PE.

Aqui vou procurar destacar algumas dessas operações investigando o quantitativo de assassinatos os quais os grupos desbaratados por tais operações são acusados. Dessa forma, terei como avaliar – aquém de um método mais adequado -, o real impacto dessas mortes em torno do quantitativo geral para o estado de Pernambuco.

⁷³ Crimes Violentos Letais Intencionais e Crimes Violentos contra o Patrimônio.

Operação Aveloz

Em abril de 2007 foi executada, sob a coordenação da Polícia Federal, a Operação Aveloz. Foram presas quase trinta pessoas dentre elas vários policiais civis e militares. As investigações da PF indicavam que a quadrilha teria executado aproximadamente 1.000 pessoas nos últimos cinco anos. O grupo atuava na região de Caruaru. Cobravam valores que variavam entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00 pelas “encomendas” dos assassinatos. As vítimas eram rivais de empresários, agiotas e comerciantes (Lopes, 2007).

Pelo que averigui com os dados de homicídios do estado de Pernambuco, mil mortes parece ser um exagero, pois, depois de desarticulado o grupo, assassinatos continuaram sendo cometidos, comprovados pelos dados de 2008. O grupo atuava na região de Caruaru, e neste município a média de assassinatos entre 2003 e 2006 foi de 159 mortes (DATASUS/SIM). Se o grupo fora responsável por uma média anual de 200 mortes deveria existir um impacto mais robusto no quantitativo geral dessas mortes no município.

Thundercats

Os Thundercats são uma quadrilha de criminosos que executam várias atividades criminosas. Roubos de cargas, homicídios e extorsão são os crimes mais comuns cometidos pela quadrilha. Em 2007, essa quadrilha foi “desarticulada” numa operação que teve a participação de quarenta policiais civis e três delegados. Foram presas 11 pessoas em flagrante, uma delas era sargento da Aeronáutica. Esse grupo fora acusado de 30 homicídios na região metropolitana do Recife nos últimos cinco anos.

Em relação a quadrilha presa em Caruaru houve bem menos homicídios de autoria dos Thundercats. No que tange aos homicídios, esse grupo criminoso parece não ter grande relação, pois o universo de mortes para o Recife é na ordem de 900 a 1.000 assassinatos por ano.

Operação Drenagem

Em abril de 2008 policiais civis e militares desbarataram um grupo de extermínio com atuação na zona da mata sul de Pernambuco. Foram presas mais de trinta pessoas que foram acusadas de cometerem vários homicídios nos municípios de Ribeirão,

Escada, Gameleira, Rio Formoso, Água Preta, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão e Recife.

Não se tem informação sobre o quantitativo de mortes este grupo estaria responsável, sendo difícil inferir alguma relação. Sabe-se, contudo, que os municípios assinalados vem tendo impacto positivo nas taxas de homicídios no estado. Alguns deles, como Ribeirão e Escada, vem sendo constantemente utilizado como ponto de recepção e venda de drogas (vide capítulo 2).

Operação Anjo da Guarda

Os “Anjos da Guarda” podem ser apontados como o grupo criminoso onde sua principal tarefa é de exterminar pessoas a mando de políticos, empresários e agiotas. Agiam na cidade de Timbaúba, Zona da Mata pernambucana, entre fins da década de oitenta e o ano de 2003, quando foram desmantelados pela polícia.

Segundo a delegada responsável pelo caso, dos 133 homicídios registrados na cidade de Timbaúba entre 1989 e 1999, 88 tinham autoria desconhecida e indícios de terem sido praticados por grupos de extermínio. As vítimas eram jovens pobres que tinham praticados pequenos delitos e o fato comum de terem sido executadas com vários tiros.

O grupo de extermínio ditava as regras da cidade, impunham toque de recolher, ameaçava de morte as testemunhas de seus crimes, extorquiam de comerciantes, fazia segurança de eventos na cidade e o seu chefe, Abdoral Gonçalves de Queiroz, tinha uma sinecura na prefeitura (Schimdt, 2003). O que vem demonstrar forte relação de atores estatais/políticos nos desmandos do grupo.

Segundo informações da polícia, depois da prisão do líder dos “Anjos da Guarda” houve diminuição dos homicídios na cidade de Timbaúba. Contudo, os dados não mostram essa redução. Em 2003 foram 17 assassinatos, em 2004 cresceu para 31, em 2005 caiu para 27 e em 2006 para 23 (SIM/DATASUS). Ou seja, homicídios continuam sendo praticados independente da captura do grupo, ou então, outros atores estão formando novos grupos de extermínio ou assumindo o local daqueles que foram presos. A prática de extermínio é aceita naquela região.

Operação Guararapes

Grupo de extermínio responsável por mais de cem homicídios ao longo de oito anos de ação em Jaboatão dos Guararapes, tinha a participação de policiais civis, policiais militares e bombeiros em seu quadro. Mais de quarenta pessoas foram presas pela operação capitaneada pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Apesar do desbaratamento da quadrilha, que contou com a ação de mais de quatrocentos agentes do estado na tarefa, Jaboatão dos Guararapes continua sendo o município com um dos piores indicadores da região metropolitana com uma média de 520 mortes por ano e uma taxa de mais de 82 homicídios por cem mil habitantes, nos últimos cinco anos.

Sabe-se que grupos com as mesmas características continuam praticando assassinatos nessa cidade. *Até que ponto grupos de extermínio tem uma relação direta com o quantitativo geral dos homicídios em Jaboatão?* Assassinatos são praticados por diversas razões (Cano e Ribeiro, 2007), até onde se sabe a variável *grupos de extermínio* não vem tendo relação direta com as mortes por agressão em Jaboatão dos Guararapes.

Operação Canaã

Mais uma operação que deslocou um quantitativo razoável de agentes estatais, 380 policiais civis e militares de Pernambuco, foi responsável pela prisão de mais de trinta pessoas acusadas de formarem uma organização criminosa que praticava tráfico de drogas e extermínio de pessoas.

Das pessoas presas, o que é lugar comum, quatro eram policiais (três militares e um civil). Segundo informações do Grupo de Operações Especiais (GOE), que comandou a operação, os policiais teriam a função de repassar informações confidenciais do trabalho da polícia ao grupo criminoso.

Um dos policiais envolvidos é o soldado da PM Eduardo Moraes. Este chefiava há oito anos - a operação Canaã ocorreu em novembro de 2007 - um grupo de extermínio que estava ligado a uma organização criminosa maior que praticava, além disso, tráfico de drogas e segurança privada ilegal (entenda milícias). O grupo chefiado por Eduardo aterroriza as comunidades de Cavaleiro e outros pontos de Jaboatão dos Guararapes, na região metropolitana do Recife.

Houve um grande esforço do estado em desarticular esta quadrilha. A investigação deu origem a uma série de mandados de prisão – inclusive uma advogada procurada pela justiça responsável por roubo de cargas -, que foram realizados pelo pessoal do DHPP. A tarefa de investigação teve início em junho de 2007 e contou com a participação de 17 delegacias que compõem a Gerência de Polícia Especializada, incluindo aí, também, o GOE (Grupo de Operações Especiais).

Operação Xeque-Mate

No dia 23 de abril de 2009 quase trezentos policiais, entre civis e militares, deram cumprimento a 19 mandatos de prisão e 26 de busca e apreensão para desarticular uma quadrilha envolvida em tráfico de drogas, homicídios e assaltos em saídas de banco. A quadrilha tinha como foco assaltar pessoas que saíam das agências bancárias com grandes quantias em dinheiro. Mais uma vez, a principal função do grupo criminoso não era extermínio de pessoas.

O grupo criminoso impunha terror em Nova Descoberta e Alto do Pascoal, bairros periféricos e conhecidos por seus altos indicadores de criminalidade, localizados na zona norte do Recife. Mais uma vez houve a participação de agentes estatais na cúpula da quadrilha. Um ex-policial militar e dois outros policiais militares eram os chefes do bando (Jornal do Commercio, 2009e).

Não se tem ideia de quantas pessoas este grupo criminoso executou, nem há quanto tempo agia.

Operação Athena

Operação efetivada pela SDS resultou na prisão de policiais acusados de envolvimento em grupos de extermínio. A Operação Athena deteve vinte pessoas das quais quatro delas eram agentes do estado – confirmando, mais uma vez a tese da inevitabilidade da participação de agentes estatais em grupos criminosos organizados -, um sargento do Corpo de Bombeiros, dois PMs e um comissário de polícia. Essa operação ocorreu em menos de duas semanas da Operação Xeque-Mate.

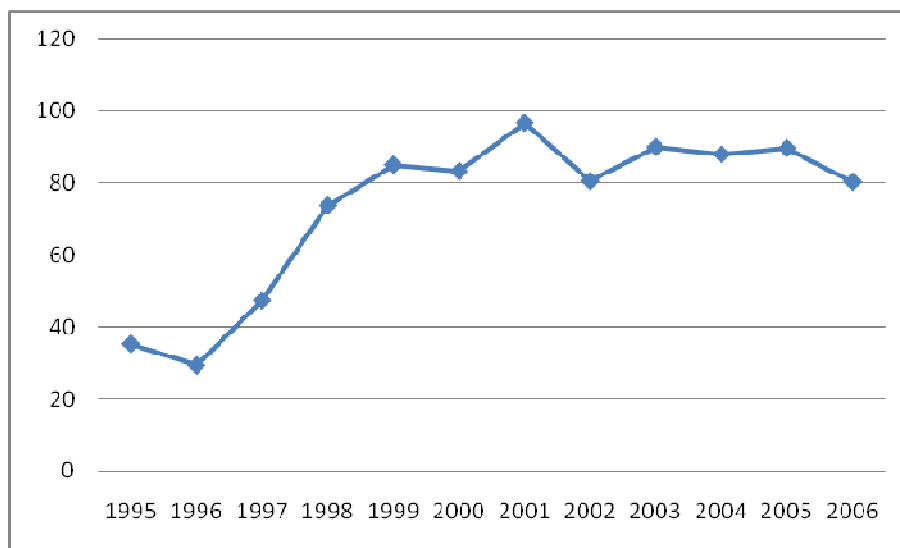
Na operação foram utilizados 270 policiais que tinham como missão impetrar 22 mandatos de prisão e três buscas e apreensão no Recife, Moreno, Pombos, Carpina,

Vitória de Santo Antão e Igarassu, áreas onde o grupo criminoso atuava. A Operação foi resultado de uma investigação de cinco meses por parte do DHPP.

O diretor de Operações da Polícia Civil afirmou que as quadrilhas foram acusadas de atuação em grupos de extermínio, tráfico de drogas, roubo, porte e comércio ilegal de armas, formação de quadrilha, corrupção de menores e pedofilia (Jornal do Commercio, 2009f). Mais uma vez, demonstrando que a atividade fim não é o extermínio.

Percebe-se que o município de Jaboatão dos Guararapes vem sofrendo com a ação desses grupos organizados criminosos, que são grupos mais sofisticados de criminosos, onde o extermínio é uma de suas tarefas. Na verdade, o foco de suas operações está nos roubos de cargas, extorsão de comerciantes, milícias e tráfico de drogas. Vejamos, então, a evolução dos homicídios em Jaboatão dos Guararapes em um período histórico de mais de dez anos, ressaltando que tais grupos foram responsabilizados por períodos longos de ação, como o exemplo daquele envolvido com os crimes em Canaã e em Cavaleiro⁷⁴.

Gráfico 26. Taxas de homicídios Jaboatão dos Guararapes – 1995-2006



Fonte: SIM/MS.

⁷⁴ Bairros de Jaboatão dos Guararapes.

Fica difícil inferir a relação entre grupos de extermínio e os homicídios. Sabe-se que tais grupos são responsáveis por chacinas e por homicídios, mas qual a real relação da variável? No caso do grupo de extermínio que fora desarticulado pela Operação Canaã, em oito anos este grupo foi acusado de um pouco mais de cem mortes, o que equivale a 12 mortes por ano.

Vejam os gráficos acima expostos. A evolução dos homicídios ou mortes por agressão no município sofreu um incremento de 1996 a 2004 de 250% nos números absolutos. A média dos últimos quatro anos da série foi de 547 mortes anuais. Sabe-se que as operações foram intensificadas a partir de 2007, o que não vem demonstrando resultado satisfatório, pois os homicídios continuam sendo praticados. As taxas são ainda muito altas: 2004 com 87,9, 2005 com 89,6, 2006 com 80,3 e 2007 com 82,2 (SIM/MS/SDS-PE).

Os grupos de extermínio tem relação direta com as mortes por agressão, pois é a prática de tais grupos, contudo aparece como variável interveniente, pois não são determinantes para a redução dos homicídios em Pernambuco, de acordo com os números de acusações de assassinatos os quais tais grupos são acusados.

3.5 População jovem *versus* homicídios em Pernambuco e São Paulo e na Região Nordeste

Os jovens entre 15 e 29 anos de idade em Pernambuco são responsáveis por quase 70% dos homicídios do estado. Por exemplo, se acontecem 1.000 homicídios em Recife, quase 700 são de jovens dessa faixa etária, onde os jovens do sexo masculino padecem em 92% dos casos. Sabe-se que os jovens são os mais vitimados nos homicídios e são alvo constante dos grupos de extermínio e do acerto de contas. Dessa forma, o objetivo dessa seção é averiguar se há níveis significantes de associação entre a variável demográfica *população jovem* com os homicídios em Pernambuco.

Mello e Schneider (2009) chegaram a conclusão que há um notável co-movimento entre os homicídios e a proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade, o grupo etário mais propenso a cometer crimes. Apontaram que no período entre 1991 e 2000, a Região Metropolitana de São Paulo ganhou 216.000 jovens entre 15 e 24 anos de idade

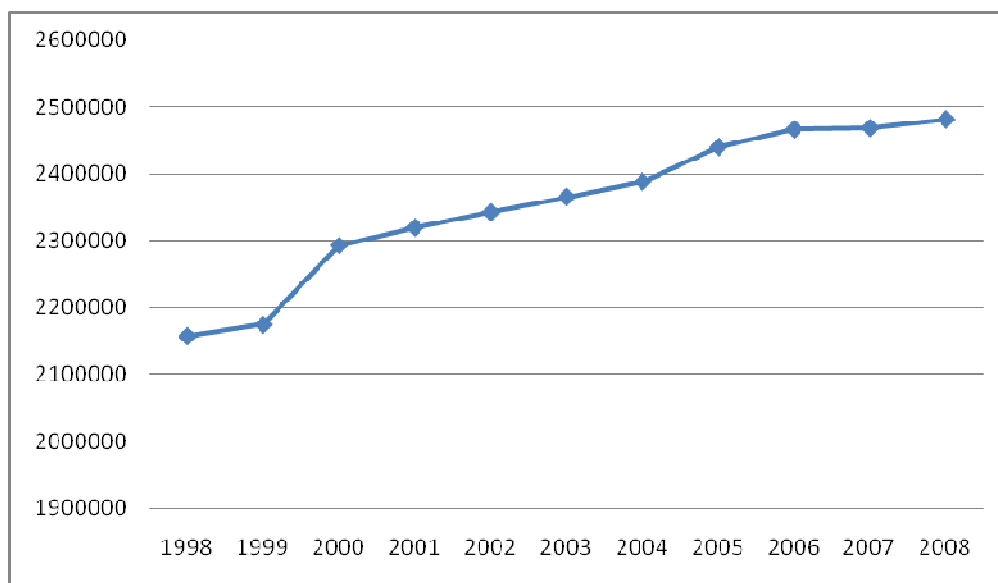
– naquele período os homicídios sofreram um incremento na ordem de 63% - um acréscimo de 15% com um crescimento populacional de 11,6% como um todo.

Revelaram a variável crescimento populacional de jovens como ponto determinante para o incremento nas taxas de homicídios para o estado de São Paulo, mais relevante que as políticas públicas em segurança. Os dados dos autores sugerem que um aumento da proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade causa um impacto nos homicídios na ordem de 5% (Mello e Schneider, 2009).

Para esses autores o controle da variável *população juvenil* se faz de extrema importância para o controle dos homicídios.

Mas, qual a relação causal entre a variável juvenil e os homicídios no Nordeste? Existe relação entre o crescimento populacional e os homicídios de jovens no estado de Pernambuco?

Gráfico 27. População Faixa Etária 15 a 29 anos – Pernambuco – 1998 / 2008

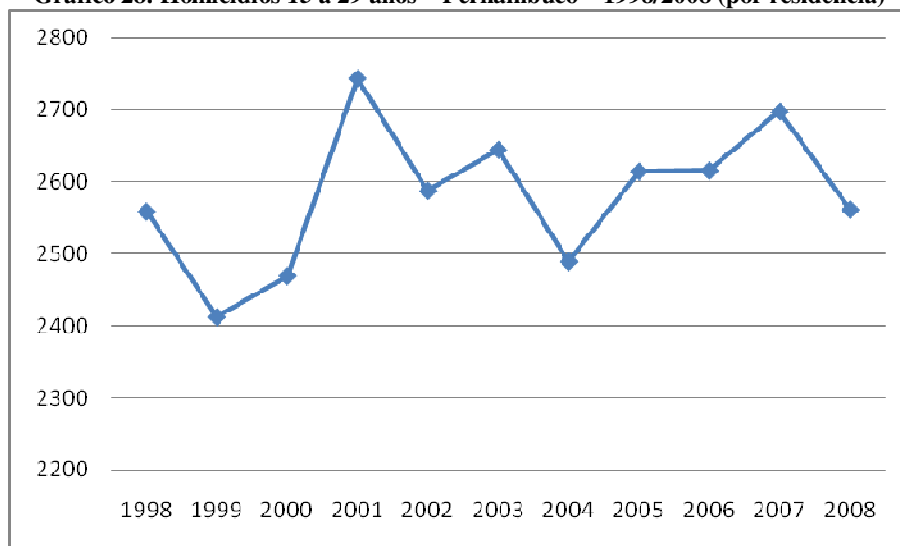


Fonte: IBGE

O gráfico acima aponta para um crescimento constante dessa população desde, pelo menos, 1998 no estado de Pernambuco. Naquele ano a população estimada pelo IBGE foi de 2.157.584 jovens dessa faixa etária. Onze anos depois o incremento percentual foi de 15% de aumento da população de 15 a 29 anos do sexo masculino.

Em termos de homicídios o impacto foi de 2,2 % na série temporal de 1998 a 2005, segundo dados do SIM (Sistema de Informação de Mortalidade) do Ministério da Saúde. A média de mortes dessa faixa etária foi de 2.581 de 1998 a 2008, conforme visualiza-se no gráfico abaixo.

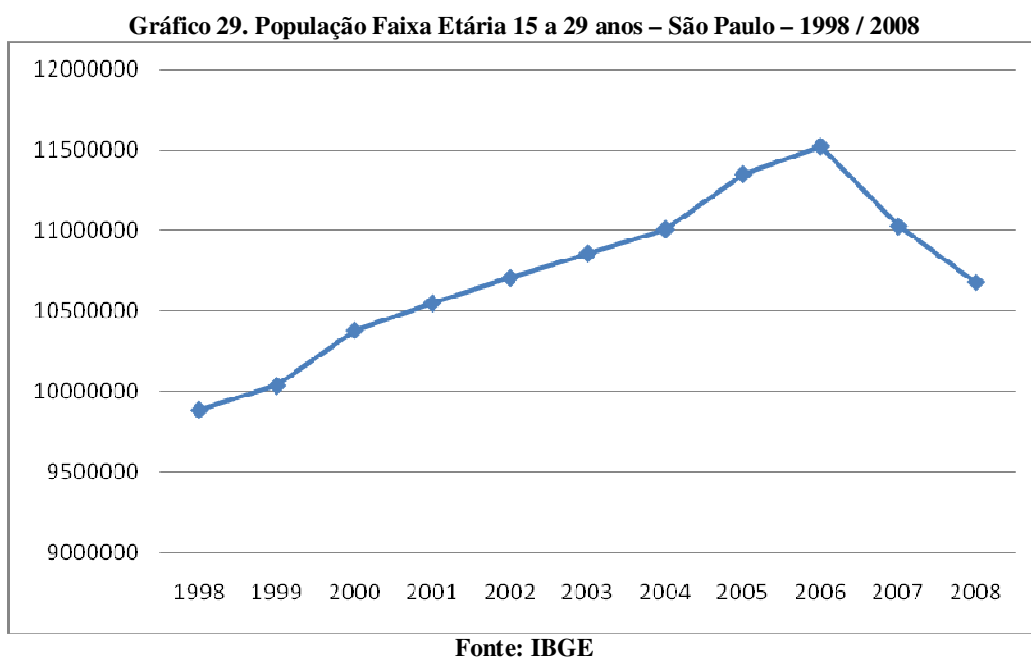
Gráfico 28. Homicídios 15 a 29 anos – Pernambuco – 1998/2008 (por residência)



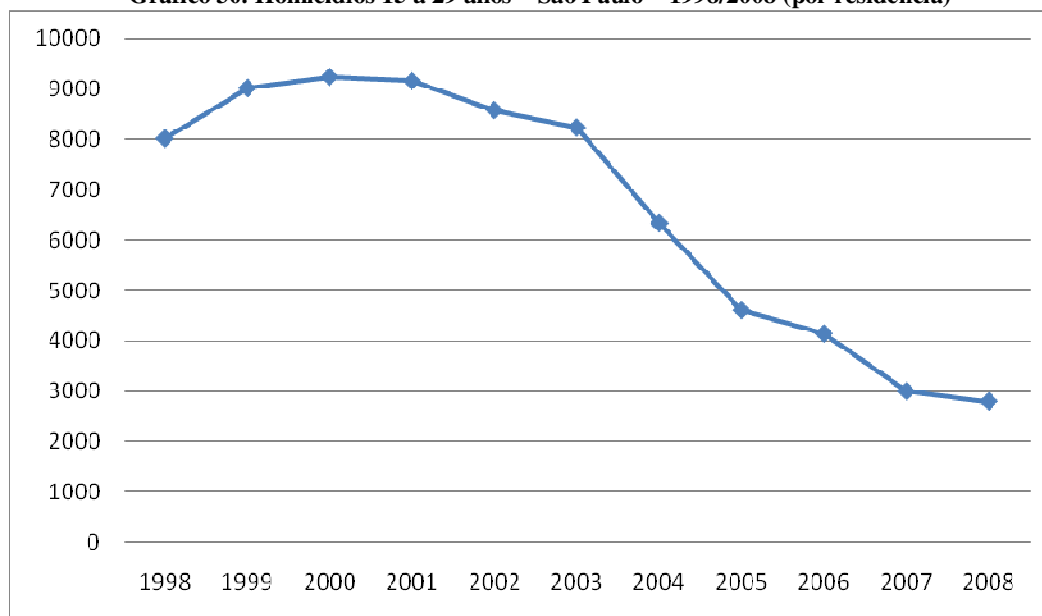
Fonte: SIM/MS/SUS

Percebe-se uma oscilação com picos e decréscimos num patamar elevado de mortes. Sugiro que o contínuo crescimento populacional desse grupo etário de risco é fator importante de associação com os homicídios de jovens. O controle dessa variável se mostra relevante, seguindo o que foi apontado de forma bem mais sofisticada por Mello e Schneider (2009).

Para confrontar e fortalecer meu argumento destaco o caso paulistano.

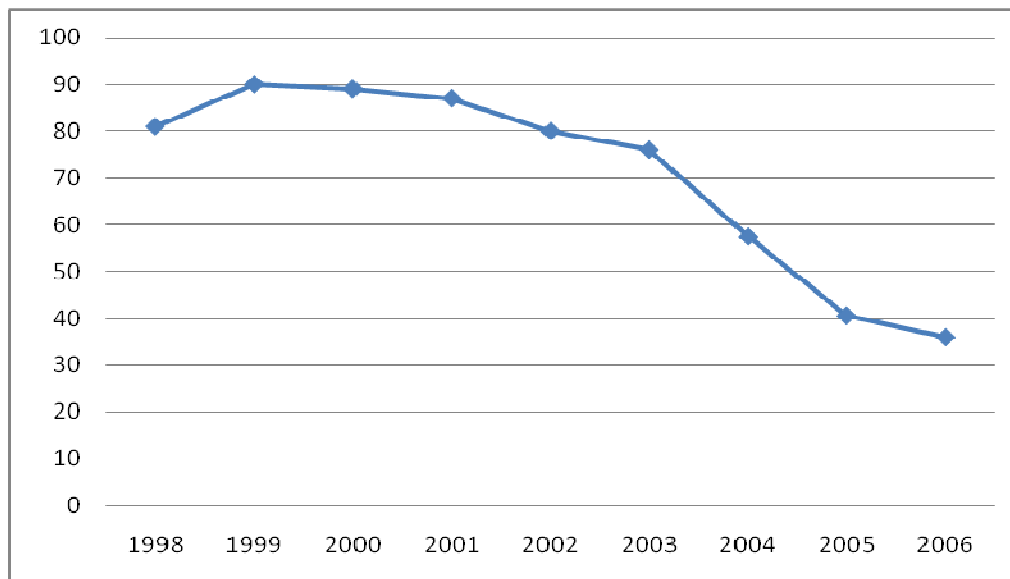


Percebe-se um declínio da população juvenil a partir do ano de 2006 no grupo etário de 15 a 29 anos de idade. O crescimento populacional é contínuo até aquele ano. Contudo, a inflexão negativa nos números de homicídios se reporta ao ano de 2000 (cf. gráfico 30). Mostrando que os homicídios vêm decaindo mesmo antes do declínio populacional do grupo em análise. Não obstante, acompanhando a curva da queda populacional juvenil com os homicídios juvenis, percebe-se que a curva é mais acentuada a partir de 2003 nos homicídios e que se acentuam no período pós-2006.

Gráfico 30. Homicídios 15 a 29 anos – São Paulo – 1998/2008 (por residência)

Fonte: SIM/MS/SUS

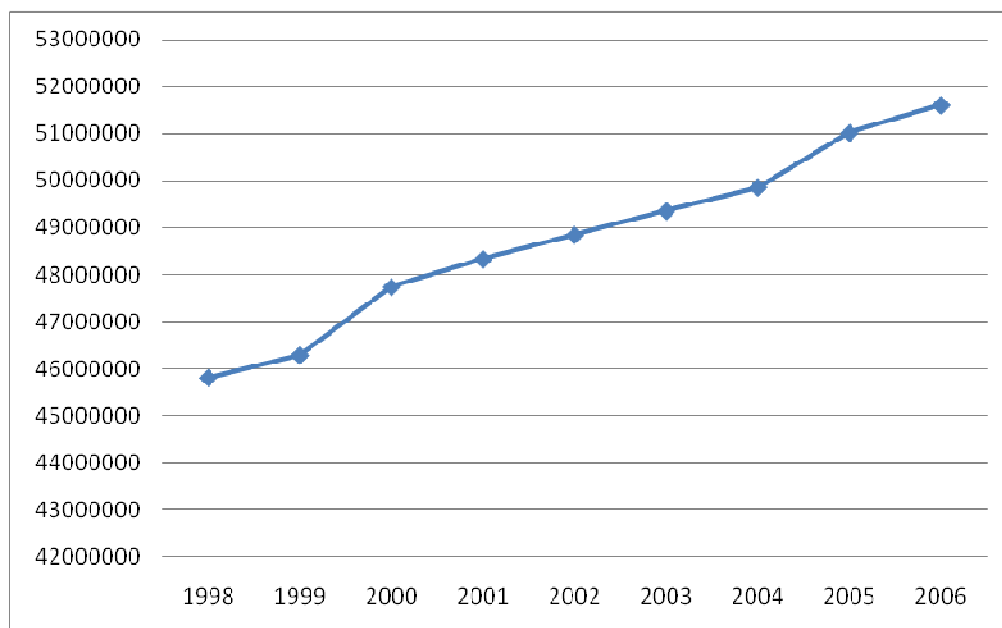
No que tange as taxas da população jovem (15 a 29 anos) é visível a relação entre queda da população e menos homicídios. Em 1999 a taxa por cem mil desse grupo foi de 90, em 2006 foi de 36, uma queda de 40% na taxa de jovens. Verificar, também, que há uma inclinação negativa mais acentuada a partir de 2003.

Gráfico 31. Taxas de homicídios da População de 15 a 29 anos – São Paulo – 1998/2006

Fonte: SIM/MS.

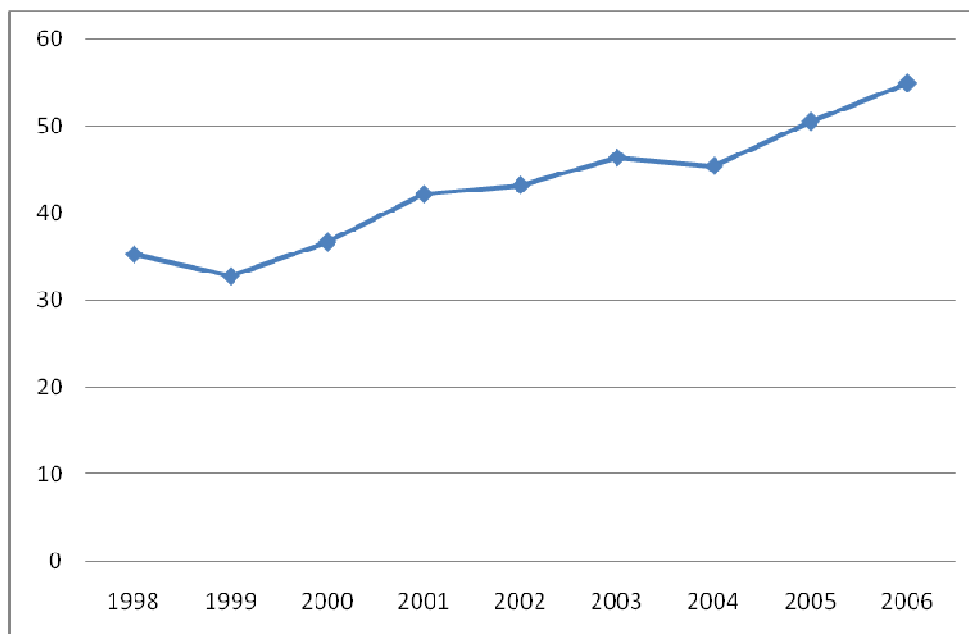
Conclui-se que o controle populacional (jovens) pode ser fator importante no comportamento dos homicídios no Brasil, o que vem a reforçar a tese de Mello e Schneider (2007 e 2009).

Observando o comportamento dessa variável demográfica na Região Nordeste, temos que a população jovem (15 a 29 anos) nessa região é crescente e vem tendo uma relação interessante com os homicídios, pois as taxas desse grupo juvenil são também crescentes nos anos da série histórica (1998-2006).

Gráfico 32. População Jovem 15 a 29 anos – Região Nordeste – 1998-2006

Fonte: SIM/MS.

A população de 15 a 29 anos de idade no Nordeste em 1998 era de aproximadamente 13 milhões de jovens. No final da série histórica era de aproximadamente 15 milhões. Um incremento de mais de dois milhões de jovens nessa faixa etária. As taxas de homicídio por cem mil habitantes também sofreram considerável incremento, sofrendo acréscimo contínuo, a exceção de 1999, de 1998 a 2006. Em 1998 a taxa era de 35,3 hpcmh entre os jovens de 15 a 29 anos de idade. Em 2006 era mais de 54 hpcmh nessa faixa etária (cf. gráfico 33).

Gráfico 33. Taxas de Homicídios Juvenis – 15 a 29 anos – Região Nordeste – 1998-2006

Fonte: SIM/MS.

Observando os dois gráficos expostos acima (32 e 33) é visível uma relação considerável entre o crescimento da população jovem e os homicídios na região Nordeste.

CAPÍTULO 4 - Os Programas nacionais e internacionais de segurança pública

Como destacado no capítulo anterior, muitas são as variáveis que importam para a dinâmica de crescimento ou decréscimo dos homicídios, tudo vai depender do contexto da análise, do período analisado, dos impactos sócio-culturais e da perspectiva econômica. Contudo, alguns autores apontam para as políticas públicas em segurança como o principal fator de redução das violências, sobretudo os homicídios, em um curto período (Cerqueira *et ali*, 2007; Saporì, 2008; Soares, 2008; Goertzel e Khan, 2008; Khan e Zanetic, 2009; Ferreira *et ali*, 2009; e Zaverucha, 2004). Aqui será avaliado o impacto de tais políticas em alguns contextos, nacional e internacional. Tendo como objetivo central averiguar a hipótese na qual *bons governos, salvam vidas! Ou seja, políticas públicas de segurança eficazes reduzem a criminalidade violenta independente de contextos sócio-culturais, da desorganização social e de aspectos estruturais*.

Inicialmente, serão abordadas as políticas públicas em Colômbia com destaque para Bogotá e Medellín, cidades que conseguiram reduzir satisfatoriamente seus indicadores de homicídio em um relativo espaço de tempo. Em outra seção será trabalhada a análise sobre o Programa Tolerância Zero tendo como destaque a cidade de Nova Iorque. Na terceira seção deste capítulo serão abordadas as possíveis causas para a redução dos homicídios em São Paulo, que vem se apresentando como um *out lier* a nível nacional, sendo responsável pela redução das taxas do Brasil nos últimos cinco anos. Por fim, na última seção deste capítulo será analisada a política pública de segurança do Governo Eduardo Campos, tendo como destaque averiguar o impacto do plano de segurança de seu governo, o *Pacto pela Vida*, focando o seu papel para a redução dos homicídios em Pernambuco.

4.1 Las Cuentas de la Violência: o caso colombiano

A Colômbia vem se apresentando como um exemplo importante de ser analisado entre os países da América Latina. Levando-se em consideração apenas duas cidades, Bogotá e Medellín, ali foram aplicadas uma série de políticas públicas – preventivas e

repressivas – apontadas como o fator decisivo para a redução de suas altas taxas de homicídio desde, pelo menos, finais da década de noventa. Contudo, a Colômbia permanece como um dos países mais violentos do mundo, fator explicado pela ausência de políticas de Estado a nível de todas as cidades colombianas.

Tabela 21: Taxas de homicídio na América Latina – 2002

País	2002
El Salvador	41
Colômbia	40
Honduras	41
Brasil	20*
México	18
Venezuela	33
Peru	5
Panamá	11
Equador	15
Argentina	5
Costa Rica	6
Uruguai	4
Paraguai	4
Chile	3

Fonte: Acero Velásquez (2006). * Dado para este período segundo o SIM/MS foi de 28,5 hpcmh

Gaviria (2007 apud Sánchez Torres) aponta para a importância da política de segurança cidadã em Bogotá como fator importante para a redução da violência. Baseado em Acero Velásquez (2006) ela afirma que as políticas de Estado implementadas em Bogotá foram fundamentais para o sucesso do controle da violência e, sobretudo, de suas altas taxas de homicídio. Sem revelar dados ou alguma sustentação empírica para tal tese defendida em seu artigo, Gaviria (2007 apud Sánchez Torres) fala de mudança cultural, ou melhor, de uma introdução de uma “cultura cidadã” como elemento fundamental para a mudança de comportamento social e a respeito das relações com as instituições responsáveis pelo monopólio da força naquela cidade. A participação do prefeito na condução das políticas foi outro fator colocado como determinante.

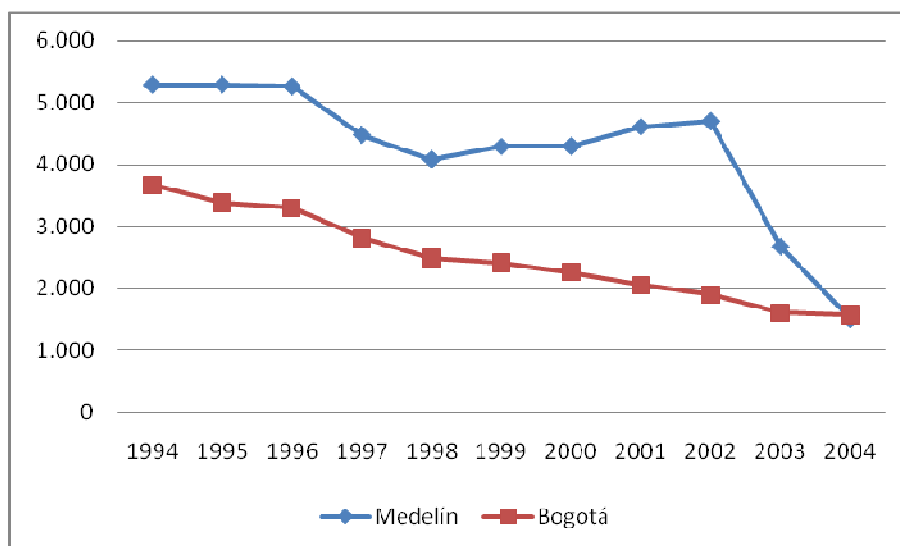
Seriam estas variáveis determinantes para a redução dos altos índices de assassinatos em Bogotá? Houve uma real mudança cultural que levou a mudança de comportamento social e institucional? Alguns autores descartam veementemente

explicações baseadas em reformas estruturais da economia e de inserção social ou de viés cultural (Sánchez Torres, 2007).

4.1.1 Quais as principais variáveis explicativas para a redução dos homicídios em Colômbia?

Sánchez Torres (2007) foi responsável por uma coletânea de artigos que resultou em um livro intitulado *Las Cuentas de la Violencia*, aí um grupo de estudiosos, a maioria de formação econômica, abordaram o impacto de variáveis diversas de causalidade em relação à violência na Colômbia com farto uso de ferramentas quantitativas. Desmistificaram uma série de teses antropológicas/sociológicas que defendem mudanças culturais ou estruturais (econômicas e sociais) como causas determinantes para a redução da violência, inclusive os homicídios.

Quais fatores tem incidido para a redução dos homicídios na região Andina? Sánchez Torres (2007) aponta para vários fatores, mas destaca alguns que demonstram maior relação causal: a recuperação do aparato de justiça, pois incrementou as taxas de detenções/aprisionamento em cerca de 45% em 2005. Houve melhor funcionamento de instituições de fiscalização e controle da violência e da segurança pública. Outro ponto foi o cerco aos grupos paramilitares (milícias urbanas) e restrição de ação aos grupos guerrilheiros, como as Farc (Sánchez Torres, 2007: 19-20). Isso refletiu na redução dos homicídios em cidades como Bogotá e Medellín que tiveram redução expressiva (gráfico 34).

Gráfico 34. Homicídios absolutos Bogotá e Medellín, 1994-2004

Fonte: Soares (2008: 164)

Divergindo de Posada (2006 apud Sánchez Torres, 2007) e Gaviria (2007 apud idem, 2007), Sánchez Torres (2007) discorda veementemente de uma possível “cultura da morte” ou o rótulo de que a Colômbia é um “país assassino”. Argumenta o autor:

Es improbable que el “ethos asesino” de los habitantes de la región andina se haya reducido a una cuarta parte del prevaleciente en 1991. Tampoco tiene sustento empírico que la desigualdad, la pobreza y la exclusión como “condiciones objetivas” se hayan reducido en tan gran magnitud como para provocar semejante reducción en la violencia homicida en esta zona (2007: 20).

A generalização abordada por Posada é refutada quando Sánchez destaca o crescimento da violência em outras regiões colombianas mostrando quanto há de ligação entre debilidade institucional e recrudescimento da atividade do tráfico de drogas e de grupos armados a margem da lei:

Muchas otras ciudades del Valle – por ejemplo: Buenaventura, Cartago, Palmira, Tuluá – experimentaron drásticos incrementos en la violencia homicida, duplicando en algunos casos los niveles de finales de la década pasada. Buenaventura

ha sido el escenario de actividad de grupos al margen de la ley que disputan un corredor estratégico para el tráfico de drogas en su condición de puerto marítimo mientras que el Norte del Valle sufrió la intensificación de la guerra entre los carteles de la cocaína de esta región (Sánchez Torres, 2007: 21).

Os argumentos de Sánchez (2007) caminham no sentido de desmistificar teses estruturalistas e marxistas baseadas em discursos que ligam a pobreza e a desigualdade, bem como a cultura de violência ou *ethos* assassino, como causas para a violência, sobretudo os homicídios. Defende a tese na qual a debilidade institucional somada ao incremento de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e o plantio de coca, bem como a participação de grupos a margem da lei (Farc, ELN e milicianos) são variáveis relacionadas ao crescimento ou redução dos homicídios.

4.1.1.1 Os determinantes dos homicídios na Colômbia

Os dados de homicídios em Colômbia apontam para momentos de baixa e de pico desde meados do século XX. Em 25 anos, reportando a meados da década de setenta, a taxa colombiana de homicídios era de 15 homicídios por cem mil habitantes. Durante os anos oitenta, período do ápice dos cartéis de droga naquele país, a taxa de homicídios aumentou bruscamente até alcançar um nível de cerca de 80 mortes desse tipo por cem mil. Essa tendência vem se revertendo desde meados da década de noventa. Medellín e Cali alcançaram picos de 380 e 160 homicídios por cem mil habitantes na década de oitenta, respectivamente. Apesar dos dados apontarem características destacadamente oscilantes de um período para o outro, boa parte da literatura questiona o *ethos* do colombiano para ser violento (Sánchez e Méndez, 2007: 25).

A literatura contemporânea na Colômbia aponta para uma maior sofisticação dos seus autores, sobretudo pela utilização de métodos quantitativos sofisticados em suas análises. Gaitán (1995) utilizou métodos estatísticos e de regressão e verificou que algumas hipóteses de estudos sobre a violência que tinham como mote relacionar a violência homicida com a desigualdade e a pobreza e o caráter colombiano violento, não se sustentavam ao teste empírico dos dados. O trabalho de Gaitán (1995) revela-se como

um grande avanço nos estudos sobre as causas da violência em Colômbia, onde incluiu mensurações em sete grandes cidades e municípios procurando avaliar o real impacto das variáveis apontadas na literatura como causa para a violência.

4.1.1.2 A literatura colombiana sobre as causas da violência homicida

Nos estudos perpetrados pela Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987) apontaram para a relação causal entre violência e desnível social e econômico, desigualdade e pobreza do povo colombiano de forma determinante. Esse diagnóstico foi sustentado com escassa sustentação empírica e aponta que a redução da violência estaria atrelada a um problema urbano que tem origem em causas objetivas perversas que levariam os indivíduos ao crime e a violência desmedida.

Sarmiento (1999) fez um estudo de caráter quantitativo que teve como intuito avaliar as causas dos homicídios utilizando para isso dados de ordem municipal para os períodos de 1985-1988 e 1990-1996. As variáveis independentes utilizadas no estudo foram o índice de qualidade de vida, o coeficiente de Gini, a média de escolaridade da força de trabalho e a taxa de participação eleitoral. A variável dependente foram às taxas de homicídios.

Depois de dividir a amostra entre municípios com violência crescente e com violência decrescente, o estudo aponta que esta variável está associada negativamente com o nível de educação e de participação política, e positivamente com o nível de riqueza, principalmente com a desigualdade medida através do coeficiente de Gini. De acordo com Sarmiento (1999) *ha sido el factor más importante en los años noventa para incrementarla*.

O referido autor conclui que ao observar a evolução das cifras dos municípios da violência crescente se encontra a importância da desigualdade como causa da violência. Outras variáveis como a concentração de riquezas e a débil presença do estado tendem a reproduzir a violência, segundo este autor. O trabalho de Sarmiento (1999) não introduz variáveis tais como a presença de narcotráfico, medidas de ineficácia do aparato de

justiça e ações dos atores armados na dinâmica das taxas de homicídios, o que pode limitar consideravelmente suas conclusões.

Bourguignon (2000), dentro da teoria das causas objetivas, propõe que a pobreza e a desigualdade são causa e consequência da violência, o que imerge as economias latino-americanas em um círculo vicioso donde os fenômenos se auto-reproduzem. O autor parte do modelo de Becker (1968), pelo que incorpora variáveis de detecção do crime, honestidade, pobreza, perda social e o efeito que a criminalidade exerce sobre a economia. O autor inclui dentro do modelo a detecção do crime que depende da quantidade de dinheiro destinado a prevenção e a luta contra o crime, como também a variável honestidade.

Para medir a perda social, Bourguignon (2000) utiliza uma variável que depende do custo em que incorre o sistema de justiça criminal, uma variável que mede os efeitos externos da criminalidade como a insegurança do cidadão e os efeitos sobre a economia. O autor afirma que este modelo funciona melhor para os crimes contra o patrimônio ou aqueles que tenham um incentivo econômico definido e não para os crimes contra a vida, já que estes não encontram uma motivação econômica comprovável em muitos casos.

Ao longo de seu trabalho, Bourguignon (2000) argumenta que a criminalidade tem sua origem na pobreza e na desigualdade e mostra como em países com altos níveis de crime e violência, um aumento na desigualdade potencializa importantes perdas sociais. Não obstante, destaca que o modelo pode não servir em um caso como o colombiano, pois nesse país existem variáveis culturais peculiares que afetam de forma mais direta a criminalidade.

Sem uma sustentação empírica mais relevante para sustentar suas hipóteses, Moser (1999) oferece um enfoque integrado que incorpora as dinâmicas de diferentes tipos de violência. Para ela existem três tipos de violência: a política, a econômica e a social. A violência política relaciona os atos violentos com desejos de reter poder político, a violência econômica define uma correlação entre os atos violentos e o desejo de obter ganhos de poder econômico e a violência social atribui os atos violentos ao desejo de ascender socialmente.

Moser atribui causas específicas para cada tipo de violência pelo que estabelece uma base causal em que todas compartilham: a) mínima presença estatal em territórios com altas taxas de violência; b) inconsistência no manejo da política institucional da violência; c) instituições que são e se percebem como altamente corruptas; d) uma sociedade de baixos níveis de tolerância social e uma alta aceitação da violência como meio para resolução de conflitos; e) uma alta fragmentação econômica, política e social devida a heterogeneidade regional; f) um estado que delega parte de suas funções a proprietários do poder local naquelas regiões donde sua presença é limitada e a relação entre a violência rural e urbana. As hipóteses não foram bem testadas, apesar de serem sugestivas.

Gaviria (2000) apresenta várias hipóteses para entender as altas taxas de homicídios na Colômbia. Desenvolveu três tipos de modelos em que se analisam as possíveis externalidades geradas entre criminosos e a probabilidade de uma escalada da violência gerada de forma endógena. Cada modelo apresenta uma explicação plausível acerca da reprodução do crime na sociedade colombiana e podem ser considerados complementares, pois cada um aporta elementos que contribuem averiguar a totalidade do fenômeno.

O primeiro modelo apresentado argumenta que os crimes são alimentados pela ineficiência punitiva do aparato de justiça criminal, por sua vez essa fragilidade institucional realimenta a delinquência. O segundo modelo reforça a teoria do aprendizado (vide capítulo um) demonstrando que os conhecimentos criminais (*know-how*) de novas tecnologias potencializam a criminalidade. O terceiro modelo se refere ao capital humano no sentido de que o contínuo contato de jovens com experiências criminais/delinquentes “pervertem” a moral e pré-dispõem esses jovens a práticas delituosas.

Gaviria (2000) conclui com essa análise que o crime organizado, em particular dos narcotraficantes, é o responsável pela rápida evolução da violência na Colômbia, desenvolvendo, também, novas tecnologias que aumentam substancialmente o aprendizado criminal entre os jovens. Os narcotraficantes estimulam a mudança comportamental nas comunidades as quais dominam. E, em última instância, implica que o crime violento, sobretudo os homicídios, esteja associado fortemente ao

narcotráfico e fragmenta o capital social (Fukuyama, 2000) propiciando uma escala de valores perversa, que será admitida pela comunidade como sendo um comportamento moralmente aceitável o que tenderá a perpetuar a violência.

Rubio (1999) marca uma ruptura entre os estudos sobre a violência na Colômbia ao refutar mitos e lugares comuns presentes em diversos estudos sobre o tema. A violência como fato fortuito, causado principalmente por rixas, para o autor supracitado, é pertinente apenas para uma parte reduzida dos homicídios em Colômbia, mais precisamente, nos lugares mais pacíficos do país. Mostra com dados do departamento de Medicina Legal, que os homicídios ocorrem em lugares com bons indicadores socioeconômicos, o que indica que a criminalidade não está condicionada a fatores de desigualdade e pobreza. O autor argumenta que não é factível pensar que a violência seja gerada por indivíduos “forçados a delinquir” pela pobreza, a desigualdade, a falta de acesso ao mercado de trabalho e, de forma geral, uma situação pouco favorável nessas circunstâncias.

Rubio mostra que as maiores taxas de violência estão justamente nas cidades de maior desenvolvimento socioeconômico e com indivíduos com maior acesso a educação e ao emprego e onde essas cidades acomodam maiores confluências de organizações criminosas (guerrilha, paramilitares e narcotráfico). Dessa forma, o autor afirma, baseado em dados, que nove de cada dez populações com a maior taxa de homicídios em 1995 se reportaram a presença guerrilheira, em sete de cada dez se reportaram a presença de narcotráfico e um pouco menos, presença de grupos paramilitares (semelhante as milícias no Brasil). 93% dos homicídios registrados em Colômbia no ano de 1995 ocorreram em cidades onde se teve a presença marcante de alguma das três organizações criminosas.

Rubio (1999) também aponta a ineficiência da justiça penal como ponto importante no robustecimento da criminalidade violenta. O congestionamento de despachos e processos contribui para a impunidade, bem como a ineficácia da polícia em proceder com as investigações. Baseado em dados do sistema de justiça e da polícia, Rubio chega as seguintes conclusões sobre as causas da criminalidade violenta em Colômbia:

- a. O deficiente desempenho da justiça penal tem incentivado os crimes e corroborado para o aumento do comportamento violento;
- b. Os fenômenos violentos, propiciados por grupos armados, tem contribuído para a paralisia do sistema penal mediante pressão direta e indireta dos atores dessas organizações sobre o sistema de justiça colombiano.

Echandía (1999) proporciona um trabalho que apresenta um seguro aporte empírico. Oferece uma análise que busca entender a distribuição geográfica da violência com um possível suporte de variáveis explicativas para isso. Segundo Echandía os municípios com elevados índices de violência não se encontram dispersos por todo o território colombiano, mas sim fazem parte de um conjunto que cresce na medida em que crescem os atores que promovem a violência. O autor argumenta que existe uma alta correspondência entre altos índices de violência e a presença de organizações armadas ilegais. Dessa forma, dos 342 municípios com elevadas taxas de homicídios, 284 (83%) tem presença da guerrilha, enquanto 152 tem a presença de grupos paramilitares. A presença de tais atores armados por si só não é a causa única das altas taxas de violência, pois a simples presença deles fragiliza o sistema de justiça penal que fica congestionado pelas pressões diretas e indiretas desses atores, desqualificando o processo punitivo, aumentando a impunidade.

A maioria dos trabalhos aqui analisados apresenta como principal argumento a relação/associação/correspondência entre as taxas de violência e criminalidade (Proxy=homicídios) com a presença de grupos criminosos e a ineficiência do aparato coercitivo, enquanto os aspectos estruturais são colocados em segundo plano. Essa literatura reforça o papel do estado como principal aspecto para a redução da criminalidade e da violência a curto e médio prazo.

4.1.1.3 Os determinantes das taxas de homicídios nas grandes cidades colombianas

Sanchez e Méndez (2007) elencaram algumas variáveis independentes para testar as taxas de homicídios (variável dependente) nas principais cidades colombianas e suas regiões metropolitanas. Utilizando técnica de regressão estimada em Mínimos Quadrados Ordinários avaliaram o impacto do Coeficiente de Gini, a percentagem de lugares pobres e a população da cidade (variáveis de caráter socioeconômico) e,

também, a densidade do narcotráfico, a ineficiência na luta contra o narcotráfico e a taxa de prisões por homicídios (variáveis institucionais) em relação às taxas de homicídios.

Tabela 22. Determinantes das taxas de homicídios em sete cidades principais colombianas

Variáveis	Regressão-1	Regressão-2	Regressão-3 WTLS
constante	-0,685	-1467***	-0,116
Variáveis socioeconômicas			
Gini	-0,734**	-1026***	-0,846
% lugares pobres	0,148	-0,014	0,339*
População	0,048***	0,079***	
Variáveis de justiça e narcotráfico			
Densidade do narcotráfico	0,139***	0,181***	0,075**
Ineficiência na luta contra o narcotráfico		0,039*	0,052
Taxa aprisionamento homicídios	-0,093***		
R ²	0,83	0,812	-0,878
N	147	105	105

Fonte: Sanchez e Méndez (2007: 45).

Os resultados dos autores mostram que o efeito do Coeficiente de Gini sobre a taxa de homicídios nas grandes cidades é negativo, ou seja, a relação é inversa. Quanto mais distribuição de renda, mais violência. O que se choca com boa parte da literatura sociológica (Beato e Reis, 2000). Por outro lado, a linha de pobreza tem efeito esperado estatisticamente, apesar de não ter grande significância. Não houve relação entre variáveis de mercado de trabalho, como emprego e salários, e as taxas de homicídios.

A variável densidade do narcotráfico tem sinal esperado sobre a taxa de homicídios sendo, dessa forma, altamente significativa. Assim, um incremento de 1% na renda por narcotráfico per capita incrementa a taxa de homicídios em 0,18%. A ineficiência no combate ao narcotráfico, que os autores apontam como sendo ao mesmo tempo uma variável que mede a eficácia da justiça, apresentou sinal esperado sobre as taxas de homicídios. Dessa forma, um incremento percentual de 1% no valor desta variável incrementa a taxa de homicídios em 0,03%. O efeito da população sobre as taxas de homicídios apresentou-se positiva, como se espera alguns estudos sobre

violência e crime e demografia (Mello e Schneider, 2009). Assim, se a população aumenta em 1% a taxa de homicídios sofrerá incremento de 0,07%.

Avaliando o choque das variáveis independentes apontadas em relação ao incremento nas taxas de homicídios, Sanchez e Méndez (2007) apontam que mais de 90% da explicação para tal incremento nas taxas está ligada a renda proporcionada pelo narcotráfico. A ineficiência da justiça não chega a 5% e a pobreza mesmo a 1%. Analisando o impacto de diversas variáveis independentes em relação aos homicídios nos municípios colombianos, os autores chegaram a algumas conclusões importantes⁷⁵:

- a. A presença de atores armados (FARC) se mostra relacionada positivamente com as taxas de homicídios. Os resultados dos modelos econométricos mostram que um incremento da presença desses grupos por cada dez mil habitantes aumenta as taxas de homicídios em 1,8 e 4,2;
- b. A densidade do narcotráfico, medida pela renda proporcionada de forma per capita, tem um efeito positivo sobre as taxas de homicídios;
- c. A ineficiência no combate ao narcotráfico (*Proxy* de taxa de impunidade), medida pela renda do narcotráfico sobre prisões por este delito, tem um efeito positivo sobre as taxas de homicídios. Um incremento de um ponto neste indicador eleva a taxa de homicídios entre 4,4 e 9,4 pontos. Este resultado implica que a ineficiência da justiça, ao diminuir a probabilidade de punição, incide positivamente sobre o crime. As interações entre atores armados e a intensidade do narcotráfico constituem uma mescla que exacerba a violência. Assim, um aumento de um ponto no indicador de interação entre a FARC com o narcotráfico eleva as taxas de homicídios em 0,41, enquanto o aumento de um ponto na interação ELN e narcotráfico aumenta em 0,75 as taxas de homicídios;
- d. Uma maior cobertura educacional diminui as taxas de homicídios. E a presença de outros grupos guerrilheiros também incrementa as taxas de homicídios.

Sánchez e Méndez (2007) inferem afirmando que a investigação sobre a violência em Colômbia obedece a características especiais originadas na existência de grupos armados, atividades ilegais, ineficiência da justiça e nas diversas interações entre estas

⁷⁵ Conforme Quadro 2, página 50 (Torres e Méndez, 2006).

variáveis. A pobreza, a desigualdade e a exclusão social não produzem em Colômbia uma violência diferente da que pode produzir em outros países ou regiões. Neste sentido, a solução para os problemas de precários níveis de vida, de acesso aos serviços sociais e de baixa participação e representação política de muitos grupos sociais é um objetivo desejado do ponto de vista de políticas públicas e se deve lutar por isso. Não obstante, ligar o desaparecimento dos problemas da violência a superação dos problemas relacionados a pobreza, desigualdade e exclusão é uma estratégia equivocada a luz da evidência empírica apresentada em suas investigações aqui resumidas.

4.2 As políticas públicas em Bogotá e Medellín

Bogotá e Medellín apresentam-se como casos exitosos na redução de suas altíssimas taxas de homicídios. Em meados da década de noventa os números absolutos de homicídios em Medellín superavam os 5.200, enquanto em Bogotá superava os 3.600, com taxas por cem mil que superavam 250 e 80 respectivamente. Em matéria publicada pela revista *Veja* em junho de 2000 o seguinte título ilustrava o caso colombiano: “*Na Colômbia o crime já venceu*”. Bogotá e Medellín como duas cidades de domínio quase que irrestrito dos cartéis da droga e dos grupos guerrilheiros.

Em 2000 era essa a realidade colombiana:

Nosso vizinho mais violento atingiu um padrão de criminalidade sem precedentes, a ponto de 40% do território do país estar entregue a narcotraficantes, paramilitares e aos guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), um fóssil venenoso da Guerra Fria. Como consequência desse processo de ocupação, estima-se que quase 2% da população – 800.000 pessoas – tenha abandonado o país nos últimos dez anos com medo da violência. Calcula-se que 1,5 milhão de camponeses fugiram da violência no campo para engrossar as favelas das grandes cidades. Um terço desse total está na capital, Bogotá. É o terceiro maior número de refugiados internos no mundo. Só perde para Angola e Sudão (Lores, 2000).

A Colômbia continua sendo um país extremamente violento. Mas, o que levou essas duas cidades colombianas a derrubarem tão expressivamente seus indicadores de violência (Vide gráfico 36)? Seguindo a tese de Sánchez TORRES *et ali* (2007), o trabalho intenso no combate ao narcotráfico, aos grupos guerrilheiros e aos grupos paramilitares foi ponto chave nas políticas públicas de Bogotá e Medellín. Políticas preventivas parecem ter tido algum efeito, não obstante poucos estudos com algum grau de sofisticação empírica (Acero Velasquéz, 2006).

Soares (2008) assim avalia os resultados obtidos nessas duas cidades colombianas:

a.os dados sobre Bogotá demonstram que, quando uma política pública acertada passa de política de governo a política de Estado, há benefícios evidentes, há continuidade. O número absoluto de homicídios decresceu ano a ano entre 1994 e 2004, de 3.664 para 1.571.

b. o mesmo é válido para Medellín, uma experiência menos conhecida que a de Bogotá, e que reduziu ainda mais o número de homicídios, de 5.284 para 1.517 no mesmo período; porém, a redução não foi linear, nem por amplo período, como em Bogotá: houve uma redução modesta de 1994 a 2002 e uma grande baixa de 2002 para 2003 e desse ano para 2004, o que leva o analista a suspeitar de que houve pelo menos dois conjuntos de políticas, um moderadamente exitoso e outro muito exitoso; outro conjunto de dados também mostra um decréscimo acelerado, mas os momentos variam. O estudo de Cardona e outros (2005), mostra um acelerado descenso das taxas de homicídio em Medellín, de aproximadamente 375 em 1992/1993 para pouco mais de 150 em 1998/1999, uma das maiores reduções da história do crime. É preciso não esquecer que, em Medellín, o confronto entre os narcorrevolucionários e os para-militares foi intenso (ib idem, 2008: 163-4).

É evidente a defesa da tese das políticas públicas de segurança por parte de Soares (2008), o que não fica evidenciado em termos de dados mais consistentes para a defesa de tal argumentação. Não obstante, sabe-se que os trabalhos executados por Sánchez e Méndez (2007) – visto resumidamente neste capítulo –, sustentam a presença do estado como fator determinante para a redução das elevadas taxas de homicídios em diversos municípios colombianos.

Hugo Acero Velasquez (2006) reforça a tese das políticas públicas de segurança como fator determinante para a redução da violência em curto espaço de tempo. Baseado em um conceito de segurança cidadã (ONU-PNUD), esse autor aponta para as políticas bem sucedidas em Bogotá e Medellín. A importância da sequência das políticas em Bogotá, num curso de nove anos, é colocada como ponto nevrálgico no sucesso dessa cidade colombiana no confronto da criminalidade e da violência. Um programa unificador, o *Programa Departamento e Municipios Seguros*, de caráter nacional, amplia o papel da polícia nacional em parceria com os Ministérios do Interior e da Justiça e de Defesa na elaboração das estratégias a serem seguidas nas diversas localidades.

Velasquez (2006) destaca o fracasso das políticas de segurança numa perspectiva histórica, ressaltando o papel pouco democrático das instituições coercitivas que utilizavam de métodos repressores sem a implementação de políticas preventivas em suas conjunturas. A ausência de estratégias, gestão e cumprimento de metas aliadas a uma política de segurança cidadã estariam na raiz dos problemas relacionados às políticas públicas de segurança em Colômbia.

Nos dizeres de Velasquez (2006):

Esta falta histórica de gestão estatal da segurança e, de maneira particular, da segurança cidadã, foi refletida na obscuridade com relação ao conceito e à gestão da ordem pública, a qual é equiparada comumente aos problemas do conflito armado e não ao conceito de ordem do público, que pode ser alterada não apenas por ações de grupos armados à margem da lei, mas

também por ações do narcotráfico, da delinquência organizada e comum, bem como por atos de corrupção (ib idem, 2006: 188).

Bogotá é um exemplo de caso exitoso que Acero Velasquez (2006) aponta como tendo executado suas políticas de segurança numa perspectiva de gestão local da convivência e da segurança cidadã. O autor defende o argumento no qual os homicídios foram reduzidos em Bogotá tendo como principal causa as políticas de segurança cidadã que foram implementadas pelos prefeitos Antanas Mockus e Paul Bronberge (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) e, novamente, Antanas Mockus (2001-2003). Tais gestores assumiram a gestão dos problemas de segurança e convivência, cumprindo as disposições da Constituição⁷⁶ e legislação vigente. A partir de 1995 a Administração Distrital elaborou e implementou um plano integral de segurança e convivência, além das funções de controle das atividades delitivas por meio do uso legítimo da força coercitiva, executou uma série de programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. Velasquez afirma que esse plano foi responsável pela redução dos índices de homicídios na cidade de Bogotá, que passou de 4.352 homicídios em 1993 para 1.582 em 2004.

No entanto, Velasquez (2006) aponta para vários projetos, baseados em estudos científicos, que foram executados na cidade de Bogotá e que vieram a fortalecer a segurança pública e a melhorar os espaços públicos, dessa forma, diminuindo a violência e a criminalidade. Baseado em sete pontos, esses projetos tiveram várias perspectivas, invadindo o espaço público e efetivando políticas públicas coerentes e que buscam cumprir metas. Os sete pontos: 1. Gestão institucional do município; 2. Informação confiável (a importância dos dados estatísticos); 3. Plano de segurança e convivência; 4. Criação de infra-estrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros; 5. Fortalecimento da Polícia Metropolitana; 6. Prestação de contas, avaliação e acompanhamento (*accountability*); e 7. Avaliação externa.

⁷⁶ As disposições legais de segurança pública inseridas na Constituição de 1991 da Colômbia afirmam ser de responsabilidade dos governos locais, municipais, a questão da Segurança Pública. Para saber mais detalhes legais ler Acero Velasquez (2006).

No espaço aqui, vou ser arbitrário elencando alguns projetos que se mostraram importantes para o combate a violência e ao crime nessa cidade e que tem algum dado que possa lhe dar alguma sustentação. Os programas serão elencados de acordo com os sete pontos relevados acima:

1. Gestão institucional do município⁷⁷:

Desde 1995 os prefeitos assumiram a liderança e a coordenação da política pública de segurança cidadã da cidade. O decreto 2.615 de 1991 organizou os Conselhos Departamentais de segurança. Criou os Conselhos Regionais de Segurança e os Conselhos Metropolitanos de Segurança, facultando aos governadores a autorização de Conselhos Municipais de Segurança, também criando os Comitês de ordem pública. Esses conselhos são compostos pelo Prefeito, o Comandante da Guarda Militar, o Comandante da Polícia, o diretor seccional do Departamento Administrativo de Segurança (DAS), o delegado do Procurador Geral da Nação, o diretor Seccional de Ordem Pública e Secretaria de Governo.

Essa estrutura permitiu que fosse dada prioridade à proteção da vida e que fossem levados a cabo projetos que melhoraram a convivência, a segurança e a coordenação interinstitucional. O Conselho de Segurança da cidade, que engloba todas as instituições formalizadas pelo decreto 2.615 acima delineado, teve funcionamento mensal. Tal conselho foi ampliado, mantendo reuniões a cada três meses, onde passou a ter a presença de dezenove comandantes de postos policiais, os comandantes das unidades especiais da Polícia Metropolitana de Bogotá e algumas entidades do Distrito – dentre elas as Secretarias de Saúde, Educação e Trânsito e o Instituto Distrital de Cultura e Turismo.

O trabalho em conjunto, provocado sob o novo desenho institucional, gerou cooperação entre as entidades e as instituições envolvidas, fazendo com que o mecanismo de gestão tivesse uma racionalidade mais efetiva em termos de políticas de segurança que levassem em consideração a conjuntura local.

⁷⁷ A literatura especializada vem apontando para o papel do município como ator importante no confronto à violência e à criminalidade, por exemplo, em Khan e Zanetic (2009) e Ferreira *et al* (2009).

2. Informação confiável:

Como vem se apresentando em diversas áreas das políticas públicas e de gestão, a informação e os dados estatísticos se tornaram mecanismo imprescindível para a aplicação de políticas e de recursos públicos. Saber da realidade sem dados é praticamente impossível. Dessa forma, a informação passou a ser de fundamental importância para a aplicação das políticas públicas de segurança na cidade de Bogotá.

Sem informação detalhada dos atos de violência e delinquência, afirma Hugo Acero Velasquez, era muito difícil realizar análises, tomar decisões e avaliar as ações executadas para o enfrentamento dos problemas de segurança e de cidadania. Dessa forma, foi criado o Sistema Unificado de Informação de Violência de Delinquência (SUIVD), com informação da Polícia Metropolitana e do Instituto Nacional de Medicina Legal. Daí, a partir do SUIVD, desenvolveram-se estudos e diagnósticos de violência e insegurança, o que permitiu conhecer as problemáticas e planejar ações focalizadas.

3. Plano de segurança e convivência:

A partir de 1995 foi colocado em execução um plano de segurança e convivência com projetos, programas e recursos voltados a fortalecer a ação da Polícia Nacional e das autoridades de justiça e a prevenir os atos de violência e delinquência que afetavam a segurança e a convivência dos cidadãos. Esse plano não descartou a atuação coercitiva do aparato de justiça, mas deu relevância, também, a uma cultura cidadã e de limitações de espaços propícios a comportamentos incivilizados.

A justiça mais próxima ao cidadão, com a implementação de programas de justiça alternativa, objetivando a solução pacífica e célere de conflitos entre particulares e no interior dos lares. Com o fortalecimento da justiça punitiva os conflitos tenderam a diminuir. O fortalecimento das delegacias de família foi um ponto importante citado por Velasquez como contraponto ao combate a violência, sobretudo aquela interna aos ambientes familiares. A formação de

mais de dois mil e quinhentos líderes comunitários que se converteram em mediadores comunitários e a ligação da justiça nesse sentido, apresentaram-se como políticas importantes.

A punição foi refletida no aumento das prisões e detenções. A Procuradoria Geral da Nação, o Instituto Nacional de Medicina Legal, a Polícia Metropolitana e de Trânsito e a Inspeção de Polícia, passaram a trabalhar em conjunto e com políticas alinhadas nesse sentido. A Procuradoria e a Medicina Legal definindo de maneira rápida a situação de pessoas indiciadas, a Unidade Permanente de Justiça (UPJ), órgão que abrange as instituições aqui destacadas, quando passou a funcionar em seus dois primeiros anos conseguiu colocar à disposição da justiça mais de 30 mil pessoas que haviam cometido delitos. Igualmente, puniu-se com prisão provisória, mais de 150.000 infratores, dos quais foram apreendidas armas de fogo e instrumentos perfuro-cortantes. Nessa direção, foi ampliada a capacidade da Cadeia Distrital de Bogotá que passou de 450 lugares para 1.100, com instalações modernas. Nessa cadeia foi implementado um programa de ressocialização que se afasta das concepções tradicionais, no sentido de humanizar o detento. Com tais programas, foi reduzido a violência nas penitenciárias de Bogotá, onde, nos últimos seis anos, foi registrada apenas uma morte violenta (suicídio) no âmbito do sistema. Contrastando significativamente com outras unidades prisionais fora de Bogotá, onde muitas apresentaram centenas de homicídios por ano.

O foco na variável juvenil é outro ponto de tais políticas. A atenção de políticas públicas de prevenção e educação aos jovens em situação de risco. Se baseando na teoria das janelas quebradas (Kelling e Coles, 1997), o Programa Missão Bogotá centralizou sua intervenção na recuperação de espaços degradados no intuito de melhorar a convivência entre os usuários desses espaços. Alguns moradores de rua foram transformados em “Guias Cívicos”.

O programa Renovação Urbana teve como intuito renovar esses espaços, combatendo comportamentos incivis e limpando esses lugares de práticas delitivas e delinquentes, como o tráfico e o consumo de drogas e de álcool.

Ponto importante diz respeito ao fortalecimento da investigação criminal. Em conjunto com o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto de Medicina Legal, a SIJIN⁷⁸ e a DIJIN⁷⁹ da Polícia Nacional, desde 2002, foram realizados, no campo da investigação criminal, diversos cursos de atualização dos conhecimentos da polícia judiciária e de padronização dos procedimentos de polícia para a inspeção do lugar de comissão dos atos delitivos, buscando prover os Promotores com maiores elementos para iniciar uma investigação e levá-la a cabo em bons termos. Apesar do reforço colocado pelo autor, não foi disponibilizado dados quantitativos dessas investigações para o fortalecimento de seu argumento⁸⁰.

4. Criação de infra-estrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros:

Em 1997 foi criada a Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e para a Segurança Cidadã, submetida à Secretaria de Governo. Essa subsecretaria contou com recursos⁸¹ para o fortalecimento dos organismos de segurança e justiça. Essa instituição conta com três diretorias, a Diretoria de Direitos Humanos e Apoio à Justiça, a Diretoria de Segurança e a Diretoria de Cadeia Distrital. Segundo Velasquez, esse novo desenho institucional garantiu o processo de institucionalização continuada da gestão em segurança cidadã.

5. Fortalecimento da Polícia Metropolitana:

Em Colômbia houve um forte investimento na área de segurança, as administrações distritais aumentaram significativamente o orçamento para fortalecer as instituições policiais. *Passou-se de 12.157 milhões de pesos investidos pela administração de Jaime Castro (1992-1994) a 49.533 milhões no primeiro governo de Antanas Mockus (1995-1997). A administração de Enrique*

⁷⁸ Seccional de Investigación Criminal de la Policía.

⁷⁹ Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia.

⁸⁰ Contudo, dados do DHPP de São Paulo e de Pernambuco mostram relação significativa entre produção de inquéritos e diminuição dos delitos (Vide capítulos 3 e seção deste capítulo que trata das políticas em São Paulo e em Pernambuco).

⁸¹ Dados dos recursos não disponíveis no documento original.

Peñalosa investiu 116.107 milhões (1998-2000) e o último governo de Antanas Mockus investiu 111.605 milhões de pesos (2001-2003) (Acero Velasquez, 2006: 200).

Com a implementação crescente desses recursos foi possível executar várias estratégias nas áreas de comunicações e mobilidade⁸², infra-estrutura, fortalecimento do talento humano⁸³, participação comunitária⁸⁴, gestão do trânsito, Polícia Comunitária⁸⁵, menor número de policiais para a administração e maior para a vigilância e as zonas seguras.

Nesse penúltimo ponto das estratégias conta um dado importante: o aumento do efetivo fazendo trabalho de rua. Dados sobre o efetivo das polícias no capítulo três desta tese demonstraram que o aumento do efetivo é importante para a redução da violência em alguns estados do Nordeste, contudo, não é determinante em todos eles⁸⁶. Com isso, o dado exposto por Velasquez demonstra, apesar de frágil em termos quantitativos, que a maximização de policiais por habitante é fundamental. O autor afirma que hoje mais de 1.500 policiais que faziam tarefas burocráticas foram designados para tarefa de vigilância e segurança externa.

⁸² A modernização do CAD (Centro de Despacho automático) resultou em uma diminuição substancial nas respostas às chamadas dos cidadãos. Passou-se de 20 minutos em média de resposta para 5 minutos. A partir de 1999, cada policial na rua contava com um rádio de comunicação, o que facilitou o trabalho de comunicação na polícia. Antes, em 1995, foi iniciada a modernização e ampliação do parque automotivo (Velasquez, 2006: 200).

⁸³ A perspectiva apresentada era da melhoria intelectual do corpo policial. As capacitações abordaram temáticas relacionadas aos direitos humanos, gestão pública e privada, segurança e convivência cidadã, padronização de procedimentos, dentre outros (Ib idem, 2006: 201).

⁸⁴ O Comando da Polícia Metropolitana executou diversos programas especiais nesse sentido. As Escolas de Segurança Cidadã passaram a capacitar líderes comunitários para trabalharem de forma coordenada com as autoridades na prevenção da violência e delinquência. Mais de 26.000 líderes comunitários foram formados nessas escolas. Em 1995 foram criadas as Frentes Locais de Segurança, organizações de caráter comunitário que integram vizinhos por diversos setores geográficos da cidade. Com essas frentes buscou-se o enfrentamento ao medo e apatia que as diversas ações violentas e de delinquência acometiam na sociedade. Hoje existem mais de 7.000 dessas organizações (idem, 2006: 201).

⁸⁵ *Seu objetivo é aproximar a polícia da comunidade e propiciar uma cultura de segurança cidadã no bairro ou setor designado, por meio da integração entre administração local, a polícia e a comunidade em busca da melhoria da qualidade de vida. Segundo um estudo realizado no ano de 2000 pelo Instituto de Desenvolvimento Humano da Pontífica Universidade Javeriana, 96,4% dos entrevistados afirmaram que a Polícia Comunitária é uma alternativa eficaz na redução dos delitos e melhoria da convivência cidadã (idem, 2006: 202).*

⁸⁶ Efetivos policiais por cem mil: Lisboa 43, São Paulo 382, Bogotá 147 e Pernambuco 201 (PMs), para o ano de 2004. Dados em Acero Velasquez (2006) e Capítulo 3, página 114.

No que tange as zonas de segurança, foram definidas 28 quadras da cidade como pontos estratégicos para a aplicação da vigilância e da segurança cidadã. Foi inspirado no modelo de “equipes do bairro” que é utilizado pela Polícia Comunitária e de Proximidade da Espanha. Esse programa é mais uma tarefa conjunta das autoridades Distritais, com a Polícia Metropolitana e o setor privado, já que as zonas são especialmente em áreas comerciais de alto fluxo de pessoas.

6. Prestação de contas, avaliação e acompanhamento (accountability):

Apesar de afirmar que há uma prestação de contas, accountability, por parte da gestão, não há uma clara dimensão das informações no documento elaborado por Hugo Acero Velasquez. Contudo:

Com base nas análises da informação do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), bem como nas investigações e reuniões periódicas interinstitucionais, fazia-se acompanhamento e avaliação. Os resultados da política de segurança eram avaliados, pelo menos uma vez ao mês, pelo Conselho Distrital de Segurança, presidido pelo Prefeito Maior e com a participação do Comandante da Polícia Metropolitana, o Promotor Seccional, o Vice-procurador da nação e outras autoridades de segurança e justiça. (Acero Velasquez, 2006: p.203).

7. Avaliação externa:

O setor privado, a imprensa e a sociedade civil acompanham os direcionamentos dos planos de segurança da cidade. Há a afirmação de uma série de pesquisas de vitimização que acompanharam a percepção do cidadão de Bogotá, que demonstra uma satisfação da sociedade com os planos de segurança da cidade. Não obstante, não foram citadas tais pesquisas para uma possível avaliação.

Medellín teve um caráter diferente de Bogotá, pois ali os cartéis da droga, os guerrilheiros urbanos e os grupos paramilitares foram fatores determinantes para a escalada da violência nos anos noventa (Sánchez *et al*, 2006; Soares, 2008). A superação do conflito armado urbano e a aposta na segurança cidadã foram colocadas como variáveis determinantes por Acero Velasquez (2006) em seu documento ao PNUD.

Dessa forma, em agosto de 2002 foi tomada a decisão de intervir em um dos setores em disputa pelos grupos armados ilegais e no qual predominava as guerrilhas das FARC, a chamada comunidade 13. A participação do prefeito juntamente aos organismos de segurança e justiça foi imprescindível nesse programa. Após a intervenção das diferentes agências de segurança e justiça do estado, a comunidade passou a registrar 173 homicídios no ano de 2004, em contraposição a 717 registrados em 2003. O uso legítimo da força marcou o começo do retorno da institucionalização dos territórios dominados pelos grupos guerrilheiros, delinquentes e paramilitares.

O fortalecimento da Polícia Metropolitana foi fundamental para se fazer presente junto as comunidades, que sofriam (e ainda sofrem) da desconfiança em seus agentes. A presença constante desse aparato nas comunidades criou espaços interinstitucionais de justiça, aproximando o cidadão para alternativas de solução de conflitos e de programas diversos de prevenção, fortalecendo a confiança e *accountability* nas polícias. Com isso, lugares que até então a polícia não conseguia entrar, passou a ter rondas de policiais patrulhando aqueles locais.

Sendo assim, o fortalecimento do aparato coercitivo e a redução das atividades dos grupos fora da lei foram determinantes para a redução da violência homicida na cidade de Medellín, que passou de uma taxa superior aos 170 homicídios por cem mil habitantes em 2002, para uma taxa inferior aos 60 em 2004. O que continua diminuindo. Portanto, a presença do estado em espaços antes abandonados por ele e o confronto as incivildades e aos grupos criminosos, aumentam a confiança do cidadão nas instituições e vem a fortalecer o estado democrático de direito.

Apesar das informações constantes das políticas públicas de segurança em Bogotá e Medellín apontarem para um efetivo sucesso e, mais, continuidade de gestão independentemente das mudanças políticas que mudam os governos, não há uma consistência estatística para averiguar até que ponto tais políticas foram determinantes para a redução da violência, sobretudo dos homicídios, nas duas cidades. Contudo, há de verificar com os dados trabalhados por Sanchez e Méndez (2007) que a eficácia do setor estatal aparece como ponto balizador na redução dos homicídios, já que, além de ser responsável pela prevenção da criminalidade e pela aplicação da punição, o aparato estatal de segurança tem papel fundamental no confronto e desbaratamento dos grupos guerrilheiros e de narcotraficantes que aparecem como a principal variável no impacto dos homicídios em Colômbia.

4.3 Tolerância Zero: o caso nova-iorquino

Os fundamentos teóricos do programa *Tolerância Zero* foram trabalhados e explicados no capítulo um desta tese. Aqui vou me deter em alguns pontos específicos da dinâmica dos homicídios naquela cidade norte-americana e como podemos medir o grau de responsabilidade do programa de segurança pública na redução de suas altíssimas taxas de homicídios.

Nova Iorque conseguiu reduzir suas taxas de homicídios do patamar de 30,8 hpcmh para 9,4 entre 1990 e 2000 (Ferreira *et ali*, 2009). Em que medida as políticas públicas de segurança pública baseadas no conceito de *Tolerância zero* responderam positivamente na redução da violência?

“Analisando a queda da criminalidade em Nova Iorque, Mocan relata um efeito positivo do aprisionamento de criminosos violentos sobre a criminalidade: um aumento de 10% na taxa de aprisionamento de homicidas reduz os homicídios em cerca de 4%. Entre 1990 e 1999 as prisões de homicidas cresceram 72% em Nova Iorque e os homicídios caíram 73% no mesmo período” (Mocan, 2003 apud Kahn e Zanetic, 2009: 96).

Levitt e Dubner (2005) apregoam o fato da redução da criminalidade violenta na cidade de Nova Iorque estar atrelada a leis sobre o aborto em fins dos anos sessenta e não as políticas públicas atribuídas ao governo municipal daquela cidade norte-americana. Será que estes autores estão corretos?

Ambos afirmam que a criminalidade violenta vinha caindo mesmo antes da aplicação das políticas pelo prefeito Rudolph Giuliani que assumiu a prefeitura de Nova Iorque em 1994. Mesmo com o aumento do efetivo policial, que para os dois autores tem relação de causalidade com o decréscimo da criminalidade, o fato de Nova Iorque apresentar reduções desde o início da década de noventa em nada representaria o aumento de seu efetivo policial (na ordem de 45% de crescimento entre 1991 e 2001). Os autores supracitados afirmam que a criminalidade vinha caindo em *todos os lugares* nos anos 90, sem nenhuma comprovação empírica, diga-se de passagem, e que poucas cidades lançaram mão do tipo de estratégia utilizada em Nova Iorque. Não obstante, o trabalho desses autores carece de uma base científica mais sofisticada.

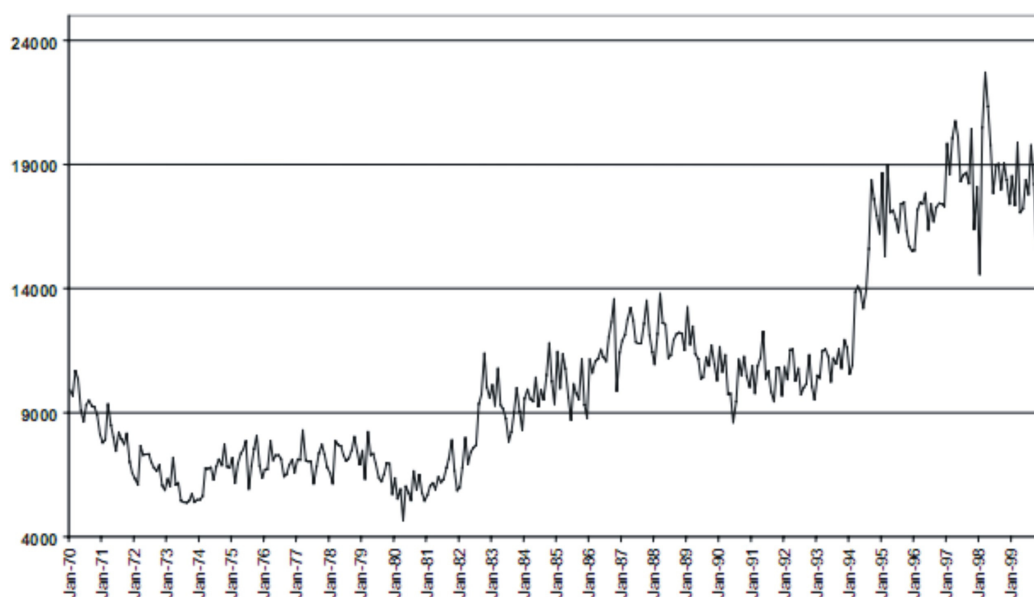
Entre 1996 e 2000 muitas nações experimentaram substanciais incrementos em seus indicadores de violência. Por exemplo, os crimes cresceram em 15% na Inglaterra e País de Gales, 17% na Dinamarca, 23% na África do Sul, 35% na Holanda, 36% na França, 49% na Polônia e 72% no Japão (Barclay e Tavares, 2002 apud Mocan, 2003: 1). No Brasil, o incremento foi de 6% ao ano entre 1980 e 2002, as taxas de homicídios quase que triplicaram naquele período (Nóbrega Júnior, 2009a: 238). Em contraste, os EUA experimentaram um declínio significativo durante o mesmo período (Mocan, 2003: 1).

Nova Iorque aparece como uma experiência bem sucedida. Experimentou uma redução sem precedentes nas suas taxas de criminalidade desde 1990. Em 1º de janeiro de 1994, Rudolph Giuliani assumiu a prefeitura do município. Logo depois, as detenções por crimes de homicídio, roubo, assalto e roubo de veículos começaram a aumentar, e com exceção da taxa de detenção dos crimes de subtração de automóveis, o restante sofreu algum tipo de incremento nas detenções. Este aumento de taxas de captura é retratado como um reflexo do programa "*tolerância zero*" da nova administração (idem, 2003: 3).

Numa perspectiva na qual a punição é previsível, o ambiente social estaria controlado através da certeza da punição. A tese de Mocan (2003), baseada na hipótese da *broken Windows*, afirma que o crescimento das taxas de *arrests* aponta para a redução da criminalidade violenta.

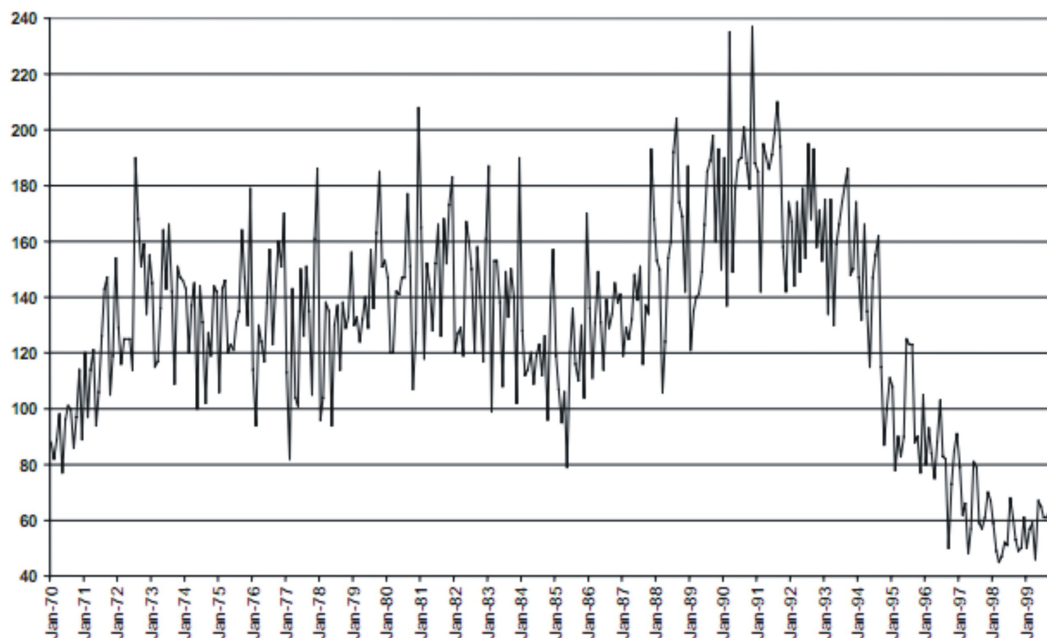
A implementação das *broken Windows* na abordagem para a aplicação da lei em Nova Iorque, pode ser observado no comportamento das detenções (gráfico 35). O total de detenções na cidade de Nova Iorque saltou de uma média mensal de 14.594 em 1994 para 17.825 em 1999, um aumento de 22 %. Estas detenções são por crimes menores como o roubo de coisas miúdas, prostituição, assaltos, corrupção e roubo de serviços (Mocan, 2003: 5).

Gráfico 35. Total de detenções por crimes menores – Nova Iorque



Fonte: Mocan (2003: 20)

As detenções se relacionam com a redução nas taxas de homicídios em Nova Iorque. A intolerância com pequenos delitos elevaram suas taxas de aprisionamento, por sua vez, os números de homicídios decresceram significativamente entre os anos de 1989 e 1999, conforme gráfico 36.

Gráfico 36. Homicídios na cidade de Nova Iorque – 1970/1999

Fonte: Mocan (2003: 21)

Mocan (2003) relaciona as políticas públicas de segurança em sua principal variável, as prisões, como sendo a causa determinante para a redução da criminalidade violenta em Nova Iorque na década de noventa. A intolerância com pequenas incivildades e a repressão contra os pequenos delitos foram as causas principais para a redução da criminalidade violenta nessa cidade americana. Outros fatores, como o desemprego, a atividade econômica, a inflação, o impacto do salário mínimo, não demonstraram relevância para a criminalidade e a violência:

There are two reasons for the weak contribution of economic conditions. First, the estimated impacts on crime of an increase in unemployment and real minimum wage (elasticities) are small. Second, the actual changes in the unemployment rate and real minimum wage were not substantial. For example, the real minimum wage went up by only 12 percent from 1990 to 1999. Had the real minimum wage been increased to its level that prevailed in early-1970s, this would have generated a decline in robberies by 14 percent, and a decrease in murders by 26 percent (idem, 2003: 10. Conforme o original).

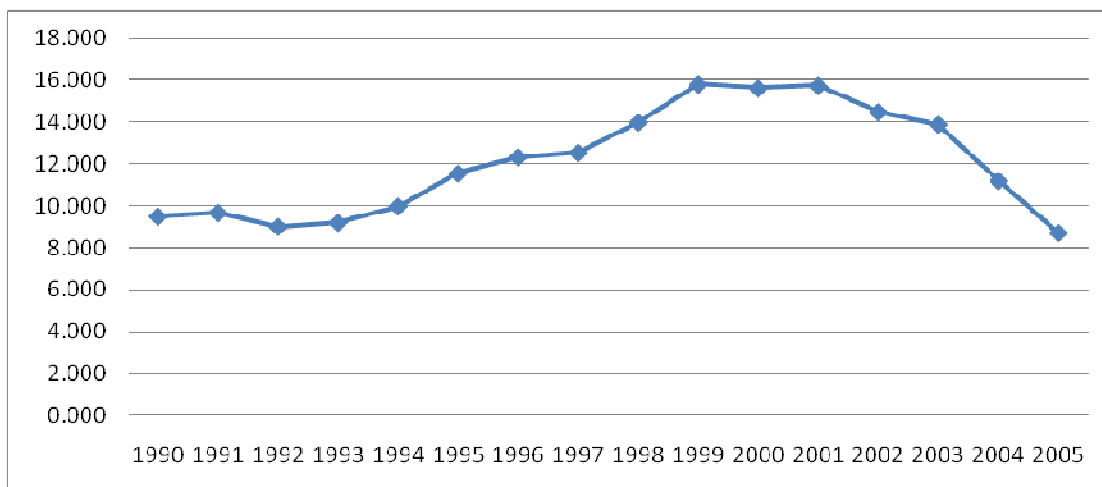
4.4 São Paulo e as políticas públicas que reduziram a violência: um caso exitoso?

O estado de São Paulo e sua capital vem registrando índices de redução da violência nos últimos oito anos, sobretudo suas taxas de homicídios. Contudo, a agenda de estudos sobre as reais causas desse êxito em reduzir/controlar a violência está apenas em seu início. Baseado em alguns autores (Ferreira *et ali*, 2009 e Kahn e Zanetic, 2009) procuro aqui ressaltar alguns resultados sobre as possíveis causas da redução dos homicídios/violência em São Paulo, sem esquecer, é claro, de alguns relatos jornalísticos pertinentes (Machado, 2008).

São Paulo aponta um momento importante de inflexão dos números e das taxas de homicídio a partir de 1999, conforme se vê no gráfico 37. Em 1999 aconteceram 15.758 mortes por agressão no Estado de São Paulo, a taxa por cem mil correspondeu a 44. Em 2005 a taxa foi de 21,6 por cem mil habitantes, com 8.732 mortes. Uma redução de 44,6 % nos números absolutos e de 51 % nas taxas por cem mil em menos de seis anos.

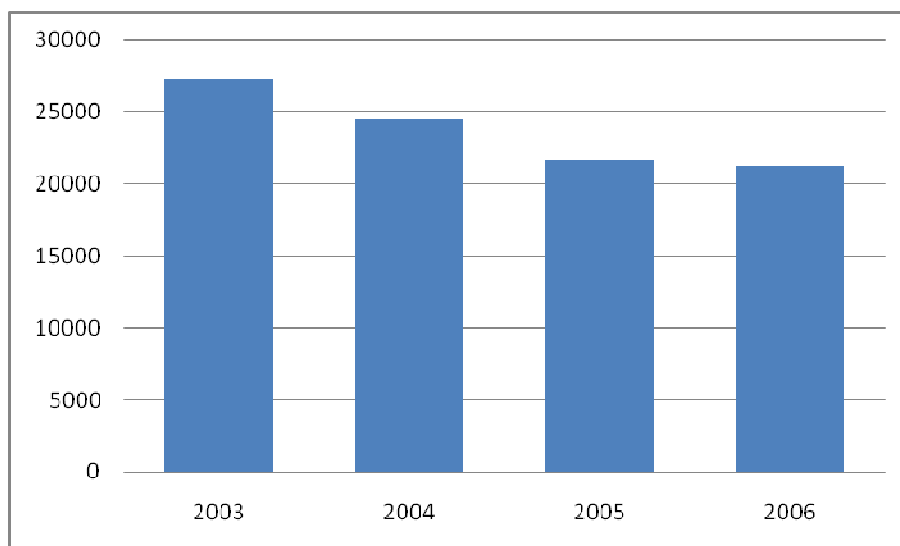
A região sudeste é a única que vem apresentando queda significativa em seus indicadores de homicídios. Por isso, é importante ressaltar o papel de São Paulo como o principal ator na redução da criminalidade violenta/mortes por agressão a nível nacional⁸⁷.

⁸⁷ Em relação a São Paulo “tomando a média de homicídios entre 1995 e 2003, verifica-se que a maior responsabilidade pela queda está nos municípios de 100 a 500 mil habitantes e nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Nos municípios com população entre 25 e 100 mil habitantes a média de homicídios continua crescendo e nos pequenos municípios a média de homicídios é estável. Em outras palavras, a queda no Estado se deve principalmente às reduções observadas nos grandes municípios, que também concentram a maior quantidade absoluta de homicídios” (Khan e Zanetic, 2009: 88).

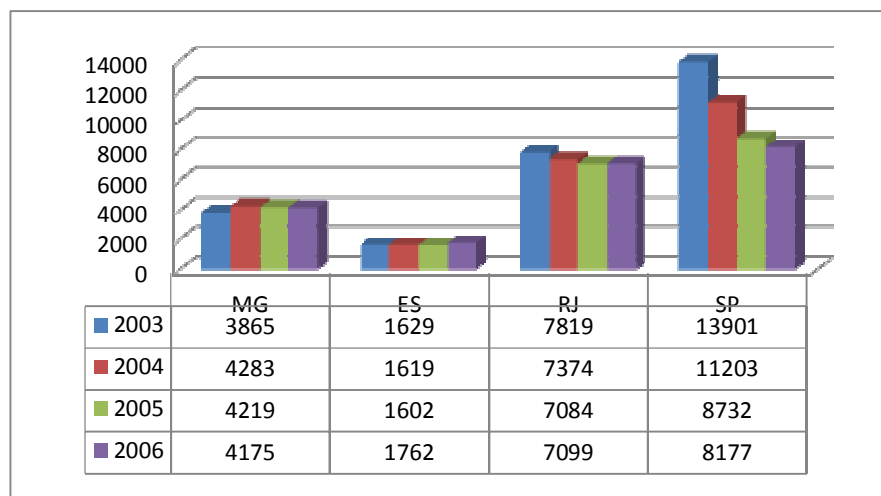
Gráfico 37. Números absolutos homicídios em São Paulo – 1990/2005

Fonte: IBGE/DATASUS/SIM

Observando o gráfico 38, na região Sudeste houve redução de mais de 7.000 mortes em um período curto, de 2003 a 2006. Verifica-se também, que o principal estado da região, São Paulo, vem tendo o principal mérito redutor em seus indicadores de homicídio. Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro não vem conseguindo o mesmo desempenho, mantendo seus indicadores em alta, apesar de uma pequena redução aqui e acolá (Cf. gráfico 39).

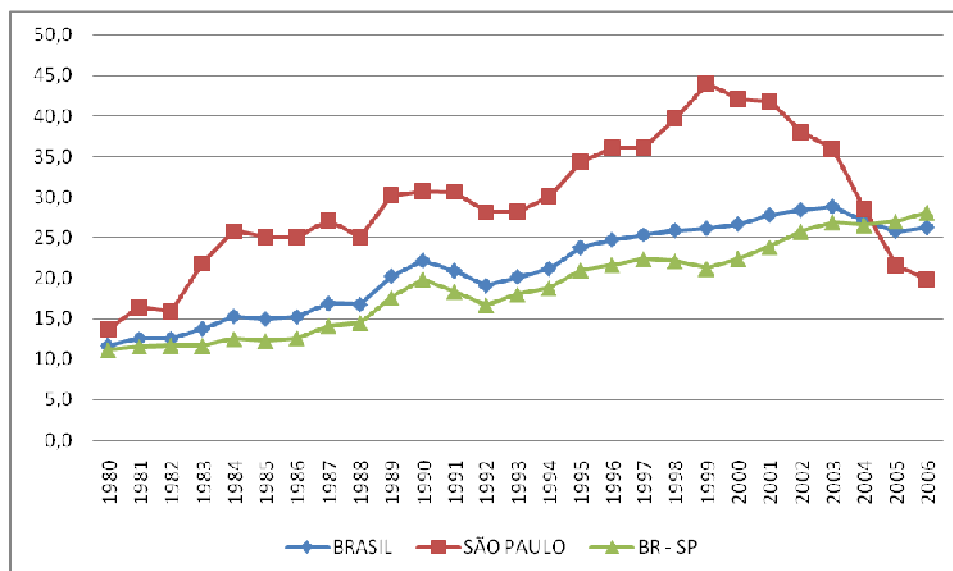
Gráfico 38. Homicídios números absolutos Região Sudeste – 2003/2006

FONTE: SIM/MS (2008)

Gráfico 39. Homicídios Região Sudeste por Unidade da Federação – 2003/2006

Fonte: SIM/MS.

São Paulo experimentou resultados semelhantes às cidades de Bogotá e Nova Iorque. Após um período de elevação acentuada dos índices de homicídios, São Paulo reduziu suas taxas de 44 por cem mil em 1999 para 19,9 em 2006, menor que a média nacional que é de 26,3 para o ano de 2006. Observando o gráfico abaixo, percebe-se que São Paulo tem um impacto substancial na redução nacional. Quando se retira o estado de São Paulo dos indicadores nacionais, a tendência é de crescimento no país.

Gráfico 40. Taxas de mortes por agressão – Brasil – São Paulo – Brasil sem São Paulo (1980-2006)

Fontes: SIM/MS (2009).

4.4.1 Fatores diversos nas explicações para a redução da criminalidade/violência em São Paulo

Na visão de Ferreira *et alli* (2009) as políticas públicas em segurança e de reformas institucionais no aparato de justiça do estado de São Paulo foram fatores determinantes para a redução da violência/homicídios nesta unidade da federação. Salientam que os distúrbios sociais e políticos provocados pela alta taxa de criminalidade das décadas de oitenta e noventa, revelaram a necessidade das autoridades e dos estudiosos sobre o tema da violência, focar mais atentamente as políticas de segurança e de direitos humanos como ponto nevrálgico para a redução da criminalidade e da violência em São Paulo.

Os fatores ainda não são muito claros, segundo Ferreira *et alli* (2009), contudo alguns deles parecem ter grande importância para o caso exitoso de São Paulo.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, bem como o planejamento das políticas de segurança são pontos importantes. Dentro desse contexto mencionam-se a ampliação do DHPP⁸⁸, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das políticas territoriais e o policiamento comunitário (Ferreira *et alli*, 2009: 14).

O DHPP foi criado em 1996, tendo por objetivo a investigação de homicídios e latrocínios, pessoas desaparecidas e a proteção a vítimas e testemunhas. Na Capital, área de atuação do DHPP, os homicídios caíram 36% entre 2000 e 2004. Parte desta queda pode ser atribuída ao Plano de Combate aos homicídios posto em prática pelo Departamento a partir de abril de 2001, que resultou num aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2004 e num aumento da taxa de esclarecimento de 20 para 48% (ver tabela 23). As principais estratégias utilizadas foram a integração com a polícia militar, a identificação e aprisionamento de homicidas contumazes e investimentos em inteligência e tecnologia da informação. O recebimento de denúncias anônimas através do Disque Denúncia e a criação dentro do DHPP do Serviço de

⁸⁸ Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa.

Inteligência e Análise (SIA⁸⁹) foram passos importantes para a obtenção destes resultados. O DHPP conseguiu, desde 2000, esclarecer uma média de 82% dos casos de homicídios múltiplos na capital paulista, ou seja, 159 casos de chacinas (Kahn e Zanetic, 2009: 95-96).

Tabela 23: Homicídios (absolutos e taxas), % esclarecimento DHPP São Paulo – 2000-2004

Ano	Prisões	Variação	Homicídios Múltiplos ocorridos	Homicídios Múltiplos esclarecidos	Homicídios Dolosos Capital	Taxa Capital	Taxa Estado	% esclarecimento
2000	165	-	53	39	5327	51,2	34,2	-
2001	368	123%	43	40	5174	49,3	33,2	20,4
2002	583	253%	40	39	4631	43,7	30,9	23,1
2003	1234	647%	23	22	4268	40,2	28,2	30,4
2004	1437	770%	22	20	3404	31,8	21,7	48,2

Fonte: DHPP-SSP/SP (Kahn e Zanetic, 2009: 95)

Entre 1999 e 2006, período de inflexão dos indicadores, houve aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública. Tais recursos sofreram um incremento percentual que passou de 6,6% em 1999 para 10% em 2006 do total das despesas do governo paulista (Ferreira *et alli*, 2009: 14).

Outro ponto forte assinalado diz respeito ao Estatuto do Desarmamento, que teve efeito positivo na redução da criminalidade homicida, registrando uma redução de mortes por agressão com armas de fogo na ordem de 19,4% entre 2003 e 2004 nos números absolutos (idem, 2009: 15).

Nesse campo, em São Paulo o Estatuto do Desarmamento teve efeito positivo na inversão dos indicadores de violência, sobretudo a homicida. Kahn e Zanetic (2009) assim afirmam:

Especificamente depois do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003, é possível identificar uma quebra clara no nível mensal de quatro séries históricas relevantes: 1) armas apreendidas pela polícia; 2) armas apreendidas; 3) número de internações por agressão por arma

⁸⁹ “O banco de dados da SIA contém atualmente 37 mil suspeitos cadastrados, dos quais 28 mil com fotografias. Há também um banco de armas e outro de imagens de cadáveres, que auxiliam no esclarecimento de casos. Como resultado, o Departamento passou de 165 mandados cumpridos por ano em 2000, para 1.437 em 2004” (Kahn e Zanetic, 2009: 95)

de fogo, coletado pelo Datasus (quebra em 11/2003; -37,6 internações por agressões intencionais por arma de fogo/mês); 4) série de homicídios dolosos na Capital (quebra em 11/2003; -45,4 homicídios/mês) (idem, 2009: 89).

Com tais dados é relevante analisar o impacto do Estatuto nas políticas de prevenção da violência. Isto vai dar relevo a variável “apreensão de armas” que demonstro na tabela 24 a qual se apresenta como a variável de maior impacto do modelo de correlação.

Muito antes da aprovação do Estatuto do Desarmamento de dezembro de 2003, São Paulo já vinha adotando uma política de restrição de portes de armas e de retirada de armas de fogo das ruas. Anualmente cerca de 40 mil armas são retiradas de circulação pelas polícias do Estado. Entre 95 e 97 a média era de 7 mil armas por trimestre, média que se elevou ao longo dos últimos anos para cerca de 9 mil por trimestre. Paralelamente ao esforço de retirada das armas ilegais em circulação, a Polícia Civil restringiu fortemente a entrada de novas armas em circulação através da redução drástica do número de registros de novas armas. Em 1994 foram concedidos 42 mil registros de armas na Capital, em 1995 foram concedidos 31 mil registros e no ano seguinte 22 mil. Depois de 1997 observa-se uma queda abrupta até chegar em torno de 2.800 registros em 2003. Os portes de armas despencam de 68, 69 mil por ano entre 1993 e 1994 para 2 mil em 2003 (Ibidem, 2009: 92).

As prefeituras municipais se apresentam como ator político relevante (Ferreira *et alli*, 2009 e Kahn e Zanetic, 2009). Apesar do papel preponderante, destacado pela Constituição de 1988, na segurança pública ser dos estados há, cada vez mais, consenso na participação mais ativa dos municípios nesse quesito.

A aplicação de algumas políticas por parte das prefeituras se faz importante destacar. A chamada *lei seca* aponta para uma política de restrição de consumo de álcool com grande impacto positivo na redução das taxas de criminalidade. Essa política

de restrição tem no município seu principal expoente, vindo a ser uma política de grande poder de eficácia, pelo menos nos municípios paulistas que assim a aplicaram.

Há forte correlação entre consumo de bebidas alcoólicas e a prática de atos agressivos, dentre eles as mortes por agressão/homicídios. Ao lado de armas de fogo, as bebidas alcoólicas são um dos mais importantes fatores criminógenos, o que potencializa ainda mais a violência (Parker *et alli*, 1988; Norstrom, 1998; Markowitz, 2000; Exum, 2002; Duque *et alli*, 2004; Wagenaar, 2005 apud Kahn e Zanetic, 2009: 97).

Os jovens do sexo masculino são os maiores consumidores de bebida alcoólica no Brasil, justamente o grupo de risco mais vitimado pelas mortes violentas/por agressão. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil está na 63ª posição entre 153 países no ranking de consumo *per capita* de álcool. Entre os homens adultos com idade de 18 a 24 anos de idade, a taxa de dependência de álcool chega a 26,3%, colocando o Brasil entre os países de maior dependência alcoólica. Outro aspecto importante da relação bebida e violência é sua relação com a religião. Dados apresentados por Kahn e Zanetic (2009) apontam para um arrefecimento do consumo de álcool e prática violenta com o culto religioso, sobretudo entre os evangélicos. O culto evangélico é mais presente entre as pessoas mais humildes da sociedade, o que potencializa sua relação com menos consumo de bebidas alcoólicas e menos práticas agressivas, como os homicídios o são (Kahn e Zanetic, 2009: 98-105).

Os efeitos da *Lei Seca* em São Paulo são expressivos. Diadema, Embu, Mauá, Barueri, Embu-Guaçu e Osasco foram as cidades paulistas que mais obtiveram sucesso com a implementação da *Lei Seca* em suas estratégias de combate à violência. A utilização das Guardas-Municipais se apresentou como ponto fundamental na política de fiscalização e controle das regras restritivas, sobretudo fiscalizando o fechamento de bares em horários de pico da violência (depois das 23 horas, sobretudo).

No Brasil, o psiquiatra Ronaldo Laranjeira da Unifesp e o pesquisador norte-americano Robert Reynolds, da organização internacional PIRE – voltada à avaliação de políticas públicas – apresentaram em outubro de 2004 os resultados de um estudo sobre a relação entre o consumo de

álcool e violência na cidade de Diadema, que a partir de julho de 2002 proibiu a venda de bebidas alcoólicas após 23h. De acordo com a pesquisa, dados comparativos do número de homicídios em Diadema desde a data da implementação da “lei seca” revelam que houve diminuição da violência contra a mulher (36,54%); homicídios (23,6%) e casos de atendimento em pronto-socorros (65,68%) (Kahn e Zanetic, 2009: 108).

“De modo simplificado, cinco políticas de natureza municipal se destacam: criação das Guardas Municipais; institucionalização de conselhos, secretarias e planos municipais de segurança; acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública⁹⁰; e, em algumas cidades, criação da lei de restrição de funcionamento de bares e venda de bebidas alcoólicas” (Ferreira *et alli*, 2009: 15).

Com os dados aqui demonstrados, a participação dos municípios na segurança pública é fator fundamental. A introdução das Guardas Municipais não é fator determinante para a redução da violência. Não obstante, São Paulo vem tendo maior referência dos municípios na participação do FNSP o que demonstra maior percentual orçamentário para os gastos em segurança no estado⁹¹. Em 2007 foram repassados para 95 municípios mais de R\$ 42 bilhões na forma de convênio, dos quais 37 deles em São Paulo, ou 39% do total de municípios (Ferreira *et alli*, 2009), ressaltando que São Paulo abarca 645 municípios em seu total.

Com isso, tudo indica que as políticas de segurança pública foram às principais responsáveis pela queda da criminalidade em São Paulo. Não por acaso, foi no período assinalado de queda (1999 a 2006) que começaram a funcionar os sistemas Infocrim, Copom-on-line e o policiamento inteligente baseados em diagnósticos precisos e atualizados da criminalidade, ao estilo da polícia de Nova Iorque. É deste período também o Policiamento Comunitário, o Disque Denúncia e o Plano de Combate aos

⁹⁰ FNSP.

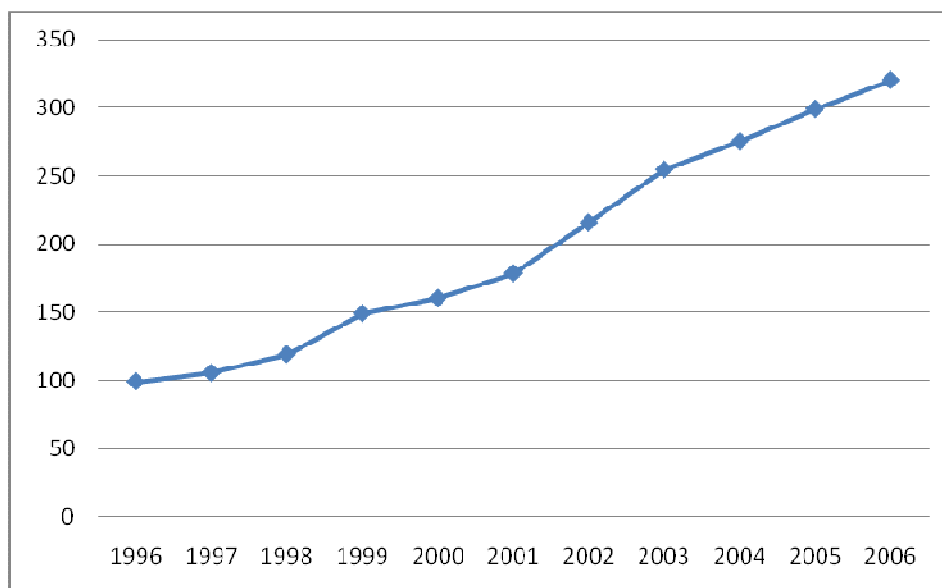
⁹¹ “Entre 2001 e 2004 o Governo Federal investiu cerca de 60 milhões de reais nos municípios (14 milhões apenas para a cidade de São Paulo) através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado a apresentação de projetos consoantes com a política de segurança pública do Governo Federal, e para tanto devia atender a algumas solicitações específicas, como possuir Guarda Municipal, realizar ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública” (Kahn e Zanetic, 2009: 84).

Homicídios do DHPP, que aperfeiçoaram as investigações sobre homicídios e interromperam o círculo vicioso das vinganças (cf. tabela 23).

A despesa *per capita* com segurança pública pulou de R\$ 47 para R\$ 156,4 entre 1995 e 2005 e embora não tenha havido crescimento significativo do efetivo, mais policiais civis foram colocados nas ruas com a transferência de presos para o sistema prisional, com a contratação de soldados temporários e com o fim da guarda externa dos presídios pela PM.

Pontos importantes das políticas públicas de segurança dizem respeito ao aumento das *taxas de encarceramento* (gráfico 41) e a *apreensão de armas* por parte da polícia (tabela 24). Isto é uma particularidade de São Paulo no cenário nacional: a partir de 1999 o encarceramento dá um salto no Estado e atualmente ele é de 352 presos por 100 mil habitantes, quase o dobro da taxa carioca e 64% maior que a média nacional. Um simples confronto entre os gráficos 42 e 43 demonstra essa relação negativa quanto aos homicídios e positiva em relação às taxas de encarceramento. As prisões vêm tendo impacto positivo, ver na tabela 23 o crescimento exponencial com mais esclarecimentos dos crimes por parte do DHPP e na tabela 24 o modelo de correlação reforçando esta hipótese.

Embora São Paulo não adote uma política de encarceramento indiscriminado, do tipo *tolerância zero* para pequenos delitos e contravenções, a remoção dos presos das instalações policiais e a melhora na eficiência do trabalho policial levaram a estes resultados. É fato que há uma coincidência temporal entre o aumento do encarceramento e a queda da criminalidade e que São Paulo, que concentra 40% da população prisional do país, é também um dos únicos Estados a apresentar resultados no controle da criminalidade. Neste sentido São Paulo se apresenta numa posição diametralmente oposta ao Rio de Janeiro, que optou por uma política de enfrentamento em detrimento do aprisionamento de criminosos. Se o crime organizado atua nos presídios, é preciso desbaratá-lo e não deixar de prender com temor de aumentar seu poderio. Com raras exceções, quem cumpre pena em regime fechado hoje é porque não tem condições de se beneficiar com penas alternativas (Goertzel e Kahn, 2008).

Gráfico 41. Taxas de Encarceramento – São Paulo – 1996 a 2006

Fonte: Túlio Khan (2008).

As polícias tiveram papel fundamental nesta inflexão dos números em São Paulo. Machado (2008) destaca que a Polícia Militar aumentou seu efetivo⁹² nas ruas, que as estatísticas policiais orientam as suas atividades norteando o patrulhamento e que a aproximação com as comunidades foram fatores importantes para o aumento da eficácia do aparato policial.

Machado (2008) também destaca ponto que é fundamental nas teorias recentes que tratam do papel da polícia no Brasil: a integração entre as polícias, civil e militar (Zaverucha, 2004).

Obrigatoriamente, a cada dois meses, capitães e delegados devem se encontrar com os moradores das áreas sob suas responsabilidades para discutir com a população a melhor maneira de empregar os recursos disponíveis (Machado, 2008: p. 3).

⁹² Como vimos no capítulo três, esta variável não é determinante para a redução dos homicídios no Nordeste. O que é reforçado no modelo de correlação apresentado na tabela 24 desta seção.

O DHPP passou a ter cinco delegacias. Duas para cuidar de homicídios em geral, uma exclusiva para chacinas, uma outra para tentativas de homicídio e uma última para casos especiais fora da capital paulista (Machado, 2008: p. 3). A dinâmica do funcionamento do DHPP direcionando diretrizes demonstra a importância de se ter dados atualizados para a aplicação de políticas adequadas de segurança. Com tal racionalidade o trabalho dos investigadores se torna mais fácil.

Projetos sociais em conjunto com as reformas institucionais complementam as ações integradas no combate a criminalidade violenta em São Paulo. Projetos de revitalização e integração social se mostram qualitativamente relevantes em conjunto com as ações integradas do aparato estatal. Em Brasilândia, Capão Redondo e Jardim Ângela, bairros paulistanos que apresentavam taxas de homicídio por cem mil de 114, 191 e 286 respectivamente em 2000, em 2007 caíram para 52, 42 e 64 respectivamente (Machado, 2008: p.5). Estes números apontam para a aplicação das políticas de segurança pública aliadas aos programas sociais nessas comunidades como sendo variáveis de extrema relevância para a queda vertiginosa de seus indicadores de homicídio. Os investimentos sociais também são relevantes nas políticas públicas de segurança em São Paulo (Kahn e Zanetic, 2009: 118-122).

Para reforçar a relação entre apreensões de armas e as prisões executadas pelas instituições de segurança de São Paulo, foi feito um modelo estatístico mais sofisticado, que também demonstra forte relação com o menor número de jovens na população (Mello e Schneider, 2009).

Tabela 24: Correlação de Pearson: Homicídio – Taxa da população total por 100 mil (dependente); Droga, prisão, armas, jovem, infocrim e efetivo (independentes). Período 2001/2007.

Homicídio	Droga	Prisão	Armas	Jovem	Infocrim	Efetivo
Correlação	0,115	0,307**	0,382**	0,227*	-0,098	0,024
Sig.	0,258	0,002	0,000	0,024	0,337	0,816
N	98	98	98	98	98	98

** Correlação é significativa no nível de 0.01 (teste das 2 caldas).

* Correlação é significativa no nível de 0.05 (teste das 2 caldas).

Fonte: Modelo Túlio Khan com dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (2008)

O Coeficiente de correlação de Pearson⁹³ sugere que a queda dos homicídios entre 2001 e 2007 está relacionada a: 1º menos armas em circulação; 2º mais prisões⁹⁴ e 3º menor número de jovens na população⁹⁵. Notar que o sinal da relação com prisões é o inverso esperado. Pode significar que volume de prisões reflete variação da criminalidade e não do esforço policial. Por outro lado, a análise sugere que a queda está menos relacionada a drogas, existência do Infocrim ou aumento do efetivo.

Referenciando o trabalho de Kahn e Zanetic (2009) à variável “armas apreendidas”, reforçando o que os números apontam, a seguinte explicação:

O “número de armas apreendidas” pela polícia é um daqueles indicadores que pode ser tanto interpretado como evidência da disponibilidade de armas em circulação (apreende-se menos armas porque há menos armas nas ruas) quanto como um indicador de atividade policial (apreendem-se menos armas porque a polícia está realizando menos operações para tirar armas de circulação). Pelo menos no caso de São Paulo, o número de armas apreendidas parece refletir mais a primeira dimensão (disponibilidade de armas) do que a segunda (esforço policial). Primeiro porque a quantidade de armas apreendidas vem caindo no Estado, não obstante o aumento da atividade policial e o foco no controle de armas. A quantidade de armas apreendidas cai claramente após o Estatuto do Desarmamento, que não afetou as operações policiais, mas a decisão dos indivíduos de sair ou não armado nas ruas (idem, 2009: 89).

O caso paulistano aponta para a importância do Estado como administrador dos conflitos e da ordem político-social e que a política de repressão, a princípio, é fator determinante para a redução dos homicídios. Respondendo ao questionamento que abre esta seção: *São Paulo é sim um caso exitoso!*

⁹³ Coeficiente de correlação de Pearson (p). Mede o grau de associação entre 2 variáveis X e Y.

⁹⁴ Em São Paulo a população prisional total cresceu 57% entre 1999 e 2004, passando de 83 mil a 131 mil presos, 139% se comparado com 1995 (Kahn e Zanetic, 2009: 96).

⁹⁵ No capítulo 3 trato das relações causais onde entra a variável demográfica “população jovem”. Indico, também, a leitura de Mello e Schneider (2009) que trata da mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo, onde mostram forte relação entre a diminuição da população jovem e a redução dos homicídios naquele estado.

As principais variáveis apresentadas para o êxito foram: 1. Menos armas em circulação; 2. Aprisionamento de homicidas; 3. Controle da variável jovem, com a redução populacional/demográfica; 4. Política de restrição de bebida alcoólica e 5. Investimentos/gastos em segurança pública⁹⁶, inclusive com a presença da Guarda Municipal. Os investimentos em políticas sociais reforçaram o quadro de sucesso do caso paulistano.

Outro caso nacional a ser analisado é o programa de segurança e cidadania do governo de Pernambuco, o chamado Pacto pela Vida, e o real impacto desse plano na criminalidade violenta em Pernambuco.

4.5 Pernambuco: o Pacto pela Vida

Minha principal preocupação aqui é analisar até que ponto o plano do governo de Eduardo Campos para a segurança teve impacto na criminalidade violenta, esta medida pelas taxas de mortes por agressão ou homicídios.

O Plano Estadual de Segurança Pública, o Pacto pela Vida, teve início em maio de 2007 e teve como principal meta a redução em 12% dos números de homicídios no estado de Pernambuco⁹⁷. No projeto não aparece nenhuma explicação a respeito do porque da meta estar estipulada nesse patamar percentual. Não obstante, o referido Plano abarcava mais de cento e trinta projetos de prevenção e repressão qualificada envolvendo várias secretarias de governo⁹⁸.

Os eixos estipulados pelo governo em torno do Plano estariam divididos em quatro pontos principais (dentro do que chamou prevenir e reduzir a violência e a criminalidade):

⁹⁶ O que reforça os modelos apresentados no capítulo 3.

⁹⁷ Importante destacar que entre 2003 e 2004, anos de governo Jarbas Vasconcelos, houve uma queda na ordem de 10% nas taxas de homicídios. Em 2005 houve novo crescimento.

⁹⁸ O Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas e da Criminalidade (NICC) da UFPE solicitou através de Ofício, informações orçamentárias do programa Pacto pela Vida, mas não houve retorno do governo. Até o momento não sabemos quanto custou aos cofres públicos tal plano. O ofício encontra-se na íntegra nos ANEXOS desta tese.

1. Ampliar e qualificar a defesa social⁹⁹;
2. Melhorar a administração prisional e promover a ressocialização;
3. Implementar a prevenção social da criminalidade;
4. Promover a articulação entre os atores do sistema de contenção criminal.

É de se destacar a melhoria das estatísticas criminais no estado de Pernambuco. Com a implantação de novos mecanismos de catalogação de dados, CVLI e CVP¹⁰⁰, e boletins trimestrais da criminalidade, com a introdução de variáveis importantes como gênero, faixa etária e regiões de desenvolvimento, que tornaram os dados mais transparentes e de acesso fácil a sociedade. Tudo isso foi um grande avanço para a implementação de políticas públicas de segurança mais eficientes e ajudou no trabalho científico sobre a violência.

Apesar da estabilidade dos números de homicídios já ser anterior ao plano, parece haver uma tendência de queda dos homicídios em Pernambuco. O DHPP de Pernambuco vem apresentando resultados em seu trabalho que, aparentemente, pela lacuna de dados ainda indisponíveis para estudos, há relação forte de causalidade nesta redução, sobretudo nos últimos meses de 2008 e no primeiro semestre de 2009 (vide capítulo 3).

Em matéria publicada no dia 26 de junho de 2009¹⁰¹, Eduardo Machado (Jornal do Commercio) coloca que os homicídios vem caindo consecutivamente em seis meses em Pernambuco. Os números de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) arrefeceram em 6,4% nesse período, com 128 mortes a menos entre dez.07/mai.08, com 2.326 mortes por agressão, e dez.08/mai.09, com 2.198 mortes por agressão. Qual (is) a (s) causa (s) para tal redução?

Ainda é prematura a análise para este questionamento, os dados de 2009 foram recentemente consolidados, mas prova que Pernambuco vem avançando no quesito

⁹⁹ Houve concursos públicos para policiais civis e militares com a contratação de vários profissionais.

¹⁰⁰ Crimes violentos letais intencionais e crimes violentos contra o patrimônio.

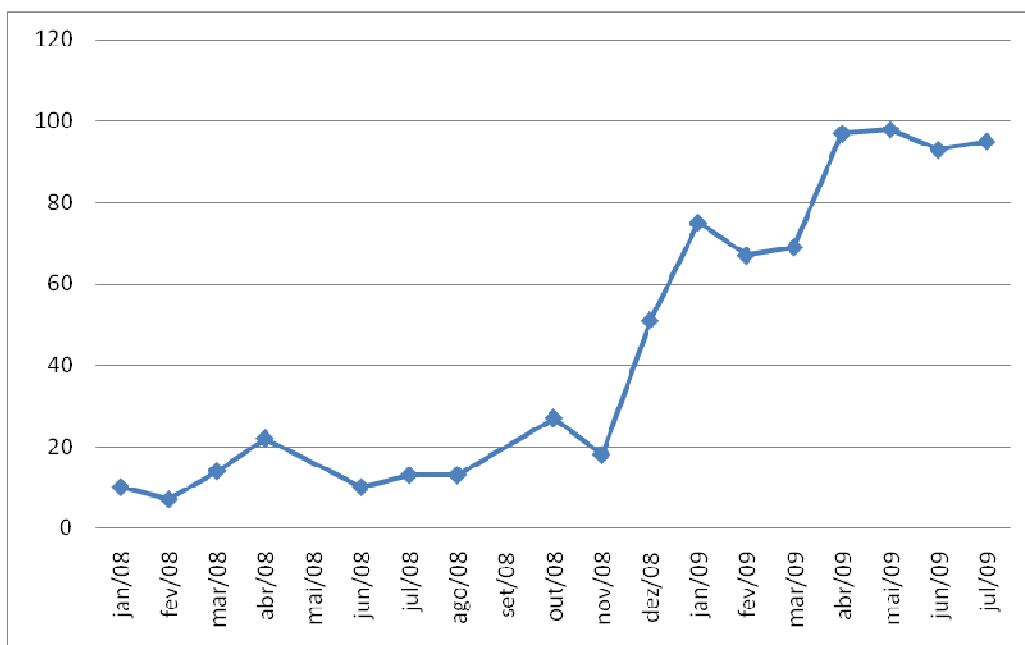
¹⁰¹ “Número de homicídios em queda no estado”. *Há seis meses cai número de assassinatos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. No período, houve investimento em áreas críticas.* In Jornal do Commercio, Caderno Cidades. 26.06.2009.

“estatística criminal”¹⁰². Não obstante, podemos especular algumas relações causais para isto. Machado aponta para o acompanhamento semanal das estatísticas criminais por parte do governo do estado. Existem 217 áreas divididas para gestores de segurança que prestam contas semanais sobre os crimes ocorridos em suas jurisdições. Outro ponto revelado por Machado está no foco em chamados “pontos quentes”, que subiram de 37 comunidades, que concentravam 44% dos homicídios de Pernambuco, para 44 comunidades com previsão para ser 77 até 2010. Precisamos saber quais são estes “pontos quentes”, quanto do efetivo das PMs e PCs estão sendo deslocados para tais pontos e qual o real impacto dessa variável na redução dos homicídios/CVLI/mortes por agressão em Pernambuco.

Venho aqui especular o impacto do DHPP nessa política de segurança estadual. Os dados do DHPP demonstram um incremento percentual considerável de sua participação nos inquéritos policiais de homicídios no estado. Sabemos que a maioria dos homicídios está localizado nas regiões metropolitanas dos estados e nos municípios com mais de cem mil habitantes (Ferreira *et ali*, 2009 e Kahn e Zanetic, 2009). Entre 50% e 60% dos homicídios do estado estão concentrados em Recife, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Olinda e Cabo de Santo Agostinho, estes municípios da RMR. O foco nesses municípios é ponto nevrálgico de qualquer política que visa reduzir a criminalidade homicida, e a municipalização da segurança pública já é consenso entre os especialistas da área (Kahn e Zanetic, 2009; Mocan, 2003; Acero Velasquez, 2006).

Dessa forma, o DHPP, que tem cinco delegacias na região metropolitana, tem papel de destaque no combate à violência homicida. Dos seis meses apontados pela matéria de Machado, todos eles vem acompanhados de crescimento de produtividade por parte do DHPP de Pernambuco. Depois da implantação do novo modelo de gestão nesta instituição houve um vertiginoso incremento da formulação de inquéritos policiais dentro do departamento. Entre setembro de 2008 e julho de 2009 o incremento percentual de formulação de inquéritos foi na ordem de 430% (cf. gráfico abaixo).

¹⁰² O governo de Pernambuco, segundo matéria do Jornal do Commercio de 26 de março de 2010, sancionou lei que prevê pagamento em dinheiro em caso de cumprimento de meta anual na redução dos homicídios no Estado. Em 2010, mais de 30 mil servidores da SDS-PE terão direito ao abono (Machado, 2010: Cidades: p.I).

Gráfico 42. Produtividade mensal de Inquéritos Policiais – DHPP - PE

Fonte: DHPP-PE (2009)

Entre janeiro e setembro de 2008 a média mensal de inquéritos foi de mais ou menos 15; entre outubro de 2008 e julho de 2009 a média mensal de inquéritos foi de 80,6; entre janeiro e julho de 2009 essa média alavancou para um pouco mais de 90 inquéritos trabalhados pelo departamento. Isso mostra mais eficiência por parte do órgão, mas que precisa ser acompanhado pelo Ministério Público e pelo Judiciário, este último bastante moroso. Isso está refletido na quantidade diminuta de prisões efetivas. Dos 645 inquéritos remetidos pelo DHPP entre outubro de 2008 e julho de 2009, apenas 140 deles, ou 21,8%, terminaram com prisão do autor do crime. Não obstante, pelo tempo de trabalho executado, pode ser um número que impacta significativamente nos crimes violentos letais intencionais/homicídios/mortes por agressão. Ressaltar que em São Paulo o papel do DHPP foi decisivo para o fortalecimento das variáveis aprisionamento e esclarecimento de casos (Kahn e Zanetic, 2009).

O planejamento operacional para o ano de 2009 vem a ser a primeira tentativa de alavancar metas e objetivos a serem alcançados pelos diversos níveis de gestão dentro

da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Mas, o plano de segurança de Pernambuco não vem com o mesmo padrão operacional e de gestão desde o seu início.

Em maio de 2007 o governo do estado de Pernambuco lançou seu plano de segurança pública, o Pacto pela Vida. Promessa de campanha e o projeto de maior envergadura de Eduardo Campos. Em seu primeiro ano esse plano não respondeu as expectativas da sociedade, onde a sua principal meta, a redução dos homicídios em 12%, não fora alcançada. Com 6,9% de redução nas taxas de homicídios, após um ano de lançamento do plano (de 2007 para 2008, de janeiro a dezembro, a redução foi ainda menor, 2%). Seu primeiro gestor, o vice-governador João Lyra, foi substituído por Geraldo Júlio (secretário de planejamento) e a formatação do plano de segurança seguiu um novo rumo. *O que difere o primeiro ano do pacto (2007-2008) do segundo ano que vem se desenhando (2008-2009)?*

Em minha lente, houve dois momentos do Pacto pela Vida, um primeiro, o da administração João Lyra, e um segundo, pós-assunção de Geraldo Júlio à frente do programa. O primeiro sem rumo e sem foco, e o segundo, simples e com foco na gestão de resultados, importando, mais ou menos, o modelo paulistano (São Paulo). O primeiro Pacto tinha projetos mirabolantes como, por exemplo, a utilização de um avião de controle remoto para investir no combate ao narcotráfico na região do Polígono da Maconha. Coisas do gênero, sem exemplos comparativos de eficácia¹⁰³.

O segundo momento do Pacto seguiu a trilha da gestão. De forma simples e direta, colocando a cobrança de resultados, com a implementação de mecanismos de inteligência, georeferenciando lugares mais violentos, dividindo tais lugares por circunscrições, deslocando delegados e comandantes da PM para gerir, em parceria, as mais de duzentas circunscrições, diminuindo os espaços para a prática dos delitos, direcionando a maior atenção para a Região Metropolitana do Recife (estudos apontam que o resultado é mais rápido quando se foca a região metropolitana) e investindo no

¹⁰³ (...) “acabar com os chaveiros de cela e criar “incentivos para que os centros de pesquisa do Estado produzam tecnologias de marcação de munição que possam eventualmente ser patenteadas e valorizadas, gerando retornos financeiros para o Estado”, no intervalo de seis meses. Construção de batalhões da PMPE em três meses. E etc. O Pacto chegou estipular o prazo de 180 dias para que a Assembléia Legislativa aprovasse projetos do Executivo. Isto não mereceu protestos nem dos deputados da oposição nem da situação” (Zaverucha, 2010). Também disponível em: <http://www.institutomauriciodenassau.com.br/blog/pacto-1-e-pacto-2/>

DHPP que procedeu mais de mil inquéritos policiais entre outubro de 2008 e setembro de 2009, o que veio impactar diretamente na redução dos números de homicídios em Pernambuco. Tudo isso sob a monitoria direta do governador.

Mas, alguns problemas ainda existem. Os dados indisponíveis pelo CONDEPE/FIDEM é um deles. Apesar do avanço que sabemos existir no critério de inteligência por parte dos órgãos de segurança de Pernambuco, é preciso desenvolver um mecanismo de transparência dos dados de criminalidade, especificamente de homicídios, de forma a trazer bancos de dados completos e desagregados para a produção de estudos mais consistentes.

O banco de dados do SIM/DATASUS é bem sofisticado e nos disponibiliza uma série de opções de variáveis e de dados desagregados, o que facilita demasiadamente os estudos sobre violência, criminalidade e homicídios. Disponibilizar na internet as notas técnicas das estatísticas bem como os bancos desagregados e em formato aberto (por exemplo, em Excel) se faz de extrema necessidade.

O Pacto 2 parece ter avançado no combate à violência homicida em Pernambuco. O Estado vem, segundo os dados disponíveis, apresentando um resultado extremamente satisfatório quando o assunto é a redução da criminalidade violenta e os homicídios em específico. Quase quinhentas mortes foram poupadas em 2009 em relação ao ano de 2008. Os números absolutos para o ano de 2009 foi de 4.025 assassinatos, o que ainda mostra-se uma grande cifra.

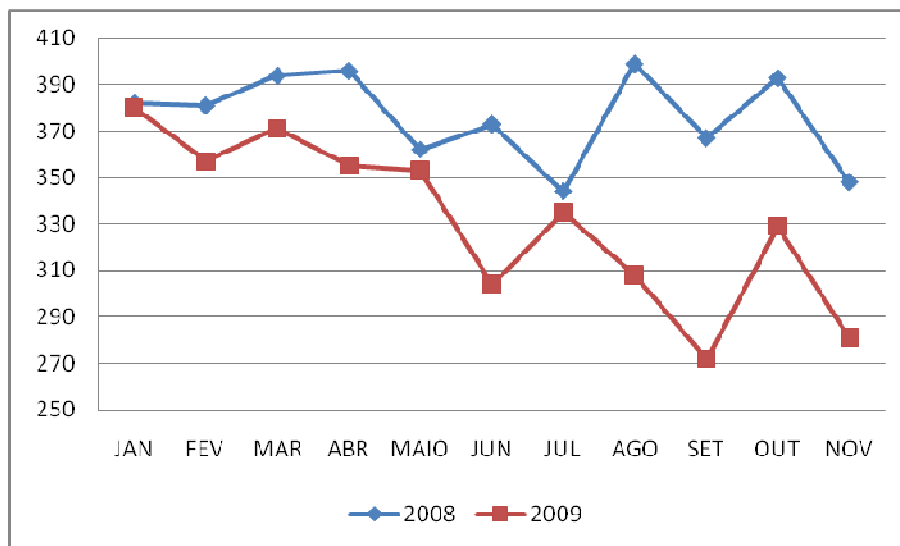
O Pacto 2 avançou, com foco na prática de políticas públicas racionais de segurança tendo na gestão de resultados sua maior atenção.

O gráfico abaixo demonstra bem o impacto negativo comparando os meses de janeiro a novembro dos anos de 2008 e 2009, com dados retirados dos informes mensais na página do Pacto pela Vida¹⁰⁴.

104

Disponível em:

http://www.pactopelavida.pe.gov.br/wp-content/uploads/informe_mensa_dez_2009.pdf

Gráfico 43. Pernambuco Número Mensal de Vítimas de CVLI Janeiro a Novembro 2008 – 2009

Fonte: SDS-INFOPOL (2009)

Entre janeiro e novembro de 2009 ocorreram 3.645 assassinatos em Pernambuco. Em 2008 ocorreram 4.139 no mesmo período, com todos os meses apontando números menores. Ainda há um grande impacto da violência homicida no estado, mas vem diminuindo, sobretudo na RMR. Não obstante, como foi demonstrado no capítulo dois, está havendo um incremento dessas mortes no interior do estado.

CAPÍTULO 5. Principais resultados da pesquisa

Esta tese teve como proposta central avaliar os homicídios no Nordeste do Brasil, sua dinâmica, as estatísticas de mortes por agressão, as suas relações com algumas variáveis relevantes destacadas na literatura especializada e a dimensão das políticas públicas em segurança em relação aos homicídios. Este espaço serve para destacar os principais resultados da pesquisa.

Há uma imensa literatura que tem como foco explicar a violência e quase todas elas utilizam a variável homicídio como Proxy para violência. As teorias sociológicas, criminológicas, econômicas e antropológicas sobre a delinquência, o comportamento desviado e a criminalidade, como foi visto neste trabalho, muitas das vezes não se sustentam ao teste das variáveis representativas das diversas causas possíveis para a prática da violência/delinquência/criminalidade.

No capítulo 1 foi descrita e analisada boa parte da literatura e das abordagens teóricas sobre o crime, a violência e os homicídios em particular. Percebe-se que os resultados dos trabalhos apresentados são relevantes, mas exasperam algumas teorias que não se sustentam aos testes empíricos em contextos socioeconômicos distintos. Contudo, algumas teorias se mostram com grande poder de predição explicativa.

Teorias como a do Aprendizado Social, da Anomia e da Escolha Racional são importantes e comportam testes estatísticos interessantes, dando, assim, muito poder de inferência por parte do pesquisador. O comportamento desviado ou a delinquência podem ser aprendidos ou apreendidos em ambientes propícios para tal. As teorias baseadas na oportunidade da prática delitiva são úteis, principalmente quando aplicadas a modelos estatísticos sofisticados e a relações com variáveis de cunho institucional.

Ambientes desajustados e abandonados pelo estado geram espaços para a prática de violências e comportamentos desviados, como é o consumo de bebidas alcoólicas e de drogas. O exemplo da teoria das Janelas Quebradas (*broken Windows*) ilustra bem como espaços deteriorados podem ser catalisadores da prática da violência e da delinquência. Em Nova Iorque, São Paulo, Bogotá, Medellín, Recife e outras cidades, a presença do estado como ator responsivo se mostrou uma variável importante para a redução da violência como um todo e dos homicídios em específico.

Para ilustrar os resultados mais importantes aos quais cheguei nesta tese, vou avaliar as principais hipóteses – já que foram muitos os testes no miolo desta tese -, que foram levantadas na introdução. Elas:

5. Os homicídios crescem na Região Nordeste independentemente das melhorias nas condições de vida dos nordestinos;
6. O esforço financeiro/investimentos executado pelo Estado em áreas sociais não vem respondendo de forma satisfatória na redução dos homicídios no Brasil, em especial no Nordeste;
7. A Accountability Democrática¹⁰⁵ das instituições coercitivas se mostra de maior relevância que os gastos sociais e investimentos do Governo no que tange ao controle dos homicídios;
8. Não há correlação significativa entre os Grupos de Extermínio e os homicídios em Pernambuco.

Como a principal hipótese da tese é a terceira, iniciarei por ela:

5.1 A Accountability Democrática das instituições coercitivas se mostra de maior relevância que os gastos sociais e investimentos do Governo no que tange ao controle dos homicídios:

Nessa perspectiva o papel das instituições coercitivas toma vez na análise proposta na tese. A eficácia e a eficiência dessas instituições passam a ser a variável independente na análise, mas não apenas com métodos quantitativos de análise, também se levando em consideração matérias jornalísticas e os modelos de gestão dos governos em diversos contextos e países.¹⁰⁶

Partindo do pressuposto no qual os indivíduos são atores sociais que buscam maximizar suas escolhas, quando da ausência e/ou ineficácia das instituições coercitivas, no caso do delito, tais indivíduos buscarão agir conforme as oportunidades

¹⁰⁵ Baseio-me na concepção de Robert Behn (1998) sobre Accountability Democrática, definida como modelo de gestão responsiva, onde: os resultados que as instituições devem cumprir, bem como a quem deve ser cobrado os resultados, estão atrelados as demandas dos eleitores/cidadãos que cobram pelo serviço público de qualidade. No caso aqui em específico, a segurança pública.

¹⁰⁶ O que pode ser conferido nos capítulos 3 e 4.

dadas por essa ineficácia (Becker, 1968). Dessa forma, a teoria da Escolha Racional¹⁰⁷ é útil para explicar os motivos que levam indivíduos a cometerem homicídios. Se aquele que comete o delito de homicídio não é preso, seria vantajoso cometer assassinatos, já que a polícia e o sistema de justiça pouco fazem para inibir este tipo de crime.

O novo-institucionalismo histórico (HALL e TAYLOR, 2003) é importante como referencial teórico para o entendimento do funcionamento das instituições responsáveis pela segurança pública. Se os indivíduos tendem a não confiarem nessas instituições toda a sociedade entra numa conjuntura de falta de ação institucional, criando um vazio institucional onde atores ilícitos passam a ocupar este espaço (Rothenstein, 2005).

Portanto, quando a falta de confiança se mostra generalizada numa determinada sociedade há, com isso, falta de Capital Social (Fukuyama, 2002) que é o lubrificante de toda sociedade, onde a confiança interpessoal e nas instituições é fundamental para o seu eficaz funcionamento, incluindo aí a segurança pública.

Sendo assim, indivíduos que cometem assassinatos assim o fazem por calcularem sua ação num campo estratégico onde o cometimento deste delito dificilmente o levará a ser submetido a algum processo de reparo, isto é, seu comportamento será influenciado pela falta de restrição institucional (Peres, 2008).

Por sua vez, as instituições responsáveis pela punição do delito não funcionam e não tem credibilidade perante a sociedade como um todo, fazendo com que esta não a procure para resolver seus problemas e conflitos. Daí surge um vazio institucional onde se abre um vasto campo para a formação de novas instituições, informais, que agem contribuindo ainda mais para o crescimento da mortandade homicida no Brasil. Fechando o ciclo, o baixo capital social encontrado na sociedade brasileira leva a uma falha de ação coletiva, onde o bem público da segurança passa a ser cada vez mais escasso.

Para testar a teoria exposta acima, utilizei algumas pesquisas de aplicação de questionários, além da análise quantitativa dos dados disponíveis para averiguar a eficácia das instituições coercitivas.

¹⁰⁷ Os aspectos teóricos da Escolha Racional são analisados no capítulo 1.

A pesquisa realizada pelo Instituto Maurício de Nassau¹⁰⁸ apontou para um destacado descrédito das instituições coercitivas perante a sociedade recifense. Como termômetro para Pernambuco, os recifenses se apresentaram como sendo resistentes em confiar na polícia. Por exemplo, quase 45% dos entrevistados foram assaltados em via pública. Destes 54,6% não registraram queixa na polícia. Os restantes 45,4% que registraram queixa, mais de 90% afirmaram que a polícia não prendeu o assaltante. Dessa forma, constata-se que a confiança tende a diminuir ainda mais, pois a desconfiança nas polícias é grande.

A impunidade deve ser considerada como variável causal para o aumento e/ou estabilidade em patamares elevados de homicídio. De acordo com a pesquisa realizada pelo I.M.N., 82,5% dos entrevistados afirmaram que a polícia não prendeu o assassino. Qual seria então a lógica dos assassinos? Num campo aberto para a prática delituosa é mais vantajoso cometer o homicídio, pois dificilmente a polícia chegará a prender o assassino, valendo a máxima de que as instituições afetam as ações dos indivíduos (Peres, 2008). Na outra ponta do problema, por qual motivo a população deve confiar e acreditar na polícia, já que o assassino não será preso? Mais uma vez as instituições aparecem como decisivas na ação individual ou coletiva.

Pesquisa do Ministério Público de Pernambuco (2006) explicita dados que reforçam a crença no papel ineficaz das instituições coercitivas como inibidoras dos homicídios. Observando o fluxo dos homicídios no sistema de justiça criminal de Pernambuco cheguei a algumas conclusões (Tabela 14, capítulo 3):

Entre 2003 e 2004 ocorreram 2.114 homicídios dolosos na cidade do Recife. Desses 712 se transformaram em inquéritos enviados ao MPPE, ou seja, 33,68% dos crimes efetuados nos dois anos apontados (66,32% dos homicídios ficaram de fora). Do número absoluto dos homicídios praticados nesses dois anos, até novembro de 2005, 17 foram julgados, i.e, 0,80% dos crimes de homicídio cometidos no período.

A impunidade apontada pelos números faz com que, baseado na Escolha Racional, indivíduos calculem que é vantajoso o cometimento do crime de homicídio

¹⁰⁸Disponível em: http://www.institutomauriciodenassau.com.br/blog/wp-content/uploads/2009/02/apresentaac2a7ao_termac2b4metro_da_inseguranac2a7a_e_vitim_izaac2a7ao_na_cidade_do_recife1.pdf

em Pernambuco e outros não vejam motivos para levar seus contenciosos para o Poder Judiciário, que não resolve o problema, vindo, ainda mais, a fragilizar as explicações baseadas na pobreza e na desigualdade social e econômica ou numa possível cultura da violência (Sánchez TORRES, 2007). Por outro lado, a desconfiança na polícia pode ser fortalecida pela lentidão do Judiciário, pois mais de 33% dos casos foram transformados em inquéritos enviados ao Ministério Público por parte dela.

Outra pesquisa (IPESPE¹⁰⁹) avaliou a situação da segurança no Recife. 74% dos entrevistados pela pesquisa consideraram como sendo ruim ou péssima tal situação, com 59% entre os que acredita ser péssima a situação da segurança pública. Em todas as variáveis apresentando altíssimo nível de rejeição à política de segurança pública da cidade do Recife, com todas elas apresentando níveis acima dos 70%, conforme tabela 15, capítulo 3¹¹⁰.

Tais pesquisas mostram que a ineficácia/ineficiência das instituições coercitivas reforçam a desconfiança dos cidadãos nelas, fazendo com que o trabalho no controle da criminalidade seja mais difícil.

As variáveis institucionais mostram grande relevância no controle da criminalidade homicida. Portanto, a análise feita no capítulo três demonstra que não há relação entre o quantitativo do efetivo policial e os homicídios na região Nordeste. O que reforça a tese do accountability na gestão da segurança pública.

Em Pernambuco, por exemplo, em 2003 eram 4.418 policiais civis. Naquele ano foram 4.517 pessoas assassinadas no estado. Em 2004 houve um acréscimo de 766 homens na polícia civil, que ficou com o efetivo de 5.184 policiais. Houve um decréscimo considerável nos números absolutos de mortes por agressão naquele ano, 4.174 mortes, com uma queda de aproximadamente 8%. Contudo, em 2005 houve mais um decréscimo no efetivo da polícia civil, que passou a ter 5.040 homens, com um robustecimento das mortes por agressão num crescimento de mais 155 mortes. Em 2006, o efetivo cresceu mais uma vez em mais ou menos 200 profissionais, computando 5.244 pessoas. Neste ano, mais um crescimento dos homicídios em mais 141 mortes. O

¹⁰⁹ Instituto de Pesquisa Econômica e Social de Pernambuco.

¹¹⁰ Ressaltando que é prioridade das unidades federativas o controle da segurança pública, contudo, vem cada vez mais sendo colocada a urgência da participação municipal no controle, combate e gestão da segurança pública (Khan e Zanetic, 2009; Mocan, 2003; Ferreira *et al*, 2009; Acero Velasquez, 2006).

efetivo da polícia civil não se mostrou determinante nas oscilações dos indicadores de morte por agressão que, independentemente de crescimento ou redução no efetivo, continuaram sendo praticadas com tendência crescente. As taxas por cem mil habitantes de policiais civis ficaram entre 54 e 63 policiais para cada grupo de cem mil na série histórica (2003 a 2006).

A polícia militar no mesmo período, em Pernambuco, mostrou redução em seu efetivo, que já é bem deficitário. Em 2003 eram 18.927 policiais militares e, em 2006, passou para 16.919, ou uma redução de 2.008 homens no efetivo das PMs. Pode-se especular que as mortes violentas crescem em Pernambuco devido ao déficit de policiais militares, estes que tem papel ostensivo, porém não se pode afirmar uma relação de causalidade. No que tange as taxas por cem mil, as polícias militares tem maior impacto, por questão do maior efetivo em relação às polícias civis. As taxas tiveram tendência de queda no período, em 2003 foi de 232 e em 2006 de 199 policiais militares por cada grupo de cem mil habitantes pernambucanos, ou seja, para cada grupo de cem mil pessoas há, em média, 200 policiais militares disponíveis para a segurança dessas pessoas. Já as mortes por agressão foram crescentes no mesmo período. Isto pode levar à relação entre decréscimo do efetivo das PMs em Pernambuco e o crescimento dos homicídios. Contudo, o caso da Bahia parece fragilizar esta inferência.

O estado da Bahia mostra uma relação inversa quanto ao efetivo de policiais civis e militares em relação aos indicadores de morte por agressão. Em 2003 o efetivo das polícias civis era de 5.783 profissionais e o da polícia militar de 27.614. No último ano do período, 2006, eram 6.386 policiais civis – ou um incremento de mais 603 profissionais – e a polícia militar saiu de um efetivo de 27.614 para 28.481 – 867 profissionais a mais- enquanto os homicídios saltaram de 2.164 em 2003 para 3.288 em 2006.

As taxas de policiais civis na Bahia são menores que as de Pernambuco. Para o ano de 2006 foram computados 45,8 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes baianos. Déficit de policiais civis pode estar atrelado à baixa taxa de resolução de crimes. A polícia civil é ator político importante no trabalho de investigação dos delitos e um déficit em seu efetivo pode levar a crescimento nas taxas de homicídios.

As PMs na Bahia demonstram o maior efetivo em números absolutos para a região Nordeste, com 28.481 policiais militares no ano de 2006. Apesar disso, o número de PMs por grupos de cem mil habitantes não é o mais significativo da região. A média é de 205 policiais militares para cada grupo de cem mil habitantes baianos. Em comparação com Sergipe, que teve uma taxa de 310 policiais militares para cada grupo de cem mil habitantes sergipanos, há um déficit de mais ou menos cem policiais militares para a população nesses termos.

Alagoas é um estado que mostra redução em seu efetivo e crescimento vertiginoso dos números absolutos de mortes por agressão. Conforme o exposto no gráfico 4 (capítulo 2), há um período de explosão significativa nos números de mortes por agressão com destaque para os dois últimos anos da série. Neste caso pode existir alguma relação entre a diminuição do efetivo – de policiais civis caiu de 2.247 em 2003 para 2.129 em 2006, e a polícia militar teve um decréscimo de 663 profissionais entre 2003 e 2006 –, mas que não pode ser dimensionada, pois não é perceptível uma relação de causa entre mais efetivo e menos homicídios. No caso de Alagoas, os números mostram que a queda do efetivo pode ser um ponto negativo no combate à violência.

As taxas por cem mil habitantes das polícias civis e militares em Alagoas para o ano de 2006 foi de 70 e 242, respectivamente. Tais taxas demonstram com mais rigor o impacto do efetivo na população. Dessa forma, verifica-se que o efetivo da polícia civil, que apresentou decréscimo nos anos da série estudada, é o maior da região. Isso reforça a hipótese na qual o efetivo das polícias não tem relação com os homicídios.

O Maranhão é um estado pobre e com um efetivo de policiais em declínio quantitativo. Seus números absolutos de mortes por agressão vem crescendo desde 2001 de forma contínua. Não obstante, existem problemas nesse estado, e também no Piauí, devido a sub-enumeração de dados, que são deficitariamente catalogados (Cano e Ribeiro, 2007)¹¹¹.

Entre 2003 e 2006 houve um crescimento na ordem de 21,5% nos números absolutos, que saltaram de 792 mortes em 2003 para 963 mortes em 2006

¹¹¹ “Em algumas regiões do país uma proporção razoável das mortes não é comunicada oficialmente e fica fora dos registros. Esse problema costuma ser maior nas regiões menos desenvolvidas, com destaque para o estados de Piauí e Maranhão” (Cano e Ribeiro, 2007: p.55).

(DATASUS/SIM). No entanto, não tem como inferir que há uma forte associação entre a variável *efetivo* e a variável (dependente) de *homicídios*. Indicadores socioeconômicos melhoraram nos estados nordestinos (NÓBREGA JÚNIOR, 2009a). Contudo, a melhoria da condição econômica gera mais oportunidades de consumo, inclusive de drogas, e crimes ligados ao patrimônio que podem, também, gerar mais oportunidades de práticas delituosas contra a vida, sobretudo com instrumentos coercitivos frágeis. Um déficit do efetivo pode influenciar negativamente no trabalho das instituições coercitivas.

O Maranhão apresenta a menor taxa da região Nordeste quanto ao efetivo da polícia civil, com 24,5 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes em 2006, se repetindo no efetivo das PMs. Existem 106,6 policiais militares para cada cem mil habitantes, dados de 2006. De qualquer forma, apesar de ser o menor indicador, e existir problemas de sub-notificação de dados de homicídios, as taxas de homicídio nesse estado é uma das menores do país. Mais uma vez reforçando a hipótese na qual o efetivo policial, apesar de importante, não é variável determinante em relação ao crescimento ou decréscimo das taxas de homicídios.

Na Paraíba, como na Bahia, houve um incremento em seu efetivo policial. Tanto nas polícias civis como nas polícias militares. Em 2003 o efetivo da PC era de 1.191 profissionais, já em 2006 esse número saltou para 2.542, mais que dobrando o efetivo. A PM também teve impacto considerável, com o efetivo saltando de 8.253 profissionais em 2003, para 9.170 em 2006, ou um aumento de quase mil policiais. Não obstante, houve um crescimento considerável de seus números absolutos de homicídios, o que se refletiu nas taxas de homicídios. Em 2003 ocorreram 615 assassinatos no estado e, em 2006, foram 824, que levou a um incremento de 34% nos números absolutos (DATASUS/SIM). Houve um robustecimento nas taxas de policiais civis na ordem de um pouco mais de 100%. Em 2003 a taxa era de 33,8 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes, com os dados omitidos em 2004 e 2005, em 2006 a taxa saltou para 70,2 policiais, a maior entre os estados nordestinos. Na PM o impacto foi menor que nas PCs, contudo as taxas saltaram de 234,6 policiais militares por cem mil para 253,1, o segundo maior efetivo por taxa do Nordeste. Não obstante, os homicídios cresceram substancialmente. Ou seja, o crescimento do efetivo não teve relação e/ou associação

com a violência homicida na Paraíba. Se houve alguma relação, esta foi negativa ou inversa.

O Piauí foi outro estado que demonstrou crescimento de seu efetivo policial sem impactar na redução da violência homicida. Entre 2003 e 2006 houve um incremento de mais 167 agentes policiais civis e mais 280 policiais militares em seu efetivo policial. Ou um aumento de aproximadamente 10% em policiais civis e 5% de policiais militares. Contudo, os homicídios continuaram crescendo no mesmo período. Em 2003 foram catalogados 298 assassinatos no estado, e em 2006 foram 418, um aumento percentual de 40% nos números absolutos (DATASUS/SIM). Como levantei para o caso do Maranhão, o mesmo pode ser colocado para o Piauí. Melhorias econômicas e sociais (estrutura socioeconômica) podem ter relação inversa com os homicídios, ou seja, contribuir para o crescimento das mortes por agressão. Isto, em conjunto com um aparato coercitivo frágil, pode ser corroborado. No entanto, no Piauí existiu crescimento do efetivo das polícias sem reflexo na redução dos homicídios que continuaram na ascendente. O Piauí apresenta uma taxa de 45 policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes, dados de 2006. Quase o dobro da taxa do Maranhão. O efetivo da PM apresentou, para o mesmo ano de 2006, 199 policiais para cada cem mil habitantes. Apesar de maior impacto que o estado do Maranhão, quase cem homens a mais por cem mil habitantes, as taxas de homicídio nesse estado foram crescentes (NÓBREGA JÚNIOR, 2009a).

O Rio Grande do Norte foi o estado com maior impacto negativo no efetivo de suas polícias. Entre 2003 e 2006 o quantitativo das polícias civis foi reduzido em mais de mil profissionais. O que revela bem isto foi o impacto visto nas taxas de policiais por cem mil habitantes. Em 2003 a taxa de policiais civis foi de 83,9 agentes para cada cem mil potiguares. Em 2006 essa taxa caiu para 47,2, uma queda robusta.

A polícia militar do Rio Grande do Norte teve um decréscimo em seu efetivo em mais de dois mil policiais. Mas, em relação às mortes por agressão, o incremento nos números absolutos foi pequeno. Em 2003 foram 405 mortes por agressão e em 2006 foram 455 assassinatos, com as taxas de homicídios oscilando entre 15 por cem mil em 2006 e 11,8 em 2004. Um incremento de 50 mortes ou menos de 10% nos números

absolutos (DATASUS/SIM). Isso contribui para o argumento no qual o efetivo policial não é condição suficiente, apesar de necessária, para o controle da violência.

Sergipe, como Bahia, Paraíba e Piauí, demonstrou crescimento do seu efetivo policial e uma relação inversa desse crescimento com as mortes por agressão. Em 2003 o efetivo da polícia civil era de 1.124 profissionais e em 2006 saltou para 1.379. Para a polícia militar, em 2003 o quantitativo era de 5.067 e em 2006 foi para 6.204, mais de mil policiais de incremento. No que tange as taxas de PCs e PMs, em 2006 a PC teve uma taxa de 70 homens para cada cem mil e a PM 310 por cem mil habitantes, o maior efetivo por taxa do Nordeste. Apesar de estarem entre os melhores indicadores de efetivo por cem mil habitantes, as taxas de homicídios neste estado são altas e com tendência ao crescimento: 2003, 25; 2004, 23,9; 2005, 24,7; 2006, 29,2 (DATASUS/SIM).

Mais uma vez há uma fraca relação entre crescimento do efetivo policial com os homicídios. Estes apresentam oscilação em um patamar alto independente do incremento no efetivo policial. Em 2003 foram 469 pessoas assassinadas no estado, em 2006 o número foi de 584, ou um crescimento percentual de 24% nos números absolutos (DATASUS/SIM).

O maior déficit de pessoal da polícia civil *per capita* está na região Nordeste. São 2.139 habitantes para cada policial (2006). O que pode ser um problema, pois existem menos policiais civis – que tem a responsabilidade de investigar os casos de assassinatos, bem como fazer a instrução do inquérito e enviar para o Ministério Público – por cidadão nordestino que em qualquer outra região do país. E, também, pode enviesar os dados, pois mesmo com o acréscimo de seu efetivo por estado nordestino, ainda há um déficit *per capita* considerável quando comparado em nível de Brasil (Cf. tabela 19, capítulo 3).

Há uma baixa relação, ou nenhuma relação, ou relação inversa em alguns casos, entre efetivo policial e os homicídios para a região Nordeste. Os estados apresentam comportamento parecido nas mortes por agressão, mas os seus efetivos policiais demonstram diferenças consideráveis.

Concluo afirmando que é importante a diminuição do déficit policial nos estados da região Nordeste, sobretudo da Polícia Civil, mas não é condição suficiente para a redução das mortes por agressão. Contratar mais policiais sem a devida preparação dos mesmos e sem melhorar a estrutura de trabalho (salários e condições de trabalho) em nada adianta o crescimento do efetivo.

Outra variável importante para analisar o nível de accountability das instituições coercitivas, e que tem relação direta com o aparato policial, está relacionada ao poder de punibilidade do estado, quanto medido pela sua força em prender criminosos.

Na Colômbia, o surgimento e consolidação do narcotráfico, fundamentalmente da cocaína, elevou consideravelmente as taxas de homicídios, pelo que as autoridades de polícia e o poder de justiça não responderam com maior provisão de justiça por que consideravam o fenômeno como não originário de sua jurisdição, enquanto que o mundo todo considerava como sendo um fenômeno internacional.

Do ponto de vista empírico, o trabalho de Echeverry e Partow (1998) se concentra em explicar as diferenças inter-regionais em provisão de justiça tendo como medida a relação entre homicídios e as detenções por homicídios. Utilizaram o modelo de “ilhas” elaborado por Lucas (1976) segundo o qual agentes separados geograficamente podem responder assimetricamente ante choques observados. No caso dos autores em destaque, as respostas das autoridades em cima desse critério, maior punição como reflexo da maior taxa de *arrestos* (detenções), não obteve resposta negativa nas taxas de homicídios, ou seja, não houve relação causal (Sanchez TORRES, 2006: PP. 33-34).

Seguindo mais ou menos essa linha de raciocínio de Echeverry e Partow (1998) tenho a tarefa de relacionar ou associar as elevadas taxas de homicídios na região Nordeste, em seus estados separadamente, com os indicadores de encarceramento de uma forma geral. Apesar de um dado agregado, pois estou trabalhando com todos os aprisionamentos, é importante averiguar tal relação.

Hoje no Brasil a população prisional é de 422.590. São 157.202 pessoas presas no regime fechado, 58.688 no regime semi-aberto, 19.147 em regime aberto. 127.562 pessoas presas provisoriamente e 3.760 por medida de segurança, que equivale a

366.576 pessoas nos estabelecimentos penitenciários. Existem mais 56.014 sob controle das polícias (Depen/Infopen, 2008). A tendência é de crescimento.

O estado que vem tendo uma relação positiva entre taxa de encarceramento crescente e a redução dos homicídios é São Paulo (Khan, 2008 e Kahn e Zanetic, 2009). Mas será que isto pode ser visto como uma variável determinante para o Brasil?

Avaliando o quantitativo de aprisionamento entre 2003 e 2006 para a região Nordeste como variável independente, qual a relação desta variável com os homicídios (variável dependente)?

Em Alagoas houve crescimento contínuo dos aprisionamentos entre 2003 e 2005 com uma queda em 2006, ou seja, a tendência é de crescimento. Mas, os homicídios foram crescentes em toda a série histórica, com exceção de 2004. O impacto percentual nas mortes por agressão em números absolutos foi na ordem de 55%. Já o impacto percentual nos aprisionamentos foi de 26%. Para o estado de Alagoas os aprisionamentos, para este período, não vem mostrando relevância.

Na Bahia a relação entre as variáveis são positivas, ou seja, uma cresce e a outra também. Quanto mais se prende mais homicídios vem sendo cometido neste estado, o que mostra relação inversa de causalidade. Os homicídios foram contabilizados em 2.164 mortes em 2003 e chegou a 3.288 mortes em 2006, um aumento de mais 1.124 mortes em um período curto. Já as prisões seguiram um caminho positivo de encarceramento saindo de 5.537 prisões em 2003 para 7.639 em 2006. Mais de 2.000 apreensões. Houve um incremento percentual de 52% nos números absolutos de homicídios e de 38% nos encarceramentos.

Com exceção de 2004, todos os anos da série mostram crescimento dos aprisionamentos no estado do Ceará. Lá os homicídios também vêm apresentando incremento positivo o que parece muito com o caso da Bahia. Mostrando relação inversa das variáveis, quanto mais se prende, mais homicídios ocorrem.

Com exceção de 2004, todos os anos da série apresentam crescimento nos números de homicídios no estado do Maranhão. Lá todos os anos da série mostram crescimento dos aprisionamentos. Mais uma vez apresentando relação inversa, ou seja, quanto mais se prende, maior o quantitativo de mortes por agressão.

A Paraíba segue o mesmo caminho das respostas da Bahia. Em todos os anos da série há crescimento do quantitativo de pessoas aprisionadas sem refletir em queda nos homicídios.

Em Pernambuco houve crescimento dos aprisionamentos em quase todos os anos, com exceção de 2006. Já os homicídios ocorreram positivamente, com exceção do ano de 2004. Também em Pernambuco não existe relação entre as variáveis. Em 2004 houve mais aprisionamento que em 2003 com menos homicídios. Em 2006 houve menos aprisionamento que em 2005 com crescimento dos homicídios. Os dois casos não são suficientes para uma relação positiva dos aprisionamentos e negativa dos homicídios. Parece que não há ligação entre crescimento dos aprisionamentos e a diminuição das mortes por agressão neste estado.

No Piauí, à exceção de 2005, todos os anos demonstraram crescimento dos aprisionamentos. Os homicídios são crescentes em todos os anos da série. Demonstrando que não há relação entre as variáveis, ou há relação inversa.

No Rio Grande do Norte há crescimento dos aprisionamentos para todos os anos. Os homicídios, com exceção de 2004, são crescentes. Ou seja, aumentam-se os aprisionamentos sem reflexo na redução dos homicídios.

Em Sergipe a situação é praticamente a mesma, com uma coincidência. No ano de 2004 houve menos aprisionamento que o ano anterior e menos homicídios para o mesmo ano. O estado vem mostrando mais aprisionamento e mais homicídios.

Todos os estados da região Nordeste vem apresentando sinal positivo em seus indicadores de homicídios. Há na literatura (Nóbrega Júnior, Zaverucha e Rocha, 2009 e capítulo 1) alguns autores que defendem a teoria que quanto mais pessoas presas menos violência, esta vista como homicídios (Khan, 2008 e Kahn e Zanetic, 2009; Mocan, 2003). Para a região Nordeste, como foi visto aqui, essa teoria parece não ter sustentação, apesar da necessidade de um modelo de série temporal maior e que os números de aprisionamentos são agregados, não tendo os presos por homicídios, o que poderia mudar o quadro dessa análise.

Outro aspecto importante levantado nesta tese diz respeito ao papel das políticas públicas desempenhadas pelas instituições coercitivas. Os casos da Colômbia, Nova

Iorque, São Paulo e Pernambuco, mostram como essas políticas, quando bem aplicadas e em alto nível de accountability democrática, podem responder de forma expressiva no controle/diminuição dos homicídios em médio prazo.

Alguns autores apontam para as políticas públicas em segurança como o principal fator de redução das violências, sobretudo os homicídios, em um curto período (Cerqueira *et ali*, 2007; Saporì, 2008; Soares, 2008; Goertzel e Khan, 2008; Khan e Zanetic, 2009; Ferreira *et ali*, 2009; e Zaverucha, 2004).

O objetivo central foi averiguar a hipótese na qual *bons governos, salvam vidas! Ou seja, políticas públicas de segurança eficazes reduzem a criminalidade violenta independente de contextos sócio-culturais, da desorganização social e de aspectos estruturais*.

Gaviria (2007 apud Sánchez Torres, 2007) aponta para a importância da política de segurança cidadã em Bogotá como fator importante para a redução da violência. Baseado em Acero Velásquez (2006) o autor afirma que as políticas de Estado implementadas em Bogotá foram fundamentais para o sucesso do controle da violência e, sobretudo, de suas altas taxas de homicídio.

Rubio (1999) destacou a ineficiência da justiça penal como ponto importante no robustecimento da criminalidade violenta. O congestionamento de despachos e processos contribui para a impunidade, bem como a ineficácia da polícia em proceder com as investigações. Baseado em dados do sistema de justiça e da polícia, Rubio chega as seguintes conclusões sobre as causas da criminalidade violenta em Colômbia:

- c. O deficiente desempenho da justiça penal tem incentivado os crimes e corroborado para o aumento do comportamento violento;
- d. Os fenômenos violentos, propiciados por grupos armados, tem contribuído para a paralisia do sistema penal mediante pressão direta e indireta dos atores dessas organizações sobre o sistema de justiça colombiano.

Para Echandía (1999) os municípios com elevados índices de violência não se encontram dispersos por todo o território colombiano, mas sim fazem parte de um conjunto que cresce na medida em que crescem os atores que promovem a violência. O autor argumenta que existe uma alta correspondência entre altos índices de violência e a

presença de organizações armadas ilegais. Dessa forma, dos 342 municípios com elevadas taxas de homicídios, 284 (83%) tem presença da guerrilha, enquanto 152 tem a presença de grupos paramilitares. A presença de tais atores armados por si só não é a causa única das altas taxas de violência, pois a simples presença deles fragiliza o sistema de justiça penal que fica congestionado pelas pressões diretas e indiretas desses atores, desqualificando o processo punitivo, aumentando a impunidade.

Avaliando o choque das variáveis independentes apontadas (Tabela 22, capítulo 4) em relação ao incremento nas taxas de homicídios, Sanchez e Méndez (2007) apontam que mais de 90% da explicação para tal incremento nas taxas está ligada a renda proporcionada pelo narcotráfico. A ineficiência da justiça não chega a 5% e a pobreza mesmo a 1%. Analisando o impacto de diversas variáveis independentes em relação aos homicídios nos municípios colombianos, os autores chegaram a algumas conclusões importantes:

- e. A presença de atores armados (FARC) se mostra relacionada positivamente com as taxas de homicídios. Os resultados dos modelos econométricos mostram que um incremento da presença desses grupos por cada dez mil habitantes aumenta as taxas de homicídios em 1,8 e 4,2;
- f. A densidade do narcotráfico, medida pela renda proporcionada de forma per capita, tem um efeito positivo sobre as taxas de homicídios;
- g. A ineficiência no combate ao narcotráfico (*Proxy* de taxa de impunidade), medida pela renda do narcotráfico sobre prisões por este delito, tem um efeito positivo sobre as taxas de homicídios. Um incremento de um ponto neste indicador eleva a taxa de homicídios entre 4,4 e 9,4 pontos. Este resultado implica que a ineficiência da justiça, ao diminuir a probabilidade de punição, incide positivamente sobre o crime. As interações entre atores armados e a intensidade do narcotráfico constituem uma mescla que exacerba a violência. Assim, um aumento de um ponto no indicador de interação entre a FARC com o narcotráfico eleva as taxas de homicídios em 0,41, enquanto o aumento de um ponto na interação ELN e narcotráfico aumenta em 0,75 as taxas de homicídios;

- h. Uma maior cobertura educacional diminui as taxas de homicídios. E a presença de outros grupos guerrilheiros também incrementam as taxas de homicídios.

A literatura especializada da Colômbia aponta para a importância das políticas públicas em segurança, sobretudo o papel relevante das instituições coercitivas. Daí a importância da análise em cima das políticas executadas em específico em duas cidades colombianas, Bogotá e Medellín.

Em meados da década de noventa os números absolutos de homicídios em Medellín superavam os 5.200, enquanto em Bogotá superava os 3.600, com taxas por cem mil que superavam 250 e 80 respectivamente. Em matéria publicada pela revista *Veja* em junho de 2000 o seguinte título ilustrava o caso colombiano: “*Na Colômbia o crime já venceu*”. Bogotá e Medellín como duas cidades de domínio quase que irrestrito dos cartéis da droga e dos grupos guerrilheiros.

Seguindo a tese de Sánchez TORRES *et ali* (2007), o trabalho intenso no combate ao narcotráfico, aos grupos guerrilheiros e aos paramilitares foi ponto chave nas políticas públicas de Bogotá e Medellín. Políticas preventivas parecem ter tido algum efeito, não obstante poucos estudos com algum grau de sofisticação empírica (Acero Velasquéz, 2006).

Hugo Acero Velasquez (2006) reforça a tese das políticas públicas de segurança como fator determinante para a redução da violência em curto espaço de tempo. Baseado em um conceito de segurança cidadã (ONU-PNUD), esse autor aponta para as políticas bem sucedidas em Bogotá e Medellín. A importância da sequência das políticas em Bogotá, num curso de nove anos, é colocada como ponto nevrálgico no sucesso dessa cidade colombiana no confronto da criminalidade e da violência. Um programa unificador, o *Programa Departamento e Municipios Seguros*, de caráter nacional, amplia o papel da polícia nacional em parceria com os Ministérios do Interior e da Justiça e de Defesa na elaboração das estratégias a serem seguidas nas diversas localidades.

Velasquez (2006) destaca o fracasso das políticas de segurança numa perspectiva histórica, ressaltando o papel pouco democrático das instituições coercitivas que utilizavam de métodos repressores sem a implementação de políticas preventivas em

suas conjunturas. A ausência de estratégias, gestão e cumprimento de metas aliadas a uma política de segurança cidadã estariam na raiz dos problemas relacionados às políticas públicas de segurança em Colômbia.

Bogotá é um exemplo de caso exitoso que Acero Velasquez (2006) aponta como tendo executado suas políticas de segurança numa perspectiva de gestão local da convivência e da segurança cidadã. O autor defende o argumento no qual os homicídios foram reduzidos em Bogotá tendo como principal causa as políticas de segurança cidadã que foram implementadas pelos prefeitos Antanas Mockus e Paul Bronberge (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) e, novamente, Antanas Mockus (2001-2003). Tais gestores assumiram a gestão dos problemas de segurança e convivência, cumprindo as disposições da Constituição¹¹² e legislação vigente. A partir de 1995 a Administração Distrital elaborou e implementou um plano integral de segurança e convivência, além das funções de controle das atividades delitivas por meio do uso legítimo da força coercitiva, executou uma série de programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. Velasquez afirma que esse plano foi responsável pela redução dos índices de homicídios na cidade de Bogotá, que passou de 4.352 homicídios em 1993 para 1.582 em 2004.

No entanto, Velasquez (2006) aponta para vários projetos, baseados em estudos científicos, que foram executados na cidade de Bogotá e que vieram a fortalecer a segurança pública e a melhorar os espaços públicos, dessa forma, diminuindo a violência e a criminalidade. Baseado em sete pontos, esses projetos tiveram várias perspectivas, invadindo o espaço público e efetivando políticas públicas coerentes e que buscam cumprir metas. Os sete pontos: 1. Gestão institucional do município; 2. Informação confiável (a importância dos dados estatísticos); 3. Plano de segurança e convivência; 4. Criação de infra-estrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros; 5. Fortalecimento da Polícia Metropolitana; 6. Prestação de contas, avaliação e acompanhamento (*accountability*); e 7. Avaliação externa.

¹¹² As disposições legais de segurança pública inseridas na Constituição de 1991 da Colômbia afirmam ser de responsabilidade dos governos locais, municipais, a questão da Segurança Pública. Para saber mais detalhes legais ler Acero Velasquez (2006).

Medellín teve um caráter diferente de Bogotá, pois ali os cartéis da droga, os guerrilheiros urbanos e os grupos paramilitares foram fatores determinantes para a escalada da violência nos anos noventa (Sánchez *et al*, 2006; Soares, 2008). A superação do conflito armado urbano e a aposta na segurança cidadã foram colocadas como variáveis determinantes por Acero Velasquez (2006) em seu documento ao PNUD.

Dessa forma, em agosto de 2002 foi tomada a decisão de intervir em um dos setores em disputa pelos grupos armados ilegais e no qual predominava as guerrilhas das FARC, a chamada comunidade 13. A participação do prefeito juntamente aos organismos de segurança e justiça foi imprescindível nesse programa. Após a intervenção das diferentes agências de segurança e justiça do estado, a comunidade passou a registrar 173 homicídios no ano de 2004, em contraposição a 717 registrados em 2003. O uso legítimo da força marcou o começo do retorno da institucionalização dos territórios dominados pelos grupos guerrilheiros, delinquentes e paramilitares.

O fortalecimento da Polícia Metropolitana foi fundamental para se fazer presente junto as comunidades, que sofriam (e ainda sofrem) da desconfiança em seus agentes. A presença constante desse aparato nas comunidades criou espaços interinstitucionais de justiça, aproximando o cidadão para alternativas de solução de conflitos e de programas diversos de prevenção, fortalecendo a confiança e *accountability* nas polícias. Com isso, lugares que até então a polícia não conseguia entrar, passou a ter rondas de policiais patrulhando aqueles locais.

Sendo assim, o fortalecimento do aparato coercitivo e a redução das atividades dos grupos fora da lei foram determinantes para a redução da violência homicida na cidade de Medellín, que passou de uma taxa superior aos 170 homicídios por cem mil habitantes em 2002, para uma taxa inferior aos 60 em 2004. O que continua diminuindo. Portanto, a presença do estado em espaços antes abandonados por ele e o confronto as incivildades e aos grupos criminosos, aumentam a confiança do cidadão nas instituições e vem a fortalecer o estado democrático de direito.

Apesar das informações constantes das políticas públicas de segurança em Bogotá e Medellín apontarem para um efetivo sucesso e, mais, continuidade de gestão

independentemente das mudanças políticas que mudam os governos, não há uma consistência estatística para averiguar até que ponto tais políticas foram determinantes para a redução da violência, sobretudo dos homicídios, nas duas cidades. Contudo, há de verificar, com os dados trabalhados por Sanchez e Méndez (2007), que a eficácia do setor estatal aparece como ponto balizador na redução dos homicídios, já que, além de ser responsável pela prevenção da criminalidade e pela aplicação da punição, o aparato estatal de segurança tem papel fundamental no confronto e desbaratamento dos grupos guerrilheiros e de narcotraficantes que aparecem como a principal variável no impacto dos homicídios em Colômbia.

O caso nova-iorquino é outro que mereceu destaque. Lá as instituições coercitivas também efetuaram políticas exitosas importantes. Nova Iorque conseguiu reduzir suas taxas de homicídios do patamar de 30,8 hpcmh para 9,4 entre 1990 e 2000 (Ferreira et ali, 2009).

Nova Iorque aparece como uma experiência bem sucedida. Experimentou uma redução sem precedentes nas suas taxas de criminalidade desde 1990. Em 1º de janeiro de 1994, Rudolph Giuliani assumiu a prefeitura do município. Logo depois, as detenções por crimes de homicídio, roubo, assalto e roubo de veículos começaram a aumentar, e com exceção da taxa de detenção dos crimes de subtração de automóveis, o restante sofreu algum tipo de incremento nas detenções. Este aumento de taxas de captura é retratado como um reflexo do programa "*tolerância zero*" da nova administração (Mocan, 2003: 3).

Numa perspectiva na qual a punição é previsível, o ambiente social estaria controlado através da certeza da punição. A tese de Mocan (2003), baseada na hipótese da *broken Windows*, afirma que o crescimento das taxas de *arrests*¹¹³ aponta para a redução da criminalidade violenta.

A implementação das *broken Windows* na abordagem para a aplicação da lei em Nova Iorque, pode ser observado no comportamento das detenções (gráfico 35, capítulo 4). O total de detenções na cidade de Nova Iorque saltou de uma média mensal de 14.594 em 1994 para 17.825 em 1999, um aumento de 22 %. Estas detenções são por

¹¹³ Detenções.

crimes menores como o roubo de coisas miúdas, prostituição, assaltos, corrupção e roubo de serviços (Mocan, 2003: 5).

As detenções se relacionam com a redução nas taxas de homicídios em Nova Iorque. A intolerância com pequenos delitos elevaram suas taxas de aprisionamento, por sua vez, os números de homicídios decresceram significativamente entre os anos de 1989 e 1999, conforme gráfico 36, capítulo 4.

Mocan (2003) relaciona as políticas públicas de segurança em sua principal variável, as prisões, como sendo a causa determinante para a redução da criminalidade violenta em Nova Iorque na década de noventa. A intolerância com pequenas incivildades e a repressão contra os pequenos delitos foram as causas principais para a redução da criminalidade violenta nessa cidade americana. Outros fatores, como o desemprego, a atividade econômica, a inflação, o impacto do salário mínimo, não demonstraram relevância para a criminalidade e a violência.

São Paulo foi outro *case* analisado no capítulo 4 em reforço da hipótese da eficácia/eficiência das instituições como fator decisivo no controle das mortes por agressão.

São Paulo aponta um momento importante de inflexão dos números e das taxas de homicídio a partir de 1999, conforme se vê no gráfico 37, capítulo 4. Em 1999 aconteceram 15.758 mortes por agressão no Estado de São Paulo, a taxa por cem mil correspondeu a 44. Em 2005 a taxa foi de 21,6 por cem mil habitantes, com 8.732 mortes. Uma redução de 44,6 % nos números absolutos e de 51% nas taxas por cem mil em menos de seis anos.

A região Sudeste é a única que vem apresentando queda significativa em seus indicadores de homicídios. Por isso, é importante ressaltar o papel de São Paulo como o principal ator na redução da criminalidade violenta/mortes por agressão a nível nacional.

São Paulo experimentou resultados semelhantes às cidades de Bogotá e Nova Iorque. Após um período de elevação acentuada dos índices de homicídios, São Paulo reduziu suas taxas de 44 por cem mil em 1999 para 19,9 em 2006, menor que a média nacional que foi de 26,3 para o ano de 2006.

Na visão de Ferreira *et alli* (2009) as políticas públicas em segurança e de reformas institucionais no aparato de justiça do estado de São Paulo foram fatores determinantes para a redução da violência/homicídios nesta unidade da federação. Salientam que os distúrbios sociais e políticos provocados pela alta taxa de criminalidade das décadas de oitenta e noventa, revelaram a necessidade das autoridades e dos estudiosos sobre o tema da violência, focar mais atentamente as políticas de segurança e de direitos humanos como ponto nevrálgico para a redução da criminalidade e da violência em São Paulo.

Os fatores ainda não são muito claros, segundo Ferreira *et alli* (2009), contudo alguns deles parecem ter grande importância para o caso exitoso de São Paulo.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, bem como o planejamento das políticas de segurança são pontos importantes. Dentro desse contexto mencionam-se a ampliação do DHPP¹¹⁴, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das políticas territoriais e o policiamento comunitário (Ferreira *et alli*, 2009: 14).

O DHPP foi criado em 1996, tendo por objetivo a investigação de homicídios e latrocínios, pessoas desaparecidas e a proteção a vítimas e testemunhas. Na Capital, área de atuação do DHPP, os homicídios caíram 36% entre 2000 e 2004. Parte desta queda pode ser atribuída ao Plano de Combate aos homicídios posto em prática pelo Departamento a partir de abril de 2001, que resultou num aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2004 e num aumento da taxa de esclarecimento de 20 para 48% (ver tabela 23, capítulo 4). As principais estratégias utilizadas foram a integração com a polícia militar, a identificação e aprisionamento de homicidas contumazes e investimentos em inteligência e tecnologia da informação. O recebimento de denúncias anônimas através do Disque Denúncia e a criação dentro do DHPP do Serviço de Inteligência e Análise (SIA¹¹⁵) foram passos importantes para a obtenção

¹¹⁴ Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa.

¹¹⁵ “O banco de dados da SIA contém atualmente 37 mil suspeitos cadastrados, dos quais 28 mil com fotografias. Há também um banco de armas e outro de imagens de cadáveres, que auxiliam no esclarecimento de casos. Como resultado, o Departamento passou de 165 mandados cumpridos por ano em 2000, para 1.437 em 2004” (Kahn e Zanetic, 2009: 95)

destes resultados. O DHPP conseguiu, desde 2000, esclarecer uma média de 82% dos casos de homicídios múltiplos na capital paulista, ou seja, 159 casos de chacinas (Kahn e Zanetic, 2009: 95-96).

As prefeituras municipais se apresentam como ator político relevante (Ferreira *et alli*, 2009 e Kahn e Zanetic, 2009). Apesar do papel preponderante, destacado pela Constituição de 1988, na segurança pública ser dos estados há, cada vez mais, consenso na participação mais ativa dos municípios nesse quesito.

A aplicação de algumas políticas por parte das prefeituras se faz importante destacar. A chamada *lei seca* aponta para uma política de restrição de consumo de álcool com grande impacto na redução das taxas de criminalidade. Essa política de restrição tem no município seu principal expoente, vindo a ser uma política de grande poder de eficácia, pelo menos nos municípios paulistas que assim a aplicaram.

Há forte correlação entre consumo de bebidas alcoólicas e a prática de atos agressivos, dentre eles as mortes por agressão/homicídios. Ao lado de armas de fogo, as bebidas alcoólicas são um dos mais importantes fatores criminógenos, o que potencializa ainda mais a violência (Parker *et alli*, 1988; Norstrom, 1998; Markowitz, 2000; Exum, 2002; Duque *et alli*, 2004; Wagenaar, 2005 apud Kahn e Zanetic, 2009: 97).

Os jovens do sexo masculino são os maiores consumidores de bebida alcoólica no Brasil, justamente o grupo de risco mais vitimado pelas mortes violentas/por agressão. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil está na 63ª posição entre 153 países no ranking de consumo *per capita* de álcool. Entre os homens adultos com idade entre 18 e 24 anos de idade, a taxa de dependência de álcool chega a 26,3%, colocando o Brasil entre os países de maior dependência alcoólica. Outro aspecto importante da relação bebida e violência é sua associação com a religião. Dados apresentados por Kahn e Zanetic (2009) apontam para um arrefecimento do consumo de álcool e prática violenta com o culto religioso, sobretudo entre os evangélicos. O culto evangélico é mais presente entre as pessoas mais humildes da sociedade, o que potencializa sua relação com menos consumo de bebidas alcoólicas e menos práticas agressivas, como os homicídios o são (Kahn e Zanetic, 2009: 98-105).

Os efeitos da *Lei Seca* em São Paulo são expressivos. Diadema, Embu, Mauá, Barueri, Embu-Guaçú e Osasco foram as cidades paulistas que mais obtiveram sucesso com a implementação da *Lei Seca* em suas estratégias de combate à violência. A utilização das Guardas Municipais se apresentou como ponto fundamental na política de fiscalização e controle das regras restritivas, sobretudo fiscalizando o fechamento de bares em horários de pico da violência (depois das 23 horas, sobretudo).

“De modo simplificado, cinco políticas de natureza municipal se destacam: criação das Guardas Municipais; institucionalização de conselhos, secretarias e planos municipais de segurança; acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública¹¹⁶; e, em algumas cidades, criação da lei de restrição de funcionamento de bares e venda de bebidas alcoólicas” (Ferreira *et alli*, 2009: 15).

Com os dados aqui demonstrados, a participação dos municípios na segurança pública é fator fundamental. A introdução das Guardas Municipais não é fator determinante para a redução da violência. Não obstante, São Paulo vem tendo maior referência dos municípios na participação do FNSP o que demonstra maior percentual orçamentário para os gastos em segurança no estado¹¹⁷. Em 2007 foram repassados para 95 municípios mais de R\$ 42 bilhões na forma de convênio, dos quais 37 deles em São Paulo, ou 39% do total de municípios (Ferreira *et alli*, 2009), ressaltando que São Paulo abarca 645 municípios em seu total.

Com isso, tudo indica que as políticas de segurança pública foram às principais responsáveis pela queda da criminalidade em São Paulo. Não por acaso, foi no período assinalado de queda (1999 a 2006) que começaram a funcionar os sistemas Infocrim, Copom-on-line e o policiamento inteligente baseados em diagnósticos precisos e atualizados da criminalidade, ao estilo da polícia de Nova Iorque. É deste período também o Policiamento Comunitário, o Disque Denúncia e o Plano de Combate aos

¹¹⁶ FNSP.

¹¹⁷ “Entre 2001 e 2004 o Governo Federal investiu cerca de 60 milhões de reais nos municípios (14 milhões apenas para a cidade de São Paulo) através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado a apresentação de projetos consoantes com a política de segurança pública do Governo Federal, e para tanto devia atender a algumas solicitações específicas, como possuir Guarda Municipal, realizar ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública” (Kahn e Zanetic, 2009: 84).

Homicídios do DHPP, que aperfeiçoaram as investigações sobre homicídios e interromperam o círculo vicioso das vinganças (cf. tabela 23, capítulo 4).

Pontos importantes das políticas públicas de segurança dizem respeito ao aumento das *taxas de encarceramento* (gráfico 41) e a *apreensão de armas* por parte da polícia (tabela 24) (capítulo 4). Isto é uma particularidade de São Paulo no cenário nacional: a partir de 1999 o encarceramento dá um salto no Estado e atualmente ele é de 352 presos por 100 mil habitantes, quase o dobro da taxa carioca e 64% maior que a média nacional. As prisões vêm tendo impacto positivo, ver na tabela 23 o crescimento exponencial com mais esclarecimentos dos crimes por parte do DHPP e na tabela 24 o modelo de correlação reforçando esta hipótese (capítulo 4).

As polícias tiveram papel fundamental nesta inflexão dos números em São Paulo. Machado (2008) destaca que a Polícia Militar aumentou seu efetivo nas ruas, que as estatísticas policiais orientam as suas atividades norteando o patrulhamento e que a aproximação com as comunidades foram fatores importantes para o aumento da eficácia do aparato policial.

Machado (2008) também destaca ponto que é fundamental nas teorias recentes que tratam do papel da polícia no Brasil: a integração entre as polícias, civil e militar (Zaverucha, 2004).

O caso paulistano aponta para a importância do Estado como administrador dos conflitos e da ordem político-social e que a política de repressão, a princípio, é fator determinante para a redução dos homicídios. As principais variáveis apresentadas para o êxito foram: 1. Menos armas em circulação; 2. Aprisionamento de homicidas; 3. Controle da variável jovem, com a redução populacional/demográfica; 4. Política de restrição de bebida alcoólica e 5. Investimentos/gastos em segurança pública¹¹⁸, inclusive com a presença da Guarda-Municipal. Os investimentos em políticas sociais reforçaram o quadro de sucesso do caso paulistano.

Por fim, o *case* de Pernambuco vem tendo destaque. Apesar ainda de ser incipiente os resultados, estes parecem vir mantendo uma tendência de queda nos níveis de C.V.L.I. no Estado.

¹¹⁸ O que reforça os modelos apresentados no capítulo 3.

O Plano Estadual de Segurança Pública, o Pacto pela Vida, teve início em maio de 2007 e apresentou como principal meta a redução em 12% dos números de homicídios no estado de Pernambuco¹¹⁹. No projeto não aparece nenhuma explicação a respeito da causa de a meta estar estipulada nesse patamar percentual. Não obstante, o referido Plano abarcava mais de cento e trinta projetos de prevenção e repressão qualificada envolvendo várias secretarias de governo¹²⁰.

Os eixos estipulados pelo governo em torno do Plano estariam divididos em quatro pontos principais (dentro do que chamou prevenir e reduzir a violência e a criminalidade):

5. Ampliar e qualificar a defesa social;
6. Melhorar a administração prisional e promover a ressocialização;
7. Implementar a prevenção social da criminalidade;
8. Promover a articulação entre os atores do sistema de contenção criminal.

É de se destacar a melhoria das estatísticas criminais no estado de Pernambuco. Com a implantação de novos mecanismos de catalogação de dados, CVLI e CVP¹²¹, e boletins trimestrais da criminalidade, com a introdução de variáveis importantes como gênero, faixa etária e regiões de desenvolvimento, que tornaram os dados mais transparentes e de acesso fácil a sociedade. Tudo isso foi um grande avanço para a implementação de políticas públicas de segurança mais eficientes e ajudou no trabalho científico sobre a violência.

Apesar da estabilidade dos números de homicídios ter uma tendência anterior ao plano, parece haver uma tendência de queda dos homicídios em Pernambuco. O DHPP de Pernambuco vem apresentando resultados em seu trabalho que, aparentemente, pela lacuna de dados ainda indisponíveis para estudos, mostra relação de causalidade nesta

¹¹⁹ Importante destacar que entre 2003 e 2004, anos de governo Jarbas Vasconcelos, houve uma queda na ordem de 10% nas taxas de homicídios. Em 2005 houve novo crescimento.

¹²⁰ O Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas e da Criminalidade (NICC) da UFPE solicitou através de Ofício, informações orçamentárias do programa Pacto pela Vida, mas não houve retorno do governo. Até o momento não sabemos quanto custou aos cofres públicos tal plano. O ofício encontra-se na íntegra nos ANEXOS desta tese.

¹²¹ Crimes violentos letais intencionais e crimes violentos contra o patrimônio.

redução, sobretudo nos últimos meses de 2008 e no primeiro semestre de 2009 (Gráfico 42, capítulo 4).

Em matéria publicada no dia 26 de junho¹²², Eduardo Machado (Jornal do Commercio) coloca que os homicídios vem caindo consecutivamente em seis meses em Pernambuco. Os números de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) arrefeceram em 6,4% nesse período, com 128 mortes a menos entre dez.07/mai.08, com 2.326 mortes por agressão, e dez.08/mai.09, com 2.198 mortes por agressão¹²³. Qual (is) a (s) causa (s) para tal redução?

Ainda é prematura a análise para este questionamento, mas prova que Pernambuco vem avançando no quesito “estatística criminal”. Não obstante, podemos especular algumas relações causais para isto. Machado aponta para o acompanhamento semanal das estatísticas criminais por parte do governo do estado. Existem 217 áreas divididas para gestores de segurança que prestam contas semanais sobre os crimes ocorridos em suas jurisdições. Outro ponto revelado por Machado está no foco em chamados “pontos quentes”, que subiram de 37 comunidades, que concentravam 44% dos homicídios de Pernambuco, para 44 comunidades com previsão para ser 77 até 2010. Precisamos saber quais são estes “pontos quentes”, quanto do efetivo das PMs e PCs estão sendo deslocados para tais pontos e qual o real impacto dessa variável na redução dos homicídios/CVLI/mortes por agressão em Pernambuco.

Venho aqui especular o impacto do DHPP nessa política de segurança estadual. Os dados do DHPP demonstram um incremento percentual considerável de sua participação nos inquéritos policiais de homicídios no estado. Sabemos que a maioria dos homicídios esta localizada nas regiões metropolitanas dos estados (Ferreira *et ali*, 2009 e Kahn e Zanetic, 2009). Entre 50% e 60% dos homicídios do estado estão concentrados em Recife, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Olinda e Cabo de Santo Agostinho, todos estes municípios da RMR. O foco nesses municípios é ponto nevrálgico de qualquer política que visa reduzir a criminalidade homicida, e a

¹²² “Número de homicídios em queda no estado”. *Há seis meses cai número de assassinatos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. No período, houve investimento em áreas críticas.* In Jornal do Commercio, Caderno Cidades. 26.06.2009.

¹²³ Os dados de 2009 (SDS-PE) foram recentemente consolidados.

municipalização da segurança pública já é consenso entre os especialistas da área (Ferreira *et alli*, 2009; Kahn e Zanetic, 2009; Mocan, 2003; Acero Velasquez, 2006).

Dessa forma, o DHPP, que tem cinco delegacias na região metropolitana, tem papel de destaque no combate à violência homicida. Dos seis meses apontados pela matéria de Machado, todos eles vem acompanhados de crescimento de produtividade por parte do DHPP de Pernambuco. Depois da implantação do novo modelo de gestão nesta instituição houve um vertiginoso incremento da formulação de inquéritos policiais dentro do departamento, com a apreensão de homicidas contumazes. Entre setembro de 2008 e maio de 2009 o incremento percentual de formulação de inquéritos foi na ordem de 430%.

Entre janeiro e setembro de 2008 a média mensal de inquéritos foi de mais ou menos 15; entre outubro de 2008 e julho de 2009 a média mensal de inquéritos foi de 80,6; entre janeiro e julho de 2009 essa média alavancou para um pouco mais de 90 inquéritos trabalhados pelo departamento. Isso mostra mais eficiência por parte do órgão, mas que precisa ser acompanhado pelo Ministério Público e pelo Judiciário, este último bastante moroso. Isso está refletido na quantidade diminuta de prisões efetivas. Dos 645 inquéritos remetidos pelo DHPP entre outubro de 2008 e julho de 2009, apenas 140 deles, ou 21,8%, terminaram com prisão do autor do crime. Não obstante, pelo tempo de trabalho executado, pode ser um número que impacta significativamente nos crimes violentos letais intencionais/homicídios/mortes por agressão¹²⁴. Ressaltar que em São Paulo o papel do DHPP foi decisivo para o fortalecimento das variáveis aprisionamento e esclarecimento de casos (Kahn e Zanetic, 2009) (Capítulo 4, Tabela 23).

O planejamento operacional para o ano de 2009 vem a ser a primeira tentativa de alavancar metas e objetivos a serem alcançados pelos diversos níveis de gestão dentro da Secretaria de Defesa Social.

Em maio de 2007 o governo do estado de Pernambuco lançou seu plano de segurança pública, o Pacto pela Vida. Promessa de campanha e o projeto de maior

¹²⁴ Os inquéritos policiais enviados pela polícia ao Ministério Público de Pernambuco cresce sem o devido acompanhamento do poder de absorção por esta instituição. Além da ineficácia do MP-PE, o Judiciário não consegue acelerar os processos. Resultado, o quantitativo de julgamentos de homicídios é ínfimo (Machado, 2010a: p.4).

envergadura de Eduardo Campos. Em seu primeiro ano esse plano não respondeu as expectativas da sociedade, onde a sua principal meta, a redução dos homicídios em 12%, não fora alcançada. Com 6,9% de redução nas taxas de homicídios, após um ano de lançamento do plano (de 2007 para 2008, de janeiro a dezembro, a redução foi ainda menor, 2%). Seu primeiro gestor, o vice-governador João Lyra, foi substituído por Geraldo Júlio (secretário de planejamento) e a formatação do plano de segurança seguiu um novo rumo. *O que difere o primeiro ano do pacto (2007-2008) do segundo ano que vem se desenhando (2008-2009)?*

Em minha lente, houve dois momentos do Pacto pela Vida, um primeiro, o da administração João Lyra, e um segundo, pós-assunção de Geraldo Júlio à frente do programa. O primeiro sem rumo e sem foco, e o segundo, simples e com foco na gestão de resultados, importando, mais ou menos, o modelo paulistano (São Paulo). O primeiro Pacto tinha projetos mirabolantes como, por exemplo, a utilização de um avião de controle remoto para investir no combate ao narcotráfico na região do Polígono da Maconha. Coisas do gênero, sem exemplos comparativos de eficácia. O segundo momento do Pacto seguiu a trilha da gestão. De forma simples e direta, colocando a cobrança de resultados, com a implementação de mecanismos de inteligência, georeferenciando lugares mais violentos, dividindo tais lugares por circunscrições, deslocando delegados e comandantes da PM para gerir, em parceria, as mais de duzentas circunscrições, diminuindo os espaços para a prática dos delitos, direcionando a maior atenção para a Região Metropolitana do Recife (estudos apontam que o resultado é mais rápido quando se foca a região metropolitana) e investindo no DHPP que procedeu mais de mil inquéritos policiais entre outubro de 2008 e setembro de 2009, o que veio impactar diretamente na redução dos números de homicídios em Pernambuco. Tudo isso sob a monitoria direta do governador.

Mas, alguns problemas ainda existem. Os dados indisponíveis pelo CONDEPE/FIDEM é um deles. Apesar do avanço que sabemos existir no critério de inteligência por parte dos órgãos de segurança de Pernambuco, é preciso desenvolver um mecanismo de transparência dos dados de criminalidade, especificamente de homicídios, de forma a trazer bancos de dados completos e desagregados para a produção de estudos mais consistentes.

O banco de dados do SIM/DATASUS é bem sofisticado e nos disponibiliza uma série de opções de variáveis e de dados desagregados, o que facilita demasiadamente os estudos sobre violência, criminalidade e homicídios. Disponibilizar na internet as notas técnicas das estatísticas bem como os bancos desagregados e em formato aberto (por exemplo, em Excel) se faz de extrema necessidade.

O Pacto 2 parece ter avançado no combate à violência homicida em Pernambuco. O Estado vem, segundo os dados disponíveis (mas ainda não consolidados), apresentando um resultado extremamente satisfatório quando o assunto é a redução da criminalidade violenta e os homicídios em específico. Duzentos e setenta e duas mortes foram poupadas em 2009 em relação ao ano de 2008. Os números absolutos para o ano de 2009 foi de 4.025 assassinatos, o que ainda mostra-se uma grande cifra.

O Pacto 2 avançou, com foco na prática de políticas públicas racionais de segurança tendo na gestão de resultados sua maior atenção.

Os modelos de gestão supracitados reforçam a tese na qual políticas públicas quando aplicadas de forma responsiva respondem satisfatoriamente no controle da criminalidade homicida, independentemente dos gastos efetuados pelo governo em áreas sociais, ou da desigualdade de renda e pobreza, ou mesmo de uma possível “cultura da violência”. Esta hipótese fora comprovada pelos dados expostos e se mostrou a mais relevante na pesquisa.

5.2 Os homicídios crescem na Região Nordeste independentemente das melhorias nas condições de vida dos nordestinos:

Os resultados apresentados nesta tese demonstram a validade desta hipótese. A região Nordeste do Brasil vem apresentando crescimento constante de mortes por agressão desde 1996. De 1996, com 8.119 mortes, a 2007, com 15.432 mortes, o incremento percentual nos números absolutos foi de 91% na série histórica¹²⁵. Com três

¹²⁵ Os dados preliminares do SIM para o ano de 2008 já estão disponíveis no site do DATASUS (www.datasus.gov.br). O crescimento dos números absolutos permanecem. Em 2008, no Nordeste, foram 16.729 pessoas assassinadas. A taxa por cem mil habitantes foi de 31,5, enquanto que a nacional foi de 25,6 e da região Sudeste de 20,5 (a menor) (Nóbrega Jr., 2010). Disponível em: <http://josemarianobrega.blogspot.com/2010/02/bahia-e-hoje-o-estado-mais-violento-do.html>

anos de queda na série, 1998, 1999 e 2004, todos os outros anos apresentaram crescimento. As regiões Nordeste e Sudeste são as mais violentas, com destaque para a primeira que, nos dois últimos anos da série histórica avaliada supera a segunda em taxas por cem mil habitantes. As taxas para o ano de 2007 foram de 29,5 hpcmh para o Nordeste e de 23 para o Sudeste (Cf. gráfico 03, capítulo 2).

Foi observado no Capítulo dois, que as taxas no início da década de oitenta na região Nordeste eram menores que o suportável pela OMS, ou seja, menos de dez homicídios por cada grupo de cem mil habitantes. Percebendo o gráfico 3 com pouquíssimos anos de retração na taxa. No final da série histórica a taxa é de 29,6 homicídios por cem mil habitantes. A região Sudeste segue uma trajetória de fortalecimento das taxas até o ano 2000. A partir daí a tendência é de queda nas taxas. No início da série histórica com 15,2 hpcmh, chegando em 2000 a 36,5 hpcmh. Não obstante, a redução contínua de suas taxas é visível, chegando ao final da série histórica em destaque com 23 hpcmh.

Foi visto, no capítulo quatro, que as políticas públicas em segurança no Estado de São Paulo respondeu de forma exitosa na redução e controle dos homicídios. O que foi argumentado na hipótese 3.

Pernambuco é responsável por quase 30% das mortes por agressão de toda a região Nordeste. A criminalidade violenta e a delinquência juvenil são fatores de risco em Pernambuco. Desde 2004 os indicadores mostram crescimento constante neste estado. Em 2004, com 4.174 mortes desse tipo, e em 2007 com 4.556 assassinatos, o que corresponde a um crescimento percentual de 9% nos números absolutos. Contudo, os dados mais recentes disponíveis pelo SIM, apontaram 4.345 mortes por agressão para o ano de 2008 em Pernambuco.

Na dinâmica dos homicídios em Pernambuco, os jovens são mais atingidos/vitimados e isto impacta significativamente quando há crescimento populacional do grupo mais vitimado numa série histórica longa, como foi visto na relação da demografia com os homicídios em São Paulo e na Região Nordeste no capítulo 3, que trata das relações causais.

O modelo apresentado na tabela 5, capítulo 2, demonstrou os grupos de risco etários: dos 15 aos 34 anos com altíssimo nível de relação com as mortes por agressão provocadas por armas de fogo. Não obstante, há níveis de relação muito forte nas demais faixas etárias, pois os homicídios provocados por arma de fogo potencializam a relação.

A dinâmica dos homicídios também demonstrou o nível mais elevado de risco de ser vitimado por homicídio dos grupos raciais pardo/preto (negro). No Gráfico 7, capítulo 2, esta relação fica visível com as taxas por cem mil habitantes negros superando os 80 assassinatos.

Mas esta dinâmica tem pouca ou nenhuma relação com a melhoria nas condições socioeconômicas dos nordestinos. Boa parte da literatura nacional e internacional que trabalha a questão da violência associa a desigualdade e a pobreza como fatores causais fundamentais. Alguns trabalhos importantes apontam para relação entre desigualdade/pobreza com a criminalidade violenta (BEATO e REIS, 2000; CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007). Mas, quando o foco da análise é a região Nordeste e a violência analisada é o homicídio, o resultado contradiz a teoria.

Entre 2001 e 2005 a desigualdade de renda declinou substancialmente no Brasil, e de forma contínua, alcançando neste último ano o menor nível das últimas três décadas. Além de relevante por si só, essa desconcentração teve consequências expressivas sobre a pobreza e a extrema pobreza no País. A despeito do lento crescimento econômico, a extrema pobreza declinou a uma taxa seis vezes mais acelerada que a requerida pela primeira meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio (Barros *et ali*, 2006: p. 09).

As políticas de distribuição de renda do governo, como as pensões e as aposentadorias, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), foram fundamentais para a queda da desigualdade e a melhoria na condição de vida das pessoas (Barros *et ali*, 2006).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) demonstrou que, de 1995 a 2005, houve uma tendência à queda na desigualdade de rendimento domiciliar *per capita* (RDPC), onde a partir de 2001 este decréscimo se mostrou mais relevante. O

índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) caiu de 0,594 em 2001 para 0,566 em 2005. Essa redução de 2,8 pontos percentuais em quatro anos pode parecer pequena, mas cabe assinalar que o valor absoluto de sua intensidade anual é semelhante ao do crescimento de oito pontos percentuais do índice de Gini do rendimento mensal total de pessoas economicamente ativas com rendimento positivo (PEA) no Brasil, na década de 1960, que mereceu grande destaque na literatura sobre distribuição de renda e no debate político.

Outros indicadores de desigualdade confirmam essa tendência. A percentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos caiu de 47,2% em 2001 para 45% em 2005, ao mesmo tempo em que a percentagem da renda total recebida pelos 5% mais ricos caiu de 33,8% para 32%. Em 2001 a percentagem da renda total apropriada pelo 1% mais rico (13,8%) ainda era maior do que a percentagem da renda apropriada pelos 50% mais pobres (12,7%). A situação inverteu-se em 2005, ficando 12,9% para o centésimo mais rico e 14,2% para a metade mais pobre (Hoffmann, 2006: 96-97).

Na Região Nordeste o índice de renda das pessoas que se apropriam da renda equivalente ao 1% mais rico sofreu uma redução de aproximadamente cinco pontos percentuais entre os anos de 2001 e 2005 (Tabela 10, capítulo 3).

Em Alagoas, em 2001, 33,89% correspondia as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, isto caiu para 22,34% em 2005. Na Bahia, em 2001, era de 29,4%, já em 2005 caiu para 21,4%. No Ceará, em 2001, era de 35%, em 2005 caiu para 26%. No Maranhão houve uma queda considerável, de 26% em 2001 para 18,7% em 2005. Na Paraíba, em 2001, era de 30,5% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, em 2005 caiu para 28,3%. Em Pernambuco, em 2001 era de 32,7% os que correspondiam ao 1% mais rico da população, em 2005 caiu para 28,3%. No Piauí, estado mais pobre da Região Nordeste, em 2001 era de 30,5% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico, em 2005 caiu para 29,4%. O Rio Grande do Norte, único estado a crescer a concentração, em 2001 era de 25,2% as pessoas que se apropriavam da renda equivalente ao 1% mais rico da população, em 2005 cresceu para 30,5%. Sergipe foi o estado que manteve sua média de 18,7% em quase todos os períodos, exclusive em

2003 com crescimento de aproximadamente quatro pontos percentuais (Tabela 12, capítulo 3).

Em relação aos homicídios, entre 2001 e 2005, estes cresceram significativamente em toda a região (vide capítulo 2, gráficos 3 e 4), inclusive nos estados mais pobres onde houve melhoria em alguns importantes indicadores socioeconômicos. O Piauí, por exemplo, apesar da melhoria de seu índice socioeconômico, demonstrou incremento nos homicídios. As taxas de homicídio em sua população total foram de nove por cem mil habitantes em 2001. Disparou continuamente até alcançar mais de 12 hpcmh em 2005 (SIM/MS). Se formos apontar uma relação entre os indicadores socioeconômicos e os homicídios, esta foi inversa.

O Programa Bolsa Família foi outro aspecto de melhoria nas condições de vida do nordestino o qual não teve relação com o controle/redução da criminalidade homicida. Em 2004 os gastos federais no programa ultrapassaram os R\$ 5 bilhões e quinhentos milhões de reais, já em 2007 esses gastos superaram o nível dos R\$ 7 bi (Cf. gráfico 20, capítulo 3). Em comparação ao crescimento da taxa média da economia nacional para o mesmo período, inferior a 5%, tem-se a dimensão do impacto de tal crescimento no gasto com esse programa social. Assim os gastos com o Bolsa Família cresceram duas vezes o nível da economia brasileira.

De acordo com os gastos alocados para o programa percebe-se que a maior participação relativa nesses gastos se dá na região Nordeste, na ordem de 52,99%. A região Sudeste apresenta a segunda maior participação relativa (23,8%). Embora seja a região mais rica do país pela sua diversificada economia, é também a mais populosa, o que resulta numa grande retenção dos recursos do programa nesta região. A região Centro Oeste apresentou a menor participação relativa do programa (4,43%), o que pode ser explicado, também, pela variável demográfica sendo a região menos populosa com vazios demográficos densos (gráfico 21, capítulo 3).

A Bahia apresentou o maior investimento (13,51%), seguida do Ceará (7,98%). Pernambuco apresentou o terceiro impacto relativo com 7,98% de investimento, em terceiro lugar. O menor índice de investimento esteve localizado em Sergipe, com 1,84% (período 2004 a 2007).

Por outro lado, entre 2004 e 2007 os homicídios evoluíram de positivamente na região Nordeste. Foi visto que o maior investimento/gasto relativo do governo esteve focado nessa região, no entanto a violência permaneceu em estado crescente apesar daqueles investimentos. Por exemplo, a Bahia, que teve o maior investimento/gasto no PBF do Nordeste, apresentou um incremento percentual nos números absolutos de homicídios na ordem de 300% no mesmo período (vide capítulo 2, gráfico 4).

Neste período os homicídios sofreram um incremento de 34% em seus números absolutos na região, saltando de 11.581 assassinatos em 2004 para 15.432 em 2007 (SIM/DATASUS, 2009). Os gastos com o PBF teve um impacto de 53% nos investimentos relativos para o Nordeste com gastos que ultrapassaram os 14 bilhões de reais.

Reforçando a falta de relação/associação entre desigualdade/pobreza com a violência (Nóbrega Júnior, 2009a: 252-256), parece pouco provável que a melhoria estrutural é condicionante para o controle e redução da violência (Proxy=homicídios).

5.3 O esforço financeiro/investimentos executado pelo Estado em áreas sociais não vem respondendo de forma satisfatória na redução dos homicídios no Brasil, em especial no Nordeste:

Aqui a hipótese levantada foi sustentada em parte. Os gastos/investimentos feitos pelo estado/governos responderam de forma parecida nos diversos contextos analisados. Os modelos estatísticos foram fundamentais ao apontar maior relevância dos gastos públicos em segurança em relação aos gastos em saúde, educação e o desenvolvimento econômico medido pelo PIB. Não obstante, a eficácia do gasto parece ser o segredo para o sucesso no controle da variável dependente homicídios.

Para o caso de Pernambuco, no período de 2001 a 2008 os recursos investidos em segurança pública foram crescentes. De 2001 a 2008 o incremento percentual em gastos com segurança em Pernambuco foi de 80%. Em 2001, foram gastos na segurança pública do Estado de Pernambuco, R\$ 511,3 milhões. Em 2006, os recursos disponibilizados foram de R\$ 881,7 milhões. Em 2007 tais gastos ficaram em mais de

780 milhões, com novo crescimento em 2008, onde os gastos ficaram em mais de 919 milhões.

O gráfico 14, capítulo três, demonstrou duas fases de investimentos em segurança em Pernambuco. A primeira, entre os anos de 2001 e 2004, com gastos entre 511 e 650 milhões de reais. E a segunda, com gastos entre 780 e 919 milhões de reais, entre os anos de 2005 e 2008. Apesar de anos de queda nos investimentos, como 2003 em relação a 2002 e 2007 em relação a 2006, o segundo período da série histórica demonstra maior impacto nos gastos nesta pasta para Pernambuco. Analisando os dados de homicídios do banco de dados do SIM, percebo que os gastos mais robustos nesse segundo período não influenciaram no combate à violência homicida, já que houve crescimento constante nos números absolutos entre 2005 e 2007, a exceção de 2008¹²⁶.

As principais áreas que recebem mais recursos do poder estatal em Pernambuco são por ordem decrescente: encargos especiais, saúde, previdência social, educação e segurança pública. No ano de 2006, por exemplo, os recursos disponibilizados para os encargos especiais representaram 28,21% da receita total do estado. Os gastos com a área de saúde foram da ordem de 15% do total. A previdência social foi responsável por outros 15% dos recursos. A educação, 10,69%. E a segurança pública, 8,38%. Entre 2001 e 2006 a ordem decrescente de gastos se repete (Cf. Gráfico 16, capítulo 3).

Assim, do total da receita do Estado, os gastos com segurança pública é a quarta prioridade do Estado. Os recursos despendidos com as áreas de saúde e educação são determinados pela Constituição – vinculação constitucional. Portanto, obrigatoriamente, o poder estatal terá que gastar, todo ano, um percentual mínimo com a saúde e a educação.

No caso da segurança pública inexistente uma vinculação constitucional. Deste modo, o governo tem como prioridade os gastos/investimentos na segurança pública. Caso se assim não fosse, os recursos disponibilizados para área poderiam ser menores e não aumentariam ano a ano. É claro que os índices de criminalidade, e mais especificamente, no caso de Pernambuco, a alta frequência de homicídios, fazem com que o governo mostre à opinião pública que está fazendo algo. E, deste modo,

¹²⁶ 2005 com 4.329 homicídios, 2006 com 4.470, 2007 com 4.556 e 2008 com 4.345 mortes por agressão (SIM/DATASUS, 2010).

investe/gasta, por necessidade, a qual esta é criada por pressão dos elevados índices de homicídios, em segurança pública.

Gastar/investir mais, a cada ano, numa dada área, representa que o Governo dá prioridade a ela. Se a administração Pública gasta/investe, emite sinais a opinião pública de que está procurando resolver um problema vigente. Neste sentido, para a direção do estado, especificamente na área da segurança pública, gastar/investir mais em segurança representa a busca de meios para, por exemplo, reduzir as altas taxas de homicídios. Portanto, gastar/investir mais na segurança pública significa a busca de soluções para o problema da criminalidade, aparelhar o estado coercitivo e dinamizar o processo que leve a diminuição dos espaços para o cometimento de crimes, violência e/ou delitos.

Uma relação ou necessidade perversa poderá existir, ou seja: se gastar mais em segurança, contudo, os índices de criminalidade não são reduzidos, em particular, a frequência de homicídios. Portanto, mais recursos precisam ser disponibilizados. Sendo assim, se um governo, anualmente, aumenta os gastos em segurança pública, mas não observa a redução dos índices de criminalidade, ele poderá disponibilizar mais recursos.

Observando, com base nessa hipótese o gráfico 17 no capítulo 3, existem dois indicadores: frequência de homicídios por 100.000 habitantes; e gastos com segurança pública em milhões de reais. No ano de 2001, a taxa de homicídios teve o seu ápice no período analisado: 58,8 homicídios por 100.000 habitantes. Em contrapartida, os recursos gastos com segurança foi o menor do período.

No ano de 2002, a taxa de homicídio foi de 54,4 hpcmh. Em 2003, os homicídios voltaram a crescer, 55,3. Eles decresceram novamente em 2004, 50,7; mas, em 2005, cresceram mais uma vez, 51,2 e, em 2006, novo crescimento para 52,6. Em 2007 os homicídios praticamente permaneceram no mesmo patamar do ano anterior, com 53 hpcmh. Em 2008 houve nova queda, com a taxa decaindo para 49,7 hpcmh, a menor desde 1998.

Aí se mostra uma relação mais impactante entre os gastos públicos em segurança e uma relação direta com a queda dos homicídios, onde o ano de 2008 foi o de maior gasto em todo o período analisado. Contudo, há uma tendência da série histórica (2001

a 2008) de estabilidade dos homicídios, mesmo com os gastos crescentes em segurança (lembrar que os gastos tiveram um incremento de 80% entre 2001 e 2008).

Dessa forma, apontar uma relação causal entre gastos/investimentos em segurança pública e decréscimo da violência/homicídios entre 2001 e 2008 não é possível nesse período, que é curto para uma análise mais sofisticada. Mesmo assim, uma correlação entre os gastos públicos em segurança e os homicídios em Pernambuco pode ser satisfatória a longo prazo, para isso é preciso uma série histórica maior.

Concluindo, é incipiente a afirmação que os gastos/investimentos públicos em segurança em Pernambuco são variável determinante para a redução dos homicídios. No máximo, pode-se afirmar que os gastos incrementam o poder estatal no quesito coercitivo, vindo a reduzir a criminalidade violenta/homicídios com a eficaz aplicação desses recursos.

Como no caso de Pernambuco a análise se mostrou reticente quanto a uma relação causal mais clara, resolvi elaborar alguns modelos estatísticos mais sofisticados em contextos mais amplos, com números de casos maiores e séries históricas um pouco maiores também, para avaliar melhor o esforço feito pelo estado com tais gastos/investimentos. Para isto resolvi incluir outras variáveis independentes de caráter socioeconômico para incrementar os modelos¹²⁷.

Utilizei um modelo estatístico especial, uma regressão logística que avaliou a interação das variáveis independentes com a variável dependente *números absolutos de homicídios*, numa série temporal de 11 anos (1995 a 2004)¹²⁸, em três grandes estados: Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

Os sinais negativos apresentados em Segurança Pública e Saúde apontam para um nível de associação positivo em relação a queda da violência homicida. Esses gastos respondem como sugerido pela teoria. Já os gastos em Educação e o desenvolvimento econômico, medido pelo PIB, se mostraram insignificantes para o controle ou diminuição dos homicídios naqueles estados (Cf. Tabela 8, capítulo 3).

¹²⁷ Destaco que esta tarefa é por demais complexa, pois as variáveis independentes utilizadas contém risco de multicolinearidade. Não obstante, corri o risco sabendo das possíveis críticas em cima dos modelos.

¹²⁸ A tabela com os dados brutos estão nos ANEXOS desta tese.

Em seguida, utilizei outro mecanismo estatístico para analisar o impacto das variáveis gastos sociais/públicos, mas em outro contexto e com outra mensuração estatística dos dados. Tratou-se da Análise de Correspondência, que é uma metodologia descritiva que pode apontar para possíveis relações de causalidade entre variáveis. Para a utilização deste método, todas as variáveis são categorizadas e a associação aparece no gráfico 18, capítulo 3. Foram utilizadas como variáveis independentes os gastos com segurança, saúde e educação em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) de cada estado em relação às taxas de homicídios de seus jovens do sexo masculino dos 15 aos 29 anos de idade (indicador de violência)¹²⁹.

A descrição demonstrada no gráfico 18, capítulo 3, esclareceu que não há uma associação forte entre os gastos com educação e saúde e a queda nas taxas de homicídio (quadrante superior direito). Onde a taxa de homicídios (cor verde) é baixa, deveríamos ter altas taxas de investimento em saúde e educação, para que a hipótese se sustentasse. Mas, na verdade, o que aparece são os pontos médios de todos os gastos sociais. Temos, por outro lado, uma exceção no que diz respeito aos gastos com segurança (cor alaranjada). O que se vê claramente é que temos associação bastante acentuada entre o alto investimento em segurança e as baixas taxas de homicídio.

Duas interpretações são possíveis aqui. Primeiro que o investimento no aparato de controle da segurança é mais eficiente no que diz respeito à queda da criminalidade violenta. O segundo é que, além de mais eficiente, podemos estar focalizando o investimento que dá resultados mais rápidos. Considerando que o investimento com educação só tem resultados a médio e longo prazo, que os gastos com saúde, apesar de ser um bem público, não estão propriamente relacionados com violência. O que temos aqui é o fortalecimento da tese da eficiência das instituições coercitivas como fator de maior impacto no combate à criminalidade violenta (hipótese 3).

Em contraste, se observarmos o quadrante inferior esquerdo do gráfico 18, podemos ver claramente que onde os gastos sociais são baixos, é alta a taxa de homicídio. O que é, obviamente, o resultado esperado. Esse resultado, entretanto, não pode ser interpretado aqui como simplesmente “diminuir gastos sociais aumenta a violência”. É bom lembrar que o que está se avaliando aqui é o impacto do

¹²⁹ A tabela com os dados brutos aparecem nos ANEXOS desta tese.

“incremento” dos gastos e sua eficiência no combate à violência. Ademais, em nenhum dos estados estudados houve diminuição nos gastos sociais. Ao contrário, em todos eles houve incremento nesses gastos.

É importante lembrar, contudo, que a análise de correspondência é apenas uma descrição dos dados. Qualquer pretensão explicativa causal mais pretensiosa deve ser tomada com mais cuidado e depende, em razão direta, da disponibilidade de mais dados e de séries temporais um pouco maiores. Assim, diante desse quadro, o que se pode concluir é que, do ponto de vista metodológico, a descrição inicial aponta para a validade das variáveis num possível modelo explicativo causal mais robusto. O que obviamente é tarefa bem mais complexa e que carece de mais dados.

Entretanto, a validade da análise está no fato de que agora é mais factível apostar nos gastos com segurança como mecanismo de combate mais imediato ao problema da violência homicida. Sem, obviamente, menosprezar os efeitos a médio e longo prazos dos investimentos em outros setores. Os testes feitos nas subseções sobre gastos/investimentos sociais respondem a hipótese na qual os investimentos feitos pelos governos salvam vidas!

Na proposta da hipótese levantada sobre o esforço financeiro do estado em áreas sociais, a que aponta maior relevância para o controle dos homicídios é a da Segurança Pública. Contudo, reafirmo que a eficácia desse investimento está atrelada a qualidade do gasto, com políticas públicas eficazes. Isso aponta para as instituições coercitivas como tendo papel de relevância nessa relação.

Dessa forma, chego aos principais resultados da quarta principal hipótese deste trabalho.

5.4 Não há correlação significativa entre os Grupos de Extermínio e os homicídios em Pernambuco:

A ausência do estado como monopólio legítimo da violência pode ser colocada como a causa fundamental para o surgimento de *atores políticos* que ocupam essa lacuna. Nas comunidades mais pobres do Recife é comum a presença de grupos que fazem às vezes do estado na segurança. A chamada “turma do apito” ou milicianos que, para garantir uma pseudo-segurança à população, promovem uma série de ilegalidades incluindo aí o extermínio de pessoas “indesejáveis” aquela comunidade ou devedoras de empresários, comerciantes e traficantes de drogas. Os grupos de extermínio em Pernambuco surgem dentro desse contexto.

Na verdade o extermínio não é a atividade fim dos grupos criminosos, mas sim uma atividade que faz parte do grupo. O crime organizado endógeno – aquele que nasce de dentro do estado (Oliveira, 2007) -, tem características assimétricas, pois há participação de agentes estatais – em sua maioria policiais – mas não necessariamente nasce de dentro do estado, podendo ser uma atividade que surge fora (organização criminosa exógena), mas que precisa da participação de agentes do estado como facilitadores das tarefas do grupo criminoso.

As organizações criminosas em Pernambuco tem se caracterizado por várias atividades em sua conjuntura. Tais atividades criminosas incluem o tráfico de drogas, facilitação ao tráfico, extorsão, assaltos, roubos de carga, arrombamentos a estabelecimentos comerciais e homicídios. Há uma teia organizada de pessoas responsáveis por várias funções dentro do esquema. No caso dos grupos de extermínio desbaratados no estado de Pernambuco nos últimos anos, a maioria dos agentes do estado envolvidos foi formada por policiais, sem a presença de delegados e magistrados, mostrando médio grau de organização¹³⁰. No entanto, não é freqüente a presença de políticos e ex-políticos nessas organizações criminosas, pelo menos naquelas desbaratadas pela polícia.

¹³⁰ Considero um nível alto de organização criminosa quando em tais grupos organizados encontra-se a presença de atores políticos do Legislativo e do Judiciário de alta representatividade, como magistrados (juízes, desembargadores etc.) e representantes eleitos (vereadores, deputados estaduais, senadores, prefeitos etc.).

Segundo informações do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa de Pernambuco (DHPP-PE), dos homicídios registrados por este Departamento apenas 7,16% deles estão ligados aos grupos de extermínio¹³¹. 32% estariam ligados ao tráfico de drogas, 28,2% ligados à vingança, 20,5% a relações interpessoais, 7,9% a crimes passionais, e apenas 4,14% com envolvimento em brigas (cf. gráfico 25, capítulo 3).

Não obstante, segundo informações de um delegado do DHPP, o controle estatístico da variável *grupos de extermínio* é difícil, pois está baseado no instante da ocorrência do homicídio, onde a história do delito não está completamente desenhada, havendo, dessa forma, uma possibilidade de erro considerável. Por exemplo: uma pessoa é assassinada em determinada comunidade e as investigações preliminares dão conta de que a motivação está ligada ao tráfico de drogas (guerra entre gangs, dívida de drogas, etc.). Este caso vai figurar com a motivação primeira, ou seja, tráfico de drogas foi o motivo do homicídio. No entanto, nada obsta que a vítima tenha sido assassinada por atividade típica de grupo de extermínio, que não é a única atividade da organização criminosa, mas uma de suas atividades. A execução poderá ter sido efetuada por um grupo de extermínio ligado ao tráfico ou a milícias locais que foram contatadas pelos criminosos para efetuar o assassinato.

Nos dois últimos anos foram 30 operações policiais de desbaratamento de grupos de extermínio em Pernambuco. Várias pessoas foram presas, outras respondem a processo, muitos agentes do estado envolvidos, com destaque para policiais. Contudo, não se verifica uma redução satisfatória dos homicídios nesses dois anos. Em 2007 foram 4.592 óbitos desse tipo contra 4.525 para o ano de 2008, segundo dados da SDS-PE.

No dia 18 de março de 2009 a Polícia Federal desmantelou uma quadrilha acusada de integrar uma milícia urbana em Olinda. A quadrilha vinha praticando assassinatos, extorquindo dinheiro de comerciantes e traficando drogas. A *Operação Êxodo 7* da PF prendeu um ex-vereador do município e no grupo ainda foram encontrados policiais militares e agentes da polícia civil da delegacia de Olinda.

¹³¹ Ou seja, acusam autoria de grupos de extermínio nos inquéritos policiais.

A quadrilha era composta por um político, PMs, policiais civis, vigilantes, presidiários, traficantes e assaltantes. Formada há mais de dez anos, atuava em Olinda e Paulista, região metropolitana do Recife. O líder do grupo era o ex-vereador, que também era PM reformado. A quadrilha foi responsável por 16 homicídios em dois anos.

Em Olinda a taxa de homicídio foi de 68 por cem mil habitantes para o ano de 2007, o que praticamente se manteve para o ano de 2008. Isto corresponde a uma média de 350 mortes por agressão desde 2000. Em dois anos o grupo apontado foi responsável por 16 homicídios o que aponta para oito em cada ano. Num universo de 350 mortes este grupo criminoso foi responsabilizado por 2,3% do total. Contudo, não é tão simples de inferir, pois não sabemos quantos grupos criminosos praticam extermínio na cidade de Olinda, podem existir grupos que a própria polícia desconhece, o que dificulta medir o grau de impacto dessa variável sobre os homicídios.

O que importa na análise é averiguar a real dimensão dos grupos de extermínio nas práticas de homicídios em Pernambuco. Verifico que a própria definição do que seja *grupo de extermínio* apresenta um vazio conceitual, pois a maioria dos grupos desbaratados pelas polícias no estado não apontava para esta prática como sendo um fim do grupo criminoso. Sei que fica difícil de inferir com os dados à disposição, mas as palavras do delegado do DHPP de Pernambuco salientam a dificuldade de relacionar com algum grau de significância os grupos de extermínio aos homicídios:

“O contexto de morte por atividade típica de grupo de extermínio não é tão grande quanto se pretende propagar, sendo o grande câncer da questão o narcotráfico, atualmente o crack e o mesclado, que inclusive vem aumentando as estatísticas dos latrocínios (mistos de CVLI e CVP¹³²). Acredito que para diminuirmos essa margem de erro (das estatísticas apontadas acima) era de bom alvitre se puxar o aspecto motivacional na conclusão do procedimento, no entanto, pecaríamos por não abrangermos todos os casos, embora a

¹³² Crimes Violentos Letais Intencionais e Crimes Violentos contra o Patrimônio.

elucidação (dos casos registrados) *esteja alta*” (entrevista concedida por e-mail em 13 de março de 2009).

As diversas operações apontadas no capítulo 3 demonstram que a maioria dos grupos desbaratados não tinha grande quantitativo de homicídios em relação ao todo, mostrando que o impacto está ligado aos dados disponíveis no DHPP, onde os casos de autoria dos homicídios estariam ligados a grupos de extermínio em apenas 7% dos inquéritos.

O caso empírico que escolhi para dá uma sustentação empírica mais robusta a pesquisa, foi o da cidade de Jaboatão dos Guararapes. Nesse município as ações dos grupos organizados de criminosos, que são grupos mais sofisticados de criminosos, onde o extermínio é uma de suas tarefas, são mais expressivas nas operações efetuadas pelas polícias. Na verdade, o foco de suas operações criminosas está nos roubos de cargas, extorsão de comerciantes, milícias e tráfico de drogas.

Dessa forma, analisei a evolução dos homicídios em Jaboatão dos Guararapes em um período histórico de mais de dez anos, ressaltando que tais grupos organizados criminosos (grupos de extermínio) foram responsabilizados por períodos longos de ação, como o exemplo daquele envolvido com os crimes em Canaã e em Cavaleiro (bairros de Jaboatão com práticas constantes de grupos de milicianos).

Sabe-se que os grupos criminosos são responsáveis por chacinas e por homicídios, mas qual a real relação da variável? No caso do grupo de extermínio que fora desarticulado pela *Operação Canaã*¹³³, em oito anos este grupo foi acusado de um pouco mais de cem mortes, o que equivale a 12 mortes por ano.

A evolução dos homicídios ou mortes por agressão em Jaboatão sofreu um incremento de 1996 a 2004 de 250% nos números absolutos. A média dos últimos quatro anos da série foi de 547 mortes anuais. Sabe-se que as operações foram intensificadas a partir de 2007, o que não vem demonstrando resultado satisfatório, pois os homicídios continuam sendo praticados. As taxas são ainda muito altas: 2004 com 87,9, 2005 com 89,6, 2006 com 80,3 e 2007 com 82,2 (SIM/MS/SDS-PE).

¹³³ Ver detalhes da Operação no capítulo 3, página 133.

Os grupos de extermínio tem relação direta com as mortes por agressão, pois é a prática de tais grupos, contudo aparece como variável interveniente, pois não são determinantes para a redução dos homicídios em Pernambuco, de acordo com os números de acusações de assassinatos os quais tais grupos são acusados.

Um estudo mais sofisticado sobre os grupos de extermínio se faz necessário. Primeiro, pelo vazio conceitual do que seja um grupo de extermínio. Segundo, pela praticamente ausência de grupos criminosos que tenha, pelo menos nas operações das polícias, como principal meta exterminar pessoas.

Considerações Finais

A tese, baseada nas principais hipóteses, demonstrou que as políticas públicas em segurança eficazes e com accountability são fatores determinantes para o controle dos homicídios no Brasil, como em qualquer lugar do mundo. Independente das condições socioeconômicas e do desenvolvimento econômico do país ou região.

Essa accountability institucional baseada em metas, planejamento, cobrança de resultados, resultados atrelados aos interesses sociais e ao respeito das liberdades civis, onde a repressão qualificada e a prevenção devem ter lógicas parecidas para um fim específico: controlar a violência, sobretudo os homicídios.

Especifiquei a dinâmica dos homicídios no Brasil tendo como foco principal a Região Nordeste, a mais pobre do país. Verifiquei que, apesar das condições socioeconômicas terem melhorado nos últimos anos, as taxas de homicídios vem crescendo ano a ano, desde, pelo menos, o ano de 1996, no Nordeste. Planos de assistência social do governo, como o Bolsa Família, e a melhoria dos indicadores sociais e de renda não foram suficientes para o controle dos homicídios nesta região.

Pernambuco, Bahia e Alagoas se destacam como os estados mais violentos. Os dois últimos tendo verdadeiras explosões da violência homicida nos últimos quatro anos da série analisada na pesquisa. Não obstante, o Nordeste vem tendo atenção especial do governo federal, com recursos para a melhoria na condição de vida das pessoas, sem, com isso, haver uma retenção das elevadas taxas de homicídio. Muito pelo contrário, às vezes tendo relação inversa, como foi visto no caso do Piauí (Capítulo 3, seção 3.2).

Ainda na dinâmica dos homicídios, em Pernambuco os jovens sofrem mais como vítimas da criminalidade. Os homicídios atingem sobremaneira aqueles jovens entre 15 e 34 anos de idade, como fora apontado no modelo de correlação de Pearson no capítulo 2 (tabela 5). O sexo masculino se destaca com praticamente 90% dos casos de morte por agressão. As armas de fogo como sendo o principal instrumento utilizado nos assassinatos.

A dinâmica dos homicídios demonstra a face social de forma mais dura. Os dados apontam para uma grave relação entre o estado civil, o nível da educação, a cor da pele, a faixa etária e o sexo como elementos fundamentais para traçar o perfil da vítima dos homicídios. Jovens do sexo masculino, entre 15 e 29 anos de idade, cor parda, com

baixa escolaridade, pobre e que mora nas periferias da Região Metropolitana do Recife. Este mesmo perfil é encontrado no sistema carcerário do Estado de Pernambuco.

O perfil da vítima é parecido com o perfil do algoz. Um conflito social ligado diretamente à criminalidade, ao tráfico de drogas e ao acerto de contas de quadrilhas e de gangs juvenis. Aí não entra a variável econômica ou a pobreza como fator determinante, mas o que várias teorias sociais – as quais foram apresentadas no capítulo 1 deste trabalho –, apresentam como fator decisivo: a ausência do poder coercitivo do estado.

Espaços abandonados pelo poder público, jovens sem controle e aprendendo o crime e o comportamento delinqüente nas ruas das cidades (grandes e nem tão grandes assim), podem potencializar a violência. Os casos nova-iorquino e paulistano apontam nessa direção.

Por isso, a principal hipótese aqui defendida, *A Accountability Democrática das instituições coercitivas se mostra de maior relevância que os gastos sociais e investimentos do Governo no que tange ao controle dos homicídios*, se apresenta como o principal mecanismo de controle dos homicídios em um espaço razoável de tempo.

O caso das políticas públicas em São Paulo, com a monitoria dos espaços urbanos mais violentos, a ocupação das áreas mais violentas pela polícia comunitária, o trabalho em conjunto das polícias civis e militares, a revitalização dos espaços antes degradados pela delinqüência, são alguns dos fatores que foram estudados e demonstrados como políticas adequadas, onde os dados estatísticos e a inteligência policial e da segurança pública foram fatores determinantes para o sucesso das políticas públicas em segurança na maior e mais populosa unidade da federação (capítulo 4, seção 4.4).

Pernambuco vem seguindo um caminho parecido ao de São Paulo. O Pacto pela Vida, projeto do governo Eduardo Campos para o controle da violência no estado, vem obtendo sucesso no último ano (2008-2009). As políticas públicas executadas tendo como exemplo os casos exitosos apontados no capítulo quatro desta tese foram decisivas para o governo de Pernambuco.

O estudo desses casos e a análise das idiossincrasias de Pernambuco em relação à violência e aos homicídios em específico está sendo ponto nevrálgico para a redução dos homicídios em espaço curto de tempo.

Não obstante, isso não é suficiente para a continuidade do sucesso. A inteligência tem de ser papel não apenas desse governo, mas se transformar em política de estado, seguindo o caminho dos casos exitosos expostos no capítulo 4 desta tese e resumidos no capítulo 5, dos principais resultados.

Por outro lado, não é papel apenas da polícia o controle da violência. O sistema de justiça criminal, que aborda todas as instituições coercitivas do estado, deve ser de caráter cooperativo. Sabe-se que o sistema está dividido entre o Executivo (caso das polícias e do sistema carcerário/penitenciário/ressocialização) e o Judiciário (*due process of Law*)¹³⁴ e o Ministério Público (autor da denúncia), e que é fundamental que os atores políticos dentro dessas instituições ajam de forma cooperativa. Como foi visto com os dados e informações disponíveis, há um gargalo entre os inquéritos e o MP e entre este e o Judiciário. Liberdades civis e direitos fundamentais ficam limitados, além da impunidade que potencializa a criminalidade violenta, sobretudo os homicídios.

Os resultados da pesquisa revelam a importância do estado como administrador dos conflitos sociais. Sem sua presença o que há é a “guerra de todos contra todos”, onde a liberdade total leva a anarquia e ao estado de natureza hobbesiano.

Em um país, região, estado, cidade, bairro, etc. onde suas taxas de homicídios ultrapassem os 10 por cem mil habitantes há uma séria crise de segurança. Para a democracia o bem público “segurança”, que está na raiz da formação do próprio estado moderno, é ponto básico sem a qual não existe liberdade, inclusive na hora de escolher os governantes (NÓBREGA JR, 2009b). Então uma grave crise em segurança é uma grave crise na democracia, pois esta existe a partir, basicamente, da garantia das liberdades civis, onde à vida é a principal delas. Por isso, altíssimas taxas de homicídios fragilizam a própria democracia. O controle dessas taxas podem ser executadas segundo os principais resultados avaliados nesta tese, sobretudo a hipótese de número três.

¹³⁴ NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P.da (2009b), *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Nossa Livraria Editora. Recife.

Referências bibliográficas

ACERO VELÁSQUEZ, Hugo (2006), “Os Governos Locais e a Segurança Cidadã”. Texto desenvolvido como consultor do PNUD.

AGNEW, R. (1992), “Foundation for a General Strain Theory of Crime and Delinquency”. *Criminology*, vol. 30, PP. 47-87.

ALBUQUERQUE, Roseanne (2009), “Petrolina consegue reduzir 35,5% o número de homicídios” in *Jornal do Commercio*. Disponível em: <http://www.pebodycount.com.br/post/comentarios.php?post=1079>

ALVAREZ, Marcos César (2002), “A Criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais”. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, nº 4, PP. 677 a 704.

ANDRADE, M.V. E. e LISBOA, M.B. (2000), “Desesperança de Vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo – 1981 a 1997”, in R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.

ARNEKLEV, B. J., GRASMICK, H. G., TITTLE, C. R. and BURSIK, R. J. (1993), “Low Self-control and Imprudent Behavior”. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 9, PP. 225-247.

BARATA, RB, RIBEIRO MCSA (2000), “Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996”. *Rev Panam Salud Publica*, 7:118-24.

BARCLAY, Gordon, and TAVARES, Cynthia (2002), “International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2000”, *Home Office Statistics Bulletin 5/02*; December 7.

BARROS, Ricardo P. de, FOGUEL, Miguel N. e ULYSSEA, Gabriel (2006), *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Volume 1, www.ipea.gov.br

BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR DO SERTÃO (2008), Banco de dados sobre criminalidade, autorias de homicídios, prisões e apreensão de armas de fogo.

BEATO FILHO, C. C. (1998), “Determinantes da criminalidade em Minas Gerais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*;13:74-87.

BEATO, C. C. e REIS, I. A. (2000), “Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime”, in R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro. IPEA.

BECKER, G. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach” in *Journal of Political Economy*, vol. 76, pp. 169-217.

BEHN, Robert (1998), “O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática”, *Revista do Serviço Público*. Ano 49, No. 4.

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas (2005), *A Construção Social da Realidade*. Editora Vozes, 25ª edição, Petrópolis, Rio de Janeiro.

- BOURGUIGNON, F. (2000), “Crime, Violence and Inequitable Development”, en B. Pleskovic y J. Stiglitz, (Editores), *Annual Bank Conference in Development Economics*: Washington, D.C.
- BRUINSMA, G. J. (1992), “Differential Association Theory Reconsidered: An Extension and Its Empirical Test”. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 8, pp. 29-49.
- BURSIK, R. (1988), “Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency.” *Criminology* 26.
- BURSIK, R. and GRASMICK, H. G. (1993), *Neighborhoods and Crime: The Dimensions of Effective Social Control*. New York: Lexington Books.
- CÂMARA G, CARVALHO MS, CRUZ OG, CORREIA V (2002), “Análise espacial de áreas”. In: Druck S, Carvalho MS, Câmara G, Monteiro AMV, editores. *Análise espacial de dados geográficos [monografia on-line]*. São Paulo: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; p. 1-32. Disponível em URL: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto> [abr 2002]
- CANO, I. e RIBEIRO, E. (2007), “Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas” in *Homicídios no Brasil* Marcus V. G. da Cruz e Eduardo C. Batitucci (orgs.). FGV. Rio de Janeiro.
- CANO, I. e SANTOS, N. (2001), *Violência Letal, Renda e Desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro, 7 Letras.
- CANO, I. e SOARES, Gláucio D. (2002), “As teorias sobre as causas da criminalidade”. Rio de Janeiro, IPEA, *manuscrito*.
- CANO, Ignácio e RIBEIRO, Eduardo (2007), “Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas” in *Homicídios no Brasil*. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci (orgs.). FGV Editora. Rio de Janeiro.
- CARVALHO, Alexandre X, CERQUEIRA, Daniel R. C., RODRIGUES, Rute L. e LOBÃO, Waldir (2007), *Custos das Mortes por Causas Externas no Brasil*, IPEA, Texto para discussão nº 1268, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível: www.ipea.gov.br
- CERQUEIRA, Daniel (2003), “A quem interessa a Segurança Pública no Brasil?”. In *(In)segurança Pública e a Ordem Social*, Zaverucha, Jorge, OLIVEIRA, Adriano e NASCIMENTO, Armando (orgs.). Ed. UFPE, Recife.
- CERQUEIRA, D. R. C. e LOBÃO, W. A. J. L. (2003), “Condicionantes Sociais, Poder de Polícia e o Setor de Produção Criminal”. *Texto para Discussão*, nº 957, IPEA.
- CERQUEIRA, D. R. C. e LOBÃO, W. A. J. L. (2004), “Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos” in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 47, nº 2, pp. 233-269.
- CERQUEIRA, Daniel R. C., CARVALHO, Alexandre X. Y., LOBÃO, Waldir J.A. e RODRIGUES, Rute I. (2007), *Análise dos Custos e Conseqüências da Violência no Brasil*, Texto para discussão nº 1284, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível: www.ipea.gov.br

- COELHO, E.C. (1988), “A Criminalidade Urbana Violenta”. *Dados*, vol. 31, nº 2, PP. 145-183.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA (1987), *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá D.C. Colciencias, Universidad Nacional de Colombia.
- CRESSEY, D. (1960), “Epidemiologies and individual conduct: a case from criminology”. *Pacific Sociological Review*, 3, p. 128-147.
- CRUZ, Marcus Vinicius G. e BATITUCCI, Eduardo C. (Orgs.) (2007), *Homicídios no Brasil*, FGV, Rio de Janeiro.
- DANTAS, Fernando (2007), “Estudo relaciona crimes a gravidez” in *Jornal do Commercio*, 05 de agosto, Caderno Brasil.
- DEPEN/INFOPEN (2008), *Departamento Penitenciário Nacional. Sistema de Informação Penitenciária – InfoPen. Dados Consolidados*. Ministério da Justiça. 2008.
- DIAS NETO, Theodomiro (2000), *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- DRUMOND JUNIOR M.(1999), “Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica”. *Saúde Social*; 8:63-81.
- DUQUE, Luiz F., KLEVEN, Joanne e RAMIREZ, Clemência (2003), “Overlap and Correlates of Different Types of Aggression Among Adults: Results From a Cross-Sectional Survey in Bogotá, Colombia”. *Aggressive Behavior*, V. 29, pages 191-201.
- ECHANDÍA, Camilo (1999), *El Conflicto Armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Presidencia de la República, Oficina Del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, Bogotá D.C., Tomo I.
- ECHEVERRY, Juan Carlos y PARTOW, Zeinab (1998), “Por qué La justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia”, in *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*. Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner, Bogotá D. C., Tercer Mundo Editores, LACEA.
- ELSTER, Jon (1999), “A possibilidade da Política Racional” in *RBCS*. Vol. 14, nº 39. pp. 13-40.
- ENTORF, H. and SPENGLER, H. (2002), *Crime in Europe Causes and Consequences*. Berlin, Ed. Springer.
- EXUM, M. Lyn (2002), “The application and robustness of the rational choice perspective in the study of intoxicated and angry intentions to aggress”. *Criminology*, volume 40, N. 4.
- FARRIS, R.E.L. (1955), *Social Disorganization*. 2nd Edition. New York: The Ronald Press Company.
- FERREIRA, Sinésio P., LIMA, Renato S. e BESSA, Vagner (2009), “Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: Fatores Explicativos e Movimentos Recentes”. *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. ISSN 1984-7025.

FREEMAN, R. B. (1994), “Crime and the job market”. *Working Paper*, no 4.910, Cambridge, MA, NBER.

FUKUYAMA, Francis (2002), *Capital Social in A cultura importa, os valores que definem o progresso humano*, orgs. Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington, Ed. Record, Rio de Janeiro e São Paulo.

GAITÁN, Fernando (1995), “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia”, en *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Malcom Deas y Fernando Gaitán.

GAVIRIA, Alejandro (2000), “Increasing Returns and Evolution of Violent Crime: the Case of Colombia”, en *Journal of Development Economics*, vol. 61.

GORTZEL, T. e KHAN, T. (2008), “The Great São Paulo Homicide Drop”. *Manuscrito*.

GOTTFREDSON, D. C. e HIRSCHI, T. (1990), *A General Theory of Crime*. Stanford, CA, Stanford University Press.

GOULD, E. D., WEINBERG, B. A. and MUSTARD, D. B. (2000), “Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997”. *JEL Codes*, K 4, J 0, pp. 1-58.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As Três Versões do Neo-Institucionalismo” in *Lua Nova*. Nº 58, pp. 193-223.

HIRSCHI, T. (1969), *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.

HOFFMANN, Rodolfo (2006), “Queda da Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil, de 1995 a 2005, e Delimitação dos Relativamente Ricos em 2005” in *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Barros et ali (orgs.) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Volume 1, www.ipea.gov.br

HORNEY, J., OSGOOD, D. W. and MARSHALL, I. H. (1995), “Criminal Careers in the Short-term: Intra-individual Variability in Crime and its Relation to Local Life Circumstances”. *American Sociological Review*, vol. 60, PP. 655-673.

IBGE (2003), *Síntese de Indicadores Sociais*. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica.

IBGE (2006), *Síntese de Indicadores Sociais*. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica.

INSTITUTO MAURÍCIO DE NASSAU (2008), *Termômetro da Insegurança e Vitimização na Cidade do Recife*. Pesquisa realizada entre fevereiro de abril de 2008 no Recife, Pernambuco.

IPEAdata (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). www.ipeadata.gov.br variáveis socioeconômicas e populacionais.

JENSEN, Gary F. (2003), “Social Disorganization Theory”. *Encyclopedia of Criminology*. Richard A. Wright (Editor). Fitzroy Dearborn Publishers.

JORNAL DO COMMERCCIO (2009a), “Pasta base de cocaína apreendida em Salgueiro” in *Capa Dois*, Recife, 5 de julho de 2009.

- JORNAL DO COMMERCIO (2009b), “Prefeito de Exu é detido com armas” in *Capa Dois*, Recife, 30 de junho de 2009.
- JORNAL DO COMMERCIO (2009c), “Apreensão recorde de crack”. In *Cidades*. Recife, 20 de outubro de 2009.
- JORNAL DO COMMERCIO (2009d), “PF destruiu 1,6 milhão de pés de maconha este ano”. In *Cidades*. P. 2. 31 de outubro.
- JORNAL DO COMMERCIO (2009e), “Xeque-mate em quadrilha de PMs”. *Cidades*. 24 de abril. Capa.
- JORNAL DO COMMERCIO (2009f), “Mais policiais no comando do crime”. *Cidades*. 29 de abril. Página 2.
- KELLING, George and COLES, Catherine (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crimes in Our Communities*. New York Free Press.
- KANT DE LIMA, Roberto (1995), *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. 2ª edição revista. Editora Forense, Rio de Janeiro.
- KELLING, George; COLES, Catherine M. (2003,) *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Free Press.
- KAHN, Tulio e ZANETIC, André (2009), “O papel dos municípios na segurança pública”, in *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 1, Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*. ISSN 1984-7025.
- KHAN, Túlio (2008), Dados apresentados no Encontro: “Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo – Fatores Explicativos e Movimentos Recentes”, realizado pela Escola de Direito de São Paulo, Edesp/FGV, São Paulo, 21 de agosto de 2008.
- LAND KC, MCCALL PL, CONHEN LE (1990) Structural covariates of homicide rates: are there any invariances accross time and social space? *Am Soc Rev* ;95:922-63.
- LEVITT, Steven D. e DUBNER, Stephen J. (2005), *Freakonomics. O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta*. Editora Campus. 6ª edição, São Paulo.
- LESTER, D. (1996), “Suicide, homicide and the quality of life in various countries”. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, pp. 332-4
- LIMA MLC, Souza ER, Ximenes RAA, Albuquerque MFPM, Bitoun J, Barros MDA (2002), “Evolução dos homicídios em Pernambuco: análise por área geográfica, de 1980 a 1998”. *Rev Saúde Pública*;36:426-9.
- LIMA MLC, XIMENES RAA (1998), “Violência e morte: diferenciais da mortalidade por causas externas no espaço urbano do Recife”, *Cadernos de Saúde Pública*;14:829-40.
- LIMA, MLC, XIMENES, RAA, SOUZA, ER, LUNA, CF e ALBUQUERQUE, MFPM (2005), “Análise espacial dos determinantes socioeconômicos dos homicídios no Estado de Pernambuco” in *Revista de Saúde Pública*, 39(2), pp. 176-182.
- LOPES, Roberta (2007), “Governo de Pernambuco quer combater envolvimento de policiais em grupos de extermínio”. *Agência Brasil*. Disponível em: www.agenciabrasil.gov.br/noticias

LORES, Raul Juste (2000), “Na Colômbia o crime já venceu”, *Veja*, Edição 1.655 de 28 de junho.

LUCAS, Robert E. Jr. (1976), “Econometric Policy Evaluation: A Critique”, in *Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy*, vol. 1, no. 3. PP. 19-49.

MCCARTHY, B. (1996), “The Attitudes and Actions of Others: Tutelage and Sutherland’s Theory of Differential Association”. *British Journal of Criminology*, vol. 36, PP. 135-147.

MACEDO AC. (2001), “Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil”. *Revista de Saúde Pública*;35:515-22.

MACHADO, Eduardo (2008), “A Metrópole Contra-Ataca”, Especial, *Jornal do Commercio*, Recife, 12 de maio.

MACHADO, Eduardo (2009), “Cabeça de Matador”, in *Especial JC*, Recife, 13 de setembro de 2009.

MACHADO, Eduardo (2009a), “Número de homicídios em queda no Estado”. *Jornal do Commercio*, *Cidades*, 26 de junho.

MACHADO, Eduardo (2010), “Queda de Homicídio vale Prêmio”, *Jornal do Commercio*, *Cidades*, 26 de março.

MACHADO, Eduardo (2010a), “Justiça emperra luta contra crime”, *Jornal do Commercio*, *Cidades*, 14 de março.

MARREIRO, Flávia e GUIMARÃES, Thiago (2009), “Insegurança pressiona governos latinos”, *Folha de São Paulo*, Mundo. 15 de novembro.

MARKOWITZ, Sara (2000), “Criminal Violence and Alcohol beverage control: evidence from a international study”. *Working Paper 7481, National Bureau of Economic Research*.

MATSUEDA, R. L. (1982), “Testing Control Theory and Differential Association: A Casual Modeling Approach”. *American Sociological Review*, vol. 47, PP. 489-504.

MELLO, João M. P. de e SCHNEIDER, Alexandre (2009), “Mudança Demográfica e a Dinâmica dos Homicídios no Estado de São Paulo”. *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. ISSN 1984-7025.

MENDONÇA, M. J. (2000), Um Modelo de Criminalidade para o Caso Brasileiro. IPEA. *Manuscrito*.

MERTON, R. K. (1938), “Social Structure and Anomie”. *American Sociological Review*, vol. 3, pp. 672-682.

MERTON, R. K. (1957), *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.

MINAYO MCS. (1994), “Inequality, violence and ecology in Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública*;10:241-50.

MINAYO, Maria Cecília S. (1994), “A Violência Social sob a perspectiva da Saúde Pública” in *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 10 (supl. 1) , pp. 07-18.

MOCAN, Nanci (2003), “Crime Control: Lessons from the New York City Experience”. *Paper to be given at the International Seminar on Crime and Violence Prevention in Urban Settings*, Bogotá, Colômbia.

MOSER, Caroline (1999), La violência en Colombia: cómo construir una pas sostenible y fortalecer el capital social, en Andrés Solimano, Felipe Sáez, Caroline Moser y Cecilia López (Editores), *Ensayos sobre paz y desarrollo. El caso de Colombia y la experiencia internacional*, Bogotá, Banco Mundial.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da, ZAVERUCHA, Jorge e ROCHA, Enivaldo C. da (2009), “Homicídios no Brasil: revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*. N. 67, PP. 75-94. ISSN 1516-8085.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da, ROCHA, Enivaldo C. da e SANTOS, Manoel Leonardo dos (2009), “Determinantes da criminalidade violenta no Brasil – 1995-2004”, paper apresentado no 28º Congresso da LASA no Rio de Janeiro, junho de 2009.

NÓBREGA JÚNIOR, J.M.P. da (2008), “Desigualdade Jurídica no Brasil: o Latrocínio e o Seqüestro seguido de morte da vítima como tipos de crimes “especiais” in *Revista Espaço Acadêmico*. N. 89. ISSN 1519.6186. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/089/89nobregajr.htm>

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2009a), “Homicídios em Pernambuco: dinâmica e relações de causalidade”, in *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. ISSN 1984-7025.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P.da (2009b), *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Nossa Livraria Editora. Recife.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2009c), “A Contradição Nordestina” publicado no Jornal do Commercio, Opinião, 6 de outubro.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2009d), “A queda da desigualdade de renda no Brasil e os homicídios na Região Nordeste”, *Revista Espaço Acadêmico*, nº 98, Julho de 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186. PP. 72-80.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2010), “A Bahia é hoje o estado mais violento do Nordeste”, Disponível em: <http://josemarianobrega.blogspot.com/2010/02/bahia-e-hoje-o-estado-mais-violento-do.html>

NOSTROM, Thor (1998), “Estimating changes in unrecorded alcohol consumption in Norway using indicators of harm”. *Addiction*.

O'DONNELL, Guillermo (1998), “Accountability Horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*. Nº 44.

OLIVEIRA, Adriano (2007), *Tráfico de Drogas e Crime Organizado. Peças e Mecanismos*. Juruá Editora. Curitiba. Paraná.

OLIVEIRA, Adriano e NÓBREGA JR., José Maria P. da (2008), “Segurança pública em Pernambuco: investimentos e homicídios” in REA, N. 87, ISSN 1519.6186. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/087/87oliveira.htm>

- PAIXÃO, A.L. (1988), “Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia”, in F.W. Reis e G. O'Donnell (orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- PATERNOSTER, R and MAZEROLLE, P. (1994), “General Strain Theory and Delinquency: A Replication and Extension”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 31, PP. 235-263.
- PARKER, Robert Nash and CARTMILL, Randu S. (1988), “Alcohol and Homicide in the United States 1934-1995 – or one reason why U.S. rates of violence may be going down”. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, volume 88, número 4.
- PERES, Paulo S. (2008), “Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política”. *RBCS*, Vol. 23, nº 68, pp-53-71.
- PEZZIN, L. (1986), *Criminalidade Urbana e Crise Econômica*. São Paulo, IPE/USP.
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2008).
- POLAKOWSKI, M. (1994), “Liking Self and Social Control with Deviance: Illuminating the Structure Underlying a General Theory of Crime and its Relation to Deviant Activity”. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 10, PP. 41-78.
- RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (2007/2008), *Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (2006), *Violência Endêmica. Relatório de Pesquisa. Homicídios na Cidade do Recife: Dinâmica e Fluxo no Sistema de Justiça Criminal*, Recife.
- RIBEIRO, Ludmila (2008), *Administração da Justiça Criminal na Cidade do Rio de Janeiro: Uma análise dos determinantes do tempo e do desfecho dos casos de homicídio doloso em uma perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Ludmila (2009), “O Tempo da Justiça Criminal Brasileira” in *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. ISSN 1984-7025.
- ROH, Sunghoon and CHOO, Tae M. (2008), “Looking Inside Zone V: Testing Social Disorganization Theory in Suburban Areas”. *Western Criminology Review*. 9, 1-16.
- ROTHSTEIN, Bo (2005), *Social Trap and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RUBIN, Daniel S. (2003), “Janelas Quebradas, Tolerância Zero e Criminalidade”. Jus Navegandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3730&p=2>
- RUBIO, Mauricio (1999), *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Santafé de Bogotá, Editorial Tercer Mundo.
- SAMPSON, R. J. and GROVE, W.B. (1989) “Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory.” *American Journal of Sociology*.

- SÁNCHEZ TORRES, Fabio (2007), *Las Cuentas de La Violencia*, Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- SÁNCHEZ TORRES, Fabio S. e MÉNDEZ, Jairo N. (2007), “Determinantes del Crimen Violento en un País Altamente Violento: el Caso de Colombia” in *Las Cuentas de La Violencia*, Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- SANTOS SM. (1999), *Homicídios em Porto Alegre, 1996: análise ecológica de sua distribuição e contexto sócioespacial* [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 1999.
- SANTOS, Carlos Eduardo (2009), “Quadrilha caçada em outros estados” in *Jornal do Commercio*. Cidades. 16 de outubro. P.2.
- SAPORI, L. F. (2008), *Segurança pública no Brasil. Desafios e perspectivas*. FGV. Rio de Janeiro.
- SAPORI, L. F. e WANDERLEY, C. B. (2001), A Relação entre Desemprego e Violência na Sociedade Brasileira: Entre o Mito e a Realidade. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, PP. 1-24. Manuscrito.
- SARMIENTO, Alfredo (1999), “Violencia y equidad”, en *Planeación y desarrollo*, vol. XXX, nº 3, Julio-septiembre, Departamento Nacional de Planeación, pp. 47-80.
- SCHMIDT, Márcia (2003), “Delegada expõe ações de grupo de extermínio em PE”. *Agência Câmara*.
- SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Números de homicídios dos anos de 2006 e 2007.
- SHAW, Clifford e McKAY, Henry (1939), *Contrell Delinquency Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- SIM/DATASUS (2008). Dados de Mortes por Agressão do banco de dados do Subsistema de Informações sobre Mortalidade do Sistema Único de Saúde do Ministério da Saúde. Brasil.
- SKOGAN, Wesley (1990), *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. Berkeley: University of California Press.
- SOARES, Gláucio A. D. (2008), *Não Matarás. Desenvolvimento, Desigualdade e Homicídios*. Ed. FGV. Rio de Janeiro.
- SOARES, Gláucio A. D., BATITUCCI, Eduardo C. e RIBEIRO, Ludmila M. L. (2007), “As mortes desiguais em Minas Gerais: gênero, idade, estado civil e raça nos homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade”. In: *Homicídios no Brasil*, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci (Orgs.). FGV. Rio de Janeiro.
- SOARES, Gláucio A. D., SOUZA, Cíntia P. Ribeiro de e MOURA, Marcos Vinicius (2009) “Gênero e vitimização por homicídio”. In *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. ISSN 1984-7025.
- SUTHERLAND, Edwin H. (1939) *Principles of Criminology*. Philadelphia: J.B. Lippincott.

- SUTHERLAND, Edwin H. (1940), “White collar criminality”, *American Sociological Review*, 5, p. 2-10.
- SUTHERLAND, Edwin H. (1956), “Critique of the theory”, *The Sutherlands Papers*.
- SZWARCWALD CL, BASTOS FI, ESTEVES MAP, ANDRADE CLT, PAEZ MS, MÉDICI EV et al. (1999) “Desigualdade de renda e situação de saúde: o caso do Rio de Janeiro”. *Cadernos de Saúde Pública*; 15:15-28.
- SZWARCWALD CL, CASTILHO E. (1998), “Mortalidade por armas de fogo no Estado do Rio de Janeiro, Brasil: uma análise espacial”. *Rev Panam Salud Pública* ;4:161-70.
- WAGENAAR, Alexander C., TOOMEY, Tracy e ERICKSON, Darin J. (2005), “Preventing youth Access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial. *Addiction*, 100, pp. 335-345.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo (2007), *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2007*, Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo (2008), *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008*, Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça.
- WILSON, James Q. and KELLING, George (1982), “Broken Windows: the Police and neighborhood safety”. *Atlantic Monthly*.
- WOLPIN, K. (1978), “Na Economic Analysis of Crime and Punishment in England and Wales, 1894-1967”. *Journal of Political Economy*, vol. 86, PP. 815-840.
- ZALUAR, A. (1985), *A Máquina e a Revolta. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- ZALUAR, Alba (2007), “Democratização inacabada: fracasso da segurança pública”. In: *Estudos Avançados*, USP. Pp. 31-49.
- ZAVERUCHA, Jorge (2004), *Polícia Civil de Pernambuco: o Desafio da Reforma*. Editora Universitária UFPE. 2ª edição revisada. Recife.
- ZAVERUCHA, Jorge (2010), “Pacto 1 e Pacto 2”. Blog do Instituto Maurício de Nassau, janeiro de 2010.

NOTAS TÉCNICAS DOS DADOS ESTATÍSTICOS

Homicídios: Os dados de homicídios foram resgatados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, que centraliza informações das certidões de óbito emitidas em todo o país. Desde 1979, o Ministério da Saúde passou a implementar o Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM). Pela legislação vigente no Brasil (Lei n. 15, de 31/12/73, com alterações da Lei n. 6.216, de 30/06/75), nenhum sepultamento pode ser feito sem a certidão de registro de óbito correspondente. Esse registro deve ser feito à vista de atestado médico ou, na falta de médico na localidade, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou verificado a morte (Waiselfisz, 2007: p.14). O presente estudo está baseado na catalogação dos óbitos por homicídio no local de residência, para os dados do SIM.

A causa morte tem como base na Classificação Internacional de Doenças CID-10, da última revisão ocorrida em 1996, classificada como X85-Y09 - “agressões” que tem como característica a presença de uma agressão de terceiros, que utiliza qualquer meio para provocar danos, lesões ou a morte da vítima. Cálculos e estatísticas anteriores a 1996 se basearam na CID-9 (E55-Homicídios e lesões provocados intencionalmente por outras pessoas) da nona revisão. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estipula um limite epidemiológico nos 10 homicídios por cada grupo de 100 mil habitantes, sendo esta escala populacional um padrão internacional.

Também para os anos de 2006 a 2009 em Pernambuco foram adotados os dados da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco. O homicídio é classificado como Crime Violento Letal Intencional (CVLI), incluindo aí os crimes dolosos, latrocínios e mortes violentas provocadas por policiais.

Populações: As populações utilizadas no trabalho foram estimadas segundo os cálculos do IBGE e resgatadas do SIM/DATASUS. A exceção se deu para a população parda/negra para o ano de 2000 que foi resgatada no sistema do IPEADATA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que também tem como base o sistema do IBGE de estimativa populacional.

Gastos públicos por função (Segurança Pública, Saúde e Educação): A operacionalização das variáveis segue a orientação do IBGE, conforme publicado no relatório de 2006, intitulado Despesas Públicas por Funções 1999-2002. No que diz respeito às variáveis de gastos públicos por função, gastos com educação, com saúde e com segurança, todos os dados foram retirados do IBGE e os números utilizados aqui são referentes às despesas orçamentárias, realizadas em cada exercício e registradas nas peças contábeis dos governos estaduais e municipais. Os valores estão expressos em termos correntes. Os resultados dos estados, portanto, são referentes à pesquisa nos governos estaduais, abrangendo todos os órgãos estaduais das administrações públicas. Algumas unidades, contudo, por dificuldades operacionais ou de liberação da prestação

de contas, pelos respectivos tribunais de contas, tiveram seus resultados sintetizados com a documentação disponível (IBGE, 2006)¹³⁵.

Coefficiente de Gini: dados de renda – desigualdade – índice de Gini resgatados do site do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) www.ipeadata.gov.br para os anos de 2001 a 2005 da região nordeste.

Renda Domiciliar *per capita*: dados de renda – desigualdade – renda domiciliar *per capita* resgatados do site do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) www.ipeadata.gov.br para os anos de 2001 a 2005 da região nordeste.

Pesquisa do Instituto Maurício de Nassau: pesquisa realizada pelo Instituto Maurício de Nassau a respeito da segurança pública na cidade do Recife. Modelo amostral da população da cidade com aplicação de 795 questionários configurando uma pesquisa de caráter qualitativo que teve como propósito central avaliar o grau de relação de confiabilidade dos cidadãos recifenses com as suas instituições de coerção, sobretudo as polícias.

Dados do sistema criminal de Pernambuco: “Foram tomados os dados referentes a homicídios e latrocínios em Recife nos anos de 2003 e 2004. A escolha de 2003 e 2004 está relacionada à qualidade dos dados disponibilizados pelo DPROC - banco de dados do MPPE que centraliza as informações sobre os inquéritos recebidos da Polícia Civil de Pernambuco. O DPROC não apresenta bons dados relativos aos anos anteriores, o que justifica o fato de não ter sido construída uma série histórica a partir de dados do MP anteriores aos anos escolhidos” (Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco, 2006).

¹³⁵ Uma discussão mais detalhada sobre a metodologia, a compatibilidade e a comparabilidade da análise dos gastos públicos por função está no documento do IBGE (2006). Preliminarmente, é suficiente registrar que “As atividades governamentais apresentadas na publicação correspondem à classificação por funções, que relaciona as despesas às áreas de atuação do governo, e à classificação por categorias econômicas, que reflete a divisão de gastos conforme a natureza de seu impacto sobre o sistema econômico”. Por outro lado, o problema da agregação dos gastos na classificação “administração geral” que tende a mascarar gastos com áreas específicas foi combatido parcialmente pelo esforço feito pela pesquisa em desagregar esses gastos. Muito embora o problema não tenha sido totalmente resolvido.

ANEXOS

Coefficiente de Gini, Renda Domiciliar *per capita*, Taxas de homicídio juvenil (15/29) sexo masculino para a Região Nordeste. Fontes: IPEA, DATASUS/SIM. Cálculo das Taxas Nóbrega Jr. (2008).

UF	Coefficiente de GINI	Renda domiciliar - per capita - R\$ de 2001	Taxas de homicídio juvenil (15-29 mas)
	2001	2001	2001
AL	0,60718	161,8107	110,8
BA	0,593646	181,896	42,7
CE	0,612564	184,6893	58,3
MA	0,574248	150,5249	32,1
PB	0,596606	178,4365	54,4
PE	0,616747	202,0688	228,6
PI	0,598454	166,4274	27,2
RN	0,581905	203,8275	35,3
SE	0,571446	190,5733	109,4
	2002	2002	2002
AL	0,60553	160,3488	127,1
BA	0,591088	184,1656	47,4
CE	0,590154	181,6995	63,6
MA	0,566899	152,0409	33,7
PB	0,600527	196,9957	61,2
PE	0,609402	204,4767	214,1
PI	0,618392	177,0902	36,5
RN	0,583789	207,3794	33,1
SE	0,556195	203,0092	113,2
	2003	2003	2003
AL	0,607876	157,5143	139,4
BA	0,590236	177,8836	59,5
CE	0,568825	166,0278	68,2
MA	0,578486	147,4081	44,5
PB	0,567938	179,8198	66
PE	0,589872	176,3021	215,4
PI	0,602364	161,2396	32,4
RN	0,562634	185,5191	44,9
SE	0,578255	210,0076	90
	2004	2004	2004
AL	0,574649	150,2028	138,7
BA	0,555125	183,5183	59,9
CE	0,575947	178,3461	71,7
MA	0,609155	162,8158	42,5
PB	0,59451	195,0695	67,2
PE	0,607292	202,747	199,3
PI	0,590798	174,7297	36,5
RN	0,570305	204,0781	41,7
SE	0,560759	228,6042	79
	2005	2005	2005
AL	0,565792	159,4828	151,9
BA	0,55319	197,3799	75,1

CE	0,578545	191,632	79,3
MA	0,520975	145,314	53,4
PB	0,580525	217,3354	75,1
PE	0,586812	208,4975	206,2
PI	0,590512	182,8605	45
RN	0,598073	242,958	50,3
SE	0,553604	223,3914	82,6

Tabela com os dados dos modelos da seção 3.1.1 (regressão da Tabela 8)
Gastos Públicos x Números absolutos homicídios e PIB

UF	ano	hom	Seg_pub	Educação	saúde	PIB em mi R\$
PE	1995	2710	225.587.466	316.025.797	181.096.131	17.460.790.601,54
PE	1996	3015	219.018.955	335.700.383	213.023.654	21.391.138.632,59
PE	1997	3710	242.882.534	448.771.349	212.192.797	23.439.348.891,09
PE	1998	4428	316.335.560	559.293.633	228.347.965	24.810.246.839,42
PE	1999	4200	375.348.658	525.969.147	269.380.472	26.021.483.005,64
PE	2000	4276	443.141.598	413.795.497	118.699.824	29.126.795.616,74
PE	2001	4697	511.339.744	527.795.342	591.646.582	31.725.000.000,00
PE	2002	4431	587.171.599	690.714.030	713.001.699	36.510.039.349,06
PE	2003	4512	555.867.280	644.606.883	761.779.170	42.260.926.370,66
PE	2004	4173	692.899.467	748.174.857	997.247.635	47.697.442.228,12
RJ	1995	8216	674.937.265	1.429.780.648	328.515.681	74.412.360.327,28
RJ	1996	8030	698.636.465	1.559.871.316	351.431.151	86.757.650.569,52
RJ	1997	7953	796.148.677	1.268.380.307	899.630.683	97.673.809.828,86
RJ	1999	7569	1.522.068.309	3.184.433.458	928.239.756	114.419.456.711,21
RJ	2000	7254	1.754.927.180	3.722.654.456	1.153.919.133	137.876.530.792,11
RJ	2001	7328	2.410.790.530	3.114.347.168	1.983.576.016	148.033.000.000,00
RJ	2002	7349	3.023.108.808	2.875.558.141	1.052.816.848	170.114.091.434,44
RJ	2003	8298	3.206.658.460	4.519.932.464	1.438.245.109	190.384.406.459,43
RJ	2004	7819	3.317.217.834	3.610.110.489	1.987.661.259	222.563.502.612,27
SP	1995	11555	1.619.086.400	4.273.484.746	2.621.710.675	229.196.865.164,33
SP	1996	12320	1.811.896.320	5.148.868.167	1.865.673.456	272.034.909.132,44
SP	1997	12536	2.117.191.434	3.634.424.939	1.726.543.435	308.892.569.846,82
SP	1998	13985	2.213.031.990	6.061.094.255	2.804.465.704	324.152.475.741,30
SP	1999	15758	2.281.435.610	6.423.489.498	2.966.104.727	340.281.480.417,50
SP	2000	15581	2.581.213.889	7.645.328.654	3.572.237.770	370.818.992.144,38
SP	2001	15731	4.143.794.482	10.478.199.850	4.101.652.091	400.629.000.000,00
SP	2002	14488	4.911.091.881	11.629.483.673	4.682.322.466	438.148.295.646,91
SP	2003	13901	5.126.953.536	12.566.505.359	5.739.247.447	494.813.615.593,72
SP	2004	11203	5.286.276.639	13.659.610.079	7.822.608.441	546.606.818.528,87

FONTES: IBGE/SIM/MS

Estados Brasileiros Taxas de homicídios entre jovens de 15 a 29 anos do sexo masculino e Gastos com Segurança Pública, Saúde e Educação em % do PIB. Fontes: IBGE, SIM/DATASUS e os cálculos das Taxas Nóbrega Jr. (2008). Dados utilizados no modelo de Análise de Correspondência Multivariada (MCA) – Gráfico 18

Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Alagoas	1995	70,25	1,27	1,76	3,38
Alagoas	1996	79,24	1,86	1,40	3,05
Alagoas	1997	59,74	1,49		2,06
Alagoas	1998	61,54	1,72	1,57	2,92
Alagoas	1999	65,64	2,11	2,93	3,54
Alagoas	2000	89,72	2,29	3,38	3,72
Alagoas	2001	110,76	2,07	2,30	4,23
Alagoas	2002	127,12	2,40	2,33	4,61
Alagoas	2003	139,37	2,25	2,33	4,22
Alagoas	2004	138,67	2,32	2,64	3,98
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Amapá	1995	153,00	0,44	2,50	13,37
Amapá	1996	138,00	0,55	3,45	9,16
Amapá	1997	130,36	0,47	2,66	6,79
Amapá	1998	143,15	0,54	2,33	8,48
Amapá	1999	168,23	0,47	2,74	8,17
Amapá	2000	144,19	0,76	3,08	7,81
Amapá	2001	141,85	0,71	4,85	8,24
Amapá	2002	145,84	2,85	4,89	8,94
Amapá	2003	153,09	2,90	4,81	8,03
Amapá	2004	127,89	2,77	4,92	8,14
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Espírito Santo	1995	129,51	1,18	1,95	1,68
Espírito Santo	1996	129,49	1,29	1,87	1,61
Espírito Santo	1997	164,09	1,23	2,05	1,54
Espírito Santo	1998	197,79	1,40	1,33	2,65
Espírito Santo	1999	179,61	1,34	1,24	2,34
Espírito Santo	2000	155,13	1,14	1,32	1,40
Espírito Santo	2001	159,78	1,08	1,44	1,57
Espírito Santo	2002	187,73	1,26	1,18	1,45
Espírito Santo	2003	179,34	1,46	1,27	1,20
Espírito Santo	2004	184,95	1,13	1,32	2,07
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Mato Grosso	1995	50,47	1,36	0,62	4,38
Mato Grosso	1996	67,10	1,25	0,64	2,91
Mato Grosso	1997	76,99	1,52	0,67	3,25
Mato Grosso	1998	87,31	1,34	0,67	2,77
Mato Grosso	1999	83,96	1,17	0,49	3,30
Mato Grosso	2000	104,74	1,37	0,66	2,48
Mato Grosso	2001	99,25	1,40	0,94	2,32
Mato Grosso	2002	95,73	1,39	1,17	2,22
Mato Grosso	2003	91,74	1,45	1,63	2,13
Mato Grosso	2004	86,19	1,39	1,70	2,15
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB

Pernambuco	1995	124,62	1,29	1,04	1,81
Pernambuco	1996	139,38	1,02	1,00	1,57
Pernambuco	1997	187,08	1,04	0,91	1,91
Pernambuco	1998	231,40	1,28	0,92	2,25
Pernambuco	1999	214,98	1,44	1,04	2,02
Pernambuco	2000	204,77	1,52	0,41	1,42
Pernambuco	2001	228,55	1,61	1,86	1,66
Pernambuco	2002	214,07	1,61	1,95	1,89
Pernambuco	2003	215,36	1,32	1,80	1,53
Pernambuco	2004	199,30	1,45	2,09	1,57
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Rio de Janeiro	1995	222,30	0,91	0,44	1,92
Rio de Janeiro	1996	215,09	0,81	0,41	1,80
Rio de Janeiro	1997	221,61	0,82	0,92	1,30
Rio de Janeiro	1998	212,69	0,96	0,97	2,23
Rio de Janeiro	1999	203,20	1,33	0,81	2,78
Rio de Janeiro	2000	200,72	1,27	0,84	2,70
Rio de Janeiro	2001	197,10	1,63	1,34	2,10
Rio de Janeiro	2002	225,07	1,78	0,62	1,69
Rio de Janeiro	2003	211,13	1,68	0,76	2,37
Rio de Janeiro	2004	196,52	1,49	0,89	1,62
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Rondônia	1995	59,71	2,93	1,94	3,71
Rondônia	1996	48,14	2,66	1,77	3,38
Rondônia	1997	72,51	2,26	1,44	3,59
Rondônia	1998	98,38	2,55	2,01	3,57
Rondônia	1999	79,36	2,46	1,59	3,61
Rondônia	2000	92,19	0,49	0,94	4,02
Rondônia	2001	98,35	0,43	2,12	4,16
Rondônia	2002	123,17	3,03	1,71	3,93
Rondônia	2003	94,57	2,68	2,26	3,56
Rondônia	2004	119,06	2,74	2,47	3,76
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Roraima	1995	86,64	1,38	7,93	12,74
Roraima	1996	114,17	1,31	6,28	12,56
Roraima	1997	97,65	1,29	9,43	13,70
Roraima	1998	152,00	1,18	7,01	14,13
Roraima	1999	183,71	1,54	7,45	11,93
Roraima	2000	121,91	1,46	5,94	11,69
Roraima	2001	95,38	1,63	6,42	12,98
Roraima	2002	123,66	2,30	4,96	11,95
Roraima	2003	93,77	2,80	5,40	12,14
Roraima	2004	69,24	2,87	4,56	9,53
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
Sergipe	1995	49,52	1,56	1,74	4,07
Sergipe	1996	46,16	1,53	1,76	3,77
Sergipe	1997	40,63	1,51	2,90	3,30
Sergipe	1998	34,60	1,81	3,52	4,15
Sergipe	1999	60,39	1,85	2,69	4,02

Sergipe	2000	79,60	1,75	2,53	4,47
Sergipe	2001	109,35	1,55	2,03	4,30
Sergipe	2002	113,20	1,63	2,06	3,33
Sergipe	2003	90,00	1,42	2,31	2,83
Sergipe	2004	78,96	1,46	2,27	2,65
Nome	Ano	hom_15_29 masc	Seg% PIB	sau_ % PIB	edu% PIB
São Paulo	1995	128,43	0,71	1,14	1,86
São Paulo	1996	133,96	0,67	0,69	1,89
São Paulo	1997	134,68	0,69	0,56	1,18
São Paulo	1998	152,28	0,68	0,87	1,87
São Paulo	1999	169,70	0,67	0,87	1,89
São Paulo	2000	168,48	0,70	0,96	2,06
São Paulo	2001	164,31	1,03	1,02	2,62
São Paulo	2002	151,14	1,12	1,07	2,65
São Paulo	2003	143,12	1,04	1,16	2,54
São Paulo	2004	108,37	0,97	1,43	2,50



Recife, 10 de junho de 2008.

AO
EXCELENTÍSSIMO SENHOR
DOUTOR JOÃO LYRA FILHO
MD GESTOR DO PACTO PELA VIDA E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO DE
PERNAMBUCO

Prezado Senhor,

Cumprimentado-o, comunico-lhe desejo de obter dados oficiais sobre o programa 'Pacto pela Vida—Plano Estadual de Segurança Pública', após 13 meses do lançamento do mesmo. Para isto, necessito das seguintes informações sobre as 138 ações contempladas pelo referido Programa de Segurança Pública.

- 1) Custos para a confecção do **Pacto pela Vida** acompanhados das respectivas fontes orçamentárias (estadual, federal, privada ou outra);
- 2) Lista com todas as ações implantadas pelo **Pacto pela Vida** com seus respectivos cronogramas de execução;
- 3) Lista de cada uma das ações implantadas pelo **Pacto pela Vida** acompanhadas de suas respectivas dotações orçamentárias e dos gastos executados, além das respectivas fontes orçamentárias (estadual, federal, privada ou outra);
- 4) Quais os motivos da não realização de algumas das ações contidas no Pacto? Tais ações serão abandonadas pelo Governo de Pernambuco ou foram postergadas? Neste caso, qual o cronograma para a execução das mesmas? Quais são os orçamentos e fontes de financiamento de cada uma destas ações?
- 5) Quantas reuniões do Comitê Gestor foram realizadas entre maio de 2007 e abril de 2008? É possível disponibilizar as atas destas reuniões? Há um calendário de reuniões para o período pós-maio de 2008?
- 6) Para o período de 2006, 2007 e 2008 (até maio) solicito informações, com respectiva(s) Base(s) de Dado(s), sobre:

6.1) NÚMERO DE VÍTIMAS DE CRIMES VIOLENTOS

a) Homicídio doloso; b) Lesão corporal seguida de morte; c) Latrocínio; d) Tentativa de Homicídio; e) Lesão corporal dolosa; f) Estupro; g) Atentado Violento ao Pudor.

6.2) NÚMERO DE VÍTIMAS DE CRIMES DE TRÂNSITO

a) Homicídio culposo; b) Lesão corporal culposa.

6.3) NÚMERO DE VÍTIMAS DE MORTES COM TIPIFICAÇÃO PROVISÓRIA

a) Encontro de Cadáver; b) Encontro de Ossada.

6.4) NÚMERO DE REGISTROS DE CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO

a) Roubo a Estabelecimento Comercial; b) Roubo a residência; c) Roubo de veículo; d) Roubo de carga; e) Roubo a Transeunte; f) Roubo em Coletivo; g) Roubo a Banco; h) Roubo de Aparelho Celular; i) Roubo com condução da vítima para saque em Instituição Financeira; j) Furto de Veículos; l) Extorsão Mediante Seqüestro (Seqüestro Clássico); m) Extorsão; n) Extorsão com momentânea privação de liberdade (Seqüestro Relâmpago); o) Estelionato.

Agradeço antecipadamente a colaboração de V.Sa.

Mui respeitosamente,

Jorge Zaverucha
Coordenador do NIC-UFPE
Pesquisador do CNPq- 1 B

REQUERIMENTO

Requeremos à Mesa, cumpridas as formalidades regimentais, nos termos do artigo 216 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, que seja formulado PEDIDO DE INFORMAÇÃO ao Exmo. Governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Campos, e ao Secretário de Defesa Social de Pernambuco, Servilho Paiva, sobre o Pacto pela Vida, programa de segurança pública do governo do Estado, de acordo com o detalhamento abaixo.

As informações requeridas são as seguintes:

- 1) Custos para a confecção do Pacto pela Vida acompanhados das respectivas fontes orçamentárias (estadual, federal, privada ou outra);
- 2) Lista com todas as ações implantadas pelo Pacto pela Vida com seus respectivos cronogramas de execução;
- 3) Lista de cada uma das ações implantadas pelo Pacto pela Vida acompanhadas de suas respectivas dotações orçamentárias e dos gastos executados, além das respectivas fontes orçamentárias (estadual, federal, privada ou outra);
- 4) Quais os motivos da não realização de algumas das ações contidas no Pacto? Tais ações serão abandonadas pelo Governo de Pernambuco ou foram postergadas? Neste caso, qual o cronograma para a execução das mesmas? Quais são os orçamentos e fontes de financiamento de cada uma destas ações?
- 5) As datas das reuniões do Comitê Gestor que foram realizadas, de maio de 2007 até a presente data, com as respectivas atas, assim como o calendário de reuniões para o período pós-maio de 2008.

JUSTIFICATIVA

O presente Pedido de Informação tem o objetivo de disponibilizar a esta Casa Legislativa dados sobre o Pacto pela Vida, o programa de segurança pública do Governo do Estado, lançado em maio de 2007, com o compromisso textual de resolver o problema da violência em Pernambuco, especificando para este fim uma meta de redução de 12% no número de homicídios por ano.

Em janeiro de 2009 foi deferido requerimento, de minha autoria, similar a este. Porém, em virtude de que algumas informações não foram respondidas e outras que necessitam

ser atualizadas, encaminhando-o novamente na expectativa de que as autoridades acima citadas respondam as informações supracitadas.

Outrossim, é prerrogativa e dever constitucional deste Poder acompanhar e fiscalizar as ações do Executivo. Como a segurança pública é uma das principais prioridades do Governo e não há previsão alguma por parte da administração pública que estas informações fiquem disponíveis para todos os cidadãos pernambucanos, é mister que requeiramos o detalhamento das ações e investimentos em segurança para que possamos, inclusive, contribuir com a administração pública no combate a este mal que infelizmente tem ceifado a vida de milhares de pernambucanos todos os anos.

Deputado Augusto Coutinho