

DEMOCRACIA, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

JOSÉ MARIA PEREIRA DA NÓBREGA JÚNIOR

ORDEM E PROGRESSO

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

**DEMOCRACIA, VIOLÊNCIA E
SEGURANÇA PÚBLICA
NO BRASIL**

Campina Grande - PB

2019

© dos autores e organizadores

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFCG

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCCG
EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - EDUFCG

N754d Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da.
Democracia, violência e segurança pública no Brasil [Livro eletrônico] / José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. – Campina Grande: EDUFCG, 2019.

252 p.

(E-book)

ISBN: 978-85-8001-252-1

1. Democracia – semidemocracia. 2. Segurança pública – violência e homicídios. I. Título.

CDU 321.7

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - EDUFCG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCCG
editora@ufcg.edu.br

Prof. Dr. Vicemário Simões
Reitor

Prof. Dr. Camilo Allyson Simões de Farias
Vice-Reitor

Prof. Dr. José Helder Pinheiro Alves
Diretor Administrativo da Editora da UFCCG

Simone Cunha
Revisão

Yasmine Lima
Editoração Eletrônica

CONSELHO EDITORIAL

Anubes Pereira de Castro (CFP)
Benedito Antônio Luciano (CEEI)
Erivaldo Moreira Barbosa (CCJS)
Janiro da Costa Rego (CTRN)
Marisa de Oliveira Apolinário (CES)
Marcelo Bezerra Grilo (CCT)
Naelza de Araújo Wanderley (CSTR)
Railene Hérica Carlos Rocha (CCTA)
Rogério Humberto Zeferino (CH)
Valéria Andrade (CDSA)

Dedicatória

Aos meus filhos amados Henrique, Ana Beatriz e Laura. Sem vocês nada disso teria sentido.

A minha esposa querida, amada, Dalyana, pela sua paciência nos momentos de ausência.

Aos meus pais, José Maria e Izaura, pelo amor, dedicação e educação.

Aos meus irmãos, Ana Patrícia e Carlos Eduardo, pelo companheirismo e preocupação.

Aos amigos e familiares pelo estímulo e carinho.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	009
INTRODUÇÃO	013

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO.....	023
<i>Direitos Humanos, Direitos Universais e Democracia</i>	<i>035</i>

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA PÚBLICA	043
<i>Políticas públicas: definições e conceitos</i>	<i>043</i>
<i>A política pública de segurança: o caso de Pernambuco</i>	<i>048</i>
<i>Análise institucional da política pública de segurança em Pernambuco</i>	<i>048</i>
<i>Prisões de homicidas: fator determinante para o controle dos assassinatos em Pernambuco?</i>	<i>055</i>
<i>Análise em série temporal dos homicídios em Pernambuco: tendências, sazonalidade e predição dos dados estatísticos</i>	<i>060</i>
<i>Tratamento dos dados.....</i>	<i>061</i>
<i>Tendência dos dados e sazonalidade.....</i>	<i>063</i>
<i>Previsão de futuro.....</i>	<i>064</i>

CAPÍTULO 3

OS HOMICÍDIOS E A CRIMINALIDADE: A DIMENSÃO DO PROBLEMA EMPÍRICO DA DEMOCRACIA	067
<i>Violência no Brasil: o Nordeste representa 37% dos homicídios.</i>	<i>071</i>
<i>Anatomia dos números</i>	<i>048</i>

<i>A violência homicida na Paraíba: dinâmica e relações socioeconômicas</i>	076
---	-----

CAPÍTULO 4

A SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA	087
<i>Polícias e Estado democrático de direito no Brasil</i>	089

CAPÍTULO 5

OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DE SEU APARATO INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	103
<i>A melhoria das condições socioeconômicas no Nordeste e sua (co)relação temporal com os homicídios</i>	104
<i>As políticas públicas de segurança e a falta de uma agenda nacional em segurança pública</i>	110

CAPÍTULO 6

EXEMPLO INTERNACIONAL: O CASO COLOMBIANO	119
<i>Quais as principais variáveis explicativas para a redução dos homicídios na Colômbia?</i>	120
<i>Os determinantes dos homicídios na Colômbia</i>	123
<i>As políticas públicas de segurança em Bogotá e Medellín</i>	134

CAPÍTULO 7

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA	151
<i>A lacuna proporcionada pelo sistema carcerário</i>	155
<i>A gestão da informação</i>	159
CONCLUSÃO	165
REFERÊNCIAS	171

PREFÁCIO

MARCUS ANDRÉ MELO

Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPE

Ao mesmo tempo que oferece uma contribuição conceitual instigante ao estado do conhecimento sobre violência e segurança pública, este novo livro de José Maria da Nóbrega Jr oferece um panorama empírico original e bastante amplo sobre a questão. O plano empírico da obra é extremamente abrangente: o autor apresenta estudos de caso de violência e organização do aparato de segurança pública na Paraíba e em Pernambuco; discute a dinâmica da violência em outros estados brasileiros, especialmente no Nordeste; e ainda investiga comparativamente os casos de experiências bem-sucedidas de políticas inovadoras na área da segurança nas cidades de Bogotá e Medellín, na Colômbia. Dessa comparação, resultam achados valiosos sobre as especificidades do problema da segurança pública no Brasil e no Nordeste em particular.

A combinação de metodologias qualitativas e quantitativas é um dos méritos do trabalho que merece atenção especial: a intimidade do autor com o tema de pesquisa fica evidente ao leitor já nas primeiras páginas. Não se trata do

manuseio de indicadores sem uma compreensão adequada de como o fenômeno se manifesta na prática: José Maria é um pesquisador maduro que vem se dedicando ao seu objeto de estudo há bastante tempo, e isso se manifesta nas intuições instigantes que percorre e discute ao longo dos sucessivos capítulos. Por outro lado, a preocupação em encontrar padrões e regularidades que exigem o manejo de técnicas empíricas e análise de dados produziu uma obra que servirá de referência pela abundância de dados que apresenta. Como se espera de uma pesquisa que disciplinarmente está ancorada na ciência política e na análise de políticas públicas, sua contribuição não é normativa ou prescritiva, mas analítica: o livro efetivamente examina um conjunto de dados original que dá ampla sustentação às argumentações desenvolvidas no trabalho.

Para além do empírico, que por si só justificaria a publicação do livro, a contribuição do livro se dá no plano conceitual. A chave para essa contribuição do autor são as relações complexas entre regime político e segurança pública. Grande parte da geração que vivenciou a transição do regime autoritário para a democracia ancorou seu diagnóstico sobre os problemas da violência e segurança cidadã no suposto simplista e simplificador de que a democracia traria em seu bojo uma nova dinâmica, em que o autoritarismo e a ineficiência burocrática, associados ao regime militar, dariam lugar a relações mais transparentes e com mais controle social. O diagnóstico oferecido neste livro é que o aparato de segurança segue apresentando um padrão marcado pelo autoritarismo e que o controle democrático ainda é profun-

damente deficiente. E isso não só pela reiteração da adoção de duas estruturas para as polícias no país. Há problemas seríssimos de gestão nesta área de política: o gigantismo burocrático de sua estrutura organizacional, o aparato de recursos humanos nessa área bem como o montante do gasto no setor são indicadores da complexidade da tarefa.

A área da segurança, como área de política pública, tem especificidades importantes. A atividade policial se desenvolve em ambientes de baixa “observabilidade”, como já notou James Wilson. Assim como no caso dos embaixadores e outros agentes em áreas como política externa, o que fazem os agentes de segurança não estarem no radar dos cidadãos que assim veem o controle efetivo sobre essas burocracias debilitar.

José Maria Nóbrega defende que a questão de segurança pública é o maior desafio da democracia brasileira. É difícil não concordar com o autor – o espectro da degeneração institucional nos países da América Central e Colômbia resultante do descontrole sobre o narcotráfico nos ronda. Ao contrário de outras áreas de política, a área de segurança tem uma centralidade inegável para a consolidação democrática na região. Este livro contribui de forma não trivial para superarmos esse desafio.

INTRODUÇÃO

O maior problema a ser enfrentado pelos governos democráticos do Brasil contemporâneo é o de garantir uma segurança pública eficaz, eficiente e efetiva sob um Estado democrático de direito. O que isso quer dizer? O maior problema de políticas públicas a ser solucionado de forma a garantir o próprio regime democrático é a segurança pública. A crise que atravessa a segurança pública brasileira, refletida em seus altíssimos índices de homicídios, violência e todo o tipo de crime, é o maior problema a ser enfrentado pelos governos e pelos representantes do povo, ambos eleitos em eleições livres e limpas.

Digo isso, porque a segurança pública foi um setor de políticas públicas que se manteve problemático e inalterado conforme os artigos constitucionais. A Constituição Federal de 1988 não superou o regime autoritário quando o quesito foi a segurança pública. Transitamos da ditadura para a democracia, mas o aparato coercitivo estatal sofreu poucas mudanças formais e informais em relação ao antigo regime autoritário. A segurança pública manteve-se, em muitos aspectos, como resquício do autoritarismo do regime militar.

Nas democracias plenas europeias e norte-americanas o papel militarizado das suas polícias foi ínfimo. As polí-

cias nasceram naqueles regimes antes mesmo da democracia política que abriu espaço para a contestação pública e a inclusão pelo voto (DAHL, 1969). Nos EUA, mesmo no período da Nova Inglaterra – quando eram colônia britânica -, o que prevaleceu foi uma polícia comunitária surgida com os pioneiros daquela nação, com uma polícia voltada para a defesa das pequenas e médias propriedades dos habitantes do Nordeste da colônia.

Na Inglaterra, a polícia tem um papel de administrador de conflitos sociais, muitas das vezes agindo sem arma letal. No Japão, aí citando um país de cultura bem diferenciada, as polícias comunitárias seguem o perfil do policiamento civil executado pela polícia, mas administrado em parceria com os cidadãos das comunidades das quais fazem parte. Daí o problema genético da segurança pública brasileira: a polícia nasceu para defender o Estado mais que o cidadão, e isso não mudou com o processo de transição da ditadura para a democracia; pelo contrário, fortaleceu-se com o robustecimento militar da e na polícia, e porque não dizer das polícias.

O conceito de democracia é polissêmico, no entanto, me baseio para defini-lo numa literatura liberal-democrata, mais conhecida no meio acadêmico como Teoria Democrática Minimalista, mas não submínima, ou procedimental (NÓBREGA JR, 2009). Nessa concepção, a democracia só é garantida através de instituições políticas/públicas de um estado de direito no qual o regime político consiga: 1. instituir eleições livres, limpas e pluripartidárias; 2. com ampla participação da população nos mecanismos de contestação e inclusão pelo voto, ou sufrágio universal; 3. com a garantia

dos direitos civis e políticos (as liberdades civis); e 4. controle civil sobre os seus militares (MAINWARING et al, 2001; ZAVERUCHA, 2005; NÓBREGA JR., 2010).

Daí a importância de uma teoria que direcione o observador a um caminho que seja possível avaliar a qualidade do regime político. Essa concepção de democracia mostra a importância do aparato de segurança para a sua consolidação e, conseqüentemente, qualidade. No caso do Brasil, o processo de abertura política até a composição da Constituição Federal de 1988 (CF/88) - que teve início com a descompressão em 1974, no governo do Presidente Ernesto Geisel, e se consolidou com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a posterior promulgação da atual CF/88 - não foram suficientes para ultrapassar os aspectos autoritários da sua Segurança Pública (SP). Pelo contrário, a SP brasileira permaneceu intocada em seu aspecto militarizante.

As forças policiais militares eram mínimas antes de 1969. Naquele ano as Polícias Militares (PMs) passaram a ser responsáveis pela “manutenção da ordem e segurança interna”, sendo elas subordinadas às Forças Armadas. As PMs eram forças auxiliares do Exército e ficavam aquarteladas a maior parte do tempo, pois quem fazia a função ostensiva da segurança interna eram as polícias civis e a guarda civil (uma polícia fardada, porém civil).

Aí está um sério obstáculo à democracia brasileira, em pleno século XXI, com uma polícia militarizada fazendo o papel central da segurança pública dos cidadãos. Uma polícia hierarquizada pouco propensa à defesa da cidadania e muito menos dos direitos humanos. O modelo de polícia

adotado na democracia brasileira é de duplo ciclo, ou seja, uma polícia civil responsável pela investigação e pelos procedimentos administrativos da acusação criminal e uma polícia militarizada fardada e ostensiva responsável pela segurança pública. Esse ciclo é ineficaz do ponto de vista formal e leva ao choque de competências inadmissíveis em se tratando de operação policial. Uma polícia termina prejudicando a outra, quando não competindo entre si (ZAVERRUCHA, 2004).

Esse formato foi mantido pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, instância que ficou responsável pela composição dos artigos a respeito da segurança pública na atual CF/88. Seu principal interlocutor, o deputado Ricardo Fiúza, foi o responsável pela condução dos trabalhos. Esse ator político defendia os interesses das Forças Armadas no processo de abertura. Foi um dos atores políticos negociadores da abertura sob a tutela dos militares. Manteve praticamente inalterado o desenho institucional das polícias do período autoritário (ZAVERRUCHA, 2005).

A manutenção da vinculação das PMs às Forças Armadas, com destaque central ao seu papel na segurança pública do Brasil, bem como das suas atribuições aos governadores de estado, ambas vinculações consagradas pela CF/88, geram situação ambígua, pois as PMs terminaram por ter dois “patrões”: os governadores de estado e o Exército. Este desenho institucional leva o governador a ter informações suas sendo enviadas aos comandos militares, sem seu conhecimento/consentimento. Esse tipo de violação regida pelas instituições leva a um tipo de interferência de alto impacto no regime político por atores políticos não eleitos pelo povo.

Na atualidade, as greves das Polícias Militares¹, a inconstitucionalidade de formação de sindicatos para defender seus interesses e a constante violência policial são elementos da ordem do dia e precisam ser discutidos pelos parlamentares (representantes do povo) e pela sociedade civil. A atividade policial em democracia deveria ser de caráter exclusivamente civil. A lógica militar é inadequada, para dizer o mínimo, às atividades relacionadas à prevenção e coerção da violência e da criminalidade em democracias.

O policial que age na rua deve ter autonomia para defender a cidadania, e não somente obedecer a um superior hierárquico. A sua atuação não deve estar fundamentada em princípios bélicos, ligados à lógica da guerra e do combate ao inimigo, mas na proteção aos cidadãos de maneira democrática e equitativa. A atividade policial em democracias consolidadas é eminentemente civil, com uma polícia prestadora de serviço à sociedade, aos seus cidadãos, com foco na proteção individual e não no combate a um inimigo (FONTOURA et al, 2009).

Seguindo essa linha, o trabalho percorre uma lógica teórica e empírica na qual se busca mostrar as teorias contemporâneas da democracia e do estado de direito, as teorias das políticas públicas de segurança em meio aos indicadores de crime e violência como forma de evidenciar o problema

¹ Em fevereiro de 2017, no Espírito Santo houve paralisação da Polícia Militar o que deixou o Estado em estado de sítio forçado. Arrombamentos, homicídios, agressões das mais diversas num verdadeiro estado de natureza hobbesiano. Disponível em: < http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2017/02/sem-policiamento-no-es-prejuizo-no-comercio-passa-de-r-45-milhoes.html?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=g1 > acesso em: 07/ fev. 2017.

abordado como ponto central da discussão aqui em tela: a qualidade da democracia brasileira está ameaçada pela ineficácia, inefetividade e ineficiência de suas instituições ligadas à segurança pública e os fatores para isso são diversos e complexos. Não sou adepto do determinismo histórico, mas analisar historicamente o comportamento das instituições coercitivas é importante para entender os seus entraves contemporâneos (NORTH, 1990).

Para discutir/ analisar esse tema central, a pesquisa está dividida em capítulos que abarcam uma gama de fatores que sustentam a nossa tese na qual a democracia brasileira é incompleta, ou seja, uma semidemocracia (NÓBREGA JR., 2009), pois suas instituições coercitivas violam constantemente os direitos civis e o controle civil sobre seus militares é frágil, fazendo com que haja uma democracia de baixa intensidade, que fornece eleições avançadas conforme a teoria que lastreia o debate, mas não consegue dirimir problemas histórico-institucionais que estão na raiz de seu regime político².

O capítulo primeiro trata da teoria democrática contemporânea que dá a base ao debate teórico em tela. Também faz referência ao conceito de Estado de Direito (democrático), trazendo a discussão teórica dos direitos civis, políticos e sociais na formação da ossatura epistemológica do conceito de estado de direito democrático.

2 “Regime é um conceito mais amplo que governo e refere-se às regras (formais ou não) que governam a interação dos principais atores no sistema político. A noção de regime envolve institucionalização, i.e., a ideia de que tais regras são amplamente entendidas e aceitas e que os atores pautam seus comportamentos de acordo com as regras” (MAINWARING, 1992). Assim sendo, o Brasil possui governo, mas não regime democrático”. (ZAVERRUCHA, 2004)

O capítulo segundo trata dos conceitos de políticas públicas e segurança pública, o primeiro como uma discussão teórica dentro do campo da administração pública e da ciência política contemporânea, desenvolvendo o conceito de estado como a ação dos seus governos em prol de efetivar serviços públicos num modelo de estado eficaz e que tem como foco a eficiência na utilização dos recursos públicos. Por outro lado, se desenvolve a temática das políticas públicas em torno da política pública setorial da área de segurança interna. O caso analisado é Pernambuco e o Pacto pela Vida (PPV), o programa do governo de Pernambuco na área da segurança pública. Neste capítulo, verificamos a importância da gestão pública para o controle da violência.

O capítulo terceiro avalia a dinâmica do principal indicador de violência/criminalidade, o homicídio. Em todos os tempos e civilizações, a vida do homem foi o primeiro bem jurídico tutelado pelo estado (NUCCI, 2009, 167). Daí a importância deste indicador como *proxy*³ para o estudo da violência. Contudo, neste mesmo capítulo são discutidos os conceitos de crime e de violência tanto na perspectiva jurídica, como na perspectiva sociológica. Dessa forma, introduzindo o debate teórico que lastreia as análises empíricas que foram desenvolvidas. Este capítulo demonstra a dimensão do problema a ser enfrentado pela democracia brasileira, fazendo uma análise da dinâmica dos homicídios no Brasil, no Nordeste e na Paraíba.

3 Em estatística, *proxy* é uma variável que substitui um conceito abstrato, como, no caso aqui estudado, da violência e/ou crime. Tal(is) conceito(s) será(ão) trabalhado(s) sucintamente neste capítulo.

No capítulo quarto, desenvolvo uma análise da segurança pública dentro do contexto da Democracia. Demonstro como a Segurança Pública, como área de governo e política pública específica, se encontra em relação à teoria da democracia sustentada pela discussão teórica do capítulo primeiro. Aqui, também, entram a análise teórica das polícias no Brasil, sua cultura e aspectos institucionais e como a melhoria da gestão pode ser um caminho a ser trilhado para diminuir os “defeitos” estruturais das instituições policiais.

O capítulo quinto traz, em forma de um olhar para o futuro, os desafios a serem enfrentados pela segurança pública brasileira na dita (semi)democracia, como as polícias e o aparato institucional da segurança pública e jurídica vêm desempenhando o seu papel e como isso impacta na consolidação de um regime político devidamente democratizado.

No capítulo sexto, é tratado o tema da política de segurança pública no contexto internacional latino-americano, utilizando como exemplo o caso colombiano. Quais foram as causas para o decréscimo da violência homicida naquele país e quais as tomadas de decisão governamentais na pasta da segurança pública.

Por fim, no capítulo sétimo, é tratada a gestão da segurança pública democrática, com a indicação de mecanismos de gestão e os gargalos encontrados no sistema carcerário brasileiro.

Nas conclusões, são discutidos os principais achados da investigação e quais as saídas para a consolidação de uma segurança pública eficaz e democrática no contexto brasileiro, sobretudo com destaque para a região Nordeste.

A maioria das mortes por assassinato no Brasil, e isso é geral para outras realidades sociais, é provocada por arma de fogo, bem como as mortes em confronto com a polícia, uma polícia que, em muitos casos, mata ao invés de fazer prevalecer a lei e a ordem. Esses dados de homicídios provocados por arma de fogo e por uma polícia *unaccountable* fragilizam a democracia no seu principal aspecto: o estado de direito (O'DONNELL, 2000). Democracia esta alvejada todos os anos por mais de sessenta mil assassinatos. Numa democracia, o estado deveria tratar melhor os seus cidadãos.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA E ESTADO DE DIREITO

Não obstante vários países latino-americanos terem transitado de regimes autoritários para regimes democráticos nas décadas de 80 e 90, resquícios autoritários e instituições híbridas permaneceram em muitos de seus contextos institucionais (MÉNDEZ; O'DONNELL; PINHEIRO, 2000).

Dessa forma, inicio a discussão teórica com a definição de democracia cunhada por Mainwaring *et al* (2001: 645-46):

A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) na qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. Essa descrição minimalista procedural contrasta com aquelas não-procedurais, como a de Bollen (1980; 1991), e com as procedurais submínimas, como as de Schumpeter (1947) e Przeworski et alii (2000).

Vejo essa definição como a mais adequada para avaliar empiricamente a performance das instituições políticas numa visão contemporânea e retrospectiva nos países latino-americanos. Outra informação importante a respeito da definição supracitada está na sua capacidade de absorver o mínimo exigido pelas constituições democráticas contemporâneas e das exigências regimentais do aparato dos direitos universais. Adiante, aponto o debate contemporâneo dentro da teoria minimalista sobre a democracia.

As teorias minimalistas/procedimentais avaliam o papel das eleições, mas acrescentam a preocupação com certas liberdades civis (Schumpeter, 1984; Dahl, 2005). Mainwaring *et al* (2001) citam algumas preocupações que perpassam o papel das instituições políticas que passam pelo crivo eleitoral. Quando elenca critérios ligados às liberdades civis, não citam especificamente quais são essas liberdades. Ainda há a preocupação com o papel que os militares desempenham nos regimes políticos latino-americanos. Sendo assim, vou seguir uma linha de raciocínio baseada nos critérios elencados na definição supracitada.

Inicialmente, as eleições com características do componente liberal da democracia são imprescindíveis e indisputáveis nas mais diversas esferas ideológicas. Contudo, o dispositivo eleitoral tem na sua base características elitistas (MIGUEL, 2002). Eleições são contempladas para avaliar a democracia desde o livro seminal de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, que teve sua primeira edição em meados do século passado.

Weber (1999) será o ponto de partida do eleitoralismo na teoria democrática contemporânea. Influenciou decisivamente a construção do conceito de democracia em Schumpeter (1984 apud HELD, 1987). Para Weber o aparelho burocrático do Estado seria o instrumento pelo qual a garantia da ordem liberal e da democracia seria efetivada. Evitar-se-ia, dessa forma, a dominação de grupos ou facções de forma indeterminada no poder. Ao mesmo tempo o parlamento evitaria que a burocracia tecnocrata eliminasse a vontade do povo. No parlamento encontrar-se-ia o elemento político do Estado. Esta instituição seria o freio que limitaria os “exageros” da burocracia e os desmandos do Executivo.

Weber afirmava que para a seleção dos atores políticos dentro das vias institucionais dos Poderes Executivo e Legislativo era fundamental o processo de escolha eleitoral. Para a burocracia do Estado, o processo seletivo seria de conhecimento técnico via processo meritocrático e não patrimonialista. Para o parlamento o processo seria o de escolha dos governantes. Base para a teoria do individualismo metodológico schumpeteriano (HELD, 1987).

Weber definiu a democracia como sendo um mecanismo institucional de seleção de políticos competentes e capacitados. Para ele a democracia seria uma seleção “natural” de líderes competentes para a formação do parlamento. O povo, a vontade do povo, estaria restrito a escolher os seus governantes. No dizer de Schumpeter, o povo ficaria restrito a “produzir” o governo.

As teorias weberianas estruturaram a teoria democrática minimalista que tem início com Schumpeter. A visão da

incompetência dos cidadãos médios para assuntos públicos e a necessidade de criação de partidos políticos no lugar da democracia direta, são pontos que perpassaram a análise de Schumpeter. Os partidos políticos seriam estruturas institucionais burocratizadas que disputariam os votos dos cidadãos num amplo “mercado” competitivo e teriam também de racionalizar suas estratégias para lograrem êxito em seus intentos (PRZEWORSKI, 1999; DOWNS, 2009).

Schumpeter (1984) criticou a teoria clássica da democracia de forma a destacar falhas conceituais que não mais se adequavam à realidade do século XX. A teoria clássica da democracia foi reavaliada por Rousseau no século XVIII. Como forma de governo na qual o povo teria o poder de veto, a vontade geral seria o resultado das vontades e o poder democrático daquela perspectiva teórica da democracia. Naquela época as estruturas sociais estavam sendo rompidas. O Estado nascente com as rupturas burguesas do século XVIII refletia as ideias e perspectivas do liberalismo político e econômico. A ideia de bem comum foi bastante fortalecida.

Em Schumpeter, o conceito de bem comum é irreal:

Não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem ou sejam levadas a concordar através de argumentos racionais (...) para diferentes indivíduos e grupos, bem comum está fadado a significar diferentes coisas. (SCHUMPETER, 1984: 314-15)

Schumpeter revisou a doutrina clássica de bases rousseaunianas e chegou à conclusão de que ela não condiz com

a realidade da sociedade industrial do século XX. A doutrina clássica equivaleria ao credo medieval na religião. Mas a perpetuação da doutrina clássica estava garantida, graças ao discurso falacioso dos políticos mal intencionados:

A revolução democrática significou o advento da liberdade e da decência, e o credo democrático significou um evangelho de razão e de melhorias. É certo que essa vantagem estava fadada a se perder e o abismo entre doutrina e prática da democracia estava destinado a ser descoberto. Mas o encanto da aurora demorou a desfazer-se. (...) Os políticos apreciam uma fraseologia que lisonjeie as massas e que ofereça excelente oportunidade não apenas de fugir à responsabilidade, mas também de esmagar os oponentes em nome do povo. (ibidem, 334)

O discurso intrínseco na doutrina clássica não passava de um “rito utópico” impraticável. Com as mudanças tecnológicas e estruturais pelas quais a sociedade passou no século XX, uma nova perspectiva de democracia tomou pulso. A democracia passaria a ser vista não como uma doutrina, ou um valor cultural refutando o seu caráter normativo. Seria, na verdade, um mecanismo executado através de um método, ou seja, o método democrático.

Por democracia, Schumpeter queria se referir a um método político, ou seja, uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas) investindo certos indivíduos com poder de decidir sobre todas as questões como consequências de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular. (HELD, 1987: 151).

Para o método democrático de Schumpeter funcionar, alguns critérios são fundamentais. Primeiro o calibre dos políticos deve ser alto, ou seja, alta qualificação profissional e intelectual das lideranças políticas. Em segundo lugar, a competição entre líderes (e partidos políticos) rivais deve ter lugar dentro de uma esfera relativamente restrita de questões políticas, vinculadas por consenso à direção geral da política nacional, o que constitui um programa parlamentar razoável e questões constitucionais gerais. Ou seja, o excesso de participação é danoso. Em terceiro lugar, um corpo burocrático bem treinado e independente, de “boa posição e tradição”, deve existir para ajudar os políticos em todos os aspectos da formulação e administração da política. Em quarto lugar, deve existir um “autocontrole democrático”, ou seja, uma ampla concordância sobre o fato de que, por exemplo, coisas como a confusão entre os respectivos papéis dos eleitores e dos políticos, um excesso de críticas ao governo em todas as questões e comportamentos são indesejáveis. Cabe ao governo impor a si limites quando certas questões ultrapassarem sua esfera de conhecimento, algumas questões têm de ser entregues a especialistas. Por fim, o quinto critério no qual deve existir uma cultura capaz de tolerar diferenças de opinião (HELD, 1987: 160).

Voltando à definição desenvolvida por Mainwaring *et al* (2001), assevero que as eleições e o sufrágio universal, ou seja, os meios de contestação e inclusão, segundo Dahl (1969), estão contemplados na democracia brasileira⁴ pelos pontos

4 Apesar dos escândalos de corrupção, desvendados pela Operação Policial Lava Jato, em torno das propinas para financiamento de campanhas eleitorais de certa forma, que maculam o processo de eleições livres e limpas da teoria.

que Schumpeter elencou para o sucesso do método democrático. Contudo, o próprio Mainwaring critica a perspectiva minimalista de Schumpeter, chamando-a de submínima, pelos seus critérios contemplarem apenas o das instituições que passam pelo crivo eleitoral, negligenciando as instituições coercitivas responsáveis pelo exercício bem conduzido do estado democrático de direito (O'DONNELL, 2000).

Para Mainwaring e seus colaboradores, uma definição de democracia “deve ser mínima, mas não submínima; deve incluir todos os aspectos essenciais da democracia, mas não propriedades que não sejam necessariamente características da democracia” (MAINWARING *et al*, 2001: 648). No caso dos regimes latino-americanos, avaliar empiricamente o nível dos direitos civis e políticos e o efetivo controle dos civis sobre suas Forças Armadas são aspectos essenciais (ZAVERRUCHA, 2005).

Até que ponto os direitos civis e políticos são violados no contexto latino-americano? Quanto avançaram as relações entre as elites civis e militares nos países latino-americanos? Tais problemas/questões precisam ser analisados de forma esmerada e com uma nova perspectiva teórico-epistemológica.

A classificação efetuada pelo trabalho de Mainwaring e seus colaboradores teve este propósito. Nela, os países foram classificados e codificados em uma escala tricotômica. Nessa escala os regimes políticos foram ranqueados entre democracias, semidemocracias ou não democracias diferentemente de outras escalas classificatórias de caráter dicotômico, nas quais os países só teriam duas opções de classificação: democracias ou não-democracias (PRZEWORSKI *ET AL*, 2000).

Avaliando os critérios “c” e “d” da definição de Mainwaring *et al* (2001), destaco a importância de se estudar os regimes políticos numa perspectiva procedimental, pois nos leva a observar fatores bastante pertinentes para a qualidade dos regimes políticos. Os direitos civis e políticos – conceituado como as liberdades individuais básicas -, são ainda muito limitados em alguns contextos da América Latina.

As transições democráticas não foram suficientes para consolidar a democracia na América Latina. As eleições percorrem em quase todos os regimes políticos latino-americanos, contudo boa parte dos eleitores e não eleitores cidadãos desses países têm negado o Estado de direito por diversos fatores, com destaque às limitações de acesso ao Estado para dirimir conflitos e mesmo para o controle da violência e da criminalidade (PINHEIRO, 2000).

As democracias eleitorais não foram suficientes para instalar instituições democráticas no sentido do Estado de direito democrático nas diversas esferas das Nações latino-americanas. Sob o verniz democrático que as eleições vislumbram no quadro político internacional, prevaleceu um sistema autoritário enraizado nas instituições do Estado responsáveis pelo controle da violência e do crime. Nas palavras de Pinheiro (2000:11):

Não há nenhuma dúvida de que o processo de consolidação democrática faz emergir e fortalecer os cinco campos que interagem entre si e se sustentam – a sociedade civil, a sociedade política, o Estado de Direito, o aparato estatal (um Estado ‘usável’), a sociedade econômica.

Pinheiro (2000) fala de consolidação democrática ligada à qualidade do Estado de direito. Qualidade esta vinculada à capacidade de garantir/preservar direitos individuais para a ampla maioria da população. A violência constante aparece em seu texto como algo impensável em democracias consolidadas. A violência descontrolada e práticas autoritárias das instituições coercitivas fragilizariam as democracias latino-americanas.

Mainwaring *et al* (2001) cunham o conceito de semi-democracia para os países que se caracterizam como regimes políticos híbridos, ou seja, que são compostos por instituições políticas que apresentam características de democracia e de autoritarismo. Ou que instalaram dispositivos eleitorais apenas como fachada, sustentando graves violações de direitos dos seus cidadãos.

Ottaway (2003) delineou o conceito de semiautoritarismo. Neste conceito, o regime híbrido trabalhado por Mainwaring vislumbra sistemas políticos eleitorais com as características schumpeterianas, mas que resvalam em instituições políticas autoritárias em algumas conjunturas institucionais da formatação do estado. Isso nos leva a apontar duas questões importantes: a primeira, o avanço democrático em torno das eleições e do sufrágio universal a segunda, a incapacidade da maioria dos países latino-americanos em garantir direitos básicos de cidadania e de controlar efetivamente seus militares.

ZAVERUCHA (2005), NÓBREGA JR (2009; 2010a e 2010b) e NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA (2011) voltaram-se para a análise do regime político brasileiro tendo

como pano de fundo a teoria minimalista da democracia, mas não submínima, para avaliar teoricamente como os critérios “c” e “d” da definição de Mainwaring *et al* (2001) se enquadram no regime político brasileiro. Questões como o crescente descontrole dos homicídios, a continuidade das prerrogativas militares, mesmo em democracia política, a violência policial, as práticas de tortura no âmbito dos presídios, polícias divididas em dois ciclos incompletos e militarização da segurança pública são pontos de preocupação desses autores (ZAVERUCHA, 2000; 2004; 2005; NÓBREGA JR., 2009; 2010a, 2010b; 2012; NÓBREGA JR.; ZAVERUCHA; ROCHA, 2009; NÓBREGA JR.; ZAVERUCHA; ROCHA, 2011).

Nóbrega Jr., Zaverucha e Rocha (2011: 103) avaliaram a democracia brasileira a partir da capacidade do Estado em dirimir as mortes por agressão:

No Brasil as taxas de homicídios alcançaram índices alarmantes. A maioria das análises em ciência política negligencia a relação entre violência e qualidade da democracia. O Index of Democracy do The Economist Unit (2008) avaliou o Brasil como sendo um país de elevada pontuação no indicador de liberdades civis. Levou em consideração aspectos dos direitos civis que ignoram os homicídios. Isso fez com que a conceituada revista inglesa chegasse à equivocada conclusão de que o Brasil teria níveis de direitos civis acima de países como os Estados Unidos e o Reino Unido.

Os autores analisaram a qualidade da democracia brasileira tendo como um de seus critérios avaliativos o indicador de homicídio. A variável dependente foi a qualidade da

democracia; e a variável independente, as taxas de morte por agressão em Pernambuco. Para medir a democracia, avaliou-se o papel das instituições coercitivas na falta de contenção de homicídios praticados em Pernambuco. O resultado da análise inferiu serem os altos números de homicídios resultado da fragilidade institucional, um óbice à consolidação da democracia no Brasil (IBIDEM, 2011:103).

No que tange ao controle civil sobre os militares, Stepan (1988) afirma que, quando do fim de um regime autoritário no qual os militares tiveram papel de comando político, é de fundamental importância averiguar se o novo governo civil eleito realmente exerce efetivo controle sobre os militares, ou se estes ainda mantêm suas prerrogativas. Tais elementos configuram-se em áreas nas quais, desafiados ou não, os militares assumem direito ou privilégio dentro da política (STEPAN, 1988: 93; NÓBREGA JR, 2009).

No caso do Brasil, as relações entre civis e militares são consideradas de tutela amistosa, o que significa alta convivência civil na manutenção do comportamento autônomo militar, ou seja, preservação de enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado. (ZAVERUCHA, 1994: 10)

Zaverucha (1994) demonstrou, através do uso competente da teoria dos jogos, como as relações civil-militares não avançaram para um efetivo controle civil no Brasil. E como na Argentina, a tentativa de controle civil sobre os militares fracassou, não obstante Raul Alfonsín obter algum avanço neste controle. Diferente do que ocorreu na Espanha, onde

os civis “dobraram” os militares desde o processo transitório da ditadura para a democracia.

Zaverucha (2005) evidencia o caso brasileiro como regime político híbrido que ocupa uma zona cinzenta entre a democracia e o autoritarismo. “Uma semidemocracia, na ausência de termo mais adequado” (ibidem, p. 49). O enclave analisado por ele está na incapacidade institucional da democracia brasileira em avançar nas relações civil-militares desde a transição democrática. Na verdade, as relações teriam passado por retrocessos institucionais. Como exemplo a manutenção das polícias militares, o legado autoritário nas agências de inteligência e o Ministério da Defesa que seriam instituições sob controle híbrido das Forças Armadas.

Nóbrega Jr. (2010a) segue os passos da interpretação do hibridismo institucional característico da semidemocracia trabalhada por Mainwaring *et al* (2001) e Zaverucha (2005). Nóbrega aponta para a ausência de controle dos civis em aspectos institucionais da Constituição Brasileira de 1988 – quanto ao controle institucional da lei e da ordem sob jugo das Forças Armadas, no seu artigo 142; e a falta de ajustamento legal do artigo 144 que trata da segurança pública, no qual as polícias não têm regulamentadas claramente as suas funções – o crescimento do efetivo policial militar em relação ao civil e ao problema do choque de competências em suas funções e do histórico antidemocrático dentro do Ministério da Defesa e da Agência Brasileira de Inteligência. Todas essas instituições emperram a consolidação da democracia brasileira por desafiarem claramente direitos civis e políticos dos seus cidadãos.

Os elementos teóricos e empíricos a respeito da democracia na América Latina precisam ser desdobrados em mais discussões teóricas. Para somar a análise das teorias democráticas contemporâneas, é relevante avaliar como as instituições se comportam e como seus atores políticos as dirigem (HALL; TAYLOR, 2003).

Direitos humanos, direitos universais e democracia

A Carta Declaratória dos Direitos Humanos foi instituída pela Resolução de número 217 na Terceira Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida em 10 de dezembro de 1948. No preâmbulo desta Carta - da qual o Brasil é signatário - os povos das Nações Unidas declaram-se decididos “a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, [...] a reafirmar a [...] fé nos direitos fundamentais do homem [...] e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade” (NAÇÕES UNIDAS, 1995: 3).

Verifica-se, neste trecho da Carta Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, o forte caráter liberal em meio à preocupação em garantir o mínimo de dignidade humana ao falar-se de promoção do progresso social. Mas, antes do progresso social, a liberdade como direito e valor universal é defendida com veemência por este documento tão importante, sobretudo por ter sido composto em momento fundamental da história da humanidade, após a catástrofe da Segunda Guerra Mundial (HOBBSAWN, 1991).

Seguindo o Manual sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – órgão sediado na cidade de Genebra, na Suíça – a melhor forma de assegurar a proteção dos direitos humanos é a adoção de legislação apropriada, a garantia da existência de um poder judiciário independente, a previsão e aplicação de salvaguardas e meios de recurso a que os indivíduos possam recorrer e a criação e o reforço de instituições democráticas (ONU, 1995: 4).

Percebemos a importância das instituições do estado democrático de direito. Sem essas instituições independentes e responsivas, dificilmente os direitos individuais – que reportam ao que os jusnaturalistas chamaram de direitos naturais do homem e, na contemporaneidade, das mulheres e demais grupos de gênero – seriam garantidos para a ampla maioria da população de dado território (nação). Por saber que, em países sem histórico de direitos civis amplos, principalmente nos países do então terceiro mundo e do hoje mundo novo pós-Guerra Fria, as Nações Unidas asseveram que “o fato de existir uma lei que protege determinados direitos não é suficiente, caso a mesma não preveja também todas as competências legais e instituições necessárias para garantir a efetiva realização desses direitos” (Ibidem, p. 4).

Essa preocupação é entendida, pois em países cujos contextos de regimes políticos são não democráticos ou semi-democráticos (MAINWARING et al, 2001), a fragilidade das instituições políticas, sobretudo aquelas ligadas ao aparato de justiça – inclusive o criminal – é quase uma regra. Na

América Latina, vários especialistas questionam a propriedade de se aplicar o rótulo “democracia” à maioria dos países dessa região (O’DONNELL, 2000: 337). Nela o processo de institucionalização do Estado de direito é frágil e, muitas das vezes, incompleto, o que macula a garantia dos direitos fundamentais, não obstante em muitos desses países existir uma ampla rede de direitos sociais garantida por programas sociais governamentais que visam cooptar as massas – o que ocorre em países como Brasil, Venezuela e Argentina,- e os direitos fundamentais estarem constituídos em muitas de suas constituições.

Os direitos fundamentais, que são os direitos de primeira geração (BOBBIO, 2004), são os direitos à vida, à liberdade, aos bens e à felicidade. Sem estado de direito sólido abre-se a lacuna para a agressão/violação desses direitos, o que ocorre em muitos países, sobretudo na América Latina, no Leste Europeu, em vários países africanos e em boa parte da Ásia. Segundo os dados do *Democracy Index* (2012), a maioria dos países encontra-se sob regimes políticos híbridos ou de democracias eleitorais que não garantem (ou falham drasticamente em garantir) liberdades civis e participação política ampla.

A preocupação das Nações Unidas em criar um manual com o teor de formatar instituições nacionais de promoção de direitos humanos e universais justifica-se pela existência de fragilidade democrática em muitos contextos de países localizados nos diversos continentes. Há preocupação menor em países de desenvolvimento humano alto que, por sua vez, estão sob regimes políticos de democracias

consolidadas. Esse manual foca, sobretudo, os países de regimes políticos frágeis institucionalmente. Nesse sentido, “a emergência ou o ressuscitar do princípio do Estado de Direito democrático em muitos países tem chamado a atenção para a importância das instituições democráticas na salvaguarda dos fundamentos jurídicos e políticos em que assentam os direitos humanos” (ONU, 1995: 4).

É clara a preocupação do órgão supranacional em consolidar instituições democráticas que ultrapassam a visão submínima da democracia do individualismo metodológico (MAINWARING et al, 2001; SCHUMPETER, 1984). A visão institucional das Nações Unidas foca a preocupação com a garantia dos direitos fundamentais numa ampla rede social, mas a ótica na defesa dos direitos fundamentais ante os direitos sociais é percebida pela lacuna encontrada no estado de direito dos países de regimes políticos frágeis.

O referido manual preocupa-se em instalar, em países institucionalmente frágeis, instituições independentes, de caráter administrativo/consultivo, que visem “pressionar” os governos e as instituições do estado de direito a garantir a amplitude dos direitos fundamentais, geralmente constituídos nas Cartas Constitucionais dos países. Países que se intitulam democráticos, mas que têm histórico constante de violação aos direitos civis/humanos, tendo seu regime democrático em constante ameaça.

Os indivíduos são mais importantes em regimes de democracias liberais. Quando estes têm violados seus direitos fundamentais – quando as polícias torturam, os indivíduos não tem ampla defesa e os “justiceiros” de plantão ditam as

regras do jogo (jogo este informal), e os níveis de violência física superam o tolerável – a democracia entra em crise.

Quanto mais as instituições políticas/públicas de um país são falhas em garantir o estado de direito, mais as Nações Unidas pressionam seus filiados para a criação de instituições de direitos humanos dentro dos três poderes das repúblicas.

A Carta Internacional dos Direitos Humanos constitui-se de vários artigos, incisos e parágrafos. Vou destacar alguns deles, para mim os mais importantes do ponto de vista liberal, mostrando como este componente revela-se fundamental para a garantia dos direitos humanos e, por sua vez, da consolidação do regime político democrático.

No artigo 1º, em que se diz que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”, verificamos a influência jusnaturalista. Locke, em seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil (2014), delineou os princípios do individualismo encontrados neste artigo. De outro lado, percebemos a forte influência da Revolução Francesa quando este individualismo, baseado na razão, preocupa-se com o espírito social da liberdade entre indivíduos iguais e que buscam, ou devem buscar, garantir essa liberdade para seus vizinhos e parentes.

No artigo 3º, “todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Neste artigo, vemos a preocupação com a garantia da propriedade privada, que conceitualmente, é a garantia da vida, do trabalho livre, da liberdade (religiosa, cultural, profissional etc.) e da segurança

institucional aos bens advindos do trabalho. Dessa forma, países em guerra, onde as mortes por assassinato são constantes, ou mesmo países que não estão em guerra, mas que apresentam altas taxas de violência – como encontramos no contexto latino-americano, com destaque para países como Honduras, El Salvador, Colômbia, Venezuela e Brasil – preocupam os órgãos internacionais de defesa de direitos humanos, fazendo com que estes pressionem os governos daqueles países a criarem instituições formais de defesa dos direitos humanos, intrínsecas aos seus órgãos de governo e aos outros poderes do estado.

No artigo 10º, “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial, que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”. Este artigo mostra a preocupação das Nações Unidas com a falta de independência dos órgãos jurídicos de boa parte dos países filiados. Muitos desses órgãos são cooptados pelos governos, pois as supremas cortes têm seus principais componentes indicados e escolhidos pelo governo do momento e/ou os tribunais não conseguem dar termo aos processos, julgando-os em tempo hábil e garantindo a celeridade do processo acusatório, já que o indivíduo acusado de um crime/delito/infração é inocente enquanto o processo transita em juízo. O sistema carcerário mantém muitos indivíduos presos ilegalmente, infringindo direitos fundamentais enclausurando pessoas sem o devido processo legal e ferindo, dessa forma, gravemente direitos fundamentais, ingrediente principal dos direitos humanos. Do outro lado, a falta de celeridade e de

investigação criminal de crimes graves, como os homicídios, leva à impunidade, o que fomenta ainda mais a violência.

O Manual sobre a Criação de Instituições Nacionais de Direitos Humanos é um documento das Nações Unidas que busca minimizar as violações de direitos encontradas em muitos países filiados. Na América Latina, “há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos” (O’DONNELL, 2000:346). Assim, transgredir/violar direitos fundamentais é “lugar comum” nos países dessa região. Violação de todos os lados. Parco controle social, em que a violência é constante. Violência institucional e intrínseca na sociedade, que absorve a violência generalizada em seu comportamento, admitindo grupos ilícitos/criminosos que fazem “justiça” com as próprias mãos, o que alimenta discursos de ódio e de intolerância.

Direitos humanos, direitos fundamentais/universais e democracia como regime político são inter-relacionados. Sem a consolidação de instituições políticas responsivas, sobretudo aquelas ligadas ao aparato coercitivo do estado e do Estado de direito, dificilmente consolida-se a democracia como regime político e, por sua vez, a garantia dos direitos universais. Portanto, mesmo instalando instituições nacionais de direitos humanos, como reza o referido Manual das Nações Unidas, de nada serve sem instituições formais responsivas do estado de direito democrático. E as instituições ligadas ao aparato coercitivo estatal da segurança pública são fundamentais para tais garantias.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA PÚBLICA

Dentro da sistemática do estado de direito, um regime político democrático busca, através dos seus governos, aplicar políticas públicas no intuito de dirimir/resolver problemas sociais. As políticas públicas, então, são as ações dos governos democráticos em áreas específicas da administração pública. Neste espaço, vamos discutir teórica e empiricamente as políticas públicas como área específica e, em especial, como se dão na área da segurança pública. Um estudo de caso, o de Pernambuco, ilustra a ação do governo nessa área. A base teórica da análise é o neo-institucionalismo histórico⁵.

Políticas públicas: definições e conceitos

As políticas públicas, como subárea da ciência política, focam tanto os estudos das instituições como os atores

⁵ Para aprofundamento deste conceito, sugiro a leitura de *As três versões do Neo-institucionalismo*, de Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), """. *Lua Nova* n.º 58, 2003. p. 193-223.

que nelas trabalham, bem como a interação entre agência e estrutura. Os governos em ação devem ser responsivos aos recursos públicos e devem, também, implementar políticas que sejam efetivas do ponto de vista empírico. De acordo com Diamond e Morlino (2005), a violência e a ausência de respeito à lei são elementos de desmobilização política, pois se torna muito arriscado ir às ruas. Cabe aos governos implementarem políticas públicas em segurança para reduzir esse risco. De toda forma, é importante discutirmos um pouco o conceito de políticas públicas em torno do debate contemporâneo na literatura especializada.

A análise de políticas públicas avança no sentido de avaliar as políticas executadas nas mais diversas áreas de governo. As políticas públicas, como conceito, são definidas por Mead (1995) como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (apud Souza, 2006, p. 24). Cabe ao governo em exercício a escolha de suas políticas públicas, quer pela continuação das políticas de governos passados, quer pela elaboração de suas próprias políticas. Sua inserção na agenda do Executivo – que permeia uma série de interesses públicos e privados – se dá pelo grupo que está no poder, e, conseqüentemente, controla a agenda do presidente ou do governador (Moe, 2006).

Para Lowi (1964; 1972), cada tipo de política pública vai encontrar formas diversas de apoio e de rejeição, em que disputas vão ocorrer em torno de sua decisão em diversas arenas no âmbito do governo/poder. Dessa forma, o papel desempenhado pelos relevantes agentes da política seria de fundamental importância para o sucesso da política pública.

Daí a necessidade de analisá-las com o olhar nas instituições e no comportamento dos atores políticos com que elas se relacionam. Até que ponto as instituições servem de incentivo ou de restrição ao comportamento dos principais atores envolvidos é objeto do analista de políticas públicas.

Baseado numa ampla discussão teórica (SOUZA, 2006), o ciclo das políticas públicas pode seguir o seguinte esquema:

1. A definição da agenda (*agenda setting*);
2. A identificação de alternativas;
3. A avaliação das opções;
4. A seleção das opções;
5. A implementação da política pública;
6. O julgamento *ex post* da política pública.

Cada etapa dessas é avaliada pelos tomadores de decisão⁶ e é calculada estrategicamente ao longo do período histórico analisado (Steinmo, 2008). Os governos definem suas agendas levando em consideração o reconhecimento do problema específico. Para os fins aqui instituídos, o problema é reconhecido quando há demanda política e social, sobretudo quando os eleitores/cidadãos trazem essa demanda de forma mais expressiva para os governos/governantes⁷.

Dessa maneira, definir uma política específica para a segurança pública requer estratégias que passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; pela identificação de

6 Na literatura especializada, *policymakers*.

7 O que O'DONNELL (1998) chama de *accountability vertical*.

alternativas de políticas vis-à-vis as existentes; a avaliação das opções identificadas e a partir daí a seleção da política pública mais premente; e a implementação da mesma. Por fim, tal política pública deve passar por constante avaliação e readequação, se for o caso.

Existem três indicadores que servem como termômetro para chamar a atenção dos tomadores de decisão na escolha e aplicação das políticas públicas: a. divulgação de indicadores que explanam a dimensão do problema; b. eventos, como desastres ou repetição constante do mesmo problema e c. informações, pela mídia e pela sociedade civil organizada, que mostram as falhas na política atual ou seus resultados pífios.

No Nordeste, há grave descontrole dos homicídios (NÓBREGA JR., 2012). Este é um indicador importante de (in) segurança que mostra a dimensão do problema, repetindo-se numa dada série histórica e é amplamente divulgado pela mídia, contemplando os três pontos do termômetro destacado acima.

Pernambuco, estado que passou por uma política específica na área da segurança pública, mostrou resultado ao reduzir homicídios numa dada série histórica, entre 2007, ano do implemento da política, e 2013, quando conseguiu diminuir expressivamente os números de óbitos por agressão. Isso nos indica que a sua política pública de segurança foi fator decisivo na redução dos homicídios, já que os outros estados da região apresentaram crescimento nos números e pouco fizeram em termos de políticas públicas no mesmo período.

Não obstante o assassinato ser um fenômeno social multicausal, a principal instituição coercitiva para o controle da criminalidade e da violência é a polícia. Esta, no Brasil, constitucionalmente, apresenta dois ciclos, o que divide as atribuições policiais entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. A primeira investiga e procede ao inquérito administrativo policial, e a segunda realiza de modo ostensivo a segurança pública. Há um problema de competências e de falta de cooperação entre as duas polícias, fragilizando ambas (ZAVERUCHA, 2004). Por outro lado, uma condução bem sucedida de seu desenho institucional, provocando estímulo cooperativo entre as polícias, pode levar ao sucesso de seu papel institucional na redução e/ou controle da violência e do crime (KHAN; ZANETIC, 2009; SAPORI, 2007).

No entanto, o papel da agência/tomadores de decisão das políticas públicas faz a diferença entre o sucesso e o insucesso da política de segurança. Os indicadores de homicídios no Nordeste mostram a dimensão do problema, tanto social – mudando o comportamento dos cidadãos ao tentarem se adequar a um ambiente modificado pelo crescimento da criminalidade e da violência – quanto política – incapacidade do Estado em absorver as demandas da população e destas serem respondidas satisfatoriamente pelos seus representantes eleitos pelo voto. Ficam, deste modo, escancaradas as deficiências estruturais do sistema de justiça criminal, do qual a polícia é sua parte mais visível. O frágil papel desempenhado por tais instituições coercitivas na condução da ordem pública influencia o crescimento vertiginoso da violência. De outro lado, reformas no seu desenho institucional arrefecem sua ineficácia fazendo, assim, os homicídios retrocederem.

A política pública de segurança: o caso de Pernambuco

Nos últimos dez anos, a segurança pública como serviço prestado pelo estado passou a ser destaque diante de um quadro de violência exacerbada. Antes disso, a segurança pública era vista como exclusividade das polícias. Tais instituições não dialogavam com os governos e, a partir da pressão social por segurança, passaram a sofrer algumas alterações em seu comportamento provocadas por mudanças no conceito de gestão pública. Neste espaço destaco o Pacto pela Vida (PPV) como o caso de política pública em segurança efetuado no Estado de Pernambuco, único da região Nordeste a apresentar resultado contínuo na redução de homicídios no período analisado⁸ (Cf. Tabela 1).

Análise institucional da política pública de segurança em Pernambuco

Em algumas realidades, os tomadores de decisão da área da segurança pública apresentaram alternativas interessantes mesmo que o desenho institucional das polícias não contribuisse para isso. São Paulo, Nova Iorque e Bogotá, por

⁸ Destaco que o PPV obteve sucesso na redução de homicídios até 2013, quando apresentou o dado de 3.102 homicídios. No entanto, de 2013 até 2016, os números voltaram a crescer e num patamar muito acentuado. No final deste capítulo, teremos uma análise em série temporal dos homicídios em Pernambuco entre os anos 1990 e 2016, demonstrando as sazonalidades e tendências dos números. Com os dados consolidados para o ano de 2017, em Pernambuco, foram 5.426 assassinadas segundo dos dados da Secretaria de Defesa Social (SDS-PE), sendo, assim, o ano mais violento da história do referido estado.

exemplo, apresentaram redução de suas taxas de homicídios – e de seus indicadores de violência e criminalidade de uma forma geral – em períodos relativamente curtos de tempo através de políticas públicas específicas na área da segurança (KHAN; ZANETIC, 2009; SOARES, 2008; MOCAN, 2003; NÓBREGA JR., 2010c; 2012; TORRES, 2007).

O Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, também conhecido como Pacto pela Vida (PPV), teve início em maio de 2007 e sua principal meta foi a redução dos homicídios em 12% ao ano. Desta forma, o PPV dialoga com o nosso método de análise que busca avaliar o peso da política pública de segurança em reduzir/controlar os homicídios⁹ num curto espaço de tempo, a exemplo do que aconteceu em outros países e mesmo cidades brasileiras.

Foram quatro os eixos estipulados pelo PPV com o objetivo tanto de prevenir como reduzir a violência e a criminalidade:

1. Ampliar e qualificar a defesa social;
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 criminal¹⁰.

⁹ *Proxy* de violência e crime e, por sua vez, o termômetro da (in)segurança pública.

¹⁰ Na dificuldade da relação civil-militar na polícia brasileira, os tomadores de decisão utilizaram o recurso da cooperação dos atores políticos envolvidos (militares e civis), tendo como estímulo reformas no desenho institucional das polícias e contrapartidas financeiras na busca dos seus objetivos.

O déficit do efetivo policial, tanto militar como civil, foi uma realidade encontrada pelo governador Eduardo Campos¹¹. Até 2006, havia 199 policiais militares e 61,7 de policiais civis para cada grupo de cem mil habitantes em Pernambuco (NÓBREGA JR., 2011, p. 55).

Não há consenso entre as agências nacionais e internacionais de polícia e de segurança pública sobre o quantitativo adequado de policiais por habitantes. No entanto, nesta pesquisa, parto da premissa de que são necessários 250 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes para o adequado serviço de prevenção e repressão à criminalidade¹².

Aos poucos, Campos fez novas contratações de policiais. O salto no efetivo de policiais militares foi de 25% entre 2007 e 2009, o que fez os números de policiais militares pularem de 199 policiais por cem mil habitantes para 255 em apenas dois anos. Para a premissa aqui defendida, um efetivo acima do estipulado.

Foram mais 1.348 policiais civis contratados, tendo um aumento de 30% no efetivo, que saltou de 4.356 profissionais para 5.704. A Polícia Militar teve um incremento de 25% no seu efetivo, saltando de 17.974 policiais para 22.478, com aumento de mais de 4.500 profissionais. Novos profissionais também foram contratados para a polícia científica. Nesta instituição, o aumento foi de 50% no efetivo, que saltou de 557 especialistas para 838, o que veio a reforçar o quadro de

11 Governador de Pernambuco entre 2007 e 2014, quando saiu candidato presidencial nas eleições daquele ano. Falecido em acidente aéreo às vésperas das eleições presidenciais de 2014.

12 Numa cidade com 20 mil habitantes seria necessário um efetivo policial de vinte profissionais para o adequado serviço de segurança.

investigadores; além dos gastos em segurança, que tiveram crescimento na ordem de 195%, entre 2007 e 2009, saltando de R\$ 23 milhões para R\$ 68 milhões de reais¹³.

Mesmo com a diminuição do déficit de efetivo policial, foi na elaboração de uma política de inteligência policial, em parceria com o Judiciário e o Ministério Público¹⁴, o diferencial encontrado para a redução da criminalidade em Pernambuco.

De toda forma, os tomadores de decisão, a princípio, não obtiveram o resultado esperado na redução dos crimes de homicídio, não obstante o investimento feito pelo governo na contratação de pessoal e na aquisição de equipamentos¹⁵. O PPV só começou a deslanchar no momento em que o vice-governador do Estado, João Lyra, foi substituído por Geraldo Júlio, até então Secretário de Administração e Planejamento de Pernambuco. De forma simples e direta, o novo gestor do PPV inseriu bases do gerenciamento público em ação (baseado em análise de desempenho e cobrança de resultados).

A partir de Geraldo Júlio, houve cobrança de resultados específicos de acordo com a circunscrição regional¹⁶,

13 Dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco retirados do seu relatório "Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade" apresentado em Audiência Pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco, em 14 de maio de 2009. Relatório entregue aos convidados em formato pdf gravado em *compact disc*.

14 Como será visto no aumento expressivo de prisões formais em seção específica neste capítulo.

15 A aquisição de novas viaturas elevou o quantitativo de transportes em Pernambuco para mais de 4.700 veículos entre motos, carros, *jetskys*, lanchas, etc. Novos equipamentos também foram adquiridos, como colete à prova de balas (mais de sete mil coletes), pistolas ponto 40 e máquinas modernas de raio X, só para citar alguns (relatório "Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade" da SDS, 2009).

16 O Estado foi dividido por áreas estratégicas. Circunscrições nas regiões mais violentas por taxas de homicídios (CVLI-Crime Violento Letal Intencional) foram

inteligência voltada para apreensão de homicidas contumazes, georreferenciamento de lugares críticos, melhoria técnica do banco de dados criminais, relatórios periódicos sobre o andamento do PPV¹⁷. Mensalmente, realizavam-se reuniões de avaliação do Pacto, contando com a participação direta do governador do Estado. Sua presença foi um sinalizador da importância que o governo dava ao programa de segurança, pois ele contava com o sucesso do programa para que o ajudasse a ser uma liderança nacional.

O êxito, em curto espaço de tempo, da redução do número de homicídios pode ser conferido na tabela abaixo.

TABELA 1. NÚMEROS ABSOLUTOS DE HOMICÍDIOS - DIFERENÇA NO PERÍODO 2008/2012 - VARIAÇÃO %

	2008	2012	Var. Abs.	Var. %
Região Nordeste	16729	20978	4249	22,92%
Maranhão	1239	1775	536	39,43%
Piauí	354	525	171	45,83%
Ceará	1954	3841	1887	90,24%
Rio Grande do Norte	669	1123	454	57,28%
Paraíba	1027	1525	498	48,49%
Pernambuco	4345	3326	-1019	-25,16%
Alagoas	1878	2046	168	8,43%
Sergipe	554	879	325	58,38%
Bahia	4709	5938	1229	24,02%

Fonte: Ministério da Saúde/Sistema de Informação de Mortalidade IBGE CENSO 2010/Tabela formatada pelo autor

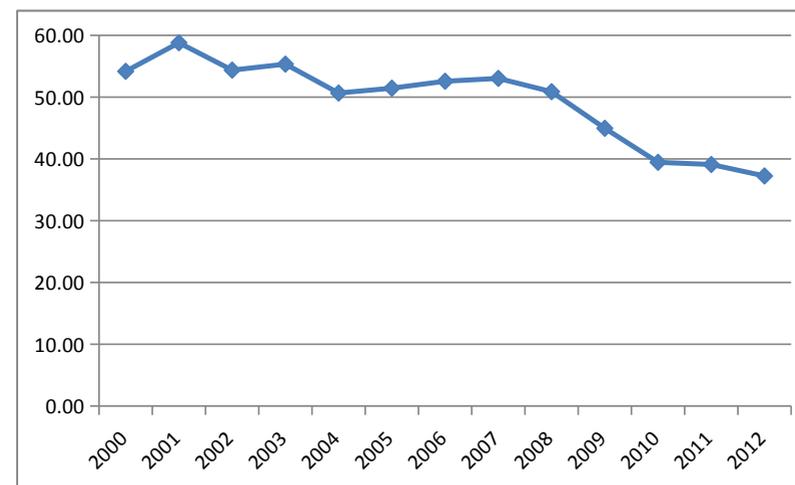
Constata-se que Pernambuco foi o único estado da região Nordeste a apresentar redução dos homicídios na série

desenhadas e distribuídas para comandantes da polícia militar e delegados especiais da polícia civil. Aí também uma estratégia de cooperação entre os atores políticos policiais (civis e militares).

17 Tais relatórios podem ser acessados no site do governo <<http://www.pacto-plavida.pe.gov.br>>

em destaque. De 2008 a 2012, o impacto percentual negativo teve variação de -25,16%, com uma diminuição de mais de mil assassinatos. Isso demonstra, de certa forma, que as políticas públicas de segurança foram fundamentais para a redução dos homicídios em Pernambuco.

GRÁFICO 1. TAXAS DE HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO 2000-2012



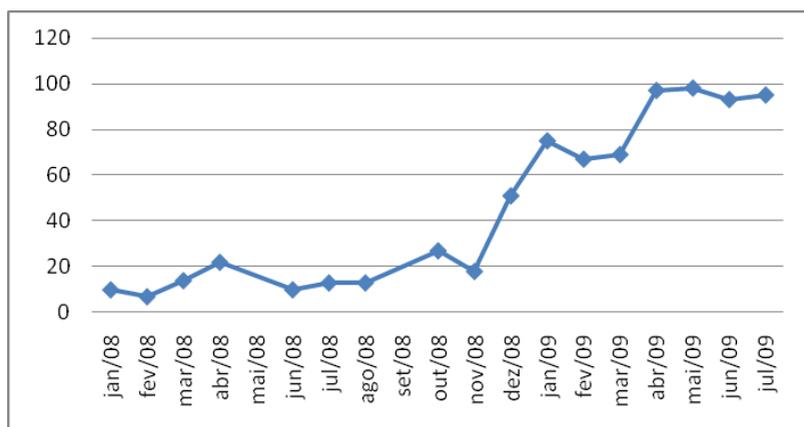
Fonte: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (DATA-SUS). Dados demográficos IBGE. Cálculo da taxa Nóbrega Jr. (NEVU).

O período de redução se torna mais acentuado após a implementação do PPV. No início da década passada, as taxas alcançaram um patamar aproximado de 60 homicídios por cada grupo de cem mil habitantes em Pernambuco – no ano de 2001, a taxa foi de 58,8/100 mil -, ou seja, a taxa do último ano da série (2012 = 37,2/100 mil) foi inferior em mais de 30 mortes por cada grupo de cem mil habitantes em relação ao ano de 2001, com uma redução de -36% no comparativo 2001/2012. Os anos mais expressivos de redução se

deram depois da implantação do PPV em 2007 (cf. Gráfico 1), com maior impacto no período da gestão de Geraldo Júlio, pois, entre 2007 e 2008, a redução foi pífia.

Novas normas de gerenciamento por busca de resultados de melhor desempenho influenciaram o trabalho da Polícia Civil, que passou a mostrar mais eficácia e eficiência. Por exemplo, o quadro evolutivo da produção dos inquéritos policiais no Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) de Pernambuco apresentou substancial crescimento¹⁸ (cf. Gráfico 2).

GRÁFICO 2. PRODUTIVIDADE MENSAL DE INQUÉRITOS POLICIAIS - DHPP - PE



Fonte: Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa DHPP-PE (2009).

Entre janeiro e setembro de 2008, a média mensal de inquéritos produzidos chegou perto de 15 documentos; entre outubro de 2008 e julho de 2009, a média mensal de inquéri-

¹⁸ No sistema de justiça criminal, a polícia é responsável pela investigação dos crimes. A promotoria é responsável pela acusação dos possíveis autores do crime. Portanto, em nada adianta uma polícia que aumenta seu calibre investigatório sem o devido acompanhamento das outras instituições do sistema de justiça como um todo (NÓBREGA JR., 2010; 2011; 2012).

tos cresceu exponencialmente: 80,6 produzidos; entre janeiro e julho de 2009 essa média subiu para um pouco mais de 90 inquéritos. Isso demonstra como a Polícia Civil tornou-se uma instituição mais eficiente neste aspecto quantitativo. Tal ritmo, todavia, precisa ser acompanhado tanto pelo Ministério Público como, especialmente, pelo Judiciário de Pernambuco que tem se mostrado mais refratário às reformas gerenciais (RATTON; CIRENO, 2007). De toda a forma, como veremos adiante, a quantidade de prisões formais efetuadas demonstrou que o crescimento da produção policial refletiu em mais prisões.

Para testar o poder da variável independente ‘prisões’ em relação à redução dos homicídios como um dos pontos da política pública de segurança em Pernambuco, na próxima seção, são analisadas as prisões por classificação, em que a variável independente é dividida em cinco categorias: a. prisão por homicídio qualificado; b. prisão por homicídio simples; c. prisão por latrocínio; d. prisão por CVLI (Crime Violento Letal e Intencional); e e. prisão total (todos os tipos criminais), numa série histórica de 2006 a 2011. Também, com tal mecanismo, será avaliada a performance do Sistema de Justiça Criminal em responder às novas demandas da gestão.

Prisões de homicidas: fator determinante para o controle dos assassinatos em Pernambuco?

Outros trabalhos já discutiram a importância dos aprisionamentos para a redução da criminalidade (KHAN; ZANETIC, 2009). Especialistas nesta área apontaram para a importância do encarceramento de delinquentes desde que

não fosse aleatoriamente. Ou seja, as taxas de aprisionamentos só teriam relação causal com a redução dos homicídios se fossem focadas em homicidas seriados. Com tal hipótese testada para o Estado de São Paulo, Tulio Khan e André Zanetic demonstraram que o aprisionamento de homicidas contumazes era significativo – como uma das variáveis importantes – para o controle dos homicídios em curto espaço de tempo (KHAN; ZANETIC, 2009).

Analisando essa hipótese para o caso do Nordeste, Nóbrega Jr. (2011) testou as relações entre o número de prisões e de homicídios, utilizando os dados do InfoPen (Banco de Dados do Sistema Penitenciário Nacional) e do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Sistema Único de Saúde/DATASUS/Ministério da Saúde. Verificou-se uma baixa relação entre crescimento de prisões totais e diminuição de homicídios. Isso chamou atenção, pois, na Região Nordeste, tanto os indicadores socioeconômicos – que foram apontados com forte relação em algumas análises de especialistas renomados (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2007) – como os níveis de aprisionamento não tiveram o mesmo impacto quando testados em relação aos homicídios. No caso de indicadores socioeconômicos clássicos, como o índice de Gini e de renda domiciliar *per capita*, o nível de relação foi inverso. Ou seja, os indicadores melhoraram na distribuição e no crescimento da renda, mas os níveis de violência homicida seguiram na ascendente (NÓBREGA JR.; ZAVERUCHA, 2010).

Contudo, não foi testada a relação entre homicídios perpetrados e o nível de aprisionamento de homicidas. Observando a realidade dos dados de homicídios no Nordeste,

verificou-se que os assassinatos cresceram linearmente em décadas seguidas (NÓBREGA JR., 2012), salvo o Estado de Pernambuco que, principalmente entre 2008 e 2013, reverteu seus números de assassinatos.

Assim, o próximo passo é correlacionar os números absolutos de homicídios e crimes violentos letais e intencionais (inserindo os latrocínios) com os níveis de aprisionamento de homicidas e latrocidias no Estado de Pernambuco. Afinal, um dos principais objetivos do PPV era aumentar o número de aprisionamentos de homicidas contumazes, o que poderia levar a uma redução dos homicídios em curto espaço de tempo.

TABELA 2. CRIME VIOLENTO LETAL INTENCIONAL, PRISÕES TOTAIS (PRI TOT), PRISÕES POR HOMICÍDIO QUALIFICADO (PRI HQ), PRISÕES POR HOMICÍDIO SIMPLES (PRI HS), PRISÕES POR LATROCÍNIO (PRI LAT) E PRISÕES POR CVLI (SOMA DOS HOMICÍDIOS COM LATROCÍNIO)

Série hist.	CVLI	PRI TOT	PRI HQ	PRI HS	PRI LAT	PRIS CVLI
2006	4470	15.778	1.071	407	672	2150
2007	4556	18.836	2869	1709	600	5178
2008	4345	19.808	2941	1956	647	5544
2009	3901	21.641	2244	2845	514	5603
2010	3443	23.925	3376	5688	540	9604
2011	-	25.850	2265	3869	521	6655
%	-23%	64%	111%	851%	-22%	208%

Fontes: Ministério da Justiça, InfoPen/Departamento Penitenciário Nacional (2012). SIM/DATASUS (2012). Tabela formatada pelo autor (2013).

As prisões por homicídios simples em Pernambuco tiveram incremento percentual de 1300% entre 2006 e 2010, com redução em 2011. Em 2006, foram presos 407 indivíduos

acusados de homicídios simples. Nos anos subsequentes as prisões cresceram expressivamente, alcançando um máximo de 5.688 presos por homicídio simples em 2010. O crescimento da variável condenação por homicídio qualificado também foi relevante, atingindo o nível de 215% entre 2006 e 2010. Já os dados de prisões por latrocínio sofreram redução de -22% (entre 2006 e 2011), o que pode estar relacionado ao crescimento de prisões por homicídios (simples e qualificado), pois mais prisões de homicidas podem refletir na diminuição dos latrocínios (cf. Tabela 2).

TABELA 3. MODELO DE CORRELAÇÃO DE PEARSON – VARIÁVEL DEPENDENTE CVLI – VARIÁVEIS INDEPENDENTES PRISÕES TOTAIS, PRISÕES POR HOMICÍDIO QUALIFICADO, PRISÕES POR HOMICÍDIOS SIMPLES, PRISÕES POR LATROCÍNIO E PRISÕES DE CVLI (SOMA DE PRISÕES TOTAIS, POR HOMICÍDIO QUALIFICADO, POR HOMICÍDIO SIMPLES E POR LATROCÍNIO)

Control Variables	PRI TOT	PRI TOT	PRI HS	PRI LAT	PRIS CVLI
Correlation	,387	,652	-,532	,037	,047
CVLI Significance (2-tailed)	,613	,348	,468	,963	,953
df	2	2	2	2	2

Fonte: InfoPen | SIM. Modelo do autor.

Esses dados apresentaram, em algumas variáveis, nível de significância estatística em relação à redução dos homicídios em Pernambuco. O modelo de correlação de Pearson na Tabela 3 demonstrou que a maior correlação entre as variáveis independentes testadas (prisões totais, prisões de homicídio qualificado, prisões de homicídios simples, prisões de latrocínio e prisões de CVLI – que seria a soma de todos os crimes que resultaram na morte da vítima) se deu na prisão por homicídio qualificado (PRI HQ).

A correlação de Pearson é um modelo estatístico que mede a correlação entre variáveis que vão de 1 a -1. Não é um teste de causalidade, mas quanto mais próximo de zero, menor a correlação. O sinal negativo ou positivo afirma a direção da correlação entre as variáveis testadas. Os níveis maiores de correlação das variáveis independentes de prisões por homicídio qualificado (PRI HQ) e prisões por homicídio simples (PRI HS) foram as mais expressivas, com destaque para as prisões por homicídio qualificado (PRI HQ *Correlation* = 0,652).

As prisões no agregado (total) e as prisões de CVLI (que insere os latrocínios) tiveram baixa correlação corroborando as conclusões anteriores (NÓBREGA JR. 2011 e 2012). Os níveis de significância estatística atribuídos às variáveis de prisões por homicídio qualificado e simples [PRI HQ (R=0,652) e PRI HS (R=-0,532)], demonstraram correlação de moderada a alta. Apesar de o modelo não ser adequado para testes de causalidade, o incremento percentual de prisões efetuadas invariavelmente induziu os dados à redução dos homicídios em curto espaço de tempo, sobretudo pelas ações dos tomadores de decisão do governo de Pernambuco.

Respondendo à questão que intitula esta subseção pode-se afirmar que a prisão sem foco específico nos homicidas não tem resultado satisfatório no controle dos homicídios. Pode até não ser determinante, mas é fundamental do ponto de vista do teste de variáveis aqui exposto e está altamente dependente da produção da polícia civil nos inquéritos policiais de homicídios.

A prisão de homicidas possui, portanto, nível importante de correlação com a violência homicida em curto espaço

de tempo. Isso nos permite afirmar que esta variável teve influência positiva para o sucesso do Pacto pela Vida em sua meta de reduzir os homicídios. Outra informação importante, do ponto de vista da teoria aqui utilizada, a inclusão na agenda (*agenda setting*) de prisões de homicidas seriados e/ou contumazes se mostrou relevante na perspectiva da gestão de políticas públicas em segurança e, também, do ponto de vista da teoria democrática que nos dá sustentação.

Análise em série temporal dos homicídios em Pernambuco: tendências, sazonalidade e predição dos dados estatísticos

A análise atualizada dos dados demonstra que o PPV teve sucesso até o ano de 2013. De 2013 a 2016, mesclando dados do SIM/DATASUS e da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS-PE), constata-se que os números de assassinatos voltaram a subir, justamente no período posterior ao governo de Eduardo Campos. A hipótese de mudança na gestão se mostra muito forte como fator importante para o retrocesso da política de segurança em Pernambuco.

Dessa forma, mostra-se necessária uma análise em série temporal da violência perpetrada em Pernambuco nos anos consecutivos. A violência voltou a crescer exponencialmente no Estado e isso obstaculiza o avanço da democracia (NÓBREGA JR.; ZAVERUCHA; ROCHA, 2011).

Chama-se de série temporal um conjunto de observações ordenadas no tempo (MORETTIN; TOLOI, 1986). Exemplo de séries temporais são os valores mensais do produto industrial no Brasil. Os intervalos de dados no tempo podem

ser medidos em dias, semanas, meses, anos etc. O objetivo da análise de séries temporais é a observação dos dados e a possibilidade de estabelecer inferências.

A inferência estatística é uma das etapas da Estatística. Esta é a parte da metodologia da ciência que visa tratar da coleta, redução, análise e modelagem de dados e, daí, se fazer inferência para uma “população”, da qual os dados foram obtidos. (MORETTIN; TOLOI, 1986: 4)

A análise estatística pode fornecer ao pesquisador, através da observação, possibilidades de fornecer tendências e previsões a respeito dos dados em estudo. Os objetivos da análise estatística partem do sumário dos dados, da observação do comportamento dos números em dado tempo, da verificação da existência de tendências, ciclos e variações sazonais. Para isso, a construção de gráficos, histogramas e diagramas de dispersão são ferramentas extremamente úteis.

Foram analisados os dados de homicídios de Pernambuco entre 1990 e 2016. Objetivou-se avaliar as tendências dos números no decorrer do tempo, seus efeitos sazonais e a predição dos dados numa projeção futura (MORETTIN; TOLOI, 1986).

Tratamento dos dados

O objetivo do tratamento de dados é excluir possíveis disparidades dos dados ao longo do tempo na série temporal. A série temporal aqui analisada é de um tempo razoavel-

mente longo o que pode ser mais fácil encontrar *out-liers* e medidas não-estacionárias.

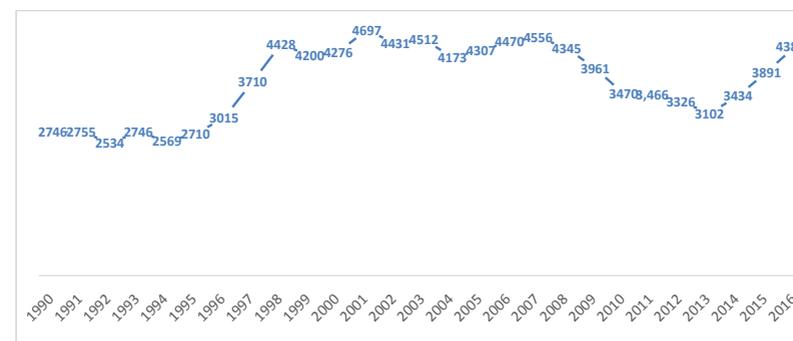
QUADRO 1. DADOS DE HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO ENTRE 1990 E 2016, POPULAÇÃO E TAXAS POR CEM MIL HABITANTES

ano	pop_tot	n_hom_tot	tx_hom_tot
1990	7.031.080	2746	39,1
1991	7.127.855	2755	38,7
1992	7.177.026	2534	35,3
1993	7.295.110	2746	37,6
1994	7.371.163	2569	34,9
1995	7.445.215	2710	36,4
1996	7.399.071	3015	40,7
1997	7.466.811	3710	49,7
1998	7.523.764	4428	58,9
1999	7.580.807	4200	55,4
2000	7.918.344	4276	54,0
2001	8.008.255	4697	58,7
2002	8.084.722	4431	54,8
2003	8.161.828	4512	55,3
2004	8.238.849	4173	50,7
2005	8.413.601	4307	51,2
2006	8.502.602	4470	52,6
2007	8.590.868	4556	53,0
2008	8.734.194	4345	49,7
2009	8.810.318	3961	44,96
2010	8.796.448	3470	39,45
2011	8.864.906	3.466	39,10
2012	8.931.028	3326	37,24
2013	9.208.550	3102	33,69
2014	9.277.727	3434	37,01
2015	9.345.173	3891	41,64
2016	9.345.173	4380	46,87
total		100.210	M=45

Fonte: DATASUS/Sistema de Informação de Mortalidade (dados até 2015).
Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (dados do ano de 2016).
Elaborada pelo autor. Cálculo das taxas pelo autor.

O total de homicídios do período foi de 100.210 mortes com média de 45 homicídios por cem mil habitantes. O gráfico abaixo demonstra a distribuição dos dados no decorrer do tempo.

GRÁFICO 3. DADOS ABSOLUTOS DE HOMICÍDIOS ENTRE 1990 E 2016



Fonte: DATASUS/Sistema de Informação de Mortalidade (dados até 2015).
Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (dados de 2016). Elaborado pelo autor.

Os dados demonstram ser não-estacionários, com explosões entre 1995 e 2001; com nova explosão entre 2013 e 2016. Entre 1990 e 1995, há certa tendência à estabilidade, o que pode ser visto, também, entre 2001 e 2007.

Tendência dos dados e sazonalidade

Entre 1995 e 1998, tivemos a primeira explosão da série. O incremento percentual foi de 63,3%. O ano de pico foi 2001, com 4.697 homicídios. Até 2007, houve uma tendência mais estacionária dos dados, com momentos de altos e baixos, mas num patamar muito próximo. A partir de 2007, a tendência muda para baixo.

De 2007 a 2013, a tendência de queda foi efetivada com diminuição percentual nos números absolutos de homicídios em -32%. Tal tendência teve como causa a melhoria na

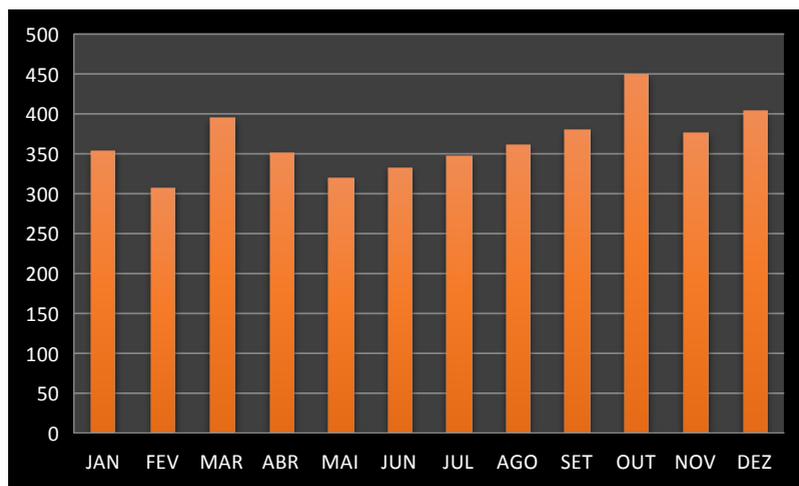
política pública de segurança no Estado, com o implemento do Pacto Pela Vida – como vimos nas seções anteriores (ZAVERUCHA; NÓBREGA JR. , 2015).

Entre 2013 e 2016, a tendência mudou novamente com o retorno do crescimento dos homicídios, novamente apontando para o crescimento exponencial dos dados. O incremento no período foi de 41%, revertendo o que foi alcançado pelo Pacto Pela Vida entre 2007 e 2013.

Previsão de futuro

Observando o gráfico abaixo, percebe-se claramente o efeito sazonal durante o ano de 2016.

GRÁFICO 4. NÚMEROS DE HOMICÍDIOS MENSAL – 2016



Fonte: Secretaria de Defesa Social-PE (dados do ano de 2016). Elaborado pelo autor.

Os meses de março, outubro e dezembro são os mais violentos, fevereiro e maio, os menos violentos, com tendência crescente de junho a outubro.

Os dados entre 2013 e 2016 mostraram crescimento de mais de 40%, o que dá uma média de 13,3% ao ano. Mantendo a tendência percentual da média, teremos, em 2017, 4.928 homicídios no Estado de Pernambuco.

A análise em série temporal é fundamental para analisar tendências, sazonalidades e previsões que os dados apontam ao longo do tempo. A observação estatística é fundamental para o controle do fenômeno que, neste caso, está relacionado à violência em Pernambuco.

Demonstrou-se um longo período de tempo, 1990 a 2016, e seus efeitos sazonais, tendências e previsões ao longo do tempo. Segundo os dados, há mais efeitos não estacionários com duas explosões no período, uma entre 1995 e 1998 e outra, mais recente, entre 2013 e 2016.

A previsão que se tem, em curto prazo, é que os números aumentarão ainda mais, podendo chegar a um patamar maior que o do ano de 2001, que foi o pico de todo o período analisado, com mais de 4.900 mortes por agressão em Pernambuco¹⁹.

Esta análise nos alerta ao fato de que a não continuidade de uma política pública, em específico na área da segurança pública, pode ser fatal para a estabilidade democrática de um país. As políticas públicas em segurança precisam ser de estado e não de governos, pois estes são efêmeros às volições eleitorais.

¹⁹ Com os dados consolidados na SDS-PE, Pernambuco teve 5.426 crimes violentos letais e intencionais no ano de 2017.

CAPÍTULO 3

OS HOMICÍDIOS E A CRIMINALIDADE: A DIMENSÃO DO PROBLEMA EMPÍRICO DA DEMOCRACIA

A sociedade é a criadora inaugural do crime. Este não é um conceito natural, mas sim artificial. Na verdade, a sociedade é quem define, em função de seus interesses, o que deve ser considerado como crime (FOUCAULT, 1987). No seu conceito material, e isso estamos nos reportando a um conceito do ponto de vista do direito positivo, o crime é “a concepção da sociedade sobre o que pode e deve ser proibido, mediante a aplicação de sanção penal. É, pois, a conduta que ofende um bem juridicamente tutelado, merecedora da pena” (NUCCI, 2009, p. 166).

Roxin (1999) afirma que “o conceito material de crime é prévio ao Código Penal e fornece ao legislador um critério político-criminal sobre o que o Direito Penal deve punir e o que deve deixar impune” (1999, p. 51). Para o direito positivo só há crime com uma lei que o defina.

O homicídio é um crime e está codificado no Código Penal brasileiro no seu artigo 121, matar (eliminar a vida) alguém (pessoa humana). A história do homicídio confunde-se com a história do próprio direito penal.

Com efeito, em todos os tempos e civilizações e em distintas legislações, a vida do homem foi o primeiro bem jurídico tutelado, antes que os outros, desde o ponto de vista cronológico, e mais que os restantes, tendo em conta a importância dos distintos bens. (LEVENE, 1955 apud NUCCI, 2009, p. 623)

Seguindo a linha de raciocínio de Nucci (2009), o homicídio é a maior das violências e o pior dos crimes e é um crime de matéria jurídico/social de um fato típico, antijurídico e culpável. É um fato típico, pois é uma ação ou omissão ajustada a um modelo legal de conduta proibida. Há antijuridicidade, pois é contrário ao direito – aí entra a interpretação positiva do direito e, também, a interpretação normativa dos direitos humanos. E é culpável, pois recorre à punição/culpabilidade do delito lesado ao direito (NUCCI, 2009).

A violência é um conceito polissêmico²⁰, mas, em nosso caso, a pior delas, que é o pior dos crimes, será definida com o mesmo rigor da perspectiva jurídica: a violência homicida como fator decisivo para mensurar/avaliar o controle social do estado democrático de direito²¹. A *proxy* homicídios também nos serve como indicador de avaliação da (in)segurança pública.

Tendo visto, no capítulo anterior, como as políticas públicas de segurança foram definidas/conceituadas, agora

20 A violência parte de diferentes definições, conceitos e pontos de vistas epistemológicos. Aqui a violência tem como conceito o “crime violento letal e intencional”, mais precisamente o homicídio com dolo, mas que leva em soma todas as mortes provocadas por terceiros de forma intencional. Na Classificação Internacional de Doenças do Sistema de Informação de Mortalidade do DATASUS (Sistema de Dados do Sistema Único de Saúde), a CID-10 (da décima revisão efetuada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), os homicídios são classificados na rubrica X85-Y09 “Mortes por Agressão”.

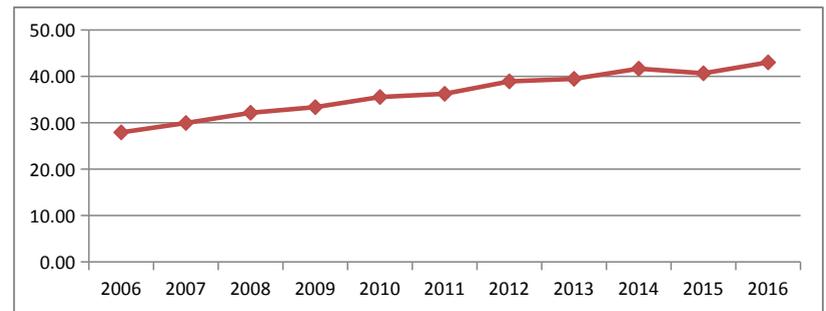
21 Tendo como base a Teoria Democrática que lastreia o debate (vide capítulo 1).

vamos avaliar o impacto dos homicídios no Nordeste, sua dinâmica e incremento.

No Brasil, a média dos homicídios, em dez anos, foi de 50.000 assassinatos. Ou seja, entre 2000 e 2010, houve meio milhão de mortes por agressão/homicídio no país. Em 2010, o país respondeu por 10% dos assassinatos do mundo. A maioria desses crimes concentrava-se no Sudeste, que tinha os maiores indicadores de violência, sobretudo nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (NÓBREGA JR., 2010c). A partir de 2006, esses dados mudaram de rumo e o Nordeste passou a ter maior destaque no quadro da endemia homicida nacional (NÓBREGA JR, 2012).

O gráfico abaixo ilustra bem a evolução das taxas de homicídios²² no Nordeste, demonstrando o nível do problema a ser avaliado em seus estados.

GRÁFICO 5. TAXAS DE HOMICÍDIOS NO NORDESTE - 2000 A 2016



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. (2011) Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

22 As taxas de homicídios são calculadas por cada grupo de cem mil habitantes:

$$TxHomI = NabsHomI/PopI = x \ 100.000 = RtxHomI.$$

A taxa de homicídios de I é resultado da divisão dos números absolutos de I sobre sua população. O produto desta divisão é multiplicado por 100 mil, o que resulta na taxa. A taxa de homicídios é importante, pois leva em conta a estimativa populacional.

Conforme o Gráfico 5, as taxas de homicídios no Nordeste sofreram um incremento percentual de 54% entre 2006 e 2016. Já na Tabela 4, percebemos o nível dessas taxas no comparativo por regiões e no Distrito Federal para o ano de referência de 2011. O Nordeste é a região mais violenta em taxas de homicídios e, também, em números absolutos (cf. Tabela 4).

TABELA 4. TAXAS DE HOMICÍDIOS – NÚMEROS ABSOLUTOS - REGIÕES - BRASIL - 2011

Regiões	Taxas 100 mil	N. Ab. Hom.
NORTE	35,02	5.636
NORDESTE	36,2	19.390
SUDESTE	19,9	16.158
SUL	22,4	6.182
CENTRO-OESTE	33,9	4.832
DISTRITO FEDERAL	34,5	901
BRASIL	27,1	52.198

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. (2012) Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

A variação percentual do Nordeste, na relação comparativa 2000-2011, foi de 109,73% em números absolutos; e de 87,15% nas taxas por cem mil habitantes. De todos os estados nordestinos, Pernambuco foi o único a apresentar redução nas mortes por agressão, com um índice de -27,83% nas taxas de homicídios. O estado nordestino que apresentou os maiores índices foi o Maranhão, com crescimento de 353,28% em números absolutos de homicídios; e de 285,46% nas taxas por cem mil habitantes. A Paraíba apresentou um

incremento percentual de 218,34% em números absolutos e de 189,17% nas taxas por cem mil habitantes (cf. Tabela 5).

TABELA 5. NÚMEROS DE HOMICÍDIOS ESTADOS NORDESTINOS – COMPARATIVO 2000/2011

Regiões/ estados	Homicídios 2000	Homicídios 2011	População	Taxas por cem mil	Crescimento % comp. 2000/2011 N. Absolutos	Crescimento % comp. 2000/2011 Taxas por cem mil
Região Nordeste	9245	19.390	53.501.859	36,24	109,73%	87,15%
Maranhão	351	1.591	6.645.761	23,94	353,28%	285,46%
Piauí	230	436	3.140.328	13,88	89,57%	71,63%
Ceará	1232	2.790	8.530.155	32,71	126,46%	97,27%
Rio Grande do Norte	257	1.054	3.198.657	32,95	310,12%	256,03%
Paraíba	507	1.614	3.791.315	42,57	218,34%	189,17%
Pernambuco	4290	3.466	8.864.906	39,10	-19,21%	-27,83%
Alagoas	727	2.244	3.143.384	71,39	208,67%	177,17%
Sergipe	409	731	2.089.819	34,98	78,73%	52,61%
Bahia	1242	5.464	14.097.534	38,76	339,94%	307,88%

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes e os cálculos das variações percentuais de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU) (2014)

Violência no Brasil: o Nordeste representa 37% dos homicídios

A violência medida pelos homicídios é uma forma internacional de se avaliar o nível de segurança ou insegurança

rança pública fornecida por determinada sociedade, através do Estado como monopólio da força. Quando esses dados se mostram descontrolados, a sociedade pode entrar em colapso. Quando os dados de assassinatos estão acima dos 10/100 mil homicídios da população, acende-se a luz amarela da insegurança pública. São mais de dez anos com indicadores superiores ao tolerável, com poucos casos de declínio ou tendência de declínio dos indicadores de violência. O que vemos, portanto, é uma situação do tipo epidêmica.

Em quase todas as regiões do país houve crescimento da violência medida pelos homicídios. A única que apresentou decréscimo nos indicadores de homicídios foi o Sudeste, onde, em 2000 houve 26.448 assassinatos e, em 2012, uma redução de -35% nos números absolutos de homicídios com 17.155 assassinatos. A maior redução ocorreu na taxa por cem mil, que caiu de 36,5/100 mil, em 2000, para 21/100 mil em 2012, com -42,4% de decréscimo.

A região que apresentou maior crescimento em números absolutos foi o Norte, com incremento percentual de 154,5%. Em 2000, foram 2.391 homicídios e, em 2012, foram 6.087 homicídios. O maior incremento percentual nas taxas por cem mil se deu no Nordeste, com 101% de crescimento. Em 2000, a taxa foi de 19,3/100 mil e, em 2012, esta saltou para 38,9/100 mil, também sendo a maior taxa do país. O Nordeste foi responsável pela maior parte dos assassinatos, correspondendo a 37% dos números totais de homicídios do país naquele ano. Em 2000, representava 20% do total nacional (cf. Quadro 2).

QUADRO 2. NÚMEROS DE HOMICÍDIOS - POPULAÇÃO - TAXAS POR CEM MIL HABITANTES - % DE VARIAÇÃO - 2000/2012

Região/UF	2000	População	Taxa/100mil	2012	População	Taxa/100mil	Var. % 00-12 núm. absolutos	Var. % 00-12 taxas/100mil
Região Norte	2391	12900704	18,53	6087	16347807	37,23	154,58%	100,92%
Rondônia	466	1379787	33,77	524	1590011	32,96	12,45%	-2,40%
Acre	106	557526	19,01	208	758786	27,41	96,23%	44,19%
Amazonas	552	2812557	19,63	1344	3590985	37,43	143,48%	90,68%
Roraima	130	324397	40,07	143	469524	30,46	10,00%	-23,98%
Pará	806	6192307	13,02	3236	7822205	41,37	301,49%	217,74%
Amapá	156	477032	32,7	253	698602	36,22	62,18%	10,76%
Tocantins	175	1157098	15,12	379	1417694	26,73	116,57%	76,79%
Região Nordeste	9245	47741711	19,36	20978	53907144	38,92	126,91%	101,03%
Maranhão	351	5651475	6,21	1775	6714314	26,44	405,70%	325,76%
Piauí	230	2843278	8,09	525	3160748	16,61	128,26%	105,32%
Ceará	1232	7430661	16,58	3841	8606005	44,63	211,77%	169,18%
Rio Grande do Norte	257	2776782	9,26	1123	3228198	34,79	336,96%	275,70%
Paraíba	507	3443825	14,72	1525	3815171	39,97	200,79%	171,54%
Pernambuco	4290	7918344	54,18	3326	8931028	37,24	-22,47%	-31,27%
Alagoas	727	2822621	25,76	2046	3165472	64,63	181,43%	150,89%
Sergipe	409	1784475	22,92	879	2110867	41,64	114,91%	81,68%
Bahia	1242	13070250	9,5	5938	14175341	41,89	378,10%	340,95%
Região Sudeste	26448	72412411	36,52	17155	81565983	21,03	-35,14%	-42,42%
Minas Gerais	2107	17891494	11,78	4558	19855332	22,96	116,33%	94,91%
Espírito Santo	1432	3097232	46,23	1667	3578067	46,59	16,41%	0,78%
Rio de Janeiro	7328	14391282	50,92	4586	16231365	28,25	-37,42%	-44,52%
São Paulo	15581	37032403	42,07	6344	41901219	15,14	-59,28%	-64,01%
Região Sul	3867	25107616	15,4	6630	27731644	23,91	71,45%	55,26%
Paraná	1779	9563458	18,6	3455	10577755	32,66	94,21%	75,59%
Santa Catarina	424	5356360	7,92	811	6383286	12,71	91,27%	60,48%
Rio Grande do Sul	1664	10187798	16,33	2364	10770603	21,95	42,07%	34,42%
Região Centro-Oeste	3409	9585582	35,56	5487	14423952	38,04	60,96%	6,97%
Mato Grosso do Sul	650	2078001	31,28	682	2505088	27,22	4,92%	-12,98%
Mato Grosso	990	2504353	39,53	1060	3115336	34,03	7,07%	-13,91%
Goiás	1082	5003228	21,63	2793	6154996	45,38	158,13%	109,80%
Distrito Federal	687	2051146	33,49	952	2648532	35,94	38,57%	7,32%
BRASIL	45360	169799170	26,71	56337	193976530	29,04	24,20%	8,72%

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU) (2014).

Anatomia dos números

Apesar de a região Norte apresentar crescimento expressivo da violência no agregado, os estados de Rondônia e Roraima apresentaram redução nos números de suas taxas de homicídios no comparativo 2000/2012: Rondônia um decréscimo de -2,48%; e Roraima, maior redução, de -23,4%. Contudo, esse decréscimo se deu por questão do crescimento populacional, pois houve aumento nos números absolutos de homicídios nestes dois estados, com 10% de incremento em Roraima e 12,4% em Rondônia. O estado mais violento do Norte foi o Pará, com crescimento de 301% nos números absolutos de homicídios e de 217% nas taxas por cem mil.

Pernambuco foi o único estado da região Nordeste a apresentar redução nos números de homicídios, com -22,4% em números absolutos e de -31,2% nas taxas, comprovando uma redução efetiva da violência no período 2000/2012, já que o aumento populacional do período não incomodou o processo de redução. Não obstante o Nordeste ser a região que está no topo do ranking regional da violência.

O Estado recordista da violência no Brasil foi o Maranhão, com 405% de crescimento nos números absolutos de homicídios e 325,7% nas suas taxas por cem mil, entre 2000 e 2012; seguido da Bahia, que teve 378% de crescimento nos números absolutos de homicídios.

O Sudeste é a região mais impactante em termos de redução da violência. Apesar disso, não refletiu uma redução em nível nacional. Isso se deu por que, a partir de 2006, houve

uma mudança de rumo nos números na relação Sudeste/Nordeste. O processo de crescimento se tornou mais acentuado no Nordeste - o que corroborou nossa tese sobre o processo migratório da violência do Sudeste para o Nordeste (NÓBREGA JR., 2010c). Já no Sudeste, o declínio dos números foi de -42,4% nas taxas por cem mil e de -35,5% nos números absolutos.

Os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo foram os que obtiveram os melhores resultados na redução da violência homicida em todo o país. Respectivamente, reduções de -37,4% nos números absolutos e de -44,5% nas taxas por cem mil, e de -59,2% nos números absolutos e de -64% nas taxas por cem mil. Com recorde na redução da taxa de homicídios, São Paulo caiu das primeiras posições do ranking nacional em 2000, para a penúltima posição em 2012 (cf. Quadro 1).

Na região Centro-Oeste, os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentaram dinâmicas de violência parecidas com as dos Estados de Roraima e Rondônia. As taxas de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foram reduzidas em -12,9% e -13,9%, respectivamente, no período 2000/2012, sem, contudo, ocorrer o mesmo nos números absolutos de homicídios que apresentaram, apesar de pequeno impacto, crescimentos percentuais.

A situação do Distrito Federal também não é das melhores. O crescimento dos homicídios absolutos foi de 38% e as taxas de homicídios cresceram na ordem de 7,3%, no período 2000/2012.

No geral, a violência cresceu no Brasil. Nordeste é a região mais crítica do país com números de guerra, uma

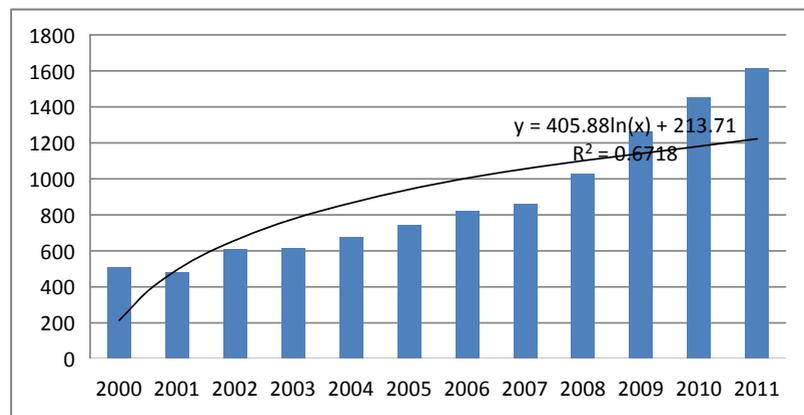
endemia da violência que precisa, urgentemente, ser contida. A falta de contenção da criminalidade violenta homicida na região pode levar o Nordeste ao total colapso humanitário.

Para estudarmos a dinâmica e algumas relações socioeconômicas importantes, utilizarei os dados do Estado da Paraíba como representativo da região Nordeste em seção específica a seguir.

A violência homicida na Paraíba: dinâmica e relações socioeconômicas

Visualizando os dados de homicídios em números absolutos na Paraíba, entre os anos 2000 e 2011, percebe-se a evolução numa perspectiva linear e contínua. A relação do primeiro ano com o último mostra alto nível de significância estatística (cf. Gráfico 6).

GRÁFICO 6. HOMICÍDIOS ABSOLUTOS NA PARAÍBA – 2000/2011



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Na Paraíba, há 223 municípios, dos quais cinco concentram 62,4% dos homicídios de todo o Estado. É nestes municípios que a análise específica se baseia (cf. Tabela 6).

TABELA 6. HOMICÍDIOS EM NÚMEROS ABSOLUTOS E TAXAS POR CEM MIL – PRINCIPAIS MUNICÍPIOS PARAIBANOS - 2011

Municípios	N. ab. Hom.	Pop.	Txhom
João Pessoa	556	733155	75,84
Campina Grande	178	387644	45,92
Santa Rita	130	121166	107,29
Cabedelo	79	59104	133,66
Bayeux	64	100137	63,91
Total	1.007	1.401.206	71,86

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

A soma das cinco cidades resultou em mais de mil assassinatos dos 1.614 de todo o Estado no ano de 2011. A população total da Paraíba, em 2011, era de 3.791.315, dos quais 1.401.206, ou seja, 37% da população paraibana, localizavam-se nessas cinco cidades. A soma total das mortes em relação à população forneceu uma taxa de 71,8/100 mil, sete vezes superior ao tolerável e maior que a taxa da Paraíba como um todo que foi de 42,5/100 mil, em 2011.

A hipótese a ser testada aqui é se o perfil da vítima de homicídio tem características socioeconômicas semelhantes aos dados nacionais (SOARES, 2008; CRUZ; BATTITUCI, 2007).

Foram analisados os dados de homicídios/mortes por agressão nas cinco cidades paraibanas mais violentas em

termos de números absolutos, relacionados aos seus indicadores socioeconômicos de: gênero, cor da pele, faixa etária, escolaridade e estado civil.

TABELA 7. NÚMEROS DE HOMICÍDIOS NOS CINCO MUNICÍPIOS POR GÊNERO – 2000/2011

Sexo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	349	357	409	425	380	476	498	585	609	773	936	1.007
Masc	328	323	369	407	354	438	465	547	571	724	868	930
Fem	21	34	30	17	26	38	33	37	38	49	68	77
Ign	-	-	10	1	-	-	-	1	-	-	-	-

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Verifica-se um crescimento dos números no período. Mais de 90% dos homicídios são perpetrados contra o sexo masculino. Os números para o último ano da série foram: para o sexo masculino, 930 assassinatos; e para o sexo feminino, 77 dos mais de mil perpetrados naquele ano (cf. Tabela 7).

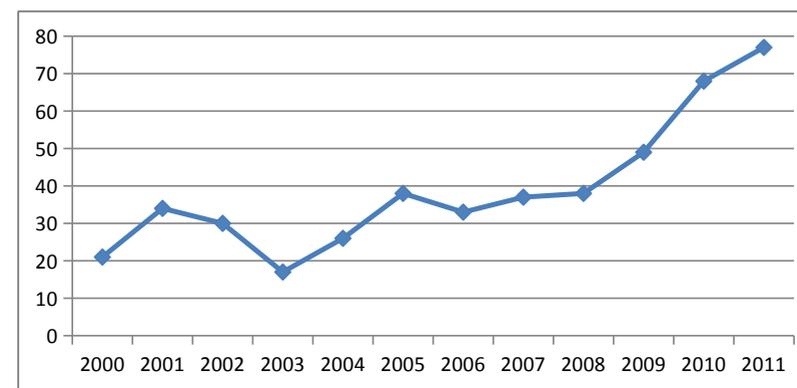
TABELA 8. POPULAÇÃO, HOMICÍDIOS E TAXAS POR CEM MIL – CINCO MUNICÍPIOS – GÊNERO - 2011

População	Homicídios	Taxas por 100 mil
Masculino	Masculino	Masculino
660.291	930	140,8
Feminino	Feminino	Feminino
740.915	77	10,3
Total cinco municípios	Total cinco municípios	Total cinco municípios
1.401.206	1.007	71,86
Paraíba	Paraíba	Paraíba
3.791.315	1.614	42,5

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

A população masculina é 10,8% inferior em relação à população feminina, mas é vitimada em 91,7% dos números absolutos de homicídios, resultando numa taxa de 140,8/100 mil. Taxa esta 70% superior à taxa do Estado como um todo (42,5/100 mil). A taxa de homicídio feminina foi de 10,3/100 mil, menos de 8% dos homicídios em relação ao sexo masculino (cf. Tabela 8). Todavia, as mortes por agressão femininas apresentaram crescimento em toda a série histórica (2000 a 2011), com destaque para os últimos anos da série (Cf. Gráfico 7).

GRÁFICO 7. NÚMEROS ABSOLUTOS DE HOMICÍDIOS FEMININOS NOS CINCO MUNICÍPIOS – 2000/2011



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Entre 2000 e 2003 houve tendência de queda dos homicídios femininos, de 2003 a 2005 voltou a crescer com uma nova queda em 2006. No entanto, de 2006 a 2011 os dados crescem com destaque à explosão entre 2008 e 2011. Em todo o período o incremento percentual da diferença 2000/2011 foi de 72,7%, a média de crescimento anual foi de 4% ao ano.

Na tabela abaixo temos a distribuição por faixa etária em todo o período analisado. A faixa etária mais vitimada foi a dos 20 aos 29 anos de idade. Como exemplo, ano referência de 2011, dos 1.007 homicídios registrados no período, 43% deles foram perpetrados contra pessoas desta faixa etária.

TABELA 9. NÚMEROS DE HOMICÍDIOS NOS CINCO MUNICÍPIOS POR FAIXA ETÁRIA (2000/2011)

Faixa Etária	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	349	357	409	425	380	476	498	585	609	773	936	1.007
Menor 1 ano	1	-	2	2	-	-	-	-	-	1	1	1
1 a 4 anos	1	1	-	-	1	-	-	2	1	3	2	-
5 a 9 anos	-	1	-	-	-	1	-	-	2	1	2	2
10 a 14 anos	4	5	5	2	1	9	12	8	9	11	25	16
15 a 19 anos	80	58	73	58	81	81	101	103	115	158	189	207
20 a 29 anos	151	168	162	198	154	206	218	248	251	319	404	431
30 a 39 anos	61	63	93	92	81	108	99	127	122	163	205	217
40 a 49 anos	32	31	32	37	40	45	33	59	64	67	66	78
50 a 59 anos	13	18	11	16	11	18	18	23	23	30	21	37
60 a 69 anos	4	9	6	8	7	4	10	6	12	7	9	10
70 a 79 anos	2	2	5	6	2	2	1	5	1	4	3	4
80 anos e mais	-	1	1	1	-	-	1	-	3	3	-	1

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Percebemos que a violência começa a vitimar jovens logo no final de sua infância e início da adolescência. Dos

10 aos 14 anos inicia-se o crescimento dos homicídios, com destaque ao grupo dos 20 aos 29 anos, mais vitimados em números absolutos. Quando calculamos as taxas de assassinatos por grupos de vitimização por faixa etária, percebemos o impacto real na população. Os jovens de idade produtiva estão sendo ceifados pelo crime e/ou pela violência (cf. Tabela 10).

TABELA 10. TAXAS DE HOMICÍDIOS POR GRUPOS MAIS VITIMADOS POR FAIXA ETÁRIA (10 A 69 ANOS) - 2011

Faixas Etárias	População	Nº hom.	Taxas p/100 mil
10 a 14	118.404	16	13,51
15 a 19	123.612	207	167,46
20 a 29	267.962	431	160,84
30 a 39	225.443	217	96,25
40 a 49	186.729	78	41,77
50 a 59	125.458	37	29,49
60 a 69	78.268	10	12,78

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

As taxas por cem mil habitantes nos dão uma visualização mais realista dessa dinâmica da violência. Com a taxa de 167,46, os jovens entre 15 e 19 anos passam a ser mais vitimados, em termos proporcionais, que os da faixa etária dos 20 aos 29 anos, que obtiveram a taxa de 160,84/100 mil. Em terceiro lugar, está o grupo dos 30 aos 39 anos com expressivos 96,25 homicídios/100 mil. A Tabela 10 comprova a distribuição etária encontrada em outras realidades sociais (SOARES, 2007).

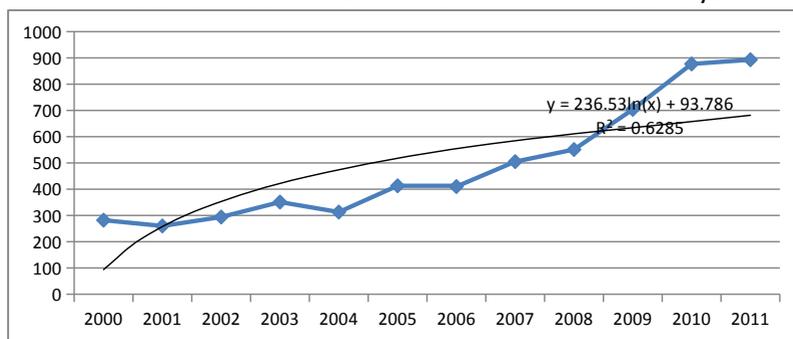
TABELA 11. COR DA PELE E HOMICÍDIOS NAS CINCO CIDADES – 2000/2011

Cor/raça	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	349	357	409	425	380	476	498	585	609	773	936	1.007
Branca	25	24	11	17	9	12	22	22	20	19	21	28
Preta	6	6	8	6	5	2	4	6	5	8	14	28
Amarela	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
Parda	282	260	294	351	313	413	410	505	551	704	877	893
Indígena	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-
Ignorado	33	67	96	51	53	49	60	51	33	42	22	58

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Ao observarmos o nível de assassinatos, cruzando os dados com a cor da pele, percebemos que o grupo mais vitimado é o de pessoas consideradas pardas. O nível de crescimento é linear e contínuo numa tendência positiva de crescimento dos dados (Cf. Tabela 11 e Gráfico 8). Verificamos, também, o alto nível de relação estatística entre o crescimento da violência e a cor da pele parda na série histórica (2000-2011). O crescimento percentual na diferença 2000-2011 foi de 68,4% de incremento de assassinatos de pessoas de cor da pele parda. O crescimento anual foi de 5,7% de média.

GRÁFICO 8. MORTES POR AGRESSÃO PESSOAS DE COR PARDA – 2000/2011



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

No cruzamento dos dados de homicídios com o nível de escolaridade das vítimas, percebe-se uma grande lacuna nos registros desta variável. Há elevado número de mortes por agressão com a escolaridade da vítima ignorada. Para a melhoria dessa informação, há necessidade de melhorar o registro de óbito quanto à informação do nível de escolaridade da vítima.

TABELA 12. ESCOLARIDADE E HOMICÍDIOS NAS CINCO CIDADES – 2000/2011

Escolaridade	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	349	357	409	425	380	476	498	585	609	773	936	1.007
Nenhuma	66	55	42	44	9	9	6	12	13	20	21	35
1 a 3 anos	76	88	76	85	45	23	21	39	66	94	79	179
4 a 7 anos	57	42	45	43	42	47	65	46	74	120	120	96
8 a 11 anos	8	4	9	6	4	15	9	10	20	21	28	25
12 anos e mais	4	4	2	4	3	4	5	3	3	5	5	5
Ignorado	138	164	235	243	277	378	392	475	433	513	683	667

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Todavia, com os dados registrados com a informação do nível de escolaridade da vítima nas cinco cidades mais violentas da Paraíba, temos o grupo de 1 a 3 anos de escolaridade como o mais vitimado. Dos 340 assassinatos perpetrados nessas cidades que tiveram registro do nível de escolaridade da vítima, no ano de 2011, 179 deles, ou 53% das vítimas de homicídio tinham entre 1 e 3 anos de escolaridade. Em segundo lugar, as vítimas com 4 a 7 anos de escolaridade, com 29% das vítimas. Em terceiro lugar, as vítimas com nenhuma escolaridade, sendo 11% das vítimas. Cinco por

cento das vítimas tinham de 8 a 11 anos de escolaridade, e apenas 2% delas tinham mais de 12 anos de escolaridade. O risco de ser vitimado por homicídio é bastante alto quando o indivíduo tem baixo nível de escolaridade. Praticamente anula a possibilidade de ser assassinado quando o nível de escolaridade supera os doze anos de estudo (cf. Tabela 12).

TABELA 13. HOMICÍDIOS E RELAÇÃO COM O ESTADO CIVIL – 2000/2011

Estado civil	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	349	357	409	425	380	476	498	585	609	773	936	1.007
Solteiro	262	222	229	266	220	271	301	322	387	501	578	489
Casado	63	67	46	61	47	43	59	62	81	83	74	65
Viúvo	1	5	2	1	2	-	-	4	3	5	2	5
Separado judicialmente	5	3	5	4	8	4	8	11	5	6	6	9
Outro	-	-	-	1	-	2	8	3	1	-	5	82
Ignorado	18	60	127	92	103	156	122	183	132	178	271	357

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Como o observado nos dados sobre escolaridade da vítima, há muitos dados ignorados quanto ao estado civil. No entanto, percebe-se claramente que a maioria dos óbitos aponta para estado civil solteiro. Como exemplo, no ano de 2011, foram 48% das vítimas de homicídios na Paraíba (cf. Tabela 13).

O que observamos no perfil da vítima de homicídios nas principais cidades paraibanas, de certa forma, coincide com o perfil mais geral encontrado nas outras regiões do país, conforme elencado pela maior parte dos estudos sobre

homicídios no Brasil (NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA, 2009).

Os jovens do sexo masculino, de baixo nível de escolaridade, cor da pele parda e estado civil solteiro são os mais vitimados. Contudo, alguns traços específicos foram encontrados. Primeiro, a vítima do sexo feminino teve um incremento percentual na ordem de 72% no período analisado. Outro ponto, o forte impacto dos homicídios entre jovens de 15 a 19 anos que, apesar de serem menos vitimados em números absolutos que o grupo etário logo em seguida, dos 20 aos 29 anos, quando é avaliado o cálculo da taxa por cem mil, são os mais vitimados com a taxa de 167,46 homicídios por cem mil jovens dessa faixa etária.

Outro ponto relevante que nos trouxe a pesquisa é em relação aos dados sobre o nível de escolaridade da vítima. Boa parte dos dados não destaca este critério. Contudo, as vítimas menos escolarizadas foram maioria, com 53% delas possuindo entre 1 e 3 anos de escolaridade.

O teste da hipótese é, em parte, confirmado empiricamente, pois o perfil segue uma tendência apontada pela literatura (NÓBREGA JR., 2012). Mas os dados em específico nessas cinco cidades nos trouxeram importante diagnóstico local referenciando resultados não tão comuns quando comparados com o Sudeste. Na Paraíba, a maior parte dos homicídios, mais de 85%, é praticada por arma de fogo, superando, dessa forma, a média nacional, que foi de 70,4% em 2011 (ANUÁRIO, 2013; cf. Quadro 3).

QUADRO 3. VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL E NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO -2011

BR/UF	Arma de fogo	Sem arma de fogo
Brasil	70,4%	29,6%
Acre	29,8%	70,2%
Alagoas	85,4%	14,6%
Amazonas	68,2%	31,8%
Bahia	76,4%	23,6%
Ceará	74%	26%
Distrito Federal	72,7%	27,3%
Espírito Santo	80,8%	19,2%
Goiás	69,4%	30,6%
Maranhão	59,7%	40,3%
Mato Grosso	60,8%	39,2%
Mato Grosso do Sul	54,5%	45,5%
Minas Gerais	70,5%	29,5%
Pará	67,6%	32,4%
Paraíba	85,4%	14,6%
Paraná	71,5%	28,5%
Pernambuco	73,1%	26,9%
Piauí	57,3%	42,7%
Rio de Janeiro	74,8%	25,2%
Rio Grande do Norte	74,8%	25,2%
Rio Grande do Sul	74,3%	25,7%
Rondônia	63,8%	36,2%
Roraima	26,3%	73,7%
Santa Catarina	60,4%	39,6%
São Paulo	57,4%	42,6%
Sergipe	71,2%	28,8%
Tocantins	44%	56%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (ANUÁRIO, 2013).

CAPÍTULO 4

A SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA

A segurança pública é uma área específica das políticas públicas executadas pelo Estado. No capítulo dois, trabalhei o seu conceito, definição, formulação, execução e avaliação. De toda forma, no contexto da democracia, as políticas públicas são resultado de decisões políticas deliberadas através de uma teia de interesses. Para Zaverucha (2004:15), “política pública é uma decisão de cunho estritamente político que visa distribuir recursos escassos para aquilo que o grupo que controla o aparelho de Estado julga mais importante”.

Para Saporì (2007), democracia e violência têm caminhado juntas na história recente do Brasil, apesar de não podermos atribuir à primeira a responsabilidade pela proeminência da segunda (2007: 13). Concordo em parte com a assertiva de Saporì, mas há incompatibilidade entre uma e outra. Quanto maiores os níveis de violência, menor o nível de democratização de determinada realidade social. Pela base teórica da democracia que escolhemos para estudar o fenômeno da violência aqui em tela, somado ao papel do estado como gerador de políticas públicas de segurança, a democracia dentro de uma conjuntura de altos níveis de cri-

minalidade e violência tende ao retrocesso. Afinal de contas, escolhemos os legisladores e os executores das políticas públicas em processos eleitorais que são um dos pilares da democracia moderna (BOBBIO, 2000). A segurança pública, apesar de nos anos de domínio militar ter se desconectado dos governos estaduais e municipais, é uma das políticas públicas executadas pelo Estado e este é dirigido pelos funcionários eleitos pelo povo, fazendo com que falhas na segurança pública limitem o avanço da democracia como regime político.

Paulo Sérgio Pinheiro (2000), ao falar dos processos transitórios de ditaduras para democracias na América Latina, deixa claro o caminho oposto entre violência e democratização:

Um aumento crescente da criminalidade após as transições em vários países não apenas corrói as expectativas de democracia, mas também ajuda a legitimar a violência arbitrária, enfraquecendo a legitimidade do sistema político. (PINHEIRO, 2000, p. 13)

Dessa forma, os países latino-americanos necessitam superar a lacuna do Estado de violência endêmica encontrada em quase todos eles, incluindo aí o Brasil, para o aprofundamento da democracia.

Por outro lado, e para ajudar nesse processo de democratização, os governos são responsáveis pela formulação, execução e avaliação das políticas públicas em segurança. Os governos também são responsáveis pela administração das

polícias, principais instituições coercitivas de segurança. O desenho institucional das polícias é complexo e precisa ser estudado, sobretudo para entender os seus limites.

As polícias no Brasil passaram por transformações no período do regime militar e os constituintes na condução da Constituição Federal, promulgada em 1988, não superaram os limites autoritários introduzidos naquele período. Analisar-se-á em próxima seção o desenho institucional das polícias brasileiras e sua relação com o estado de direito no Brasil no contexto da (semi)democracia instalada no país depois de mais de vinte anos de regime de exceção.

Polícias e Estado democrático de direito no Brasil

Nas palavras do ilustríssimo professor Gláucio Ary Dillon Soares, o Brasil:

Viveu um obscurantismo de 21 anos, sem transparência, durante os quais as várias polícias e os bombeiros foram forças auxiliares do Exército. Esse período deixou uma estrutura funcional da segurança pública desligada dos governos estaduais e municipais. Porém, essa é uma visão a partir das polícias; durante o regime militar, os governos estaduais e municipais também se estruturaram de maneira a deixar a segurança pública de fora. Se, por um lado, as polícias, o sistema penitenciário e o Judiciário se organizaram para viver sem o estado nem os municípios, os estados e municípios também se organizaram para viver sem eles. O que se seguiu foi um caos organizacio-

nal e institucional: a segurança pública, solta e corporativista, com uma revinculação difícil aos governos estaduais de estrutura arcaica, que insistiam em colocá-la dentro de secretarias de justiça (SAPORI, 2007).

Dessa forma, o problema das políticas públicas de segurança está no desafio de transformá-las em políticas de estado e não, apenas, de governos que se alternam nos processos democráticos de eleições. Como pode ser visto nas linhas acima, a segurança pública é uma política pública com sérios problemas “genéticos” em nossa (semi)democracia (NÓBREGA JR., 2009).

Parte das nossas polícias é vista diariamente em polêmicas relacionadas às suas práticas sociais, geralmente, de caráter violento, sobretudo com a população mais pobre. A questão é: por que as polícias brasileiras agem de forma truculenta em muitos cenários sociais, sobretudo atingindo as pessoas mais pobres?

A ação da polícia passa pela segurança pública, um direito civil e social garantido constitucionalmente, mas com graves limitações em suas matérias constitucionais. Início com o artigo 144 da Constituição Federal (CF/88) relativo ao papel das polícias na segurança pública. Além disso, a segurança pública aparece em artigos constitucionais referentes aos direitos civis e sociais.

Na Constituição Federal de 1988, no seu Título V, Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III, Da Segurança Pública, tem-se escrito:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do Art. 39. (BRASIL, 1988)

Pelo que está inserido na Carta Magna, nos parágrafos quinto, sexto e sétimo do artigo 144, não há regulamentação das atividades policiais militares. A lei para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos policiais mili-

tares ainda não foi elaborada pelos legisladores da nossa República. Os regimentos internos dessas corporações são os responsáveis pela organização interna e administrativa das PMs. O que prevalece nessa sistemática é uma polícia voltada para o confronto ao inimigo. Uma polícia respeitadora da hierarquia e, por sua vez, presa a ela. Há destinação das subordinações e de suas macro-tarefas, bem como quem paga seus ordenados, mas não há lei ordinária conduzindo o processo funcional das PMs. As Polícias Militares tem a principal função na segurança pública, mas sua subordinação a duas instâncias institucionais, as Forças Armadas e o governo de estado, bem como seu desenho institucional pouco propício a segurança cidadã, estão entre os entraves para o avanço da segurança pública democrática.

As polícias civis ficam responsáveis pela investigação e produção do inquérito policial, documento administrativo não processual. Já as PMs ficam responsáveis pelo policiamento ostensivo e preventivo. São dois ciclos feitos de forma apartada. Não houve preocupação por parte do legislador em resolver esse problema. E isso tem raízes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Os legisladores não ultrapassaram os limites institucionais do período de exceção, mantiveram as PMs como órgão ostensivo e os governos estaduais aumentaram o seu efetivo depois da transição do regime autoritário para o semidemocrático (NÓBREGA JR., 2009) em detrimento das polícias civis, responsáveis pela investigação criminal.

As PMs seguem a lógica militar em suas abordagens e funcionamento institucional. O confronto, em vez da ação ci-

dadã e da hierarquia em lugar da autonomia policial, impacta negativamente o dia a dia da instituição policial responsável pela manutenção da lei e da ordem. Estes são bens públicos dos mais importantes para a consolidação de um regime político democrático, sem os quais os direitos individuais ficam à mercê da violência.

O processo civilizacional também é necessário para a mudança de comportamento da sociedade em torno da violência. “A gradual monopolização do uso da violência pelas instituições policiais, judiciais e prisionais do Estado está sociologicamente conectada à gradual mudança nas atitudes e valores dos indivíduos em termos da manifestação de suas propensões à agressividade” (SAPORI, 2007). No entanto, avaliar o caminho histórico-institucional das polícias é tarefa fundamental para entender o processo de socialização do comportamento de seus atores sociais que são, no limite, recrutados da sociedade e, dessa forma, reproduzem a cultura social dentro dessas instituições coercitivas.

Desde o século XIX a organização policial é dualizada.

A militarização tem-se início no Brasil Império, mas, a partir da República Oligárquica, as Guardas Civis fardadas passaram a responsabilizar-se pela função ostensiva de polícia.

A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação de outras

polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil. (BRETAS, 1997 apud FONTOURA et al 2009, p. 136)

Antes do golpe militar em 1964, as PMs eram polícias aquarteladas e voltadas para questões de segurança interna. No período militar, as PMs passaram a agir na segurança pública, uma segurança voltada para a defesa do estado. Os constituintes não superaram essa mudança, mantiveram as prerrogativas militares numa área fundamental para a qualidade da democracia brasileira: a sua segurança pública.

É somente em 1969 que ocorre a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados, por meio do Decreto-Lei nº 667, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.072/1969, que extingue as guardas civis e institui as Polícias Militares (PMs) estaduais com competência exclusiva pelo policiamento ostensivo. Antes dele, existia a PM como uma polícia aquartelada, utilizada para conter greves de operários, manifestações públicas etc. Esta PM estava isolada da população e era chamada a agir em questões de ordem interna. A partir do Decreto-Lei, ela passa a incumbir-se do policiamento ostensivo e torna-se proibida a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados. (FONTOURA et al, 2009, p. 137)

As PMs foram instituídas no regime de exceção em substituição às guardas civis na tarefa ostensiva, passando a se subordinar diretamente às Forças Armadas. Uma polícia preparada para o combate ao inimigo interno, ou seja, aos guerrilheiros e opositores do regime. A lógica de manutenção da ordem democrática fora substituída pela lógica da guerra.

Na formatação da CF/88, os *veto players* (AMES, 2003) ao avanço democrático da segurança pública terminaram por prevalecer na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, que ficou responsável pela composição dos artigos referentes à segurança pública na nova constituição brasileira. Nesta Subcomissão, prevaleceram parlamentares suscetíveis aos interesses castrenses.

Com isso, a subcomissão rejeitou a criação do Ministério da Defesa; rejeitou a abolição do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do CSN; manteve o desenho da PM como força auxiliar do Exército, e as Forças Armadas com funções na ordem interna, entre outras continuidades relevantes. (FONTOURA et al, 2009, p. 141)

A dualização das polícias se manteve em plena democracia. As PMs, apesar de terem os seus salários pagos pelos governos de estado, mantiveram sua subordinação, também, ao Exército, fato este não superado após findo o regime militar. O problema genético constitucional impede o avanço da democracia para uma segurança pública livre do controle militar.

As polícias no Brasil estão divididas em dois ciclos: um investigativo/judiciário, outro ostensivo. Há grande dificuldade em fazer com que os dois ciclos se complementem devido à falta de cooperação entre os atores político-sociais, policiais civis e militares. (NÓBREGA, 2011a, p. 17)

Em artigo publicado em 2011 (NÓBREGA, 2011a), afirmei estes argumentos num caso empírico. O uso das Forças Armadas nas operações de “segurança interna” no Complexo do Alemão, em 2010, leva-nos a refletir sobre o artigo 142 da CF/88, dita Constituição cidadã. O uso das Forças Armadas como força policial é possível em regime democrático? Os países de democracia plena não têm este papel institucional sendo desempenhado pelas suas forças armadas.

Para Rawls (2004) um exército não deve ser usado contra seu próprio povo, mas parece que no Brasil o conceito de povo não se insere nas comunidades excluídas do processo civilizador. O uso frequente das Forças Armadas nas favelas cariocas demonstra muito bem como está estratificada a sociedade brasileira.

Como foi dito anteriormente, as prerrogativas militares foram mantidas na CF/88. O artigo 142 revela a face verde-oliva de forma mais expressiva dessas prerrogativas militares na democracia brasileira. Neste artigo, as Forças Armadas são os garantidores da lei e da ordem internas. Para Stepan (1988), uma prerrogativa de alta intensidade. Na essência do referido artigo, temos:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (CF/88)

As lacunas da lei levaram ao uso e abuso da utilização das Forças Armadas em questões internas, sobretudo no início da Nova República. Mesmo após reformas efetuadas neste artigo, atribuindo ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Supremo Tribunal Federal as prerrogativas institucionais da convocação das Forças Armadas para assuntos internos, o militarismo ainda prepondera (NÓBREGA JR., 2009: 166-169).

Voltando ao exemplo empírico do uso indevido, porém legal, das Forças Armadas em segurança pública, em 2010, o Complexo do Alemão passou por tal investida castrense legalmente instituída pelo Estado brasileiro. O Rio de Janeiro é palco de grandes eventos de violência, é conhecido pelos seus altos indicadores de violência, pelo crime organizado e narcotráfico dentro e fora das grandes comunidades favelizadas²³.

Em novembro de 2010, várias tropas de segurança do Estado, as polícias e as Forças Armadas adentraram no complexo de favelas do Alemão e da Vila Cruzeiro na grande Rio. Houve grande divulgação pela mídia, em tempo real.

A sociedade, sobretudo sua elite econômica, aprovou a “invasão”. Mas os efeitos colaterais não atingiram esta elite, e foram expressivos os resultados de violência contra os pobres daquelas comunidades.

23 Não obstante a diminuição dos indicadores de homicídios no Rio de Janeiro (ver Quadro 1), as polícias cariocas são as que mais matam no Brasil e uma das que mais matam no mundo, e também, são bastante vitimadas devido à política de confronto ao inimigo interno (ANUÁRIO, 2013; NÓBREGA JR., 2009). Outro destaque, neste momento que reviso esta obra (em setembro de 2018), o Rio de Janeiro está sob intervenção federal na qual as Forças Armadas estão de frente nas operações (planejamento, formulação e execução) da pasta da Segurança Pública do referido Estado. Tudo dentro da lei, mas fora das premissas contemporâneas da democracia.

Não foi a primeira vez, nem será a última²⁴, que as Forças Armadas adentram como instituição coercitiva para a “manutenção da lei e da ordem” no mesmo complexo de favelas carioca. Em 2007, a ocupação se deu por conta do Panamericano²⁵, quando foram vitimadas 19 pessoas em apenas um dia de ocupação dessas forças, fato este comprovado por investigação efetivada sob a pressão de grupos organizados da sociedade civil (NÓBREGA, 2011a).

A segurança pública, em democracias plenas, parte de princípios liberais clássicos do ponto de vista político. Uma conjuntura bipartite: liberalismo somado ao igualitarismo perante as leis do Estado Democrático de Direito, que se vê na capacidade do Estado de igualar os desiguais (materialmente) para que estes não sejam distinguidos legalmente, perante o Estado, que deve ser democrático de direito.

A partir do momento que o uso da força pelo estado ultrapassa a linha tênue do Estado Democrático de Direito, o aspecto autoritário do regime político toma força, diminuindo ou fragilizando a democracia. Essa característica autoritária foi revelada pelas “forças de segurança” do Estado brasileiro no seu uso descabido naquelas operações executadas nas favelas cariocas em 2010.

Em manifesto elaborado pelas Organizações de Direitos Humanos sobre os acontecimentos no Alemão e na Vila Cruzeiro, em 2010:

24 No momento em que reviso este texto, as Forças Armadas estão em campo na segurança pública do Rio de Janeiro. A Lei de Segurança Nacional foi ativada tendo como base o artigo 142 da CF/88. Em democracias avançadas, as Forças Armadas não fazem essa função sem estar em estado de guerra.

25 E há de se destacar o ano de 2014 como mais um ano de uso das Forças Armadas nas comunidades cariocas por questão da Copa do Mundo.

Há três semanas, as favelas do Alemão e da Vila Cruzeiro, no Rio de Janeiro, se tornaram o palco de uma suposta “guerra” entre as forças do “bem” e do “mal”. A “vitória” propagada de forma irresponsável pelas autoridades – e amplificada por quase todos os grandes meios de imprensa – ignora um cenário complexo e esconde esquemas de corrupção e graves violações de direitos que estão acontecendo nas comunidades ocupadas pelas forças policiais e militares. Mais que isso, esta perspectiva rasa – que vende falsas “soluções” para os problemas de segurança pública no país – exclui do debate pontos centrais que inevitavelmente apontam para a necessidade de profundas reformas institucionais.²⁶

Residências e comércios foram invadidos sem endosso do Estado de Direito (democrático). Pessoas tiveram seus direitos civis violados – se é que aquelas pessoas têm tais direitos no mundo real – os saques praticados pela “guarda pretoriana” do Estado passaram por cima do direito constitucional de propriedade. As Forças Armadas e as tropas das PMs, do BOPE, e do CORE, forças militarizadas federais e estaduais, “pisaram” e passaram por cima do Estado de Direito, tudo endossado pela CF/88, um documento ambíguo quando o assunto é a segurança pública dos cidadãos brasileiros²⁷.

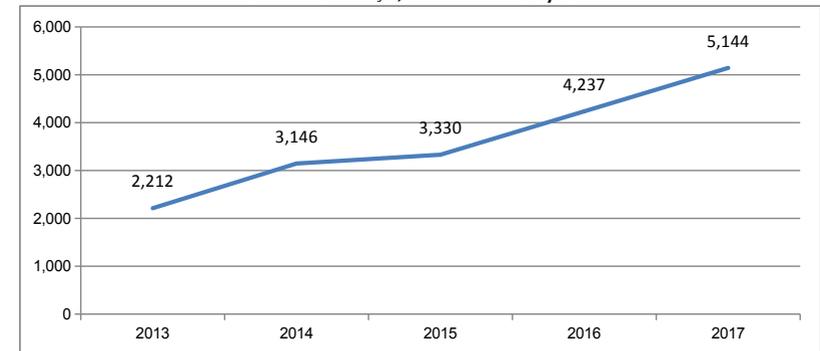
²⁶ E-mail recebido em 06.01.2011, em que assinaram as seguintes organizações da sociedade civil: Justiça Global; Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência; Conselho Regional de Psicologia – RJ; Grupo Tortura Nunca Mais – RJ; Instituto de Defensores de Direitos Humanos; Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis.

²⁷ BOPE: Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro. CORE: Coordenadoria de Recursos Especiais da Polícia Civil do Rio de Janeiro.

O militarismo das instituições coercitivas brasileiras corrobora para que elas não respeitem o Estado Democrático de Direito, pois:

1. São recrutadas e treinadas para o combate. O confronto ao inimigo, os moradores das comunidades, destituídos de proteção estatal. Como numa guerra, o inimigo deve ser extirpado.
2. Este caráter militar condiciona as instituições à lógica da guerra, da manutenção da “ordem” pelo uso incondicional da força desmedida. Daí as forças policiais brasileiras matarem tanto.

GRÁFICO 09. MORTES DECORRENTES DE INTERVENÇÕES POLICIAIS, EM SERVIÇO E FORA DE SERVIÇO, BRASIL – 2013/2017



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018).

CAPÍTULO 5

OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DE SEU APARATO INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os desafios encontrados pela democracia brasileira na segurança de seus cidadãos são vários e de difícil solução. Passados mais de vinte anos do processo de redemocratização, o Brasil não superou algumas características do regime autoritário. Como vimos, as polícias são um problema sério e com vários óbices formais e informais a serem superados. Por outro lado, a fé democrática na solução dos conflitos sociais sem derramamento de sangue não foi o suficiente, os conflitos violentos e a criminalidade cresceram no período democrático. A instalação do método democrático schumpeteriano sem um estado democrático de direito que o sustentasse se mostrou frágil para o controle da violência e do crime, como vimos no capítulo dedicado aos homicídios e sua dinâmica. Neste capítulo elencaremos os desafios a serem enfrentados, sobretudo pelo estado e suas instituições responsáveis pelo monopólio da violência, além, é claro, da perspectiva em torno

dos governos como produtores por excelência de políticas públicas de segurança realizáveis, não obstante os empecilhos institucionais encontrados nas instituições coercitivas para o sucesso de tais políticas.

Neste capítulo, as questões pontuais de segurança pública e como os governos podem exercer papel fundamental na redução do crime e da violência serão abordadas. Porém, antes de entrar na questão pontual da política pública de segurança como desafio aos governos em suas novas perspectivas de abordagem, destino uma pequena atenção à questão da pobreza e da desigualdade social como variáveis importantes para a melhoria da condição de vida das pessoas numa realidade de grandes desafios sociais, mas que, para a redução do crime e da violência em curto espaço de tempo são pouco efetivas do ponto de vista empírico. Posteriormente, analiso o que foi executado em São Paulo e, no capítulo seis, na Colômbia, o exemplo internacional de política comparada, como pauta aos desafios a serem enfrentados pela segurança pública brasileira.

A melhoria das condições socioeconômicas no Nordeste e sua (cor)relação temporal com os homicídios

Parte considerável da literatura das ciências sociais que estuda a violência como fenômeno social é praticamente unânime quanto à relação entre pobreza e violência (NÓBREGA JR., 2012). Os mais pobres são as vítimas principais da

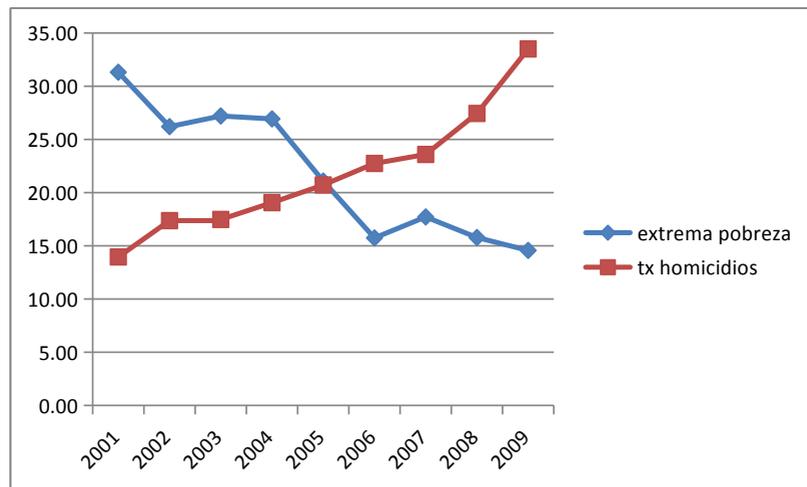
criminalidade, como também são os mais vulneráveis perante as instituições coercitivas. Existe muita comprovação empírica para esta tese, mas o que dizer da relação entre a situação de pobreza – medida pelo indicador de extrema pobreza²⁸ – com os níveis de violência – medidos pelos homicídios? O teste empírico mostra, muitas das vezes, uma intrigante relação inversa, ou seja, menos pobreza (ou menos pobres) e mais violência. Foi o que ocorreu, por exemplo, na Paraíba.

Vejam o teste empírico. Num simples cruzamento de dados numa série histórica de nove anos, de 2001 a 2009, utilizando os dados do IBGE no que se refere às estimativas populacionais e aos indicadores de extrema pobreza – este indicador em específico foi calculado em termos percentuais em relação à população jovem (15 a 24 anos) da Paraíba²⁹ - e os dados do SIM/DATASUS resgatados em seus números absolutos de homicídios, e depois de calculadas as taxas e percentuais necessários para a comparação – o cálculo foi efetuado em torno da taxa da população total -, temos o seguinte resultado: quanto mais a pobreza como situação de vulnerabilidade diminui, mais os homicídios crescem como *proxy* de violência no Estado da Paraíba, como pode ser visto no gráfico abaixo.

28 O conceito de pobreza é de alta complexidade e não há consenso na área para uma definição unânime. Para resolver em parte este impasse, o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome publicou nota técnica sobre a situação econômica ou perfil da pobreza, ou extrema pobreza, no Brasil, segundo a realidade do censo de 2010. O IBGE, seguindo esta nota, desenvolveu um indicador de extrema pobreza no qual aqueles que estiverem numa situação abaixo da linha de R\$ 70,00 *per capita* de rendimento familiar se encontram em situação de vulnerabilidade ou miséria.

29 O Estado da Paraíba será o *proxy* para o Nordeste.

GRÁFICO 10. PERCENTUAL DE PESSOAS QUE VIVEM NA EXTREMA POBREZA E TAXAS DE HOMICÍDIOS POR CEM MIL HABITANTES – PARAÍBA – 2001/2009



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Observa-se, sobretudo, um momento de inflexão em 2005, quando os dados se cruzam em caminhos opostos (cf. Gráfico 10). Os percentuais de pobreza caem e os indicadores de mortes por homicídio por cada grupo de cem mil habitantes crescem, mesmo que ainda estes de forma mais exponencial.

Um modelo de correlação simples ilustra este fenômeno intrigante. A correlação entre ambos é de $R = -0,89$ no teste de duas caldas³⁰. Um nível muito alto de correlação inversa,

³⁰ Este teste mede o nível de correlação entre duas variáveis X e Y, quanto mais próximo de 1 maior o nível de relação, ou correlação entre as variáveis. O sinal indica o sentido da correlação. Neste caso, o sentido é inverso e o nível de correlação é de quase -0,9, ou seja, de 90% no teste das variáveis.

pois o sinal é negativo demonstrando caminhos opostos, enquanto um reduz o outro cresce (cf. Tabela 14).

Tabela 14. Taxa de homicídios por cem mil habitantes e percentual de pessoas na extrema pobreza na Paraíba – 2001/2009

Paraíba	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa homicídios	13,95	17,37	17,48	19,06	20,72	22,74	23,59	27,44	33,50
Extrema pobreza (%)	31,31	26,20	27,20	26,93	21,09	15,74	17,71	15,78	14,57
Correlação ext pob x hom	R=- 0,89 (2001/2009)								

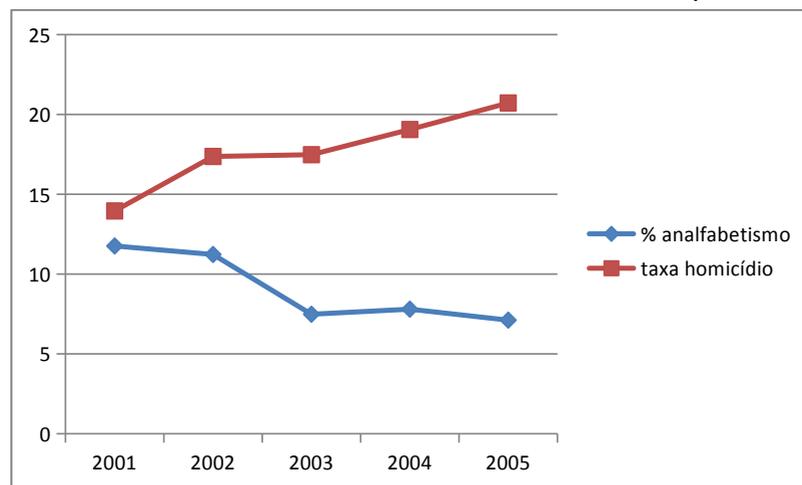
Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os cálculos das taxas por cem mil habitantes e correlação de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Os dados de homicídios absolutos saltaram de 484 assassinatos em 2001 para 1.263 em 2009. Um incremento percentual nos números de 161%. Enquanto a extrema pobreza diminuiu em -54% no mesmo período, a violência cresceu mais de três vezes o nível do início da série histórica.

Como vimos na análise da dinâmica dos homicídios no Nordeste, na qual utilizamos como *proxy* para esta análise o Estado da Paraíba, os jovens, do sexo masculino, de cor da pele parda e preta (negros), de baixo nível de escolaridade e de estado civil solteiro são os mais vitimados por homicídio. De certa forma, seguindo uma tendência nacional. O baixo nível de escolaridade é uma variável importante. Portanto, vou testar uma *proxy* de pobreza e desigualdade clássica dentro dos estudos econômicos sobre vulnerabilidade socioeconômica, o nível de analfabetismo e sua associação com os dados de homicídios numa dada série histórica.

Metodologicamente, os dados resgatados do IBGE são de uma série histórica curta, portanto precisamos correlacionar os dados com os níveis de violência do mesmo período. A série corresponde aos anos de 2001 a 2005, não inviabilizando a análise, pois o que quero responder é se há associação entre as duas variáveis, neste caso, analfabetismo (X) e homicídios (Y). A primeira variável dependente sendo *proxy* de pobreza/desigualdade/escolaridade e a segunda variável como *proxy* de violência/criminalidade.

GRÁFICO 11. ANALFABETISMO E HOMICÍDIOS NA PARAÍBA – 2001/2005



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados socioeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dados demográficos IBGE. Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Verificando o cruzamento dos dados de analfabetismo (%) e as taxas de homicídios na Paraíba (Gráfico 11), percebe-se claramente a relação inversa entre as variáveis,

seguindo o que aconteceu com a análise temporal da extrema pobreza com os níveis de homicídios. A variação percentual do primeiro ano da série em relação ao último ano mostra uma redução de -39,5% do analfabetismo na Paraíba e um aumento de 48,4% nas taxas de homicídios. Fica mais clara a relação inversa nessas duas variáveis.

TABELA 15. TAXAS DE HOMICÍDIOS E ANALFABETISMO NA PARAÍBA – 2001/2005

Paraíba	2001	2002	2003	2004	2005
Taxas de hom (x)	13,95	17,37	17,48	19,06	20,72
Analfabetismo (y)	11,76%	11,22%	7,48%	7,80%	7,11%
Corr x/y	R=-0,809 (2001/2005)				

Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados socioeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dados demográficos IBGE. Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Quase que repetindo o nível de correlação encontrada entre a extrema pobreza e os homicídios, o modelo apresentou, num teste simples de correlação estatística, um nível muito alto na correlação com R=0.809 no teste de duas caldas. Ou seja, quanto menos analfabetos mais homicídios perpetrados na Paraíba.

Dessa forma, afirmações cabais quanto à relação entre pobreza e violência devem ser feitas com cuidado, demonstrando o real impacto entre as variáveis estudadas. Apesar dos estudos empíricos demonstrarem que os pobres são os mais vitimados por homicídio, isso não quer dizer que a pobreza como situação econômica tenha a mesma relação. No caso da Paraíba, verificamos relação inversa entre uma e outra.

O que vemos com esses testes estatísticos é a fragilidade de afirmações que vinculam a violência a questões sociais e econômicas sem o devido cuidado em avaliar a realidade. Na Paraíba, aqui *proxy* para a região Nordeste, os modelos apresentaram antagonismo entre os indicadores socioeconômicos e os homicídios. Fica clara a importância do estado como agente fundamental no controle da violência. No Brasil, a falta de uma agenda nacional de políticas de segurança pública que dialogue com os estados e municípios aparece como o grande obstáculo institucional a ser superado.

As políticas públicas de segurança e a falta de uma agenda nacional em segurança pública

Um dos grandes problemas apontados pelos especialistas da área de segurança pública é a falta de uma agenda nacional para tratar a questão dos altos níveis de crimes e violência no país. O Mapa da Violência publicado anualmente mostra a tendência crescente dos números de homicídios no Brasil sem que uma política pública nacional seja efetuada de forma efetiva pelo estado brasileiro. O organizador do Mapa, Julio Jacobo Waiselfisz, recorre sempre a essa questão como sendo o maior gargalo das políticas públicas brasileiras. Concordando com ele, verificamos lacunas neste sentido e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), ligada ao Ministério da Justiça, apesar de várias tentativas de seguir uma linha nacional na política de segurança pública, bem como as investidas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizado há mais de dez anos, efetivamente não

consegue implantar uma política capaz de suprir as diversas necessidades e idiosincrasias dos estados da federação. Particularmente, no Nordeste, como vimos no capítulo 3, demonstra a maior preocupação em relação aos dados de homicídios que são os mais expressivos de todo o país.

No capítulo 2, abordei a questão teórica das políticas públicas e o caso especial em torno do que ocorreu em Pernambuco, utilizando naquela análise, o referencial teórico do neo-institucionalismo para explicar, ou tentar ao menos, o que ocorreu no caso pernambucano focando o estudo no comportamento do gestor público e no funcionamento das instituições coercitivas geridas por aquele gestor em específico. Nesta seção, o *case* paulistano é avaliado como política bem sucedida na área da segurança pública. São Paulo, entre os anos de 2006 e 2016, teve redução de 48,2% em suas taxas de homicídio, conforme cálculos executados pelo NEVU³¹ em cima dos dados do SIM/DATASUS (2018). Suas taxas caíram de 19,9/100 mil, em 2006, para 10,3/100 mil, em 2016, a menor do país.

Os obstáculos institucionais e políticos para mudanças consistentes no âmbito estrutural das instituições coercitivas são vários, mas a introdução de políticas públicas eficazes sem grandes mudanças estruturais é possível (SAPORI, 2007). Dentro dessa perspectiva, São Paulo mostrou outra experiência importante, em que ações estratégicas do seu aparato institucional de justiça e policial foram balizadas em planejamento e objetivos claros em cima de resultados possíveis de serem alcançados, tudo isso sem mudanças es-

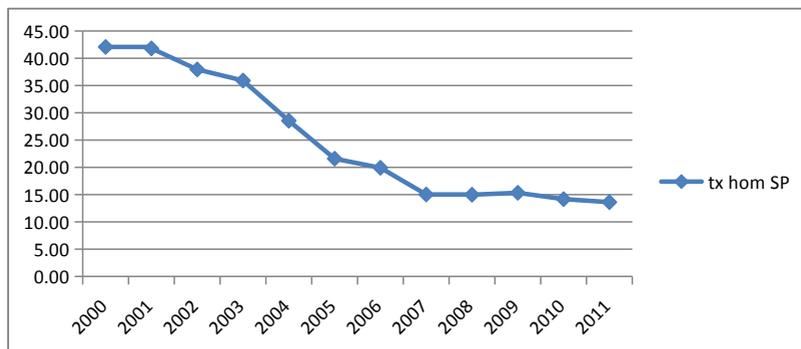
31 Núcleo de Estudos da Violência da UFCG.

truturais do arranjo institucional, mas mudanças do ponto de vista da gestão pública.

A gestão da informação, a gestão das pessoas e a cobrança por resultados fizeram o diferencial nas políticas de segurança em São Paulo. Políticas públicas eficazes podem reduzir a criminalidade e a violência a níveis aceitáveis. Essa foi a hipótese testada aqui.

Analisando os dados do Estado de São Paulo entre 2000 e 2011, verifica-se uma expressiva redução de suas taxas de homicídios, com destaque para os anos entre 2001 e 2007 – que teve -38,76% de redução nas taxas – e certa estabilidade entre 2007 e 2009, com nova redução entre 2010 e 2011, quando, em toda série histórica, a variação percentual foi de - 67,63%, ou quase 70% a menos, levando São Paulo de um dos primeiros lugares do ranking da violência na década de 90, para os últimos lugares nesta estatística da morte (cf. Gráfico 12).

GRÁFICO 12. TAXAS DE HOMICÍDIOS EM SÃO PAULO – 2000/2011



Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema de Dados do SUS (Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS). Dados demográficos IBGE. Os cálculos das taxas por cem mil habitantes de Nóbrega Jr. Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Quais foram os principais fatores que levaram a redução dos homicídios em São Paulo a níveis aceitáveis em termos estatísticos?

Nas décadas de 80 e 90 os níveis de criminalidade e violência de São Paulo eram expressivos e levaram, na década seguinte, as autoridades do governo paulista a repensarem as políticas públicas na área da segurança. Ferreira et al (2009) sugeriu alguns fatores do ponto de vista da gestão para explicar a redução e/ou controle da criminalidade e violência no Estado. Para esses autores, o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, bem como o planejamento estratégico das políticas de segurança, passaram a fazer parte do cotidiano administrativo dos órgãos de segurança paulistas.

Dentro dessa sistemática, houve a melhoria na organização do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa³² (DHPP), cuja capacidade gestora foi ampliada, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas contumazes, a compatibilização de áreas de atuação das políticas territoriais e o policiamento comunitário (FERREIRA et al, 2009: 14). Muitas dessas estratégias foram adotadas

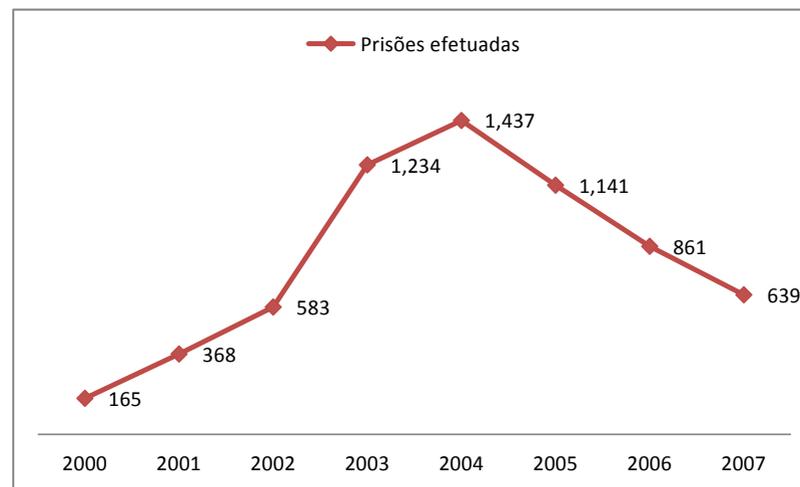
32 “Em 24 de novembro de 2011, através do Decreto nº 57537, o Departamento de Homicídios foi reestruturado, recebendo nova denominação, passando para Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa, com atribuição em todo o Estado de São Paulo. O referido decreto, especificamente no seu artigo 2º, diz: ‘O Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa é órgão de execução da Polícia Civil e tem por finalidade o exercício das atividades de polícia judiciária na apuração da autoria de crimes contra a pessoa, na repressão ao delito de extorsão mediante sequestro e na localização de pessoas desaparecidas, no âmbito do Estado de São Paulo’ Disponível em <http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop_publish/?tac=DHPP> Acesso em: 27/05/2014. Site da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

em outras experiências, como o caso pernambucano e, mais recentemente, na Paraíba.

O DHPP paulista foi criado em 1996, tendo por objetivo a investigação de homicídios e latrocínios, pessoas desaparecidas e a proteção a vítimas e testemunhas. Em 2000, foram registradas 165 prisões efetuadas no departamento. No ano seguinte, em 2001, foram realizadas 368 prisões, o que resultou num aumento de 123% no número de prisões efetuadas pelo órgão. Entre 2000 e 2004, chegou-se ao impressionante número de 1.437 prisões o que resultou numa variação percentual de 770% entre 2000 e 2004. Nos anos seguintes, o impacto foi menor – o que pode ser consequência do sucesso dos anos anteriores – quando, em 2005, foram efetuadas 1.141 prisões; em 2006, mais 861 prisões; e, em 2007, mais 639 prisões efetuadas pelo departamento (SÃO PAULO, 2008: 73).

As principais estratégias utilizadas pelo DHPP foram a integração com as PMs, a identificação e o aprisionamento de homicidas seriados e os investimentos feitos em inteligência e tecnologia da informação. O recebimento das denúncias anônimas através do Disque Denúncia, e a criação dentro do DHPP do Serviço de Inteligência e Análise (SAI) – que, além de ter sempre atualizado o cadastro de suspeitos com mais de vinte mil fotografias cadastradas, possui um banco de dados de armas e outro de imagens de cadáveres, ambos auxiliando a polícia científica no esclarecimento dos casos de homicídios -, foram passos importantes para a obtenção dos resultados alcançados pelo Departamento (KAHN; ZANETIC, 2009: 95-96).

GRÁFICO 13. DADOS DE PRISÕES NO DHPP DE SÃO PAULO – 2000/2007



Fonte: Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP) de São Paulo (SÃO PAULO, 2008). Formattedo pelo autor.

Outro fator defendido por especialistas a respeito da redução dos crimes em São Paulo, foi o Estatuto do Desarmamento³³. Khan e Zanetic (2009) assim asseveram:

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 de fogo, coletado pelo Datasus (...); 4. Série de homicídios dolosos na capital. (2009: 89)

De toda a forma, os mesmos autores endossam uma possível fragilidade do Estatuto nesta ordem, pois muito

33 Lei nº 10.826/2003, que regula o porte e a posse de arma de fogo no Brasil.

antes da aprovação do Estatuto do Desarmamento São Paulo, já se demonstrava redução dos indicadores de violência, sobretudo de homicídios. Contudo, a política de apreensão de armas de fogo já fazia parte da prática cotidiana da polícia paulista. Ou seja, o Estatuto como documento legal pouco impactou, já que a política de apreensão de armas letais ilegais já fazia parte do cotidiano institucional das polícias paulistas.

Para reforçar a relação entre as apreensões de armas e as prisões executadas pelas instituições de segurança de São Paulo, Kahn (2008) elaborou um modelo estatístico mais sofisticado, que também demonstra forte relação com o menor número de jovens na população (MELLO; SCHNEIDER, 2009).

TABELA 16. 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 Pearson sugere que a queda dos homicídios entre 2001 e 2007 está relacionada a: 1º menos armas em circulação; 2º mais prisões e 3º menor número de jovens na população. 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.

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 importante para a redução dos homicídios. As principais variáveis apresentadas para o êxito das políticas públicas em segurança em São Paulo 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 pública, inclusive com a presença da guarda municipal. Os investimentos em políticas sociais reforçaram o quadro de sucesso do caso paulistano (NÓBREGA JR., 2012).

CAPÍTULO 6

EXEMPLO INTERNACIONAL: O CASO COLOMBIANO

Em 2000, matéria publicada pela revista *Veja* intitulava “Na Colômbia o crime já venceu”. Dez anos depois, a situação colombiana era bem diferente em duas de suas principais cidades, Bogotá e Medellín. O que aconteceu para que cidades com altíssimos níveis de violência tenham encontrado, de certa forma, o caminho da paz?

O primeiro passo foi avaliar quais as verdadeiras causas para o crescimento tão expressivo das taxas de assassinatos em Bogotá e Medellín. Para isso, pesquisadores deixaram de lado teorias cabalísticas e especulativas sobre as razões do crime e da violência e buscaram entender a dinâmica das mortes violentas intencionais e com quais variáveis tais mortes, realmente, tinham impacto. Alguns economistas da Universidade dos Andes, em Bogotá, elaboraram interessante coletânea de artigos buscando entender quais fatores foram fundamentais para o controle da violência, não obstante anos seguidos de crescimento dos indicadores de homicídios. O resultado, na próxima seção.

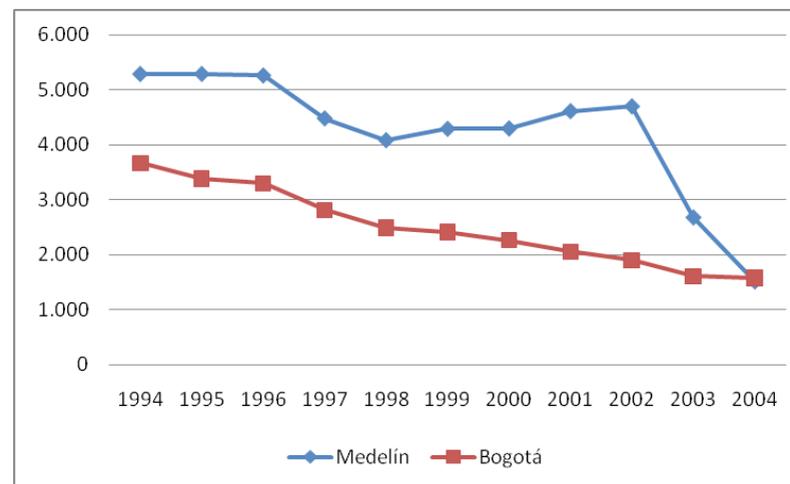
Quais as principais variáveis explicativas para a redução dos homicídios em Colômbia?

Torres (2007) foi responsável por uma coletânea de artigos que resultou em um livro intitulado *Las Cuentas de la Violencia*. Nele, um grupo de estudiosos, a maioria de formação em Economia, 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 defendiam mudanças culturais ou estruturais (econômicas e sociais) como causas determinantes para a redução da violência, inclusive os homicídios.

Quais fatores têm incidido para a redução dos homicídios na região Andina? 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; além do cerco aos grupos paramilitares (milícias urbanas) e restrição de ação aos grupos guerrilheiros, como as Farc³⁴ (TORRES, 2007: 19-20). Isso refletiu na redução dos homicídios em cidades como Bogotá e Medellín que tiveram redução expressiva de seus índices (Gráfico 14).

34 The Revolutionary Armed Forces of Colombia.

GRÁFICO 14. HOMICÍDIOS ABSOLUTOS EM BOGOTÁ E MEDELÍN, 1994-2004



Fonte: Soares (2008: 164)

Divergindo de Posada (2006 apud TORRES, 2007) e Gaviria (2007 apud idem, 2007), 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 à 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. (TORRES, 2007: 21)

Os argumentos de Torres (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 à margem da lei (Farc, ELN³⁵ e milicianos) são variáveis relacionadas ao crescimento ou à redução dos homicídios, como veremos em análises empíricas na próxima seção.

35 Exército de Libertação Nacional, grupo paramilitar fora da lei.

Os determinantes dos homicídios na Colômbia

Os dados de homicídios na Colômbia apontam para momentos de baixa e de pico desde meados do século XX. Em 25 anos, reportando a meados da década de 70, a taxa colombiana de homicídios era de quinze homicídios por cem mil habitantes. Durante os anos 80, período de ápice dos cartéis da droga naquele país, a taxa de homicídios aumentou bruscamente até alcançar um nível de cerca de oitenta mortes desse tipo por cem mil. Essa tendência vem se revertendo desde meados da década de 90. Medellín e Cali alcançaram picos de 380 e 160 homicídios por cem mil habitantes na década de 80, 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; 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 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, no qual incluiu mensurações em sete grandes cidades e municípios procurando avaliar o real impacto das variáveis apontadas na literatura como causa para a violência.

Os estudos elaborados 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 asseverou 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 à 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. Utilizou como variável dependente as taxas de homicídios.

Depois de dividir a amostra entre municípios com violência crescente e com violência decrescente, o estudo demonstrou que esta variável estava associada negativamente ao nível de educação e de participação política, e positivamente ao 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 da violência crescente dos municípios, 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, segun-

do este autor. O trabalho de Sarmiento (1999) não introduz variáveis como a presença de narcotráfico, as medidas de ineficácia do aparato de justiça e as ações dos atores armados na dinâmica das taxas de homicídios, o que pode limitar consideravelmente suas conclusões.

Bourguignon (2000) 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 autorreproduzem. O autor parte do modelo de Becker (1968), que incorpora variáveis de detecção do crime, honestidade, pobreza, perda social e o efeito que a criminalidade exerce sobre a economia. O autor inclui no modelo a detecção do crime, que depende da quantidade de dinheiro destinado a sua prevenção e a seu combate, como também a variável honestidade.

Para medir a perda social, Bourguignon (2000) utilizou 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 afirmou que esse 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) argumentou 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 mo-

delo pode não servir em um caso como o colombiano, pois neste 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 atribuiu causas específicas para cada tipo de violência, mas estabeleceu uma base causal 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 à heterogeneidade regional; f) um estado que delega parte de suas funções a proprietários do poder local naquelas regiões, onde 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) apresentou 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 apresentou uma explicação plausível acerca da reprodução do crime na sociedade colombiana, podendo ser considerados complementares, pois cada um aporta elementos que contribuem para a averiguação da 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 social (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004; NÓBREGA JR., 2015), 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 predispõem esses jovens a práticas delituosas.

Gaviria (2000) concluiu, em sua 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, 2002), propiciando uma escala de valores perversa, que será admitida pela comunidade

como 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, pela desigualdade, pela falta de acesso ao mercado de trabalho e, de forma geral, por 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 emprego as quais acomodam maiores confluências de organizações criminosas (guerrilha, paramilitares e narcotráfico). Dessa forma, o autor afirma, baseado em dados estatísticos, que nove de cada dez populações com a maior taxa de homicídios em 1995 se reportaram à presença guerrilheira; em sete de cada dez se reportaram à presença de narcotráfico e um pouco menos, presença de grupos paramilitares (semelhante às milícias no Brasil); 93% dos homicídios registrados em Colômbia no ano de 1995 ocorreram em cidades onde

havia 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 às 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, têm contribuído para a paralisia do sistema penal mediante pressão direta e indireta dos atores dessas organizações sobre o sistema de justiça colombiano.

Echandía (1999) 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 este autor, 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%) têm presença da guerrilha, enquanto 152 têm 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 e aumentando a impunidade.

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 17. 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 de aprisionamento por homicídios	-0,093***		
R ²	0,83	0,812	-0,878
N	147	105	105

Fonte: Sanchez e Méndez (2007: 45).

Os resultados mostraram 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 brasileira (BEATO; REIS, 2000) e coaduna-se com os nossos argumentos teóricos e empíricos sobre a violência e sua relação com a pobreza e a desigualdade no Nordeste brasileiro. Por outro lado, a linha de pobreza tem efeito esperado estatisticamente, apesar de não ter grande relevância do ponto de vista estatístico. 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 de alguns estudos sobre criminalidade violenta e demografia (MELLO; 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) demonstraram que mais de

90% da explicação para tal incremento nas taxas estão ligadas à 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:

- a. A presença de atores armados (FARC) se mostra relacionada positivamente às 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 au-

mento 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 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 variáveis. A pobreza, a desigualdade e a exclusão social não produzem na 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 à superação dos problemas relacionados à pobreza, à desigualdade e à exclusão social é uma estratégia equivocada à luz da evidência empírica apresentada em suas investigações aqui resumidas.

A maioria dos trabalhos aqui analisados apresenta como principal argumento a relação/associação/correspondência entre 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 agente na redução da criminalidade e da violência a curto e médio prazo. Ou seja, as

políticas executadas pelas experiências de Pernambuco e de São Paulo, de certa forma, refletem o que foi feito na Colômbia: foco na gestão pública, com confronto ao narcotráfico e a homicidas seriados.

As políticas públicas de segurança em Bogotá e Medellín

Bogotá e Medellín apresentam-se como casos exitosos na redução de suas altíssimas taxas de homicídio. Em meados da década de 90, os números absolutos de homicídios em Medellín superavam os 5.200 casos, enquanto em Bogotá superava os 3.600 mortos, com taxas por cem mil, que eram superiores aos 250 e 80, respectivamente. Repetindo, 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 eram como duas cidades de domínio quase que irrestrito dos cartéis de 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(*sic*) desse processo de ocupação, estima-se que quase 2% da população – 800.000 pessoas – tenham abandonado o país nos últimos dez anos com medo da violência. Calcula-se que 1,5 milhão

de camponeses fugiu 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? Seguindo a tese de Torres *et alli* (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 (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. (ibidem, 2008: 163-4)

É evidente a defesa da tese das políticas públicas de segurança por parte de Soares (2008), o que não fica demonstrado 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, na seção anterior –, sustentam a presença e ação do estado como fator determinante para a redução das elevadas taxas de homicídios em diversos municípios colombianos, sobretudo no confronto ao narcotráfico e aos grupos paramilitares.

Hugo Acero Velasquéz (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-PNUD³⁶), este autor aponta para as políticas bem-sucedidas em Bogotá e

36 Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

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 Municípios 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.

Velasquéz (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 estaria na raiz dos problemas relacionados às políticas públicas de segurança em Colômbia.

Nos dizeres de Velasquéz (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. (ibidem, 2006: 188)

Bogotá é um exemplo de caso no qual a execução de suas políticas de segurança, numa perspectiva de gestão lo-

cal da convivência e da segurança cidadã, foi fator decisivo para seu sucesso. Velasquéz defende o argumento de que os homicídios foram reduzidos em Bogotá tendo como principal causa as políticas de segurança cidadã 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 Constituição³⁷ e legislação vigente. A partir de 1995, a Administração Distrital elaborou e implantou um plano integral de segurança e convivência, além das funções de controle das atividades delitivas por meio do uso legítimo da força coercitiva; e executou uma série de programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. Velasquéz 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, Velasquéz (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 são:

1. Gestão institucional do município;

³⁷ 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).

2. Informação confiável (a importância dos dados estatísticos);
3. Plano de segurança e convivência;
4. Criação de infraestrutura 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.

Neste espaço, vou ser arbitrário elencando alguns projetos que se mostraram importantes, segundo Velasquéz (2006), para o combate à violência e ao crime nessa cidade e que tem algum dado que possa lhe dar sustentação. Os programas serão elencados de acordo com os sete pontos destacados acima:

1. *Gestão institucional do município*³⁸

Desde 1995 os prefeitos assumiram a liderança e a coordenação da política pública de segurança cidadã da cidade. O Decreto nº 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

³⁸ A literatura especializada destaca o papel do município como agente importante da segurança pública, por exemplo, em Khan e Zanetic (2009) e Ferreira *et al* (2009).

Pública. Esses conselhos são compostos pelo prefeito, pelo comandante da Guarda Militar, pelo comandante da Polícia, pelo diretor seccional do Departamento Administrativo de Segurança (DAS), pelo delegado do Procurador Geral da Nação, pelo diretor Seccional de Ordem Pública e pela 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 nº 2.615, acima delineado, teve funcionamento mensal. Tal conselho foi ampliado, mantendo reuniões a cada três meses, e 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.

2. Informação confiável

Como vem se apresentando em diversas áreas das políticas públicas e de gestão, a informação e os dados estatísticos são imprescindíveis 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 Velasquéz, seria 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 e 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, bem como 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.

Com a justiça mais próxima ao cidadão, através da implantação de programas de justiça alternativa, objetivando a solução pacífica e célere de conflitos entre particulares e no interior dos lares, e 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 à violência, sobretudo aquela interna aos ambientes familiares. A formação de mais de 2.500 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 implantado um programa de ressocialização que se afasta das concepções tradicionais, no sentido de humanizar o detento. Com tais programas, foi reduzida a violência nas penitenciárias de Bogotá, onde, nos últimos seis anos, registrou-se apenas uma morte violenta (suicídio) no âmbito do sistema. Contrastando significativamente com outras

unidades prisionais fora de Bogotá, as quais 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. Baseando-se na teoria das janelas quebradas (KELLING; COLES, 1996), 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 incivilizados e limpando esses lugares de práticas delitivas e delinquentes, como o tráfico e o consumo de drogas e de álcool.

Outro 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 SIJIN³⁹ e a DIJIN⁴⁰ 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 foram disponibi-

39 Seccional de Investigación Criminal de la Policía.

40 Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia.

lizados dados quantitativos dessas investigações para o fortalecimento de seu argumento⁴¹.

4. Criação de infraestrutura 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 recursos⁴² 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 Velasquéz, esse novo desenho institucional garantiu o processo de institucionalização continuada da gestão em segurança cidadã.

5. Fortalecimento da Polícia Metropolitana

Com 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 Peñalosa investiu 116.107 milhões (1998-2000) e o último governo de Antanas Mockus investiu 111.605 milhões de pesos (2001-2003). (VELASQUÉZ, 2006: 200)

41 Contudo, dados do DHPP de São Paulo e de Pernambuco mostram relação significativa entre produção de inquéritos e diminuição de homicídios.

42 Dados dos recursos não disponíveis no documento original.

Com a implementação crescente desses recursos foi possível executar várias estratégias nas áreas de comunicação e mobilidade⁴³, infraestrutura, fortalecimento do talento humano⁴⁴, participação comunitária⁴⁵, gestão do trânsito, Polícia Comunitária⁴⁶, menor número de policiais para a administração e maior para a vigilância e as zonas seguras.

No penúltimo ponto, das estratégias, conta um dado importante: o aumento do efetivo fazendo trabalho de rua. Dados sobre o efetivo das polícias demonstraram que o aumento do efetivo é importante para a redução da violência em alguns estados do Nordeste, contudo, não é determinante em todos eles (NÓBREGA JR.,

43 A modernização do Centro de Despacho Automático (CAD) resultou em uma diminuição substancial das 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 da polícia. Antes, em 1995, foi iniciada a modernização e ampliação do parque automotivo (VELASQUÉZ, 2006: 200).

44 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, entre outros (VELASQUÉZ, 2006: 201).

45 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 à apatia que as diversas ações violentas e de delinquência acometiam na sociedade. Hoje existem mais de 7.000 dessas organizações (VELASQUÉZ, 2006: 201).

46 “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, polícia e 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 na melhoria da convivência cidadã.” (VELASQUÉZ, 2006: 202)

2011)⁴⁷. Com isso, o dado exposto por Velasquéz 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.

No que tange às zonas de segurança, foram definidas 28 quadras da cidade como pontos estratégicos para a aplicação da vigilância e da segurança cidadã, 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 Velasquéz. 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. (VELASQUÉZ, 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, demonstrando satisfação da sociedade com os planos de segurança da cidade. Não obstante, não foram citadas tais pesquisas em Velasquéz (2006) para uma possível avaliação.

Medellín teve um caráter diferente de Bogotá, pois ali os cartéis de droga, os guerrilheiros urbanos e os grupos paramilitares foram fatores determinantes para a escalada da violência nos anos 90 (TORRES et al., 2007; SOARES, 2008). A superação do conflito armado urbano e a aposta na segurança cidadã foram colocadas como variáveis determinantes por Acero Velasquéz (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 predominavam 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

47 Efetivos policiais por cem mil: Lisboa 43, São Paulo 382, Bogotá 147 e Pernambuco 201 (PMs), para o ano de 2004. Dados em Velasquéz (2006) e Nóbrega Jr. (2010c: 114).

agências de segurança e justiça do estado, a comunidade passou a registrar 173 homicídios no ano de 2004, em contraposição aos 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 às 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 em que até então a polícia não conseguia entrar, passaram a ter rondas de patrulha policiais.

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. Portanto, a presença do Estado em espaços antes abandonados por ele e o confronto às incivilidades e aos grupos criminosos aumentam a confiança do cidadão nas instituições, fortalecendo o estado democrático de direito.

Apesar de as informações constantes das políticas públicas de segurança em Bogotá e Medellín apontarem para um efetivo sucesso e, mais, a 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 se verificar com os dados trabalhados por Sanchez e Méndez (2007), e os diversos autores que participaram desta coletânea, 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 na Colômbia.

Muito do que foi aplicado nas cidades colombianas, foi seguido por políticas públicas de estados brasileiros, a exemplo de São Paulo e Pernambuco. A experiência colombiana é fundamental para a gestão da segurança pública nas cidades brasileiras. No entanto, mudanças estruturais ocorridas naquele país ainda precisam ser efetivadas no Brasil.

CAPÍTULO 7

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Diferente do que ocorreu na Colômbia - mudanças estruturais que permitiram uma melhor gestão do espaço público -, no Brasil nada se fez no aspecto estrutural. Como vimos no capítulo cinco, as políticas de segurança mantiveram-se nas mãos dos governadores com pouco espaço para a presença municipal. Do outro lado, o desenho das polícias não foi alterado, mantendo-se como no período de exceção.

Não obstante todo avanço encontrado nas políticas públicas brasileiras, e em alguns casos na segurança pública, esta aparece ainda como uma área tabu para muitos gestores públicos e políticos. Os dados indicam que o nosso sistema de segurança é ineficiente, paga mal aos policiais e convive com padrões operacionais obsoletos, com baixas taxas de esclarecimentos de crimes e precárias, quando não desumanas, condições de encarceramento. Com raríssimas exceções, não conseguimos oferecer serviços de qualidade em segurança pública. Por isso, não se reduz a insegurança, e o reflexo é o crescimento da desconfiança da população em suas instituições.

De outro lado, no plano da gestão, várias tentativas de melhorar o serviço público de segurança já foram implantadas, como os casos de São Paulo e de Pernambuco expostos neste trabalho, em que houve a introdução de sistemas de informação, a integração das polícias, a modernização da tecnologia das instituições coercitivas, as mudanças nas grades curriculares de formação policial com a introdução de disciplinas humanísticas e de análise de gestão, além da institucionalização do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, documento produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que passou a gerir informações importantes da estatística criminal brasileira.

No entanto, dificuldades que já foram destacadas no capítulo quinto são reforçadas por Lima e Bueno (ANUÁRIO, 2013: 6):

As instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. Faz anos que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública destaca que o Congresso tem dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas imposta pela Constituição de 1988 e até hoje possui diversos artigos sem a devida regulamentação, abrindo margem para enormes zonas de sombra e insegurança.

O fato de existir uma série de impedimentos políticos para o avanço institucional do aparato de segurança ao nível do estado democrático de direito aparece como sério obstáculo à diminuição da violência no Brasil. Os artigos constitucionais referentes à segurança pública, como vimos no capítulo quinto, não superaram o passado autoritário,

contribuindo para uma condição estanque ao avanço da democracia brasileira. Mais uma vez, Lima e Bueno asseveram nesse sentido:

Isso significa que resultados de longo prazo só poderão ser obtidos mediante reformas estruturais que enfrentem alguns temas sensíveis, tais como: a distribuição e a articulação de competências entre União, Estados e Municípios; a criação de mecanismos efetivos de cooperação entre eles e demais poderes; a reforma do modelo policial estabelecido pela Constituição; e o estabelecimento de requisitos mínimos nacionais para as instituições de segurança pública no que diz respeito à formação dos profissionais, transparência e prestação de contas, uso de força e controle externo. (ANUÁRIO, 2013: 6)

Um desafio importante, além do controle da criminalidade e da reforma policial, é diminuir o fosso de desconfiança entre a comunidade e as polícias. Dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil)⁴⁸ demonstraram que o percentual da população que não confia nas polícias foi de 70,1%, em 2013, com um aumento de 14% na relação 2012/2013. As polícias ficaram atrás dos políticos como mal avaliados, pois o percentual de desconfiança nos políticos foi ainda maior: 95,1%, o que mostra grande desprezo pelas instituições representativas e coercitivas. Comparando tais dados aos encontrados nos EUA, por exemplo, apenas 12% da população americana não confiam em suas polícias.

⁴⁸ Pesquisa produzida pela Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O pior é que este quadro de desconfiança perpassa a barreira nacional, adentrando no contexto latino-americano. O estado democrático de direito é um dos principais pilares da democracia contemporânea. Um regime político democrático pressupõe direitos iguais, acesso à justiça igualitária e instituições sólidas e confiáveis. Nos países latino-americanos isso é uma exceção na percepção de seus cidadãos. Em pesquisa de opinião efetuada pela ONG *Latinobarómetro*, exatos 57,5% dos brasileiros têm pouca ou nenhuma confiança na polícia, sendo praticamente regra nos outros países pesquisados, com o máximo de 81,6% no Equador e o mínimo de 36,6% no Chile (Cf. Tabela18).

TABELA 18. QUANTA CONFIANÇA VOCÊ DEPOSITA NA POLÍCIA?

	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
ARGENTINA	3,4	25,9	43,2	27,4
BOLÍVIA	3,1	30,1	37,6	29,2
BRASIL	12,4	30,1	35,4	22,1
COLÔMBIA	15,7	27,2	34,2	22,9
COSTA RICA	6,5	30,3	34,4	28,8
CHILE	17,4	46	24,8	11,8
EQUADOR	2	16,4	43,2	38,4
EL SALVADOR	10,5	23	39,3	27,2
GUATEMALA	3,9	16,3	39,4	40,4
HONDURAS	17,2	22,9	30,4	29,6
MÉXICO	7,8	23,5	34,5	34,2
NICARÁGUA	14,2	24,1	31	30,8
PANAMÁ	13,8	38,7	29,3	18,2
PARAGUAI	4,5	21,3	30,5	43,7
PERU	3,9	26,6	37,9	31,6
REP. DOMINICANA	10,8	35,4	32,3	21,5
URUGUAI	12,9	37,5	32,3	17,4
VENEZUELA	14,3	34,4	28,5	22,8

Fonte: O'DONNELL (2010: p. 183) retirado da pesquisa efetuada em 2006 pelo *Latinobarómetro*.

Mesmo em países considerados democracias consolidadas pelo *Index of democracy* (2012), como o Uruguai, com 49,7%, e a Costa Rica, com 63,2%, o nível de desconfiança nas instituições policiais é alto.

Outro desafio a ser enfrentado pelos gestores públicos da área da segurança pública, é o gargalo encontrado no sistema penitenciário brasileiro. Nele encontra-se uma grande lacuna.

A lacuna proporcionada pelo sistema carcerário

As instituições coercitivas responsáveis pela garantia dos direitos civis são formadas por peças e engrenagens que precisam funcionar adequadamente. Além das polícias e da justiça, o sistema carcerário/penal necessita de administração moderna e de um modelo claro de proposta para a recondução, ou não, do indivíduo condenado à sociedade. O que temos hoje é um modelo perto da falência.

Segundo os dados resgatados pelo Depen/Infopen e tabulados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2013), em 2012, tínhamos um total de 549.786 presos no sistema carcerário brasileiro, dos quais 34.304 deles estavam sob custódia das polícias. Entre 2011 e 2012, houve crescimento percentual de 16,6% nos números absolutos de pessoas presas, já que em 2011 este dado foi de 471.254 indivíduos dentro do sistema. O Brasil aparece entre os primeiros do ranking em apreensões/aprisionamentos no mundo, como uma sociedade que “prende bastante” pessoas, mas, pelo que parece, de forma inadequada e sem políticas públicas de ressocialização e de readequação dos indivíduos presos.

As vagas no sistema nacional penitenciário são deficitárias. Enquanto o percentual de crescimento de presos foi de 16,6% entre 2011 e 2012, como vimos, o percentual de crescimento de vagas não chegou aos 3%: foram 2,8% de crescimento numa realidade de superlotação. Em 2011, eram 295.413 vagas disponíveis para mais de 470 mil pessoas presas. Em 2012, foram disponibilizadas 303.741 vagas para uma população carcerária acima dos 540 mil detentos. Ou seja, um déficit de mais de 200 mil vagas.

Neste quadro, por exemplo, Pernambuco apresentou um déficit de mais de 17 mil vagas em 2012. Enquanto sua população carcerária cresceu na ordem de 11,2% entre 2011 e 2012, no mesmo período foram disponibilizadas mais 8,6% de vagas num sistema extremamente deficitário. Como vimos no capítulo 2, a política de aprisionamento se mostrou eficiente na sua relação com o decréscimo dos homicídios. Por outro lado, o sistema prisional não avançou no ritmo adequado ao incremento das prisões, dessa forma, entrando em colapso. Para os 28.769 detentos encontrados no sistema carcerário pernambucano, o Estado só disponibilizava 11.478 vagas, em 2012. Ou seja, um déficit de 17.291 vagas.

Segundo Adorno e Salla (2007), é na lacuna deixada pelo estado dentro do sistema carcerário que o crime organizado encontra sua principal motivação. Superlotação, corrupção e desorganização administrativa resultam em distúrbios, rebeliões e práticas de crimes fora dos muros das prisões, mas comandadas por detentos de dentro do sistema. Como exemplo disso, temos os mais de sessenta assassinatos ocorridos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Estado do Maranhão – que como vimos foi o Estado que apresentou o

maior incremento percentual em seus números de homicídios entre 2000 e 2012 (Cf. Quadro 1) – Estado este que apresenta déficit de mais de duas mil vagas, com população carcerária acima dos 4.200 presos.

A maior parte desses presos, no Brasil, responde a penas que variam entre quatro e oito anos de prisão, o que corresponde, em média, a 30% das penas. Em torno de 55% deles encontram-se na faixa etária dos 18 aos 29 anos de idade – idade produtiva – majoritariamente do sexo masculino (94%) para o ano de 2012, o que sugere políticas públicas específicas para este grupo. Mais de 60% dos detentos são negros⁴⁹, o que aponta para outras políticas públicas específicas em torno da raça-etnia. Do total de 549.786 pessoas detidas/presas (isso juntando aqueles dentro do sistema propriamente e os que estão sob custódia das polícias), 295.242 são negros, ou seja, mais da metade das pessoas encarceradas no Brasil.

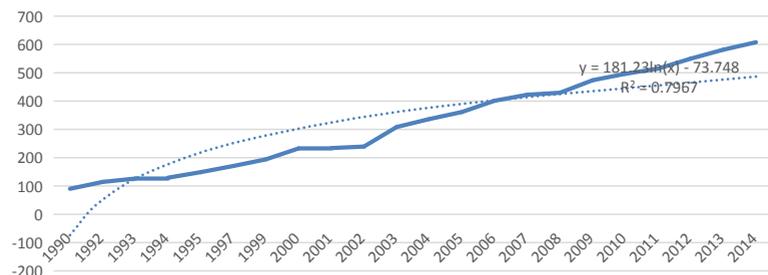
A maior parte dos crimes cometidos/tentados, seguindo o que o Código Penal brasileiro regulamenta, é contra o patrimônio (49% dos casos); em segundo lugar os crimes ligados ao tráfico de drogas (25% dos casos); e, em terceiro lugar, os crimes contra a pessoa – homicídios, sequestros e cárcere privado – com 11,9% dos casos.

Sabendo disso, o Estado deveria fazer melhor uso dessas informações. Pelo que parece, os dados do Departamento Penitenciário Nacional são subutilizados pelo aplicador/tomador de decisão das políticas públicas de segurança do Estado brasileiro. O sistema de detenção brasileiro está, há muito tempo, em colapso.

49 Soma dos dados de pardos e pretos (IBGE).

Dados mais atualizados do Infopen demonstram que o encarceramento no Brasil sofreu 575% de incremento entre 1990 e 2014, chegando à cifra de 607.731 pessoas sob custódia do Estado no sistema penitenciário (Cf. Gráfico 15).

GRÁFICO 15. DADOS PERCENTUAIS DE APRISIONAMENTO NO BRASIL - 1990/2014



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça

Os dados demonstram que o déficit de vagas é de 231.062 vagas com taxa de ocupação de 161%, e uma taxa de 299,7 presos por cada cem mil habitantes (cf. Tabela 19).

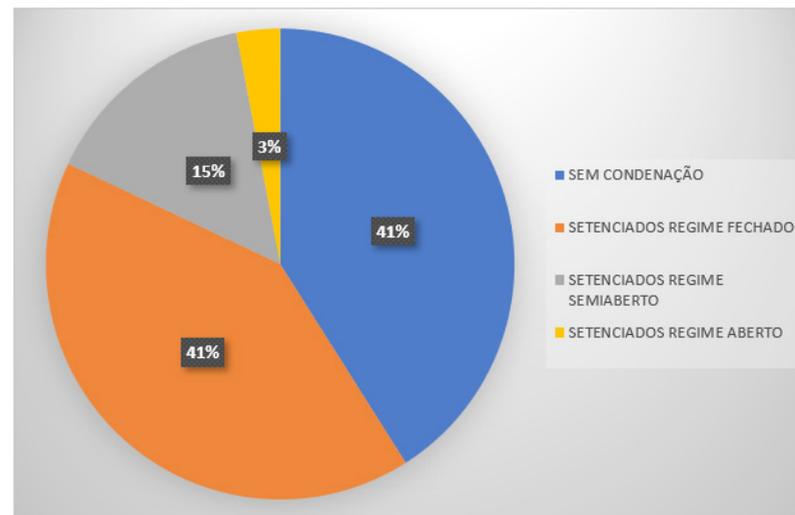
TABELA 19. SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA - 2014

POPULAÇÃO PRISIONAL	607.731
Sistema Penitenciário	579.423
Secretarias de Segurança/ Carceragens de delegacias	27.950
Sistema Penitenciário Federal	358
Vagas	376.669
Déficit de vagas	231.062
Taxa de ocupação	161%
Taxa de aprisionamento	299,7

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça

Das pessoas detidas pelo Estado, 41% estão sem condenação; 41%, sentenciadas em regime fechado; 15%, sentenciadas em regime semiaberto; e 3%, sentenciadas no regime aberto. Temos mais de 250 mil pessoas presas sem o devido processo legal (Gráfico 16).

GRÁFICO 16. SITUAÇÃO JURÍDICA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA - 2014



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça

A gestão da informação

O último ponto dos desafios aqui colocados está na capacidade gestora da informação em que os governos precisam, urgentemente, investir. As informações constituem o insumo básico para o trabalho das instituições ligadas à segurança pública. A forma como são organizadas é funda-

mental para a correta gestão das atividades de segurança. Essa organização é um dos desafios a serem enfrentados pelas gerências de segurança pública no Brasil. Existe um sem número de banco de dados estatísticos criminais, elaborados pelas instituições de segurança pública, que partem de concepções distintas a respeito da armazenagem e manejo das informações, não seguem uma padronização, o que dificulta muito o trabalho de análise dessas políticas públicas.

Dessa forma, é fundamental a criação de um sistema integrado de informação, que possa abarcar as informações contidas nos diversos órgãos ligados à segurança pública, dando uniformidade e coerência metodológica a essas informações. Um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é a ideia hegemônica entre os especialistas da área. Tal sistema seria elaborado a partir de uma rede de organizações localizadas em diferentes esferas dos governos – federal, estadual e municipal – além dos ministérios públicos, sistemas de justiça, aí incluindo o sistema penitenciário nacional. Esse sistema único tem como proposta montar um aparato de informações alimentado pela rede institucional do aparelho de segurança pública e de justiça, construindo indicadores sociais que possam ser homogêneos, resultando num modelo de indicadores sociais em segurança pública. O objetivo central dessa formatação seria um banco de dados uniforme e inteligente, estruturando um sistema de informações útil aos gestores nos diferentes níveis da federação. Um sistema integrado de diferentes fontes que permita a produção de pesquisas que possam ser utilizadas nas avaliações das políticas públicas de segurança (BEATO, 2009: 8-9).

O plano de criar um banco de dados nacional, com a utilização de um sistema de informação uniforme e inteligente é um grande desafio a ser enfrentado, pois “a grande maioria dos estados e cidades sequer tem no horizonte a preocupação com dados sobre criminalidade e justiça, ou a importância de informações socioeconômicas, para fins de planejamento de estratégias de prevenção e controle da violência” (BEATO, 2009: 9).

Criar um sistema de dados estatísticos criminal em nível nacional, no Brasil, é uma tarefa difícil e desafiadora. Pela sua conjuntura federal há vários órgãos independentes que, em muitas vezes, ficam responsabilizados pela política de arrecadação de informações sem se preocuparem com outros órgãos da federação. Geralmente trabalham seus dados voltados para suas próprias necessidades, o que dificulta o implemento de uma política de dados nacional.

A criação de um sistema ao exemplo do modelo americano das Unified Criminal Registers (UCR) seria interessante e útil para o Brasil. Como os norte-americanos, nós temos um sistema federativo no qual a responsabilidade central da segurança pública cabe aos estados – o que difere dos EUA é que a instância local (município) é a principal responsável pela segurança pública, como acontece, também, na Colômbia -, o modelo UCR segue um desenho compatível com o nosso sistema político. A UCR é uma unidade administrativa na qual as agências policiais locais fornecem os dados dos crimes e prisões ocorridos em sua jurisdição para o programa estadual das UCR ou vai diretamente para a Unidade de Registros Criminais do Federal Bureau Investigation (FBI).

Lá há a agregação dos dados em uma contabilidade que gera uma estimativa nacional dos crimes conhecidos pela polícia e quais foram as prisões efetuadas. Os principais crimes registrados são os mais comuns e graves, segundo a polícia americana. São eles: homicídio, estupro, roubo, agressão agravada, arrombamento, furto e roubo de veículos.

A criação de um sistema único de segurança pública visaria estabelecer políticas específicas de comunicação e cooperação entre os estados, os municípios e o governo federal, bem como políticas uniformes de coleta de dados, de integração e divulgação das informações obtidas com as coletas numa perspectiva de rede entre as instituições coercitivas. A atual situação demonstra obstáculos que precisam ser transpostos. A informação não é adequadamente utilizada como principal ferramenta no processo decisório da gestão da segurança; os sistemas de informação existentes são desarticulados e desatualizados, além de insuficientes e imprecisos; não há processos regulares de avaliação de políticas públicas em segurança.

Alguns pontos são importantes para sanar a questão da (in)gerência da informação na segurança pública:

1. **Formulação de políticas públicas e programas governamentais:** análise das condições da segurança com o desenvolvimento de estudos científicos e pesquisa válida;
2. **Gestão de um sistema único de segurança pública:** focado em planejamento estratégico com condução própria e fomento de instituições que possam bancar esse sistema;

3. **Parcerias:** cooperação técnica com órgãos internacionais que possam ajudar na formulação de planos para o aprimoramento técnico, tanto informacional como na formação de recursos humanos;
4. **Órgão competente de acompanhamento:** unidade gestora que acompanhe constantemente a situação da segurança pública nos três níveis da federação.

Para tanto, seria importante o desenvolvimento de uma estrutura federal de informações de segurança pública, a criação de um sistema de indicadores sociais de segurança que pudesse ajudar o gestor em suas tomadas de decisão. Um órgão que aglutinasse nomenclaturas em seus indicadores que fossem palatáveis e de fácil entendimento pelos gestores do poder executivo – polícias, sistema carcerário e secretarias estaduais e municipais de segurança pública –, poder judiciário e ministério público. Esses indicadores sociais estariam ligados à questão da violência e do crime, das prisões efetuadas, das condições socioeconômicas das vítimas de violência e dos apenados dentro do sistema penitenciário, além do já existente INFOSEG⁵⁰, que vem evoluindo.

Esse processo de racionalização do sistema de informação criminal ajudaria a preencher a lacuna ainda existente nas políticas públicas em segurança na sociedade brasileira. Os desafios ainda são maiores que estes colocados aqui, mas esperamos contribuir para a melhoria da segurança pública e individual dos brasileiros e, por sua vez, da qualidade de nossa democracia.

⁵⁰ Sistema de Informação de Segurança Pública, elaborado pela Secretaria Brasileira de Segurança Pública, de acesso restrito.

CONCLUSÃO

O que vimos em todo este trabalho foi a tentativa de intercambiar os conceitos de democracia, políticas públicas, segurança pública e violência homicida, pois, ao meu ver, estes são interdependentes. Pela estrutura teórica da democracia aqui em pauta, e desenvolvida em capítulo específico neste livro, o que vemos é a importância da segurança individual (patrimonial e física) como elemento basilar da teoria democrática sustentada aqui. Democracia, além dos critérios eleitorais (schumpeterianos e dahlsianos), pressupõe direitos civis e políticos consolidados como ponto nevrálgico para a sua consolidação, sem os quais podemos ter meras democracias delegativas (O'DONNELL, 2010).

As políticas públicas aparecem como área específica da ciência política contemporânea, mas, a princípio, desarticulada da teoria democrática. Parece que a gestão pública não necessita da democracia para ser efetiva(da) e vice-versa. Contudo, quem pensa assim caminha para um grande equívoco, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista empírico. Os tomadores de decisão são eleitos pelo método democrático, ingrediente fundamental da teoria democrática contemporânea - seja de base minimalista ou deliberativa (HABERMAS, 1997) -, contudo, a sua postura

como gestor e articulador de políticas públicas pode lesar a qualidade da democracia se não tiver, como ponto balizador de sua conduta, a concretização de uma segurança pública efetiva, eficaz e eficiente, que, na outra ponta, precisa estar articulada às mais diversas instituições políticas e coercitivas.

Os casos específicos, fartamente discutidos aqui, mostram como a política, a administração pública e a democracia se articulam teórica e empiricamente. A efetivação de políticas públicas de segurança em São Paulo, em Pernambuco e na Colômbia demonstrou como os agentes públicos têm papel fundamental na condução das instituições coercitivas e nas políticas responsáveis pela gestão e estruturação da segurança pública, como área específica de políticas públicas. É um erro desprezar o comportamento do gestor, como também é um erro avaliar até que ponto as instituições moldam as suas ações, ou não moldam (NORTH, 1990).

No contexto democrático, percebemos que o crescimento da violência e da criminalidade macula decisivamente a qualidade da democracia. A segurança pública aparece como o principal mecanismo de controle desses problemas, mas necessita de gestão e de estrutura adequada para o ambiente democrático. Na real conjuntura brasileira, polícias trabalhando em dois ciclos incompletos, mal pagas e com forte tradição autoritária, além dos problemas estruturais, herança do regime autoritário; além de lacunas no sistema carcerário e no sistema de informação e articulação das instituições coercitivas, fazem com que o controle da violência geral e dos homicídios em particular seja tarefa das mais difíceis. Como vimos, foi no período democrático que a si-

tuação desandou, aprofundando o problema do crime e da delinquência, que só recentemente entrou na pauta dos principais gestores públicos nacionais.

Dentro dessa perspectiva, mostra-se desafiadora a superação desse quadro epidêmico em que se tornou a realidade brasileira: altíssimas taxas de homicídios em paralelo a eleições das mais avançadas; escândalos de corrupção e tráfico de drogas em paralelo ao sufrágio universal; partidos políticos dos mais variados, mas que não passam de facções pouco confiáveis em relação ao povo brasileiro (MOISÉS, 2005); desenvolvimento socioeconômico em paralelo a um sistema carcerário medieval; carnificina na qual mais de 60 mil pessoas, anualmente, têm sua vida ceifada, vida que é o principal bem tutelado do estado – ou deveria ser –, em sua grande maioria à bala. Tudo isso nos faz refletir qual o caminho a nossa democracia, ou semidemocracia (ZAVERUCHA, 2005), está trilhando.

Números de homicídios nos patamares que vemos hoje no Brasil, em específico na região Nordeste, são incompatíveis com regimes políticos democráticos estáveis e consolidados. Além do aspecto eleitoral explorado pelas definições procedimentalistas da democracia, é fundamental averiguar a capacidade do estado de direito em levar segurança aos cidadãos/eleitores para afirmar que uma dada democracia mostra-se consolidada.

É inadmissível eleger governos que negligenciam a área da segurança pública em suas agendas de políticas públicas. A demanda social e eleitoral por segurança é real e pode decidir eleições. Pesquisas já apontam a insatisfação dos

eleitores com seus governos quando o assunto é a política de segurança pública (NÓBREGA JR., 2008; IPESPE, 2008).

Realidades sociais conhecidas por suas altas taxas de assassinatos, como São Paulo, Bogotá, Nova Iorque e Pernambuco⁵¹, vêm tendo efeito redutivo neste tipo de violência em anos consecutivos. Independentemente dos contextos culturais, políticos e econômicos, quando há espaços abandonados pelo estado (e seus governos), há tendência ao crescimento da delinquência e, por sua vez, da violência (KELLING; COLES, 1996). Dessa forma, o preenchimento desses espaços só pode se dar com políticas públicas efetivas, eficazes e eficientes, nas quais a participação da sociedade também se faz relevante.

A análise teórica e empírica aqui empreendida demonstrou como o foco nas políticas públicas de segurança pode, em curto espaço de tempo, reduzir as taxas de assassinatos. No caso de Pernambuco foi demonstrado que a ação dos atores políticos tomadores de decisão na direção da política foi fator importante na redução dos homicídios.

O modelo estatístico de Correlação de Pearson nos indicou que a prisão de indivíduos acusados por homicídio qualificado e simples tem significativa correlação com a redução dos assassinatos (CVLI), mostrando que a inclusão da variável independente 'prisões de homicidas' na política pública de segurança foi uma ação responsiva acertada do gestor público pernambucano. Portanto, a política pública de segurança acertou ao investir na qualificação tanto da polícia judiciária (elaboração de inquéritos mais qualificados) como do trabalho de inteligência policial (maior número de prisões

51 Até 2013, já que os dados, como demonstrado, voltaram a crescer exponencialmente.

efetuadas) fomentando a parceria entre as instituições que fazem parte do Sistema de Justiça Criminal.

No entanto, com a mudança de gestão no final do governo Eduardo Campos, o PPV desandou como política pública e os dados voltaram a apresentar crescimento explosivo da violência depois de anos consecutivos de queda. Entre 2013 e 2017, a variação percentual superou os 75%.

Dessa forma, e com tudo que foi estudado, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, mostra-se urgente a recondução da política de segurança pública democrática no país. Os gargalos foram demonstrados aqui com fartura metodológica de dados. Esperamos ter contribuído com esta obra para o debate em torno da democracia, da violência e da segurança pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ACERO VELASQUÉZ, Hugo. Os Governos Locais e a Segurança Cidadã. Texto desenvolvido como consultor do PNUD, 2006.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos avançados* 21 (61). USP, 2007.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. 2013.

BEATO, C. C.; REIS, I. A. Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO, C. *Gestão da informação*. Sistemas de Informação, Estatísticas Criminais e Cartografias Sociais. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Ed. UFRGS, 2009. Coleção Segurança com Cidadania.

BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217. 1968.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 7ª reimp. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

BOLLEN, Kenneth A. Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps. In: INKELES, A. (Ed.). *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, NJ, Transaction, 1991.

BOLLEN, Kenneth A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, v. 45, n. 3, p. 370-390, 1980.

BOURGUIGNON, F. Crime, Violence and Inequitable Development. In: PLESKOVIC, B.; STIGLITZ, J. (Editores). *Annual Bank Conference in Development Economics*: Washington, D.C., 2000.

BRASIL (1988). *Constituição Federal de 1988*.

BRETAS, M. L. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Ministério da Justiça, 1997.

CERQUEIRA, Daniel. *Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil*. Texto para Discussão 1848. IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

CERQUEIRA, D. R. C.; LOBÃO, W. A. J. L. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 2, p. 233-269. 2004.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre (2007). O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITTUCI, Eduardo (Orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CRUZ, M.V.G.; BATITTUCI, E. C. (Orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Ed. USP, 2005.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Ed. USP, 2009.

ECHANDÍA, Camilo. *El Conflicto Armado y las manifestaciones de violencia em las regiones de Colombia*. *Presidencia de la República*, Oficina Del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, Bogotá D.C., Tomo I, 1999.

FERREIRA, Sinésio P.; LIMA, Renato S.; BESSA, Vagner. Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: Fatores Explicativos e Movimentos Recentes. Ano 1, n. 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil, 2009. ISSN 1984-7025. Coleção Segurança com Cidadania.

FONTOURA, Natália de O.; RIVERA, Patrícia S.; RODRIGUES, Rute I. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. n. 17. v. 3. IPEA. Brasília. DF, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Ed. Vozes. 1987.

FUKUYAMA, Francis. Capital Social. In: HARRISON, Lawrence E.; Huntington, Samuel P. (Org.). *A cultura importa, os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro; São Paulo: Ed. Record, 2002.

GAITÁN, Fernando. Una indagación sobre las causas de la violencia em Colombia. In: DEAS, Malcom; GAITÁN, Fernando. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, 1995.

GAVIRIA, Alejandro. Increasing Returns and Evolution of Violent Crime: the Case of Colombia. *Journal of Development Economics*, v. 61, 2000.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. n. 58. p. 193-223, 2003.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paidéia, 1987. p. 132-199.

HOBSBAWN, Erik. *Era dos Extremos. O breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1991.

INGLEHART, R. Trust, well-being and democracy. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

IPESPE. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Social de Pernambuco. *Barômetro Pernambuco (Recife)*, 7ª Rodada, 30-31 de agosto, 2008.

KELLING, George; COLES, Catherine. *Fixing Broken Windows: Restoring Order And Reducing Crime In Our Communities*. Touchstone Edition. Rockefeller Center. New York, 1996.

KHAN, Túlio. 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.

KHAN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. *Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*, ano 1, n. 1, 2009. Coleção Segurança com Cidadania.

LEVENE, Ricardo. *El delito de homicidio*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1955.

LIMA, Renato S. de; BUENO, Samira (2013), “Introdução”. *ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. ISSN. 1983-7364.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Clube do Livro Liberal. Ed. Vozes, 2014. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2014.

LORES, Raul Juste. Na Colômbia o crime já venceu. *Veja*, Edição 1.655, de 28 de junho de 2000.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*. 16. 1964. p. 677-715.

_____. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*. 32. 1972. p. 298-310.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑAN, A. (2001). Classificando regimes políticos na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44. n. 4, p. 645-687. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf-dados-v44n4-a01v44n4.pdf>>.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*. 1995. p. 1-4.

MELLO, João M. P. de; SCHNEIDER, Alexandre. Mudança Demográfica e a Dinâmica dos Homicídios no Estado de São Paulo. *Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil*. Ano 1, n. 3, 2009. Coleção Segurança com Cidadania. ISSN 1984-7025.

MÉNDEZ, Juan E.; PINHEIRO, Paulo Sérgio; O'DONNELL, Guillermo e (Org.). *Democracia, Violência e Injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. p. 483-511.

MOCAN, Nanci. 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, 2003.

MOE, Terry. Power and Political Institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Orgs.). *Rethinking Political Institutions*. New York: New York University Press, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*. Campinas, v. XI, n. 1. 2005. p. 33-63.

MORETTIN, Pedro A.; TOLOI, Clélia M. *Séries Temporais. Métodos Quantitativos*. São Paulo: Atual Editora Ltda., 1986.

MOSER, Caroline. La violencia en Colombia: cómo construir una passostenible y fortalecer el capital social. In: SOLIMANO, Andrés; SÁEZ, Felipe; MOSER, Caroline; LÓPEZ, Cecilia (Ed.). *Ensayos sobre paz y desarrollo*. El caso de Colombia y la experiencia internacional, Bogotá, Banco Mundial, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Manual sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Genebra, Suíça, 1995.

NÓBREGA JR., José Maria. Barômetro da Violência e da Segurança na Cidade do Recife. *Política Hoje*. v. 17. n. 1, 2008.

_____. *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Recife: Nossa Livraria Editora, 2009.

_____. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010. 2010a.

_____. Semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 12, n. 23, jan./abr. 2010, p. 74-141. 2010b.

_____. *Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*. Tese de Doutorado. 271p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. 2010c.

_____. Os Homicídios no Nordeste Brasileiro. *Panorama dos Homicídios no Brasil*. Segurança, Justiça e Cidadania. ano 3, v. 6. SENASP. MJ, DF, 2011.

_____. Segurança Pública e Democracia: o uso das Forças Armadas nas operações do Rio de Janeiro em 2010. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 16-22, jan. 2011. 2011a.

_____. *Homicídios no Nordeste*. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. Campina Grande-PB: Edit. UFCG, 2012.

_____. *Teorias do Crime e da Violência: Uma Revisão da Literatura*. BIB, São Paulo, n. 77, 1º semestre de 2014 (publicada em dezembro de 2015), p. 69-89, 2015.

_____; ZAVERUCHA. Violência homicida no Nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza. Dossiê Segurança Pública. *Anuário Antropológico*. Departamento de Antropologia da UnB. Tempo Brasileiro. v. 2. p. 53-87. 2010.

_____; ZAVERUCHA. Políticas Públicas de Segurança e Homicídios no Nordeste Brasileiro: o caso de Pernambuco. *Paper* apresentado no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política da ALACIP, 2013. Bogotá, Colômbia.

_____; ZAVERUCHA, Jorge; ROCHA, Enivaldo. Homicídios no Brasil: Revisando a Bibliografia Nacional e seus Resultados Empíricos. *Bib. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo. n. 67. 1º semestre de 2009, p. 75-94. 2009.

_____; ZAVERUCHA, Jorge; ROCHA, Enivaldo. Mortes por agressão em Pernambuco e no Brasil: Um óbice para a consolidação da democracia. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 103-114, out. 2011.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. Parte Geral. Parte Especial. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*. n. 44, 1988.

_____. Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, Violência e Injustiça*. O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p. 337-373.

_____. *Democracia, agência e estado*. Teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introdução. O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina. *Democracia, violência e Injustiça*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 389p.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: a defense. In: SCHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Eds.). *Democracy's Value*. Cambridge, 1999. p. 23-55.

PRZEWORSKI, Adam et alii. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press. Cambridge Studies in the Theory of Democracy, 2000.

RATTON, José L. e CIRENO, Flávio. Violência Endêmica. Relatório de Pesquisa. Homicídios na Cidade do Recife: Dinâmica e Fluxo no Sistema de Justiça Criminal. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Recife, 2007.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. Martins Fontes: São Paulo, 2004.

ROXIN, Claus (1999), *Derecho Penal – Parte General (Fundamentos. La estructura de la teoria del delito)*. Trad. Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas. t. I.

RUBIO, Mauricio. *Crimen e impunidade*. Precisiones sobre la violencia. Santafé de Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1999.

TORRES, Fabio S.; MÉNDEZ, Jairo N. 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, 2007.

SÃO PAULO. *Polícia Civil. Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa DHPP*. São Paulo: Rocca, 2008.

SAPORI, L. F. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

SARMIENTO, Alfredo. Violencia y equidad. In: *Planeación y desarrollo*, v. XXX, n. 3, Julio-septiembre, Departamento Nacional de Planeación, 1999. p. 47-80.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 295-376.

SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL DE PERNAMBUCO. *Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade*. Documento de Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco em Audiência Pública ocorrida na Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2009.

SOARES, Gláucio A. D. As mortes desiguais em Minas Gerais: gênero, idade, estado civil e raça nos homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade. In: BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da (Org.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

SOARES, Gláucio A. D. *Não matarás*. Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Ano 8. n. 16. 2006. p. 20-45.

STEINMO, Sven. Historical Institutionalism. In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael (Orgs.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge. Cambridge University Press. 2008. p. 118-138.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 521-562.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy index 2012*. Democracy at a standstill. A report from the Economist Intelligence Unit. Disponível em: <www.eiu.com>.

TORRES, Fabio S. *Las Cuentas de La Violencia*. Economía Universidad de los Andes, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2012.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, cap. IX. Sociologia da Dominação, seção 8 – A Instituição Estatal Racional e os Moder-

nos Partidos Políticos e Parlamentos (Sociologia do Estado), Editora UNB, Brasília-DF, 1999. p. 517-568.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres*. Controle Civil ou Tutela Militar. Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Ed. UFPE, 2004.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia*. Entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.

_____; NÓBREGA JR., José Maria. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 2, abr./maio/jun. 2015. p. 235-252.

SOBRE O AUTOR

Professor efetivo da Universidade Federal de Campina Grande, campus de Sumé. Unidade Acadêmica de Gestão Pública (UAGESP). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, campus sede. Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Formato 15x21 cm
Tipologia Book Antiqua
Nº de Pág. 183

Editora da Universidade Federal de Campina Grande- EDUFCG

