

A questão da segurança pública no Brasil tornou-se fundamental, principalmente pela crescente incapacidade do Estado em zelar pela proteção da vida e do patrimônio de seus cidadãos. Morrem por causas não naturais mais de 50.000 pessoas por ano, superando países que se encontram em guerra civil, ou 11% de todas as mortes não naturais do mundo, de acordo à Organização das Nações Unidas (ONU).

A sensação de insegurança, devido à elevação da criminalidade, especialmente nas grandes metrópoles e a incapacidade das instituições encarregadas de zelar pela justiça, segurança e direitos sociais para lidar com este fenômeno, é gritante, juntamente com a violência policial e às más condições nos presídios. Tanto as unidades da federação como a União teriam sua parcela de responsabilidade de fornecer segurança a todos, respeitando os direitos humanos.

DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas de Segurança Pública



Artur Zimmerman (organizador e co-autor)

Jean-François Yves Deluchey

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Michele Cunha Franco

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

ARTUR ZIMERMAN
(Organização)

Série:
DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



UFABC

Santo André

2017

EQUIPE EDITORIAL:

Realização

Pró-reitoria de Extensão - UFABC

Daniel Pansarelli – Pró-reitor

Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo – Pró-reitor adjunto

Lilian Santos Leite Menezes – chefe da Divisão de Extensão e Divulgação Científica

Coordenação geral

Artur Zimerman

Conselho Editorial

Ana Maria Dietrich, Bacharelado em Políticas Públicas (UFABC)

Gerardo Alberto Silva, Bacharelado em Planejamento Territorial (UFABC)

Guilherme de Oliveira Lima Cagliari Marques, Bacharelado de Economia (UFABC)

Luciana Pereira, Bacharelado em Políticas Públicas (UFABC)

Preparação de originais e revisão

Daniel Igor Crispim

Isabel Klug

Kevin Campos Correia

Leila Dias

Lucas do Vale Moura

Sabrina Mendes

Thaís Pereira Martins

Capa e Arte

Kevin Campos Correia

Johnny Seron Bispo

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Responsável: Mariléia Aparecida de Paula CRB: 8/8530

Políticas de segurança pública / Organizado por Artur Zimmerman — Santo André, SP :
Universidade Federal do ABC, 2017.

188 p. - (Desigualdade regional e as políticas públicas ; v. 8)

Disponível em: http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=104030

ISBN: 978-85-65212-58-8.

1. Segurança Pública – Brasil. 2. Políticas Públicas. 3. Desigualdades Sociais. I.
Zimmerman, Artur, org. II. Série.

CDD 22 ed. – 363.10981

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado do projeto de extensão Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, que vem sendo realizado na Universidade Federal do ABC, desde o ano de 2012 até o presente, anualmente. Este encontro para discutir regionalmente o tema sobre Segurança Pública ocorreu em 01 de abril de 2015, no campus de São Bernardo do Campo/SP.

Tivemos vários colaboradores e apoiadores desta ideia que se tornou livro, além de filme, disponibilizado no *blog* do projeto, e acessado pelo *link* desigualdaderegionalufabc.wordpress.com. A equipe da Pró-Reitoria de Extensão da UFABC foi fundamental nesse esforço, desde a figura do pró-reitor, professor Daniel Pansarelli, do pró-reitor adjunto Adalberto Mantovani, passando pelos servidores desse setor, Lilian Menezes, Glória Oliveira, Ronny Mattos, dentre outros.

Os membros da Editora da UFABC, por meio de sua coordenadora, professora Adriana Capuano de Oliveira, sucedendo Maria Gabriela Marinho, e de seus colaboradores Cleiton Klechen e Natália Gea, auxiliaram à continuidade de publicação dos livros no âmbito do Projeto de Extensão em destaque.

Os alunos Daniel, Isabel, Kevin, Leila, Lucas, Sabrina, e Thaís foram fundamentais para a execução do projeto no dia a dia e tiveram participação variada, desde o planejamento detalhado, seguindo para a preparação dos encontros, a logística, e o pós-preparo. Eles alimentaram o *blog* do projeto, que foi criado pelo Johnny Seron Bispo e Leonara Almeida (antigos bolsistas deste projeto) que serve como nosso cartão de visitas frente ao público geral. Apenas palavras não bastariam para agradecer aos alunos atuais e aos que os antecederam pois, com garra e coragem, ficaram frente a este inovador projeto.

O órgão da Universidade Federal do ABC (UFABC) que apoiou na aquisição de passagens aéreas e diárias para tornar real o encontro, que reúne especialistas do assunto, dos cinco cantos do país, e que foi fundamental para a concretização deste sonho ficou centrado na Pró-reitoria de extensão e cultura (PROEC). Além disso, o apoio de divulgação dos bacharelados da área de humanidades e ciências sociais, e dos programas de pós-graduação Políticas Públicas, Ciências Humanas e Sociais, e Planejamento e Gestão do Território, engrandeceu ainda mais este projeto de extensão, já que serviu como ponte entre os pilares de nossa tarefa em ensino, pesquisa e extensão.

Os parceiros externos foram fundamentais para a criação do Projeto Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, por várias razões e, dentre elas, a preocupação com a sociedade brasileira como um todo, o compromisso com seu desenvolvimento e com a redução das desigualdades via políticas públicas. Os longos encontros de mais de 4 horas foram regados a agradáveis *coffee breaks*, oferecidos generosamente pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC) e pela própria UFABC.

Juntamente com o SMABC, nos auxiliaram os parceiros do sindicato que tratam da mídia escrita e televisiva. O Jornal ABCD Maior e a TV dos Trabalhadores (TVT) fizeram matérias de coberturas destes eventos, chamadas ao grande público e reportagens após a realização das mesas. Foram importantes para que nossos encontros tivessem repercussão fora das portas da universidade.

Não poderíamos deixar de mencionar todos os professores e autores que participaram deste projeto de extensão, em especial este ocorrido em 01 de abril de 2015, cujo tema é o nome do livro, ou seja, ***Políticas de Segurança Pública***. Em ordem alfabética: Artur Zimerman (Universidade Federal do ABC/SP) como coordenador da mesa, Jean-François Yves Deluchey (Universidade Federal do Pará/PA), José Maria Pereira da Nóbrega Júnior (Universidade Federal de Campina Grande/PB), Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais/MG), Michele Cunha Franco (Universidade Federal de Goiás/GO), Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Pontifícia Universidade Católica/RS).

Espera-se que, com essa obra, possamos dar uma contribuição para a efervescente discussão sobre políticas públicas no Brasil e, por meio disso, reduzir as desigualdades nos e dos rincões mais distantes e mais próximos desse Brasil afora.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Artur Zimmerman.....8

PARTE I – REGIÃO NORTE

Para Além das Desigualdades Regionais na Segurança Pública: Um Olhar na Região Norte Amazônica

Jean-François Yves Deluchey.....10

1. Introdução
2. Homicídios na Amazônia Legal 2000/2010
3. Desigualdades de Recursos: A Região Norte Aquém do Necessário
4. Além das Desigualdades: O “Comum” da Segurança Pública no Brasil
5. Conclusão
6. Referências Bibliográficas

PARTE II – REGIÃO NORDESTE

O Panorama dos Homicídios no Nordeste Brasileiro: Dinâmica, Nexos Causais e os Desafios da Gestão da Segurança Pública

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior.....50

1. Introdução
2. Metodologia da Pesquisa
3. Dinâmica dos Homicídios no Nordeste
4. Os Desafios do Gestor Público da Segurança
5. Conclusão
6. Referências Bibliográficas

PARTE III – REGIÃO CENTRO-OESTE

Região Centro-Oeste e Segurança Pública: Desafios e Perspectivas

Michele Cunha Franco80

1. Introdução
2. Desafios
3. Perspectivas e Conclusão
4. Referências Bibliográficas

PARTE IV – REGIÃO SUDESTE

Criminalidade e Segurança Pública na Região Sudeste: Um Balanço da Última Década

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.....104

1. Introdução
2. O Cenário
3. As Boas Práticas na Área da Segurança Pública
4. Como Avançar?
5. Conclusão
6. Referências Bibliográficas

PARTE V – REGIÃO SUL

As Políticas de Segurança na Região Sul – Superencarceramento, Criminalidade e Sensação de Insegurança

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.....155

1. Introdução
2. Segurança Pública e a Questão Federativa
3. Os Estados da Região Sul e o Gasto Público com a Função Segurança Pública
4. A Situação Carcerária
5. As Taxas de Criminalidade
6. As Políticas Municipais de Segurança Pública (O Caso de Canoas/RS)
7. Conclusão
8. Referências Bibliográficas

PARTE VI – FECHAMENTO

A (In)Segurança Pública no Brasil

Artur Zimmerman.....180

PREFÁCIO

O presente livro é o resultado do 10º encontro do Projeto Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, ocorrido em 01 de abril de 2015, e que tratou do tema POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.

As políticas públicas são uma área emergente nas discussões locais, regionais e nacionais. Cada vez mais um número maior de pessoas se interessa por essa temática, quer seja pelo aumento da representação da sociedade civil na articulação de políticas, quer seja pelas demandas de grupos específicos na sociedade. Sentaram à mesa um especialista sobre o setor agrário de cada região do país, para que pudéssemos ter a diversidade e a representatividade de grande parte da realidade brasileira. Todos os participantes têm doutorado e são pesquisadores ativos em instituições com as quais mantêm vínculos.

O Brasil está num momento em que precisamos refletir nossa situação para, com isso, projetar novos horizontes e termos claro o que queremos para nosso futuro como sociedade brasileira, tanto a nível local, como regional e nacional, em áreas vitais como a discutida na mesa, a segurança pública, que pode nos comprometer ou nos contemplar com um futuro promissor. A redução das desigualdades pode propiciar mais segurança a todos os cidadãos.

O Brasil, desde seus primórdios, foi pautado pela divisão muito desigual de recursos. Autores da área de ciências sociais chamavam o país de “Brasis”, exaltando sua múltipla face em relação ao poder aquisitivo, social, político, econômico e cultural das diferentes camadas. A classe média sempre foi menor em proporção aos países desenvolvidos.

A proposta deste livro e dos outros da série Desigualdade Regional e as Políticas Públicas clama pela necessidade de refletir o país para dar condições e oportunidades às diferentes camadas, reduzindo o abismo entre os que têm e os que não possuem absolutamente nada.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) foi criada principalmente para colaborar com a inclusão social e educacional na região do Grande ABC, reduzindo, assim, as desigualdades e proporcionando aos jovens uma educação superior gratuita e de qualidade. Não é à toa que fomos a universidade com a política de cotas mais agressiva do país, ou seja, metade das vagas destinadas a alunos menos privilegiados econômica e socialmente. Esta política está surtindo efeito e, agora, temos aprovada em âmbito nacional a nova “lei de cotas”, em que todas as universidades federais do país deverão se adequar a esta nova realidade com reserva da metade das vagas para alunos menos privilegiados. Isso prova que estamos no caminho certo, e que a única possibilidade de melhorarmos nossa sociedade é através da educação para todos.

A segurança é consequência de oportunidades aos cidadãos e colocação no mercado de trabalho, após estudo gratuito e de qualidade.

Esta atividade realizada e transformada agora em livro aborda exatamente questões maiores de temas selecionados para discutir e rediscutir nosso país, os rumos que estamos tomando e como satisfazer diferentes camadas da população.

O projeto pedagógico da UFABC tem como diretriz a interdisciplinaridade, tanto é que os dois cursos de ingresso na graduação são bacharelados interdisciplinares, um de tecnologia e outro de humanidades. Esse livro, portanto, traz autores de diferentes formações acadêmicas, respeitando a interdisciplinaridade na temática das políticas de segurança pública, como administração pública, ciência jurídica e social, ciência política, direito, história, letras, políticas públicas, e sociologia.

A elaboração e a compilação deste volume foram regadas por momentos de prazer indescritíveis, visualizando nosso futuro como nação, almejando pela melhoria da segurança pessoal e coletiva em um país que tem potencial para proporcionar qualidade de vida a seus cidadãos. Sem segurança não há liberdade.

Artur Zimmerman
UFABC

PARTE I

REGIÃO NORTE

PARA ALÉM DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR NA REGIÃO NORTE AMAZÔNICA

Jean-François Yves Deluchey

Professor Doutor da Universidade Federal do Pará.
Possui Doutorado em Ciências Políticas e Políticas
Públicas.

E-mail: jfdeluchey@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Composta por sete estados federados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), a Região Norte, por muitos aspectos, se confunde com outra região político-administrativa brasileira: a Amazônia Legal. Para compor a Amazônia Legal, o estado do Mato Grosso e a parte ocidental do estado do Maranhão se juntam aos sete estados nortistas.

A proposta deste artigo é de identificar quais são as desigualdades regionais em relação à segurança pública e avaliar em que medida a Região Norte/Amazônica sofre desigualdade em relação à situação da segurança pública nas outras regiões do país. Evidentemente, falar de diferenças ou desigualdades regionais consiste ao mesmo tempo em tentar distinguir o que é comum à Região Norte e as outras regiões, no intuito de conseguir observar o que diferencia o tratamento da segurança pública nesta região e constitui, dentro deste quadro, relações de desigualdade.

Com efeito, nenhuma desigualdade regional poderia ocultar o que há de comum no atual fracasso da segurança pública no Brasil. Qualquer que seja a região que servir de base à observação, as pesquisas empíricas apontam sempre as mesmas “doenças” afetando o setor da segurança pública no país: despreparo técnico-profissional, violência e letalidade policial, seletividade dos suspeitos segundo critérios socioeconômicos, seguindo a hipótese da existência de uma classe perigosa instalada nas periferias, corrupção e privatização dos serviços e agentes públicos, etc.

Para tratar do tema em estudo, escolhemos apresentar em primeiro lugar os resultados de uma pesquisa que mostram a intensificação da prática de homicídios na região Amazônia entre 2000 e 2010. Em segundo lugar, estudaremos as desigualdades regionais em relação aos recursos mobilizados para a segurança pública na Região Norte e outras regiões brasileiras. Finalmente, tentaremos identificar o que há de comum a todas as regiões e constituir o nó de uma hipotética reforma do setor de segurança pública no Brasil. Aproveitaremos também da ocasião para apresentar brevemente propostas de políticas públicas a serem implementadas nacionalmente e regionalmente, tanto para melhorar substancialmente o quadro da segurança pública no país, quanto para tratar especificamente da Região Norte em relação a esta pauta.

2. OS HOMICÍDIOS NA AMAZÔNIA LEGAL 2000/2010

No intuito de perceber alguns dos numerosos aspectos da desigualdade que afeta a Região Norte/Amazônica em relação ao resto do Brasil na área da segurança pública, propomos observar primeiro como mudou a situação da criminalidade violenta nesta região no último período intercensitário, isto é, entre 2000 e 2010. Por isto, usaremos, em primeira mão, os resultados da pesquisa “Amazônia: Conhecimento e Mudanças”, realizada em 2013, e em relação a qual eu assumi a coordenação acadêmica da parte sobre “segurança pública” (coordenação geral do Prof. Dr. Maurílio Monteiro). Esta pesquisa, a respeito da qual colocamos em anexo uma breve nota metodológica, visou apreender as mudanças no quadro dos homicídios na Amazônia Legal entre 2000 e 2010. Fundada em dados da base DATASUS do Ministério da Saúde, a pesquisa observa a frequência e variação do fenômeno no período, e estuda particularmente com que tipo de armamento foram perpetrados os referidos homicídios.

Para melhor conhecer a situação do crescimento dos homicídios na Amazônia Legal no contexto global, e apesar da dificuldade de comparar entre si dados de fontes diversas com metodologias diferenciadas, decidimos usar como referência o relatório “*Global Study on Homicides - 2011*”, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)¹. Segundo este relatório, a taxa de homicídios nos países da América do Sul também demonstra grandes disparidades. Com exceção do Paraguai (13,4), os nossos vizinhos do Cone Sul tinham em 2009 taxas de homicídios (por 100.000 habitantes) relativamente baixas: 5,5 na Argentina, 3,7 no Chile, 6,8 no Uruguai. Na Região Andina em 2009, a Bolívia (6,9), o Peru (5,2), encontram-se muito abaixo do Equador (18,4) e, sobretudo da Colômbia que em situação permanente de guerra civil, alcança uma taxa de 34,6. Nas Guianas, o Suriname (4,6), a Guiana (18,4) e a Guiana Francesa (14,6) apresentam quadros diferenciados. Após comparação com outros países de outros continentes (que não cabe aqui retratar na sua integralidade), decidimos considerar diferentes níveis para a análise da taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil e na Amazônia Legal:

1. Taxa compreendida entre 0 e 10: Baixa;
2. Taxa compreendida entre 10 e 20: Mediana;
3. Taxa compreendida entre 20 e 35: Alta;

¹UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*. Viena: UNODC, 2011, 128 p.

4. Taxa maior ou igual a 35: Muito Alta.

Neste relatório da UNODC, a taxa brasileira de homicídios do ano 2008 conhece grande variação entre a construída por meio do DATASUS (29,9) e a divulgada pelo ministério da Justiça (22,8). No banco de dados que construímos a partir do DATASUS, calculamos uma taxa de homicídios de 27,7 em 2000 e de 26,6 em 2010. Qualquer cálculo que seja adotado, a taxa brasileira de homicídios por 100.000 habitantes alcança um nível “alto”, se for comparado à situação dos outros países. Na América Latina, o Brasil tem apenas uma taxa menor do que os países da América Central, alguns países do Caribe, e fica em 3º lugar na América do Sul, atrás da Venezuela e da Colômbia.

Agora prestemos maior atenção ao número de homicídios e à taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil. A boa notícia é que, se o volume dos homicídios no Brasil permanece alto, entre 47000 e 51000 homicídios em 2000 e 2010, e se o número de homicídios cresceu no período de 7,9%, a população brasileira cresceu ainda mais (12,3%). Por consequência, com um aumento dos homicídios abaixo do crescimento populacional, a taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil baixou de 3,9% entre 2000 e 2010. Isto pode significar que o Brasil tenha alcançado uma situação de maior controle sobre o aumento dos homicídios. Por outro lado, esta notícia não deve ofuscar o fato que o volume permanece muito alto (em volta de 51000 homicídios por ano), e que este ainda está aumentando, o que significa que os poderes públicos não conseguem reverter a tendência de crescimento de um volume já bastante alto de homicídios.

No que concerne à Amazônia Legal, o quadro é totalmente diferente: não somente o volume dos homicídios duplicou (107,6% de aumento, passando de 3906 a 8110 entre 2000 e 2010), mas esse aumento é aproximadamente cinco vezes maior de que o crescimento populacional (21,1%), o que configura uma situação de total descontrole da situação, e de fracasso dos poderes públicos em enfrentar a criminalidade violenta na Amazônia. Desta forma, a Amazônia Legal aumentou a sua taxa de homicídios por 100.000 habitantes em 71,5% entre 2000 e 2010. Para a Região Norte, o quadro ainda piora: o volume dos homicídios aumentou 132% entre 2000 e 2010 e a taxa de homicídios aumentou 88,6% com um crescimento populacional de 23%.

Ao observarmos as outras regiões (ver Tabela 1, a seguir), o DATASUS nos informa que o aumento da taxa de homicídios na Região Norte entre 2000 e 2010 é o maior do Brasil, logo na frente da Região Nordeste que teve um aumento de 87,1%

de sua taxa de homicídios. A taxa de homicídios nordestina também parece preocupante, sobretudo se levarmos em consideração que o crescimento populacional foi relativamente baixo no período (11,2%).

Por sua vez, a Região Sul teve aumento de 33,6% de sua taxa de homicídios por 100.000 habitantes. Esta não é uma boa notícia se considerarmos que o crescimento populacional da região foi apenas de 9,1%, abaixo da média nacional (12,3%). Na Região Centro-Oeste (sem o Mato Grosso amazônico) houve aumento de 13% na taxa de homicídios, com um crescimento populacional de 20,6%. O bom desempenho do Mato Grosso faz com que a taxa desta região baixe de 13% para 3,3%. Finalmente, a Região Sudeste teve o melhor desempenho das regiões brasileiras no enfrentamento da violência letal, chegando a ter uma redução de 46,6% de sua taxa de homicídios, a qual passou de 37,3 a 19,9 homicídios por 100.000 habitantes entre 2000 e 2010, quando o crescimento populacional da região no período foi apenas de 11%.

O número de municípios brasileiros nos quais foram registrados homicídios cresceu de maneira exponencial. Em 2000, 1408 dos 5508 municípios em estudo tinham registrado um caso de homicídio. Em 2010, o DATASUS registrou homicídios em 2492 municípios. A diferença significa um aumento de quase 77% do número de municípios atingidos por este fenômeno. Quando em 2000, apenas 25,6% dos municípios tinham registrado homicídio, em 2010, o número de municípios atingidos alcançou 45,2% de todos esses 5508 municípios.

Na Amazônia, a situação aparece de forma ainda mais crítica: em 2000, apenas 205 dos 756 municípios da Amazônia tinham registrado pelo menos um homicídio; em 2010, 391 municípios amazônicos registraram pelo menos um homicídio, configurando um aumento de mais de 90%! Isto significa que, quando em 2000, apenas 27,1% dos municípios da Região Amazônica tinham registrado homicídios, em 2010, 51,7% dos mesmos experimentaram este fenômeno.

Tabela 1: Taxas de homicídios por 100.000 habitantes – 2000/2010 – Brasil/Regiões

	Número de homicídios (2000)	Número de habitantes (2000)	Taxa de homicídios por 100.000 habitantes (2000)	Número de homicídios (2010)	Número de habitantes (2010)	Taxa de homicídios por 100.000 habitantes (2010)	Variação do número de homicídios (2000/2010)	Variação Taxa de homicídios por habitante (2000/2010)	Crescimento populacional (2000/2010)
Brasil	47094	169799170	27,7	50825	190732694	26,6	7,9%	-3,9%	12,3%
Amazônia Legal	3906	20.127.831	19,4	8110	24.366.290	33,3	107,6%	71,5%	21,1%
Norte	2517	12900704	19,5	5839	15865678	36,8	132,0%	88,6%	23,0%
Nordeste	9893	47741711	20,7	18512	53078137	34,9	87,1%	68,3%	11,2%
Nordeste (sem a parte amazônica do MA)	9470	43018937	22,0	17162	47611516	36,0	81,2%	63,7%	10,7%
Sul	4280	25107616	17,0	6238	27384815	22,8	45,7%	33,6%	9,1%
Centro-Oeste (sem MT)	2439	9132375	26,7	3324	11016349	30,2	36,3%	13,0%	20,6%
Centro-Oeste	3405	11636728	29,3	4245	14050340	30,2	24,7%	3,3%	20,7%
Sudeste	26999	72412411	37,3	15991	80353724	19,9	-40,8%	-46,6%	11,0%

Fonte: Pesquisa Amazonas: Conhecimento e Mudanças. Elaborado a partir dos dados do DATASUS.

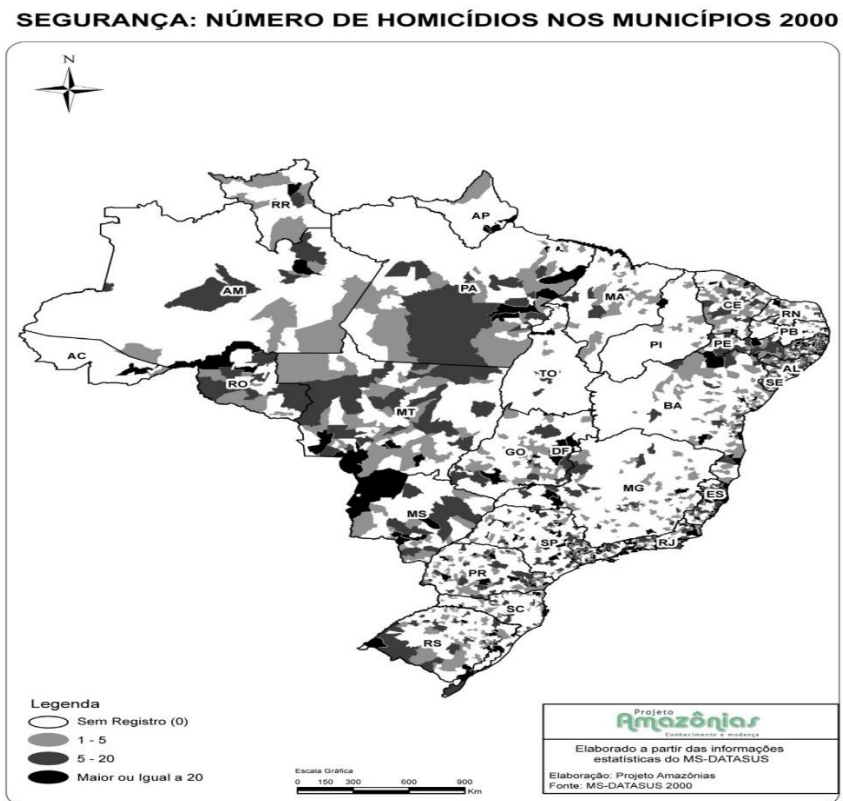
Ao compararmos (a seguir) os mapas da frequência de homicídios em 2000 e em 2010, é muito simples perceber:

1. Um fenômeno geral de interiorização da violência letal no período 2000/2010, a qual atinge agora um número de municípios cada vez maior e cada vez mais longe das grandes metrópoles estaduais;
2. Uma cristalização do aumento em regiões que constituem as frentes pioneiras do desenvolvimento rural nacional;
3. Uma intensificação dos homicídios na Região Norte.

Quando tentamos aprofundar a análise graças aos mapas sobre variação da frequência de homicídios por município no período 2000/2010, podemos constatar que os fenômenos aqui descritos são ainda mais visíveis nos mapas de variação de que nos mapas de frequência. A intensificação da violência letal concerne duas regiões em particular: o interior da Amazônia (frentes pioneiras de desenvolvimento rural nacional a partir da extensão do cultivo da soja e da intensificação das atividades mineradoras), e o litoral nordestino, especialmente no Ceará e na parte sul do litoral (Bahia, Sergipe, Alagoas).

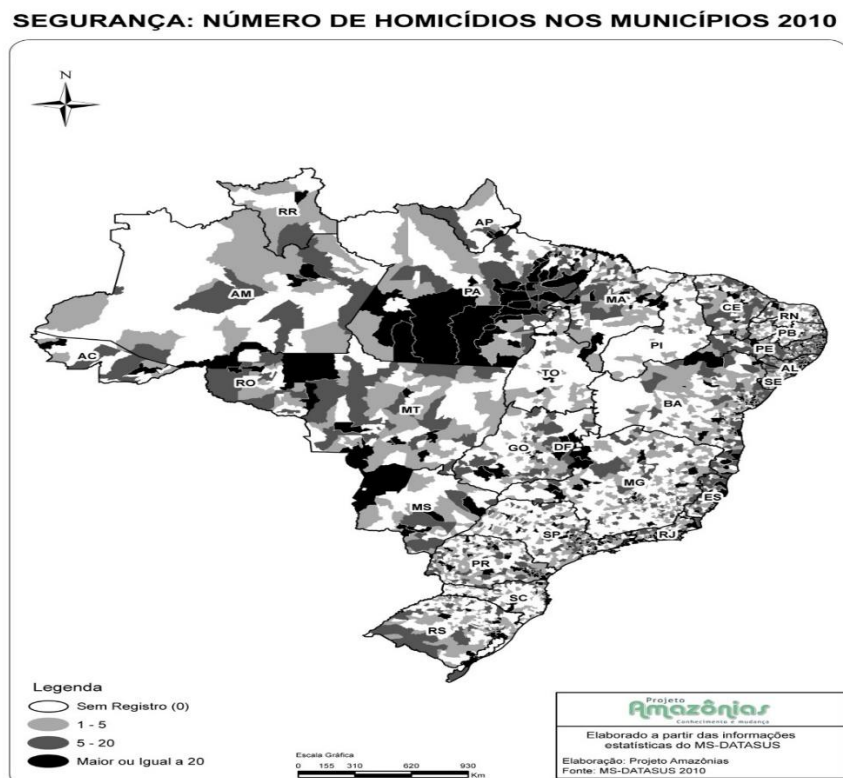
Por outro lado, para evitar qualquer interpretação indevida dos dados apresentados, temos de frisar que o mapeamento de fenômenos sociais na escala de toda a Amazônia Legal apenas faz aparecer as tendências das regiões rurais. As áreas urbanas, por serem mais compactas, não são de fácil visibilidade nos mapeamentos que serviram de base a este estudo.

Mapa 1: Segurança: Número de homicídios nos Municípios 2000.



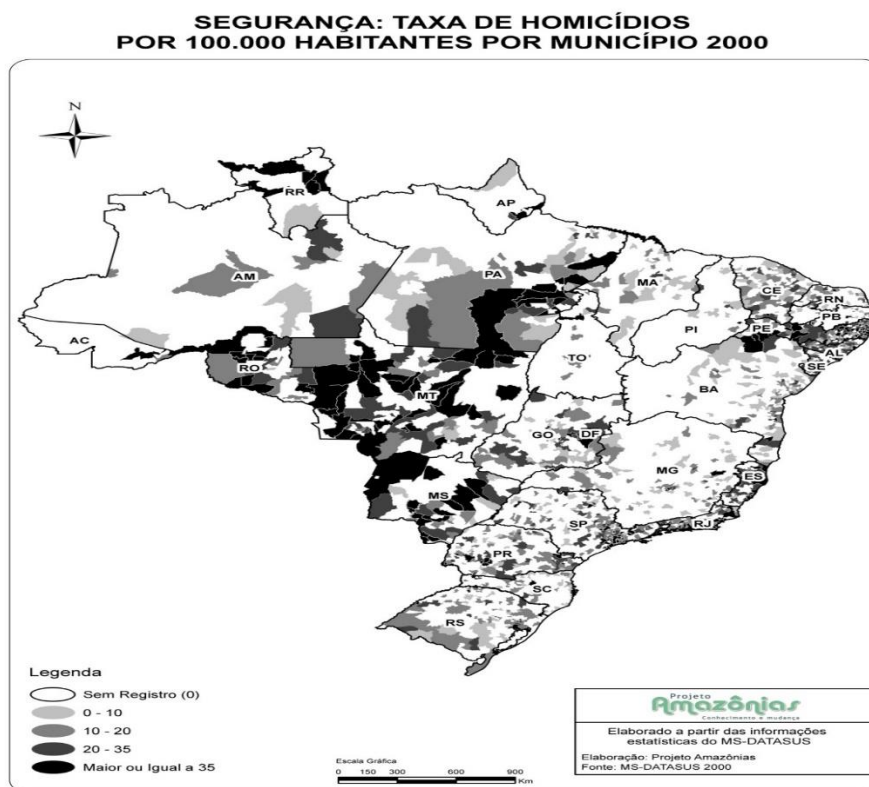
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 2: Segurança: Número de homicídios nos Municípios 2010.



Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 3: Segurança: Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes por município 2000.



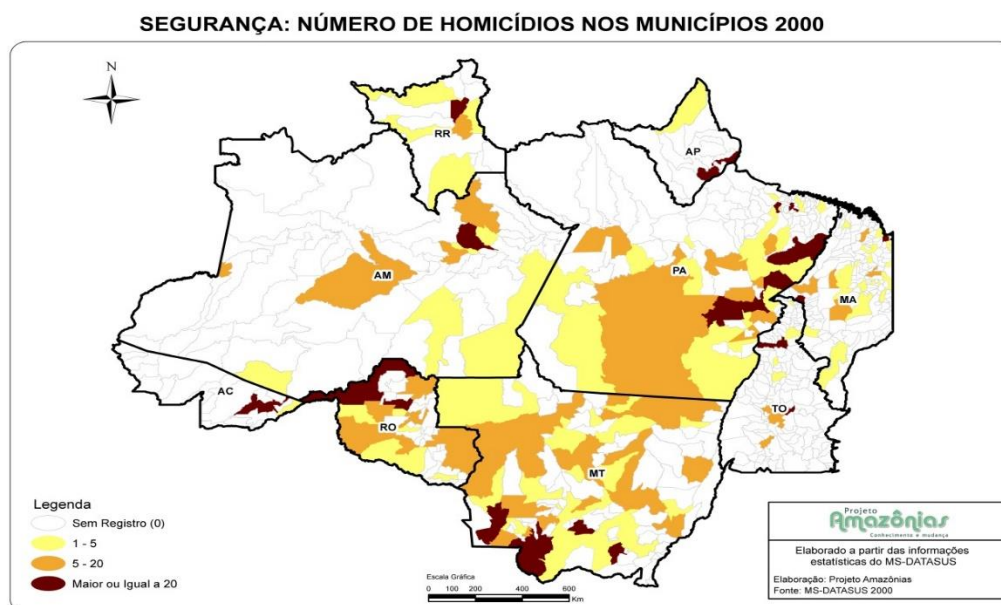
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Além de ilustrar um aumento particular da prática de homicídio na Região Norte e na Amazônia, os Mapas 5 e 6 (a seguir) mostram o quanto este aumento se concentrou em alguns territórios específicos da Região Amazônica entre 2000 e 2010, notadamente ao sul do Estado do Pará, na sua divisa com o Mato Grosso, e a parte leste do Pará, com desdobramentos no Maranhão, no Tocantins, e nas divisas entre esses três estados. Também podemos observar um crescimento similar nas divisas do Mato Grosso e Rondônia, e nas de Roraima com Amazonas. Pelo menos nas regiões mais rurais da Amazônia, os homicídios parecem acompanhar as frentes pioneiras do desmatamento e da intensificação das atividades humanas (mineração e soja).

Em relação à evolução da taxa de homicídios, os Mapas 7 e 8 (por área) parecem demonstrar uma intensificação dos homicídios por habitante na região leste e sul do Pará, e nas fronteiras Rondônia-Mato Grosso, Roraima-Amazonas e no Acre. Agora, os Mapas 5 e 6, os quais tentam corrigir o efeito distorcido criado pelo desenho dos municípios amazônicos graças a outro método de visualização (bolinhas), podemos ver que a taxa de homicídios aumenta no período na tríplice fronteira entre

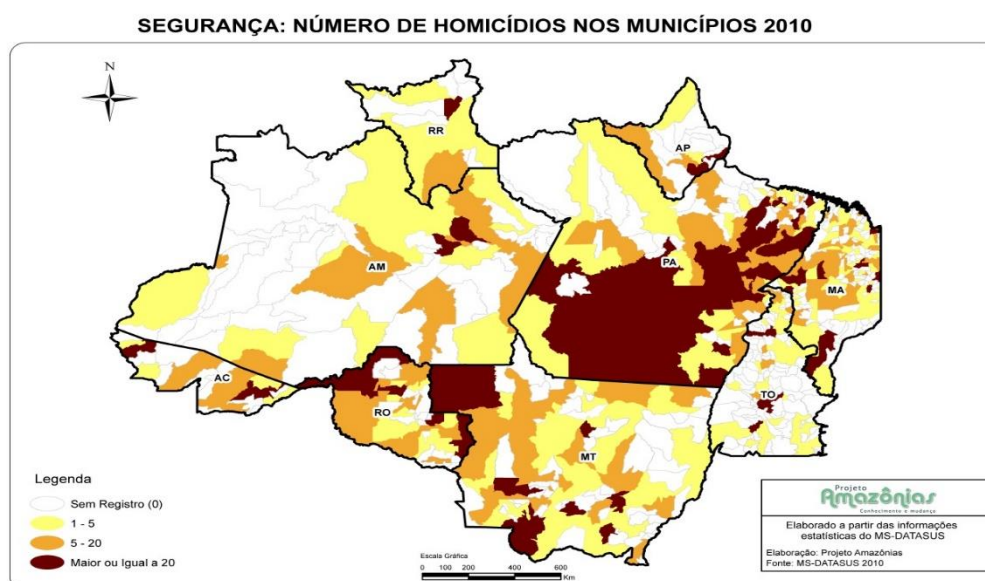
Pará, Tocantins e Maranhão, na fronteira entre Pará e Mato Grosso, no oeste do Pará na área da BR-163, no nordeste da Amazônia Legal (Maranhão e Pará), no estado do Tocantins como um todo (apesar de concentração maior na zona limítrofe ao famoso “bico de papagaio”, ao norte do estado).

Mapa 5: Número de homicídios nos Municípios da Amazônia Legal. 2000.



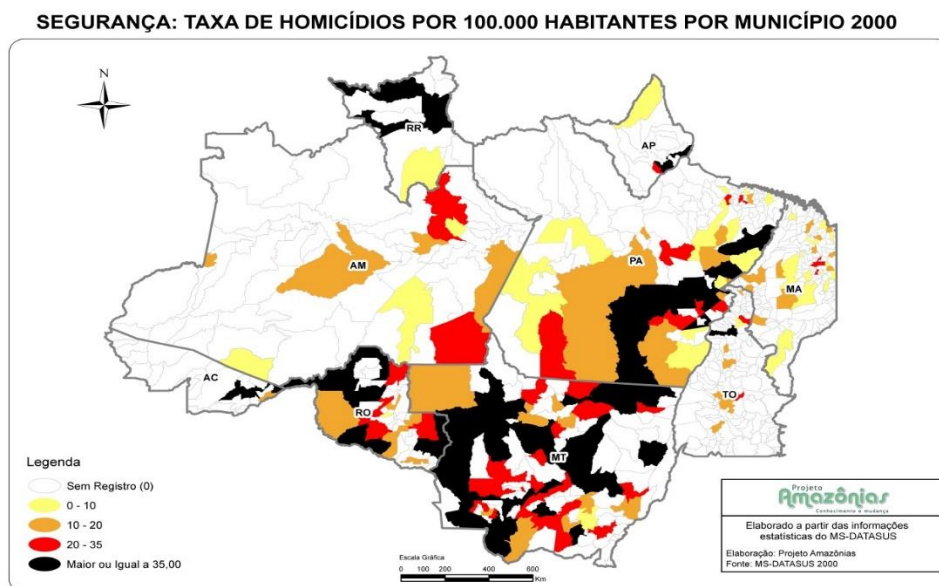
Fonte: MS-DATASUS 2000.

Mapa 6: Número de homicídios nos Municípios da Amazônia Legal. 2010.



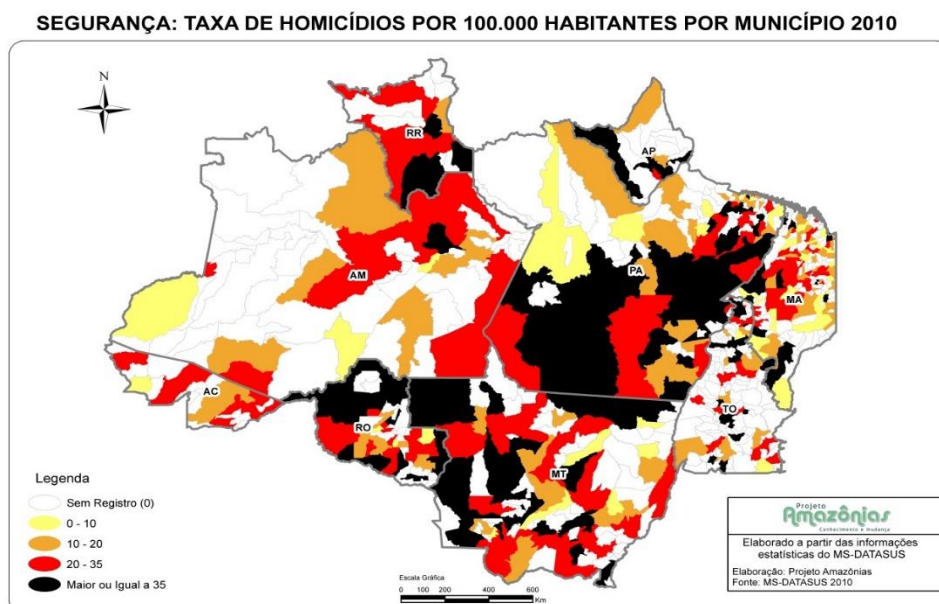
Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 7: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos Municípios da Amazônia Legal. 2000 (1ª visualização, área municipal).



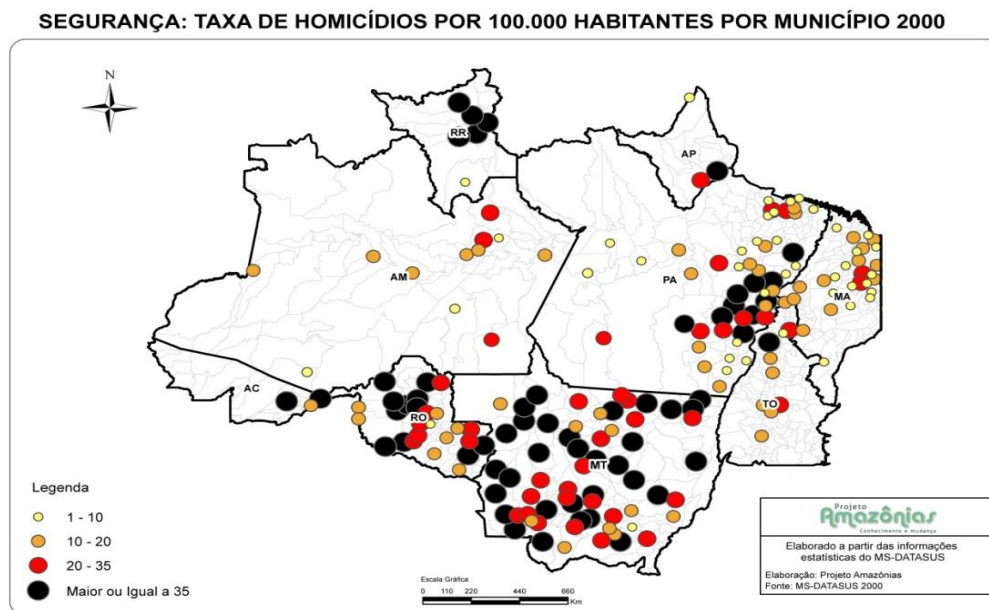
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 8: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal. 2010 (1ª visualização, área municipal).



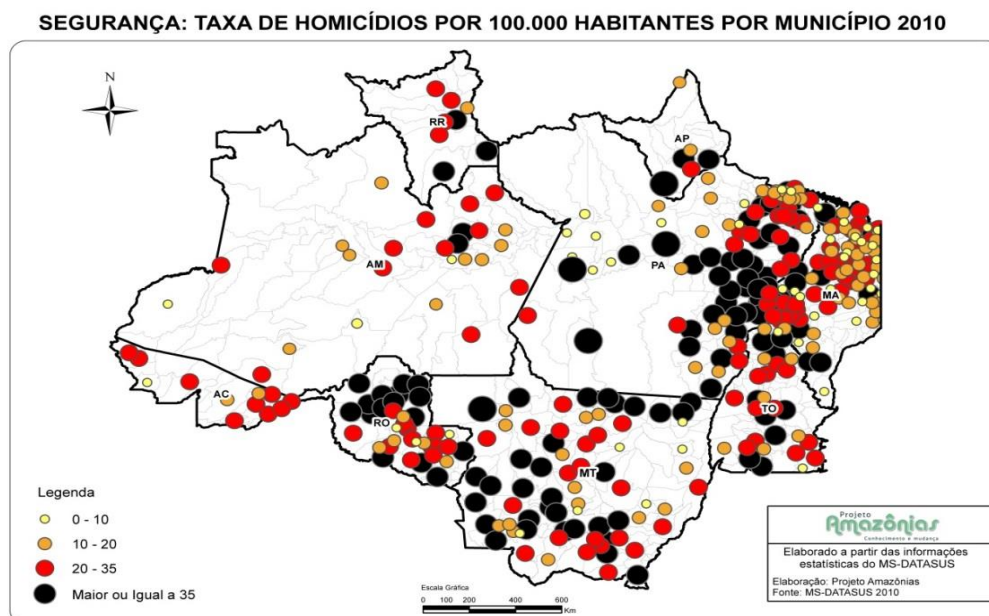
Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 9: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal, 2000 (2ª visualização, bolas).



Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 10: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal, 2010 (2ª visualização, bolas).

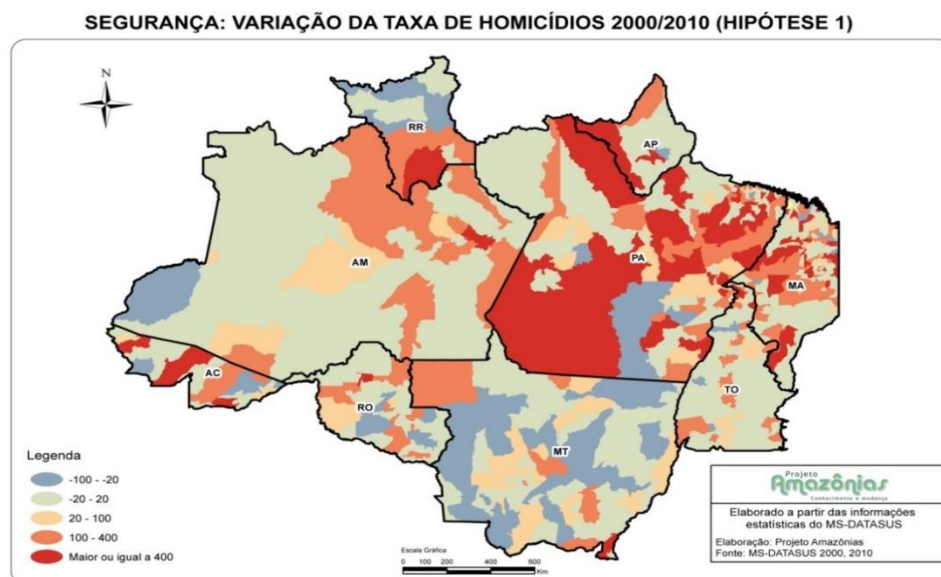


Fonte: MS – DATASUS 2010.

A variação da taxa de homicídios no período 2000/2010 nos permite refinar a análise (Mapa 11). Curiosamente, as áreas cujas taxas de homicídios estariam em declínio (entre menos 100 e menos 20% entre 2000 e 2010) se assemelham às áreas

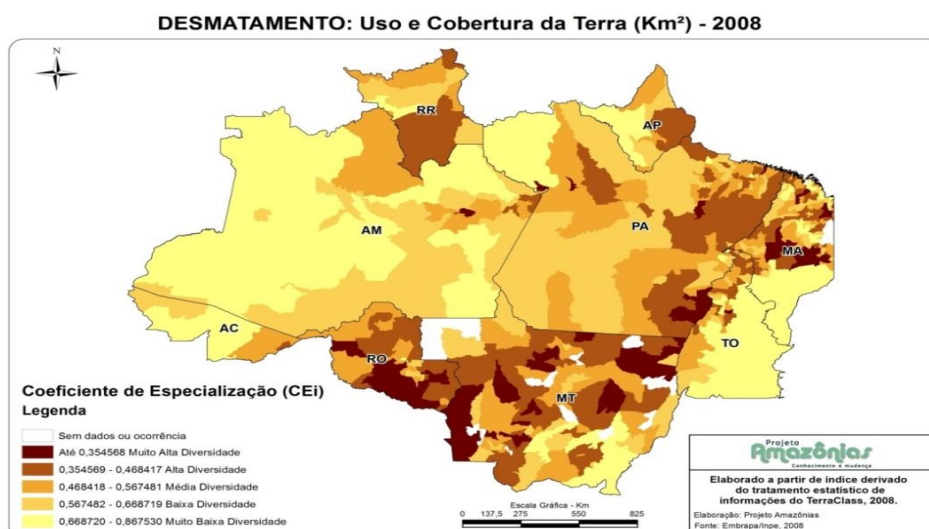
que se encontram a maior taxa de desmatamento, onde a área já está estabilizada economicamente após um processo acelerado de instalação de atividades humanas (ver Mapa 12).

Mapa 11: Variação da taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal. 2000/2010.



Fonte: MS – DATASUS 2000, 2010.

Mapa 12: Desmatamento: Coeficiente de Especialização do Uso e Cobertura da Terra (km²) nos municípios da Amazônia Legal, 2008.



Fonte: Embrapa/Inpe 2008.

Por outro lado, o mapeamento realizado acima encontra seus limites caso formos considerar o fenômeno dos homicídios nas regiões urbanas. Com efeito, um

mapeamento que contemple o imenso território da Amazônia Legal, realizado a partir de dados municipais, tem o grande defeito de valorizar, no mapa, os municípios com maior área territorial.

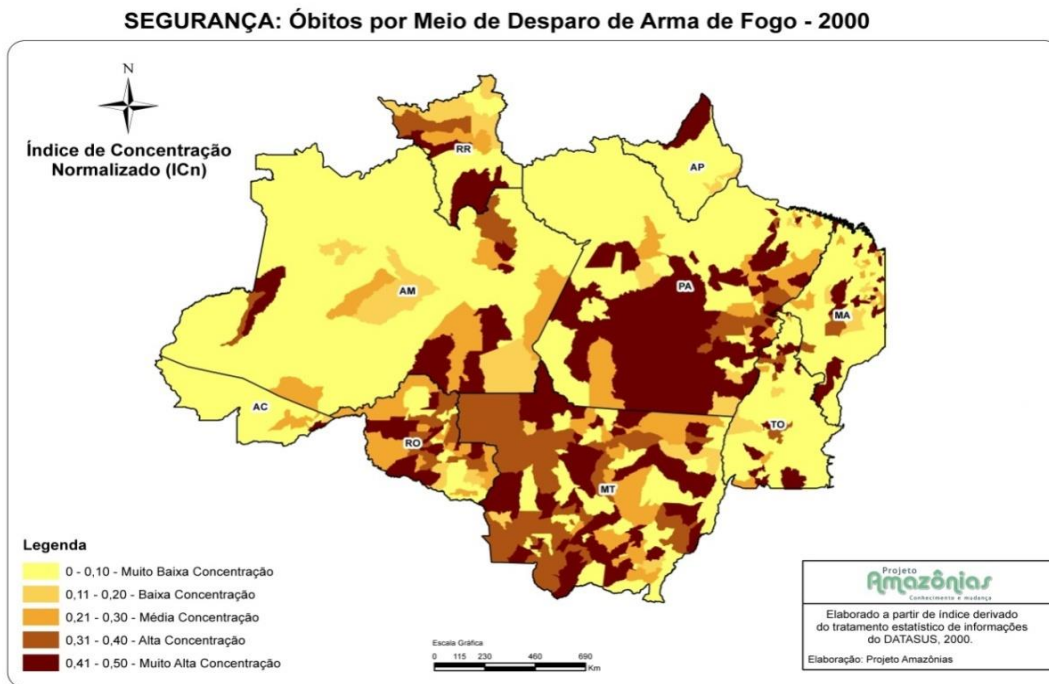
A pesquisa “Amazônia: Conhecimento e Mudanças” também nos trouxe um resultado referente à prática dos homicídios “por disparo de arma de fogo”. Caso observarmos os municípios da Amazônia que, em 2000, tinham maior concentração de “homicídios por disparo de arma de fogo”, apenas a metade dos 756 municípios amazônicos (base 2000) tem dados conclusivos para o Índice de Concentração Normalizado (ICN) utilizado pela referida pesquisa. Nesta metade de homicídios analisáveis, o universo se divide quase que igualmente entre 180 municípios acima da concentração média no Brasil (24% do universo total), e 200 municípios se situam abaixo da média nacional (26%).

Para completar esta análise, o Mapa 13 nos mostra as áreas de maior concentração de “homicídios por disparo de arma de fogo”:

1. O interior do estado do Mato Grosso (época de expansão acelerada do cultivo da soja no estado);
2. A “terra do meio” no estado do Pará, com os seus desdobramentos na região do Carajás e no sudeste da fronteira entre Maranhão e Pará;
3. O estado de Rondônia e, em especial as regiões central e fronteira com Mato Grosso e Amazonas;
4. A região de Tucuruí e Tailândia, no Pará;
5. As regiões limítrofes às principais áreas indígenas de Roraima, fronteiras do estado de Amazonas (em especial a TI Yanomami);
6. A região de Tabatinga, tríplice fronteira do Amazonas com Peru e Colômbia (narcotráfico e atividades anexas);
7. A região do Oiapoque, no Amapá (contrabando, imigração ilegal, tráfico de pessoas).

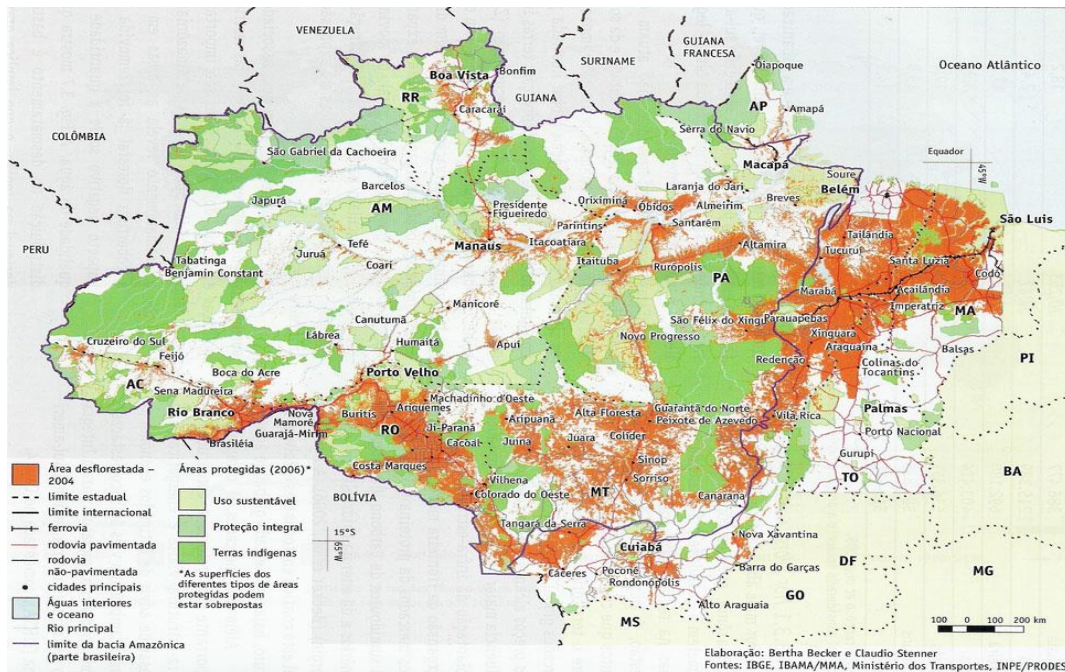
As áreas onde se concentram os homicídios na Amazônia são geralmente as áreas pioneiras do “desenvolvimento” das zonas rurais, associadas alguns anos depois a fortes taxas de desmatamento, como podemos ver no Mapa 14 elaborado por Bertha Becker e Cláudio Stenner (a seguir), o qual retrata o desmatamento na Amazônia legal entre 2004 e 2006.

Mapa 13: Índice de Concentração Normalizado. Homicídios por meio de disparo de arma de fogo nos Municípios da Amazônia Legal. 2000.²



Fonte: Projeto Amazônia

Mapa 14: Amazônia: desmatamento e unidades de conservação (2004/2006)



Fonte: BECKER, Bertha; STENNER, Cláudio. Um futuro para a Amazônia. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 74.

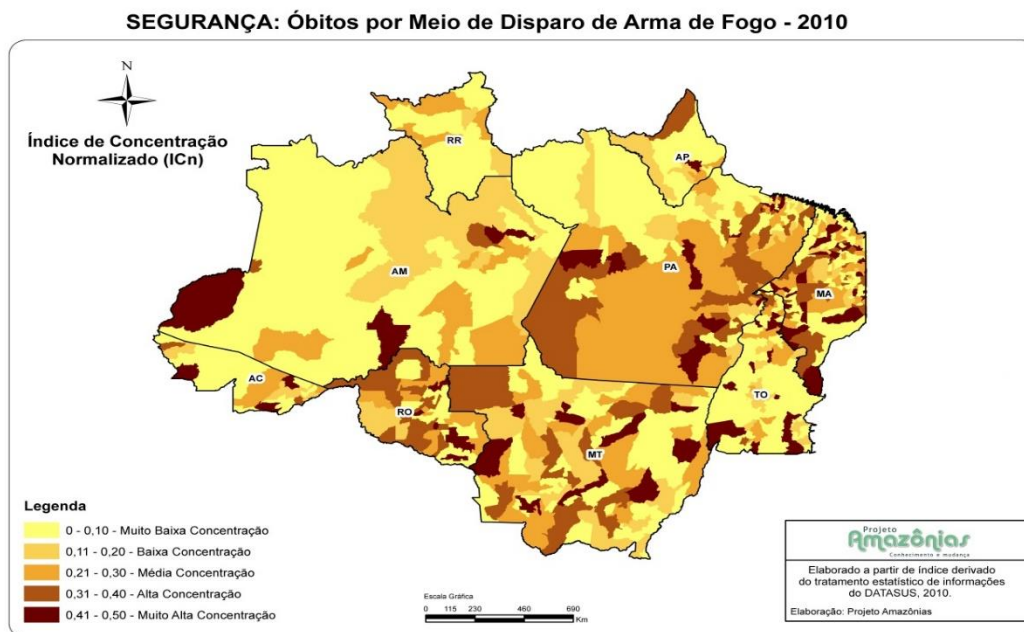
²No título da tabela, no qual não consegui corrigir por não ter acesso ao arquivo original que permitiu produzir os mapas, leia-se “SEGURANÇA: Óbitos por Meio de Disparo de Arma de Fogo – 2000”, e não “Disparo”.

Já em 2010, cuja situação está mapeada no Mapa 15, com a consolidação das atividades humanas nas áreas que já foram desmatadas, a *linha de fogo* dos “homicídios por disparo de arma de fogo” adota outro padrão, e se concentra nas seguintes regiões:

1. Região da BR 163, entre Santarém-PA e Cuiabá-MT (polo sojeiro emergente);
2. A região da tríplice fronteira entre Pará e, sobretudo, Maranhão e Tocantins (polo sojeiro emergente);
3. Ainda, a “terra do meio” no estado do Pará, com os seus desdobramentos nas regiões do Carajás e Araguaia (gado);
4. Ainda as regiões fronteiriças do Mato Grosso e Amazonas com Rondônia;
5. As regiões limítrofes às principais áreas indígenas de Roraima, fronteiriças do estado do Amazonas;
6. A região próxima de Manaus-AM.

Isto é, a concentração dos “homicídios por disparo de arma de fogo” acompanha a chegada de atividades humanas pioneiras em áreas de desflorestamento e de transformação do território rural amazônico em áreas de cultivo intenso, principalmente a soja. Por outro lado, temos provavelmente as consequências de lutas entre facções criminosas nas regiões do Oiapoque, entorno de Manaus e Tabatinga.

Mapa 15: Índice de Concentração Normalizado. Homicídios por meio de disparo de arma de fogo nos municípios da Amazônia Legal, 2010.



Fonte: Projeto Amazônia.

3. DESIGUALDADES DE RECURSOS: A REGIÃO NORTE AQUÉM DO NECESSÁRIO

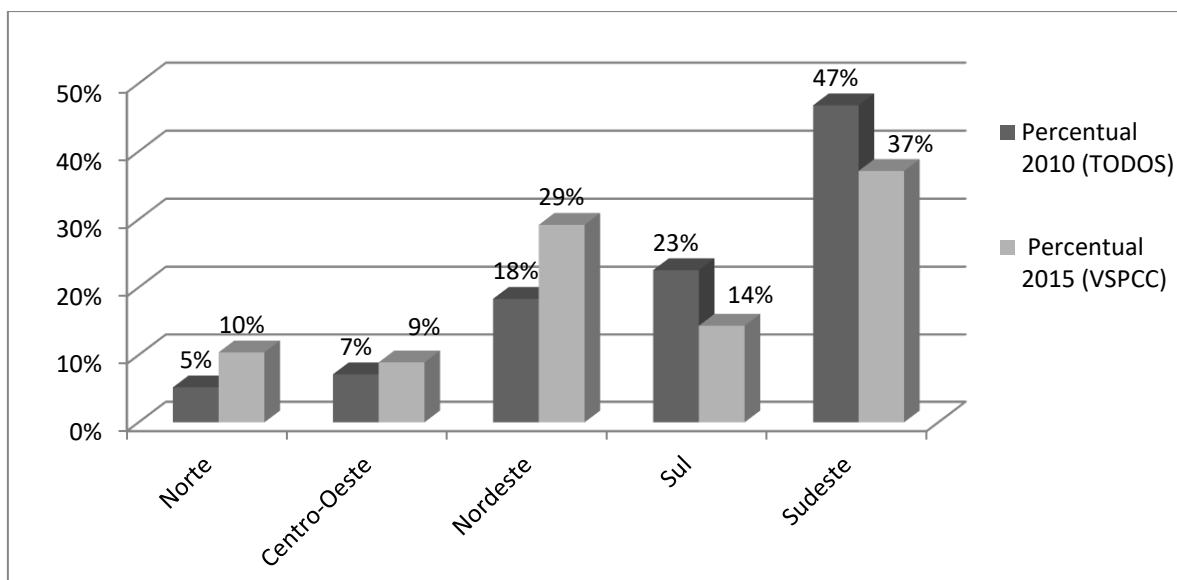
No objetivo de enfrentar os desafios acima apresentados, a Região Norte dispõe, como as outras regiões, de recursos materiais e humanos específicos cuja extensão e cujo volume devem ser equacionados em relação às dificuldades específicas da região.

Primeiramente, gostaríamos de mostrar que a Região Norte investiu academicamente na formação de grupos de pesquisa que possam fazer frente aos desafios postos e cujos estudos poderiam ser aproveitados para melhor enfrentá-los nos governos estaduais da região.

No primeiro gráfico, a seguir, podemos observar que, se segundo o último censo do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq/ Lattes, em 2010, os grupos de pesquisa da Região Norte apenas representam 5% do total nacional dos grupos de pesquisa. Esta mesma região, em 2015, abriga 10% de todos os grupos de pesquisa CNPq que trabalham sobre “Violência”, “Segurança”, “Polícia”, “Crime” ou “Criminalidade” (VSPCC). Isto mostra o quanto estas problemáticas têm destaque nas

pesquisas acadêmicas da região e nas preocupações dos pesquisadores (especialmente dos pesquisadores em ciências sociais).

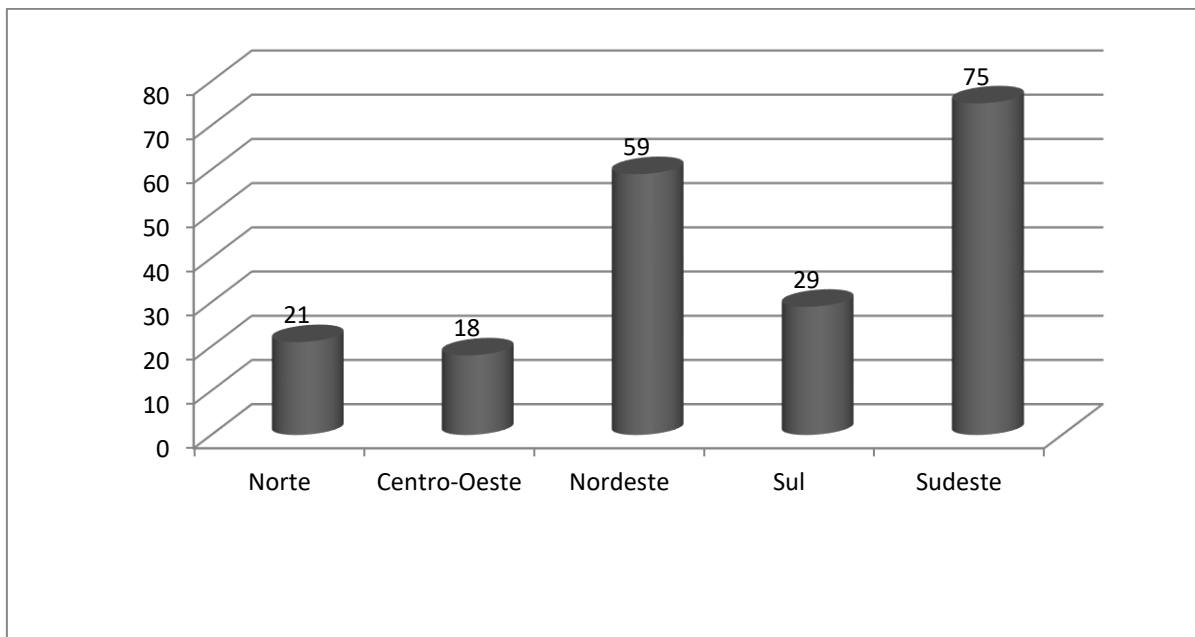
Gráfico 1: Grupos de Pesquisa CNPq por Região. Comparação Total 2010 e Grupos “VSPCC” 2015 (Violência, Segurança, Polícia, Crime, Criminalidade).



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do censo e de consulta parametrizada na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES. VSPCC: A consulta parametrizada, referente a 2015, concernia às seguintes palavras: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade".

Esta boa notícia tem de ser matizada pelo número restrito de grupos de pesquisa que efetivamente trabalham esses temas na Região Norte. Conforme o Gráfico 2 (a seguir), podemos nos dar conta que se, relativamente, a Região Norte dedica mais atenção a esses temas na formação de seus grupos de pesquisa do que a Região Nordeste, por exemplo, estamos falando de regiões completamente diferentes no que se refere ao número de grupos envolvidos na pesquisa sobre violência e segurança: enquanto 21 grupos de pesquisa estão ligados a essas problemáticas no Norte, há 59 grupos na Região Nordeste, 29 grupos na Região Sul e 75 grupos na região Sudeste. Apenas o Centro-Oeste, em números absolutos, tem menos grupos pesquisando sobre “Violência”, “Segurança”, “Polícia”, “Crime” e “Criminalidade” de que a Região Norte.

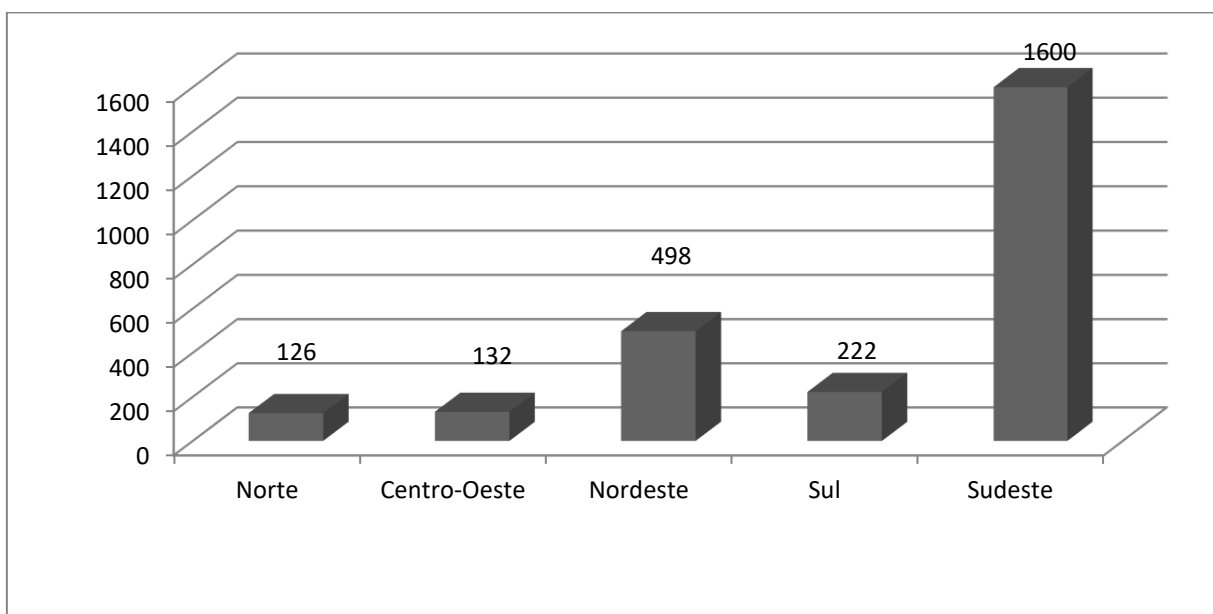
Gráfico 2: Número de Grupos de Pesquisa “VSPCC” registrados no CNPq por Região. 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consulta parametrizada na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES. VSPCC: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade".

Em número absoluto de pesquisadores envolvidos nesses grupos de pesquisa (ver Gráfico 3 a seguir), a desigualdade da Região Norte também aparece: a região tem o menor número de pesquisadores envolvidos em pesquisa sobre essas temáticas (126) de que todas as outras regiões do Brasil. Poderia se dizer que, tendo a menor população, estas estatísticas não constituem uma real desigualdade, mas o fato é que um governador da Região Sudeste tem 10 vezes mais chances de encontrar um consultor adequado nesta área ou de dispor de trabalhos científicos específicos sobre tal ou tal questão dentro da temática em estudo. Este conhecimento constitui um potencial extraordinário colocado ao serviço dos governos da Região Sudeste e, reciprocamente, uma desvantagem extraordinária para os governantes da Região Norte.

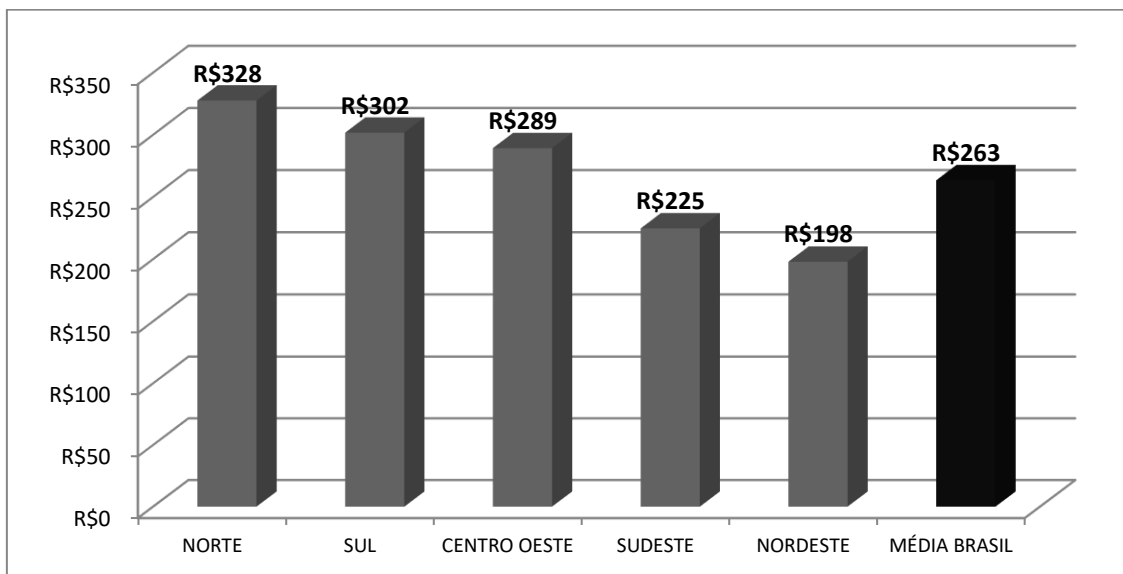
Gráfico 3: Número de Grupos de Pesquisa “VSPCC” registrados no CNPq por Região. 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consulta parametrizada (VSPCC: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade") na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES.

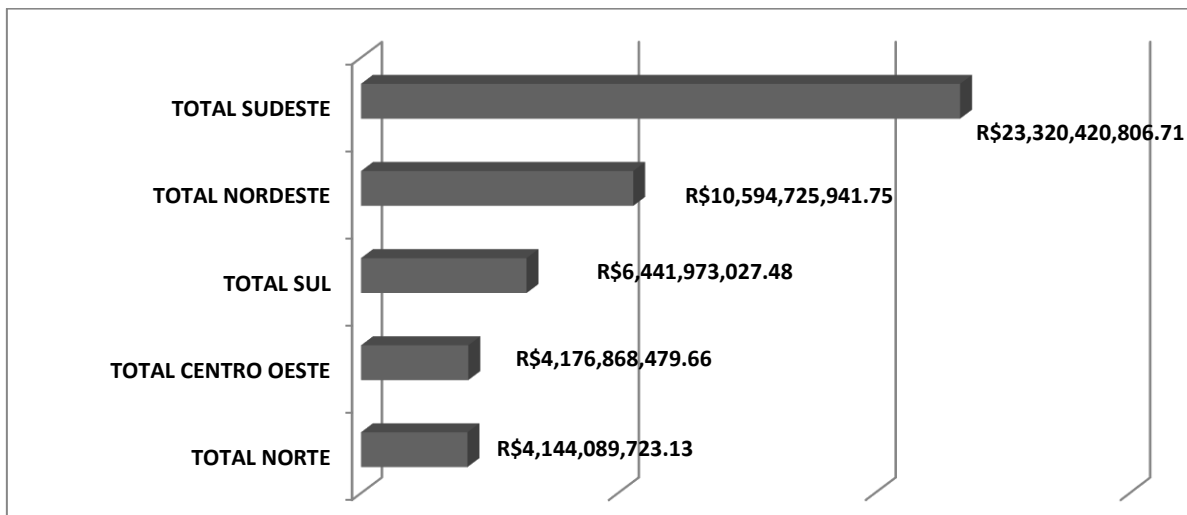
Em termos orçamentários, a desigualdade parece ser invertida (ver Gráfico 4): a Região Norte foi a que mais gastou, per capita, em 2013, na função orçamentária “Segurança Pública”. No entanto, este investimento per capita significa pouca coisa se levarmos em consideração dois fatores essenciais. Primeiro, a região é muitas vezes de difícil acesso, muitas vezes com condições climáticas problemáticas (especialmente durante a temporada de chuva, de dezembro a maio), e muitas vezes é também cenário de fortes conflitos típicos de regiões pioneiras com fortes pressões econômicas e demográficas. Segundo, os orçamentos da Região Norte sendo geralmente menores de que os das outras regiões, muito se gasta no Norte com despesas correntes e folha de pagamento dos agentes estaduais de segurança pública. Na realidade, esta “liderança” orçamentária apontada no Gráfico 4 traduz uma capacidade bem menor de investimento no setor da segurança pública na Região Norte. Desta forma, pouco representam os 4,14 bilhões de despesas em segurança pública na Região Norte ao lado dos 10,6 e 23,3 bilhões gastos para segurança pública nas regiões Nordeste e Sudeste (vide Gráfico 5, a seguir).

Gráfico 4: Despesa média, *per capita*, realizada com a função “Segurança Pública” nos balanços orçamentários dos estados federados, por região - 2013 (R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: FBSP, ano 8, 2014, p.53.).

Gráfico 5: Despesas realizadas com a função “Segurança Pública” nos estados federados, por região - 2013 (R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: FBSP, ano 8, 2014, p.53.).

No que se refere aos efetivos policiais (vide Tabela 2 e Gráfico 6, a seguir), a Região Norte tem o segundo maior contingente de policiais (PM ou/e PC) por habitante, o que pode ser explicado pelas especificidades acima referidas.

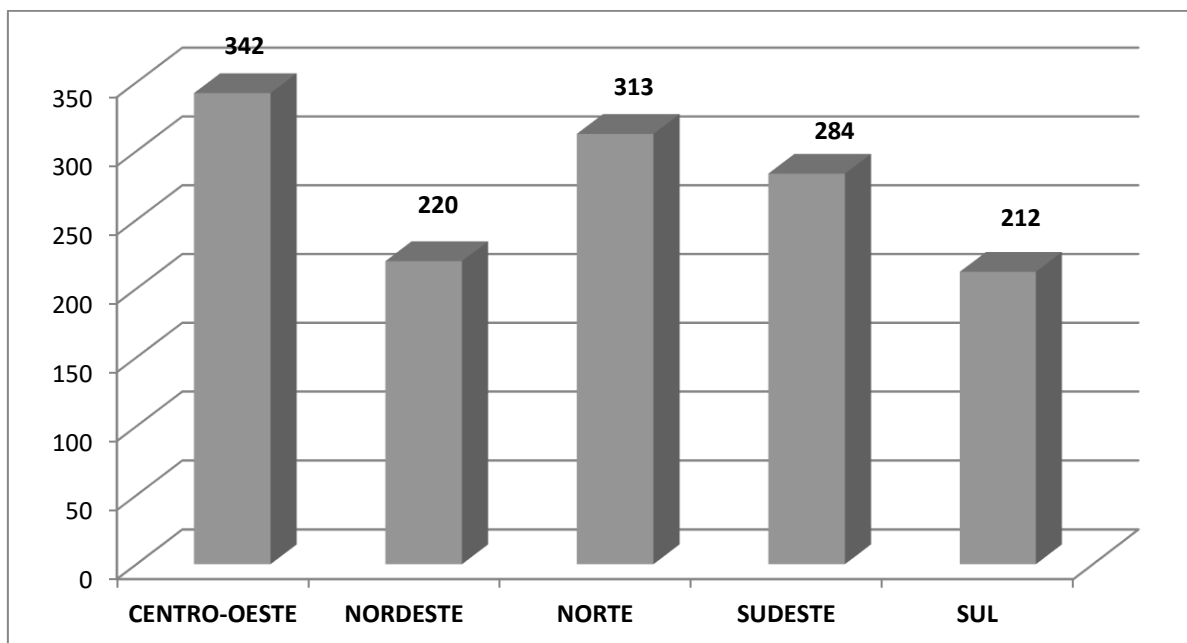
Tabela 2: Número de policiais por 100.000 habitantes – 2013 – Regiões

Região	Número de PMs por 100.000 hab	Número de PCs por 100.000 hab	Número de GMs por 100.000 hab	Número de policiais por 100.000 hab	Número total de agentes de segurança pública (Policiais + GMs) por 100.000 hab
Centro-Oeste	261	81	31	342	373
Nordeste	178	42	52	220	272
Norte	240	72	35	313	348
Sudeste	218	66	58	284	342
Sul	165	47	26	212	238

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.84-85.

A partir dos dados do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

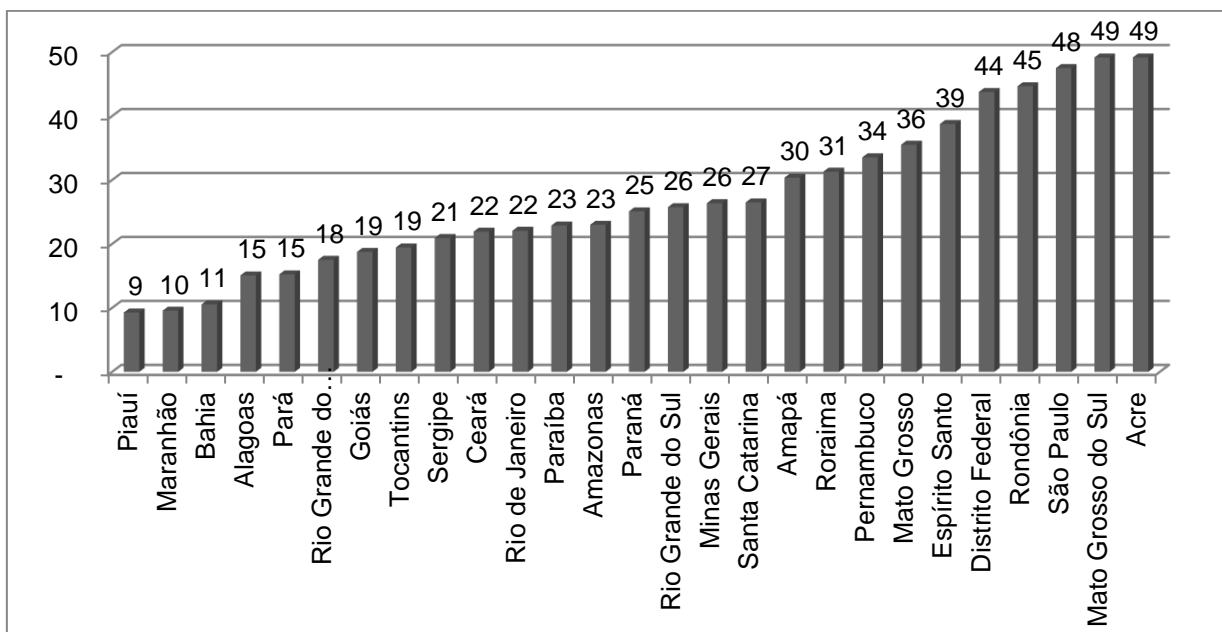
Gráfico 6: Número de policiais por 100.000 habitantes – 2013 – Regiões



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.84-85. A partir dos dados do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Caso observarmos a taxa de encarceramento por 10.000 habitantes, podemos verificar vários resultados de distintas ordens. Primeiro, podemos notar no Gráfico 7 que nenhuma região parece se destacar em relação a outra no que se refere ao número de presos por habitante. Se a Região Norte lidera esse ranking com o Estado do Acre e uma taxa de 49 presos para cada 10.000 habitantes, por outro lado, o Estado do Pará é o 23º deste ranking de 27 estados. Agora, quando reunimos os estados em região e compararmos esta “taxa de encarceramento” com o PIB per capita de cada região, encontramos resultados mais interessantes (vide Gráfico 8).

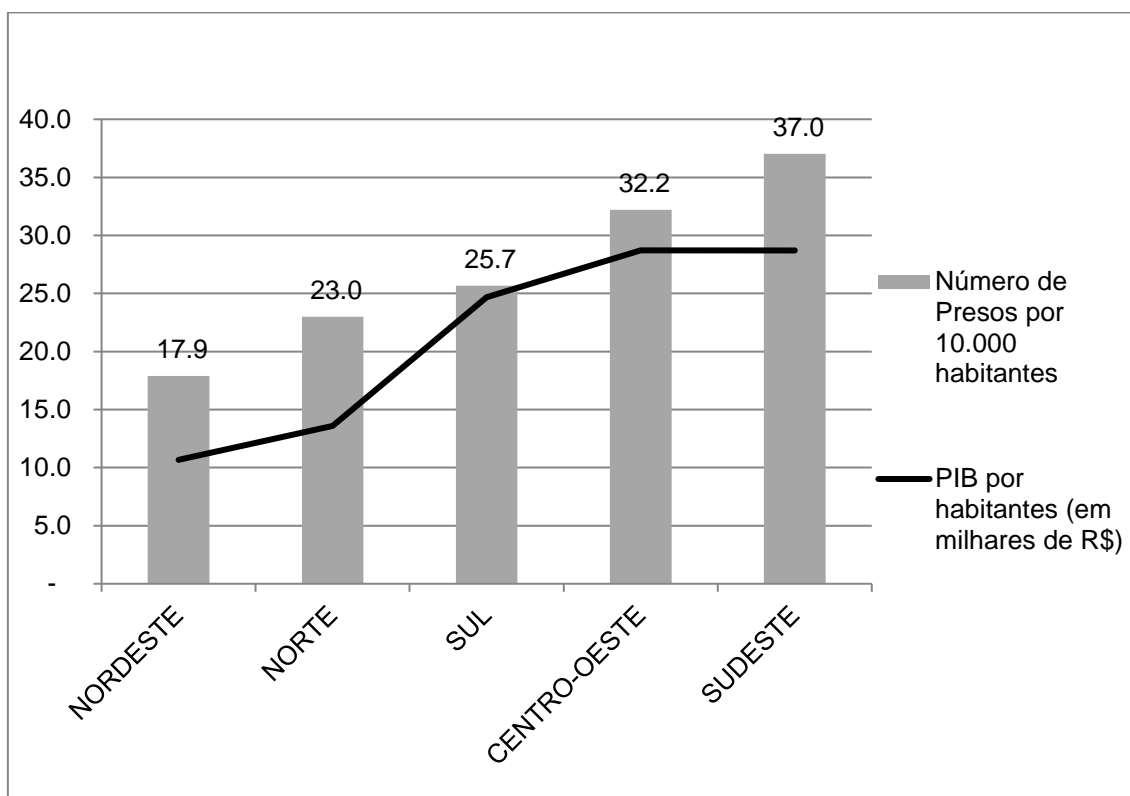
Gráfico 7: Número de presos por 10.000 habitantes – 2013 – Unidades federativas.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.64. A partir dos dados do Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional - Depen; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Referências: jun./2012 e jun./2013.

No Gráfico 8, aparece claramente que, se o número de presos por habitante da Região Norte é o segundo menor, isto não deve ser relacionado a um menor potencial punitivo do sistema nortista de repressão criminal. A realidade parece ser bem mais interessante: podemos observar neste Gráfico 8 que existe certa correlação entre a “taxa de encarceramento” e o PIB por habitante em cada região. Isto pode significar que quanto maior é a presença do capital em uma região, com um volume maior de trocas mercadológicas, maior é a parte da população que está encarcerada.

Gráfico 8: Número de presos por 10.000 habitantes e Produto Interno Bruto por habitante (PIB/hab.) – 2013 – Regiões.



Fonte: FBSP / IBGE. PIB 2012 e Taxa 2013 calculada acima.

Esta correlação entre nível de encarceramento e volume das trocas do mercado pode ser um efeito político direto do neoliberalismo na área da repressão criminal no Brasil. Nas suas aulas dadas no final dos anos 1970 no Collège de France, em Paris, o filósofo Michel Foucault já tinha explicado que, na atual “arte neoliberal de governar”, é o mercado que serve de regime de verdade para as ações do mercado. Com a constituição do mercado como regime de verdade, a noção de justiça foi se depreciando na governamentalidade para deixar lugar à verdade mercadológica. A partir daí o mercado estabelece o que o Estado pode fazer ou não, em referência às supostas regras naturais que o constituem. De garantidor de direitos, o Estado passa a ser garantidor das regras “naturais” chanceladas como tais pelo mercado: livre concorrência, preço estabelecido através da relação oferta/demanda, limitação da lógica monopolística, etc. (FOUCAULT, 2008: 39-69).

Em relação a esta “república fenomenal dos interesses”, Michel Foucault nos mostrou qual era a questão fundamental do neoliberalismo: “*qual o valor de utilidade do governo e de todas as ações do governo numa sociedade em que é a troca que*

determina o verdadeiro valor das coisas? ” – Sua resposta a esse questionamento, para a área da repressão criminal, é que:

“(...)a punição aparece como devendo ser calculada em função, é claro, dos interesses da pessoa lesada, da reparação dos danos, etc. Doravante, porém, a punição deve arraigar-se apenas no jogo dos interesses dos outros, do seu meio, da sociedade, etc. Interessa punir? Que interesse há em punir? Que forma a punição deve ter para que seja interessante para a sociedade? Interessa supliciar ou o que interessa é reeducar? E reeducar como, até que ponto, etc., e quanto vai custar? A inserção desta película fenomenal do interesse constituindo a única esfera, ou antes, a única superfície de intervenção possível do governo – é isso que explica essas mutações que devem ser todas, como vocês veem, referidas a esse arranjo da razão governamental” (FOUCAULT, 2008, p. 63-64).

Daí há de se perguntar: seria o direito penal outra coisa de que um referencial de gestão das margens ou, melhor, uma das peças-chave de um dispositivo de controle das marginalidades enquanto elemento (des)qualificador da integração cidadã? Segundo Michaël Föessel,

A sociedade neoliberal organiza a exclusão dos que não sabem enxergar e permanecem “cegos” às oportunidades do mercado. Esses tornam-se culpados por *defeito de vigilância*. São agentes irracionais em um mundo saturado de racionalidades técnicas e de informações úteis. [...] A sua culpa reside em um déficit de adaptação (FÖESSEL, 2010: 46, tradução nossa, grifo do autor).

Isto considerado, é possível que as principais funções dos dispositivos de repressão criminal sejam *readaptar* os que não estão mais agindo segundo as regras do mercado, e *excluir* os que já estão distanciados, em relação aos quais o mercado avalia que eles próprios se colocaram definitivamente por fora do jogo econômico.

A nova razão do mundo que podemos associar à governamentalidade neoliberal se nutre de sua diferenciação com o modelo antigo da soberania, e inverte a relação entre o poder governamental e a vida dos súditos:

Aquém, portanto, do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, [...] um poder contínuo, científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer (FOUCAULT, 2005: 294).

Seguindo as conclusões de Michel Foucault, o filósofo Giorgio Agamben nos diz que a biopolítica muitas vezes acaba se transformando tanto em política, tendo mais a morte de que a vida como seu objeto privilegiado (AGAMBEN, 2012). Às vezes

a morte passa a ser física, outras vezes, ela se restringe ao plano simbólico, à morte social.

Assim, nos seus ensaios sobre o tema da aceleração social, Hartmut Rosa³ descreve de que forma a perda individual ou coletiva de velocidade no processo de competição generalizada corresponde por muitos dentre nós a uma exclusão social, uma espécie de morte social determinada pela não participação (ou melhor, pela pouca contribuição) ao jogo econômico. A exclusão estrutural dos trabalhadores em relação às esferas de produção, afirma Rosa, “*muitas vezes é uma consequência de sua incapacidade a se adaptar aos requisitos de flexibilidade e de velocidade das economias ocidentais modernas, isto é, eles estão sendo “desacelerados” por causa de sua incapacidade em preservar a sua competitividade*” (ROSA, 2012: 47, tradução nossa). Ora, o que é uma pena de encarceramento, por exemplo, senão um processo radical de desaceleração, e procedendo à exclusão do indivíduo da competição econômica a partir da justificativa de trazer “maior segurança” à comunidade?

Neste contexto, passar do diagnóstico para o prognóstico é complicado. Este exercício tem os seus limites e, por isto, tentaremos integrar no mesmo movimento diagnóstico e prognóstico para mostrar uma possível dedução de um eventual porvir a partir da observação do presente.

4. ALÉM DAS DESIGUALDADES: O "COMUM" DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Em primeiro lugar, a análise da violência letal na Amazônia não pode ser desvinculada de uma reflexão global sobre violência, e especialmente sobre as formas e condições de sua expressão na América Latina e no Brasil. A violência expressa por meio das armas é sem dúvida a mais visível, mas esta é apenas o prolongamento de uma violência simbólica e física hegemônicas que fazem parte, estruturalmente, da estruturação da sociedade brasileira, nas suas várias dimensões (econômica, social, política).

A agonia social, simbólica e física, que vivenciam os jovens de periferia, a atomização e a falta de solidariedade das classes populares (apresentadas ideologicamente através da oposição entre, de um lado, o “trabalhador esforçado,

³ ROSA (H.), *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*. Paris: La Découverte, 2012.

pacífico, humilde e honesto” e, de outro lado, o “marginal ocioso, violento, abusado e desonesto”) são fenômenos intimamente ligados ao modelo de governo neoliberal que sustenta o desenvolvimento do capitalismo atual, na sua fase primordialmente financeira, a qual está menos consumidora de força de trabalho de que a fase industrial precedente.

A associação cínica realizada entre territórios pauperizados e o crime organizado (ou desorganizado) serve um propósito claro: a desorganização das classes populares através de uma construção ideológica que promove a atomização dos interesses e a guerra de cada um contra cada um, ao mesmo tempo em que promove o abafamento dos conflitos internos da classe abastecida, cujo interesse na definição de um universal vazio nunca foi tão nítido⁴.

Nestas condições, construir propostas para a segurança pública significa levar em consideração o contexto na qual a violência criminal se exerce, e os interesses que ela serve. Uma vez este exame realizado, temos de propor mudanças no próprio ambiente de exercício deste setor público, antes de chegar a expressar propostas relacionadas à segurança pública propriamente dita.

Qual o ambiente de exercício da segurança pública? Temos de reconhecer que a atual governamentalidade neoliberal promove uma competição generalizada entre indivíduos e entre redes sociais, a partir de um reconhecimento da primazia da concorrência, bem como da relevância e do mérito de uma defesa exclusiva dos seus interesses particulares (pelo menos dos interesses socialmente reconhecidos porque parece impossível determinar com exatidão onde ou em que residem os nossos interesses). A competição generalizada entre *homi economici* e a transformação dos indivíduos e dos grupos sociais em empresas movidas apenas pelo interesse cria o ambiente favorável à realização e à justificação de uma sociedade fundada na guerra de cada um contra cada um.

Esta guerra, inevitavelmente, atinge todo e qualquer tipo de instituição, grupo ou relação social⁵: é o sentido da inversão do aforismo de Carl von Clausewitz por Michel Foucault:

E se é verdade que o poder político pára a guerra, faz reinar ou tenta fazer reinar uma paz na sociedade civil, não é de modo algum para

⁴ Nos anos 1970, Nicos Poulantzas já tinha descrito este fenômeno no seu livro *O Estado, o Poder, o Socialismo*.

⁵ Ler meu recente artigo publicado online no “Empório do Direito”: DELUCHEY (J.-F.), “Profanar os direitos: as crianças no campo de batalha”, 26/03/2015, Empório do Direito, 5 páginas. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/profanar-os-direitos-as-criancas-no-campo-de-batalha-por-jean-francois-y-deluchey/>.

suspender os efeitos da guerra ou neutralizar o desequilíbrio que se manifestou na batalha final da guerra. O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos de uns e de outros.(FOUCAULT, 2005 [1976]: 23).

Como esperar uma paz social ou cívica em uma sociedade que tem como regra maior de sociabilidade a guerra generalizada entre os indivíduos, e particularmente da classe popular contra si mesma? Também, como alcançar a “paz” quando as principais instituições atendem quase que exclusivamente os interesses da classe dominante, assumindo as funções de mediação dos conflitos da classe social mais abastecida e a repressão sistemática dos atentados contra os interesses desta pelas classes populares? A função da força policial está inserida neste ambiente, e não é de estranhar se a polícia enquanto força armada serve os interesses principais definidos pelo quadro ideológico e institucional na qual ela se enquadra.

Por consequência, reverter o aumento da violência letal na Amazônia, bem como o papel das polícias nesta empreitada deve passar por uma reformulação das regras de socialização promovidas pela governamentalidade vigente, isto é, a governamentalidade neoliberal. Esta reformulação é ainda mais importante na Região Norte, eterna região pioneira do país, na qual o extrativismo e a predação aos recursos humanos e naturais tornaram-se processos naturalizados e até incentivados pelo Estado, em todos seus níveis governamentais. Mas esta reformulação da governamentalidade neoliberal deve por sua vez passar por outra reformulação: a reafirmação da cidadania do *demos* brasileiro e, logo, a renovação do projeto democrático no país.

O modelo de policiamento comunitário, experimentado em múltiplas ocasiões e múltiplos territórios (com modalidades às vezes contraditórias que contribuíam a esvaziar o próprio conceito de polícia comunitária), foi apresentado nos 1990 e 2000 como uma tentativa de “democratização” do setor, a partir da participação da população à definição de prioridades atinentes à segurança dos respectivos territórios.

Esta participação popular, em quase todas as experiências realizadas, foi muito escassa e geralmente se reduzia a pedir a opinião de populares residentes do território sobre a situação da segurança e as possíveis soluções a inventar para confrontar os tipos de violência e de criminalidade que ali se expressavam (isto, quando o exercício não correspondia a um simples apadrinhamento eleitoral da população do bairro por

cabos eleitorais dos partidos aliados ao governo)⁶. Este tipo de participação geralmente usava o modelo da pesquisa de opinião pública, em contradição com o princípio de deliberação que deveria caracterizar uma prática democrática.

A participação sem deliberação aprofundada acaba confundindo a *expressão de opiniões* não qualificadas (poluídas por pré-noções adquiridas através da assimilação de um discurso político-midiático que serve a ideologia das elites), com a construção de um *pensamento coletivo* sobre o assunto em pauta. Isto é: a participação popular que se expressa nas experiências de policiamento comunitário no Brasil afora apenas serve para registrar a opinião dos populares, procedimento que visa obstar a expressão de um pensamento popular através de debates e deliberações. Por isto a população, presa em pré-noções sem sentido e desvinculadas de um exame crítico de sua vivência e da violência que a enquadra, parece ter opiniões muito mais conservadoras ou reacionárias de que as que poderiam expressar mediante um exercício de deliberação.

Daí pode-se concluir que apenas a deliberação democrática, confrontando e sintetizando a expressão de opiniões, transformando através de um exame crítico as opiniões de muitos em um pensamento coletivo, poderia sustentar um modelo de policiamento democrático, a partir de um tratamento comum das informações disponíveis. O modelo a ser almejado ofereceria a possibilidade de descentralizar a decisão policial, qualificando esta decisão através de um processo de deliberação popular democrática realizado em instâncias que abririam espaço para a participação de todos na definição das prioridades políticas referentes à segurança pública no território.

Por outro lado, não basta descentralizar a decisão de segurança pública sem qualificar os policiais que sintetizariam os debates democráticos e traduziriam a deliberação popular em decisões referentes à atuação governamental no território. A formação dos policiais impõe-se nas pesquisas como a chave da transformação do universo policial, o qual é a espinha dorsal do setor da segurança pública (DELUCHEY, 2005).

A esta formação deve se somar uma reorganização da gestão dos procedimentos e dos recursos humanos policiais, a qual julgamos necessária para

⁶Ler DELUCHEY (J.-F.), "A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários", In *Revista Estudos Políticos*, N.5, 2012/02, p. 77-101. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/12/5p77-101.pdf>.

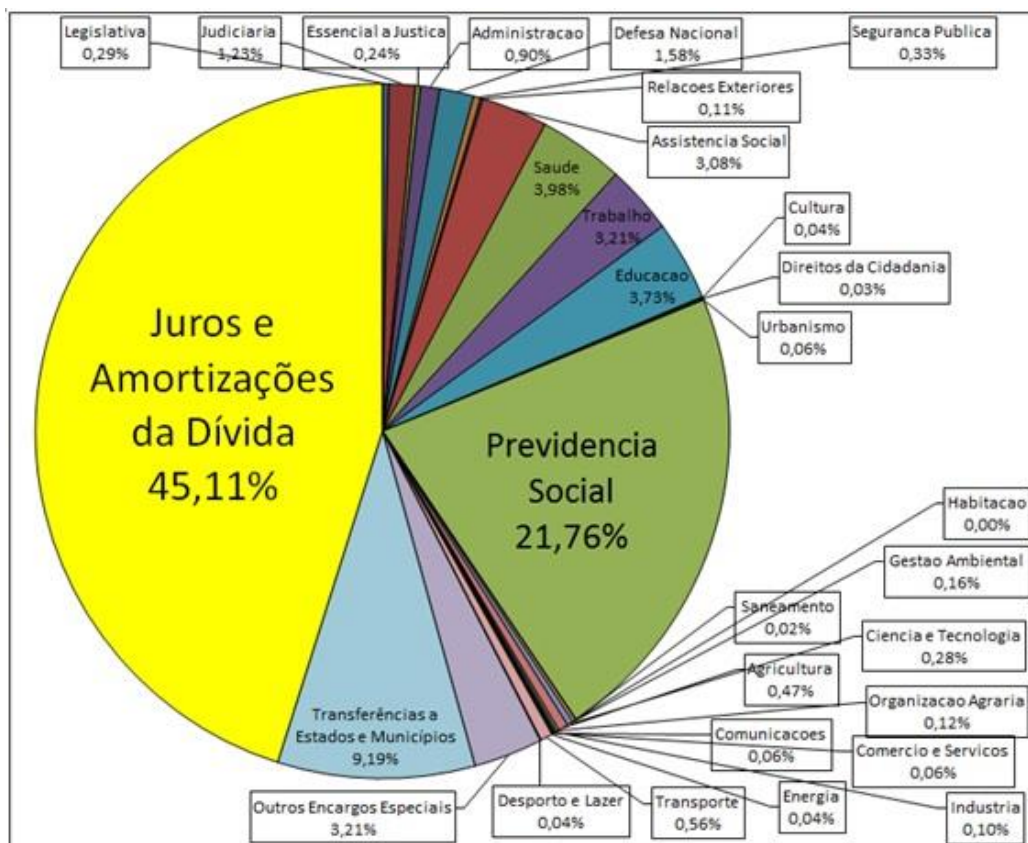
avançar na profissionalização das instituições e de seus agentes, qualquer que seja o grau hierárquico considerado.

No que concerne particularmente aos homicídios, a urgência posta por esta “guerra civil de baixo dos panos” nos impõe um maior controle e maiores análises sobre as causas e os tratamentos governamentais dados a esses homicídios. Por isto, sugerimos em primeiro lugar a criação de Observatórios da Segurança e Cidadania em cada Estado, com financiamentos anuais previsto em lei federal, e dirigidos por conselhos diretores presididos por docentes universitários, e compostos de policiais, promotores, juízes e agentes prisionais pós-graduados, assim como representantes dos egressos do sistema penitenciário.

Também importa a criação de grupos interinstitucionais de monitoramento da violência letal em cada estado e em cada conselho interestadual de segurança (COMEN, etc.), com a presença e a participação ativa de representantes da polícia federal, dos ministérios públicos da União e dos Estados, do Ministério da Justiça, dos maiores municípios, assim como representantes da comunidade cidadã, com o objetivo de monitorar e produzir maior conhecimento no intuito de qualificar e articular as ações dos poderes públicos para conter o aumento da violência letal na Amazônia. Estes grupos devem ser coordenados pelo Ministério da Justiça (ou melhor, por um novo Ministério da Segurança e Cidadania), o qual deve ser o coordenador de um amplo dispositivo de segurança e cidadania (segurança pública, documentação civil, migrações internas, emigração e imigração, processos eleitorais, controle externo das polícias, etc.).

Um esforço conjugado e contínuo de reforma institucional é necessário, mas não é suficiente: nas atuais condições orçamentárias, a segurança pública apenas está em condição de seguir de longe a situação, e encontra-se na impossibilidade de realmente enfrentá-la. O novo esforço, necessário e urgente, não poderá ser efetivado sem um reinvestimento maciço da União no financiamento e na reforma dos sistemas estaduais e metropolitanos de segurança pública. Com toda certeza, um Orçamento Geral da União que, em 2014, dedicou apenas 0,33% ao financiamento da segurança pública, não condiz com os desafios enormes a serem superados nesta área, sobretudo sabendo que 45,11% do mesmo orçamento serviu para pagar uma dívida que nunca foi adequadamente auditada (ver Figura 1, a seguir).

Figura 1: Orçamento Geral da União (executado em 2014).



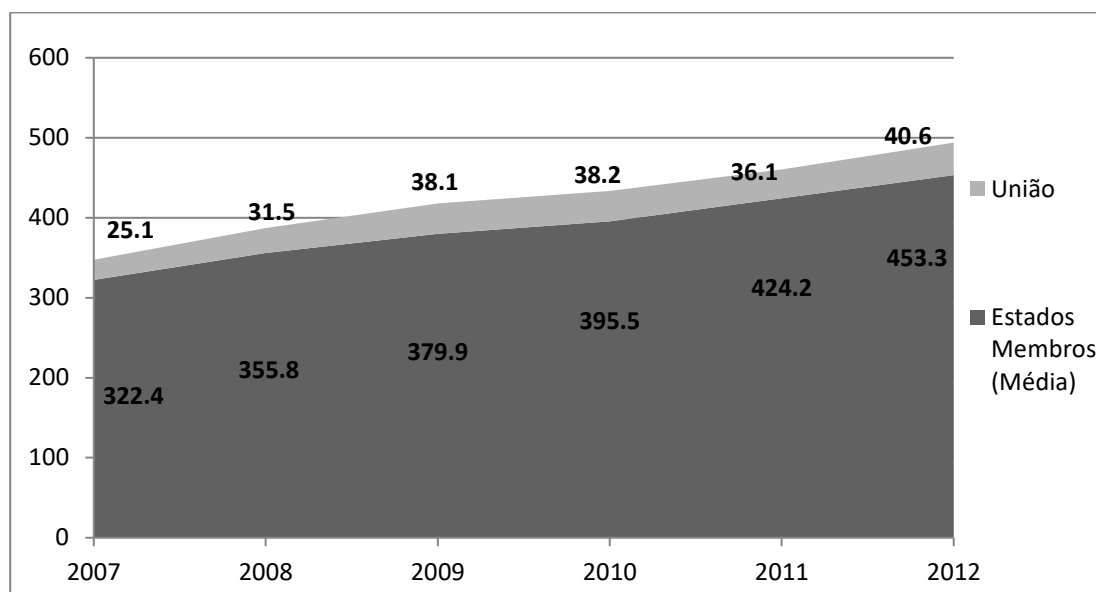
Fonte: FATTORELLI (M. L.), ÁVILA (R.) Auditoria Cidadã da Dívida: [://www.auditoriacidada.org.br](http://www.auditoriacidada.org.br)⁷.

No que tange aos Estados-membros da União, o período também não correspondeu a um investimento maciço no setor da segurança pública (ver Gráfico 9); as despesas dedicadas a este setor de atuação parecem seguir mais ou menos o aumento global dos orçamentos no período 2007-2012, o que significa que não houve nenhum esforço particular dos governos brasileiros em priorizar o setor da segurança pública.

⁷FATTORELLI (M. L.), ÁVILA (R.), “Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado”, Auditoria Cidadã da Dívida, 05/02/2015. Acessível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confirma-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>.

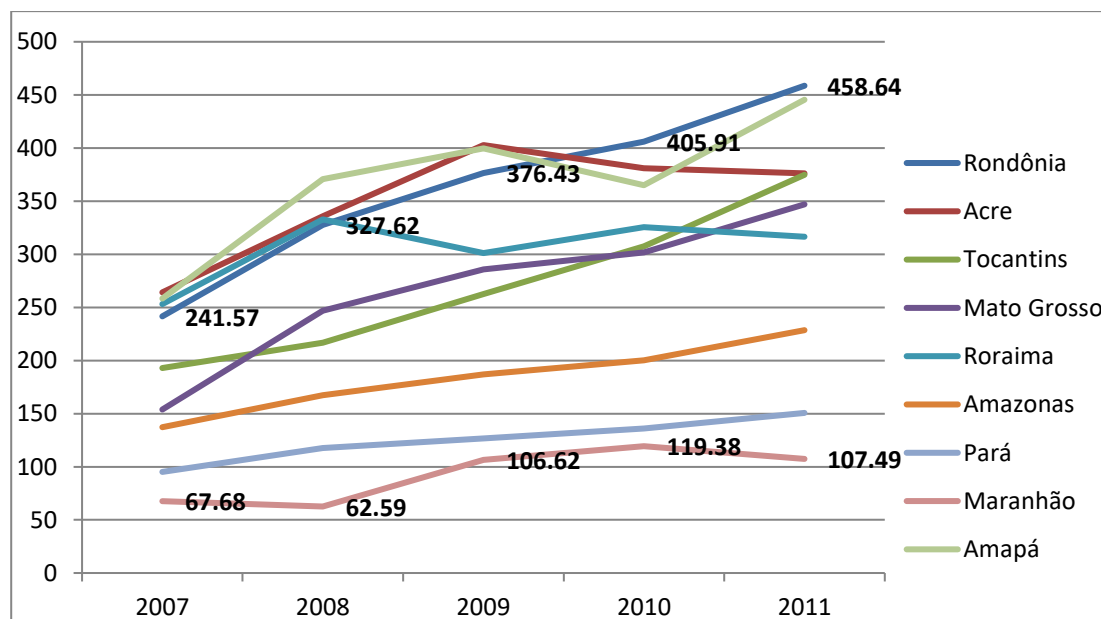
O site Auditoria Cidadã da Dívida, e os autores Maria Lucia Fattorelli e Rodrigo Ávilaindicam como fonte deste gráfico a seguinte: “<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=4434917> Notas: 1) inclui o “refinanciamento” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. 2) os gastos com juros e amortizações da dívida se referem aos GNDs 2 e 6, e foram desmembrados da Função “Encargos Especiais”: 3) as transferências a estados e municípios se referem ao programa 0903 – “Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”, e também foram desmembradas da Função “Encargos Especiais”. 4) os demais gastos da função “Encargos Especiais” foram referidos no gráfico como sendo “Outros Encargos Especiais”, e representam principalmente despesas com o ressarcimento ao INSS de desonerações tributárias, subsídios à tarifa de energia elétrica, pagamento de precatórios, dentre outras. 5) O gráfico não inclui os “restos a pagar” de 2014, executados em 2015”.

Gráfico 9: Despesas públicas (média por habitante) dedicadas à função “Segurança Pública” no balanço anual dos Estados-membros e Distrito Federal (média dos 27), e da União (R\$)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP.

Gráfico 10: Despesas por habitante e por Estado na função orçamentária "Segurança Pública" - 2007-2011 - Amazônia Legal



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP.

Com o Gráfico 10, podemos também observar a disparidade dos investimentos dos governos estaduais da Amazônia Legal na segurança pública. Quando o Estado de Rondônia gastou entre R\$ 241,57 e R\$ 458,64 por habitante e por ano no setor da segurança pública entre 2007 e 2011, o Estado do Amapá apenas gastou entre R\$ 67,68 e R\$ 119,38 no mesmo período. Tal disparidade precisaria ser corrigida, por

exemplo, com a fixação de um percentual mínimo dedicado à segurança pública nos orçamentos dos estados, como acontece na área da saúde (12%) e da educação (25%).

Propomos que a segurança pública passe a representar um orçamento mínimo de 12% em cada Estado (entre 3 e 11% atualmente) e de 1% no governo federal (hoje de 0.35%). Este orçamento não deveria servir apenas à contratação de novos policiais, aquisição de equipamentos e armamento ou reforma de delegacias. Deveria buscar dar efetividade e força política às decisões tomadas pelas assembleias de cidadãos em relação à segurança dos territórios. Poderia ser usado, por exemplo, para organizar formações profissionais, promover atividades culturais, construir creches centros de lazer e bibliotecas multimídia, expandir o serviço de iluminação pública, realizar investigações e pesquisas, dotar os conselhos populares de bases de dados com informações fidedignas, criar instrumentos de gestão dos assuntos ligados à segurança do bairro, financiar uma reforma do ambiente urbano (criação de uma praça, construção de casas populares ou reorganização da malha urbana), financiar a criação de microempresas através de operações de microcrédito, ou incentivar empresas a se instalarem em bairros pauperizados, etc.

A maneira de se pensar a segurança pública deve também ser objeto de ampla revisão. Hoje em dia, a segurança na governamentalidade neoliberal tem como funções essenciais garantir a liberdade de empreender e a ofertar segurança para as trocas entre agentes econômicos. Os sistemas de repressão criminal são levados a adequar-se a esses desafios, dando prioridade às considerações econômicas em detrimento de aos objetivos de justiça e paz social. No Brasil, e particularmente na Região Norte, inúmeros recursos são aplicados à segurança dos bancos e dos principais atores econômicos da região (fazendeiros e grandes projetos minerários ou hidroelétricos no interior, grandes empresas nos maiores polos urbanos). As polícias, no seu tratamento dos conflitos entre cidadãos, costumam priorizar os conflitos patrimoniais, opondo classes populares e classes abastecidas, e silenciar os conflitos intra-classes que infernizam o cotidiano das classes populares, preferindo para estes o tratamento por mediação de conflitos, passando então ao largo do sistema legal de repressão criminal.⁸

⁸OLIVEIRA, Luciano. Polícia e classes populares. *Cadernos Estudos Sociais*, 1(1), jan-jul 1985, p. 85-96.

Apenas podemos concordar com o filósofo alemão Michael Föessel quando observa que a segurança se tornou uma condição da acumulação de riquezas, constituindo assim o principal “*ethos do mercado*”⁹. Nesta situação devemos reconhecer que a segurança, aliada ao risco, é tratada na ordem neoliberal na sua dimensão negativa. Os dois acabam sendo fartamente promovidos na ordem neoliberal por representarem as condições de organização das relações sociais a partir de um cálculo individual, no qual a insegurança e o medo são os fiéis da balança e, portanto, os principais motores da sociedade de controle descrita por Michel Foucault ou Gilles Deleuze¹⁰.

Nesta sociedade, o mercado é o regime de verdade que governa as ações governamentais a partir de um cálculo custo/benefício referente a uma racionalidade econômica, e esse cálculo custo/benefício é mercado-centrado: ele não pretende alcançar, como no utilitarismo clássico, a felicidade máxima da comunidade e dos indivíduos, mas a satisfação imediata dos interesses do mercado enquanto arena de acumulação de capital econômico (e, por via de consequência, de capital simbólico). Desta forma, submetem-se todas as estratégias individuais e coletivas a um único propósito do qual o ser humano e sua felicidade, a justiça e a paz social são completamente ausentes, porque não pertinentes. Antoine Garapon tinha apontado o caráter antidemocrático da racionalidade neoliberal. Para ele, o neoliberalismo “*propõe substituir a deliberação coletiva e a discussão sobre o que é legítimo e o que é ilegítimo por uma organização da sociedade concreta e mais modesta, mais efetiva e eficaz, fundamentada na liberdade individual. Neste sentido, ele constitui uma filosofia da saída do político*”. Segue o autor: “*O neoliberalismo é um sistema abstrato, formal, particularmente ambicioso porque ele pretende poder se livrar da política e da justiça. Nem mais, nem menos*”.¹¹

Pela racionalidade adotada pela governamentalidade neoliberal, o governo encontra-se obrigado a atender essencialmente aos interesses dos maiores jogadores do jogo econômico, esquecendo-se no caminho dos ditames democráticos que lhe oferecem o seu quadro normativo institucional. Ao contrário, a manipulação de interesses pelo Estado tem como meta exclusiva a consolidação do processo de acumulação diferenciada de capital. Nessas condições, a racionalidade econômica

⁹ FÖESSEL, Michaël. *État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire...*, p. 43, tradução livre.

¹⁰ FOUCAULT Michel (2008), *Nascimento da Biopolítica*, São Paulo: Martins Fontes. DELEUZE Gilles (1992), *Conversações*, Rio de Janeiro: Editora 34.

¹¹ GARAPON, Antoine. *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice...*, p. 24 e 43, tradução livre.

baseada no cálculo custo/benefício apenas é mobilizada quando é do interesse dos maiores agentes econômicos. Por outro lado, quando esse cálculo pode ser prejudicial ao mercado, ele é simplesmente ignorado.

Nesse contexto, a segurança pública visa essencialmente à securização do mercado, deixando de lado qualquer ambição real de trazer segurança individual à grande maioria dos cidadãos brasileiros. Isto explica o porquê da segurança pública nunca integrar realmente os debates políticos, a não ser para servir de espantalho e mobilizar o recurso à ordem para legitimar um discurso essencialmente conservador, repressivo e negativamente discriminante em relação às classes populares e aos movimentos sociais. Isto explica também porque a questão do aumento do orçamento da segurança pública não consegue adentrar as agendas políticas federal ou estaduais, uma vez que as principais funções que lhe são atribuídas já estão amparadas nos orçamentos atualmente dedicados à segurança “pública”, um aumento orçamentário é percebido como inútil.

5. CONCLUSÃO

Nos últimos doze anos que correspondem à gestão do Partido dos Trabalhadores no governo federal, várias reformas da segurança pública foram tentadas, mas essas reformas ou tiveram um efeito apenas marginal sobre as práticas policiais e o “pensar” a segurança pública (como foi confirmado por meio das repressões brutais das manifestações de junho 2013 em todo o Brasil), ou foram simplesmente abandonadas após a mudança do Ministro da Justiça (2011) ou a do secretário nacional de Segurança Pública (2003).

Além da extrema complexidade e paralisia imposta ao setor da segurança pública pelo atual pacto federativo brasileiro e a constitucionalização da organização institucional deste setor público, temos de reconhecer que até hoje nenhum pacto político nacional foi construído em relação à segurança pública. Deveriam se reunir regularmente cientistas sociais, policiais, movimentos sociais e representantes eleitos para fundar as bases de uma reflexão política contínua em relação à segurança pública que configure um pacto de governança democrática e de investimento importante no setor.

Sem a contribuição e a participação direta de todos esses atores na reflexão sobre segurança pública, é difícil desenvolver uma política pública que seja comum a

toda a República brasileira. Além do mais, o setor da segurança pública já deve se confrontar com problemas importantes de governança. Primeiro não existe um ator político federal único ou dispendo de bastante autoridade institucional para coordenar o conjunto das iniciativas do governo federal e, *a fortiori*, o conjunto das iniciativas estaduais e municipais no que se refere à segurança pública. Segundo, a distribuição dos campos de competência entre poderes federativos e/ou entre instituições de segurança pública não está definida de forma clara, o que obriga os atores a confrontar-se com múltiplos conflitos ainda consolidados pelo exuberante e ridículo corporativismo dos “órgãos” de segurança pública.

Como resultado desta falta de clareza nas competências de cada um, a “responsabilidade” da situação securitária, tanto no que tange à liderança política, quanto no que se refere à *accountability* dos atores, é difusa e, muitas vezes, inexistente. Além do mais, os poucos recursos humanos controlados neste setor pelo governo federal, assim como a garantia constitucional de 26 espaços estaduais distintos de segurança pública constituem obstáculos para harmonização das reformas neste setor.

A constitucionalização da arquitetura institucional da segurança interna impede aos governadores dos estados-membros de implementar reformas profundas de seus dispositivos estaduais de segurança, criando assim uma atomização entre 26 dispositivos institucionais condenados ao imobilismo e a um fraco protagonismo político, deixando os governadores na dependência de um forte corporativismo policial que acaba dificultando ou impedindo qualquer projeto de reforma. Neste sentido, a proposta da PEC 51 parece uma boa saída, pelo menos para criar um amplo debate sobre a segurança pública que o Brasil democrático quer consolidar, desfazendo-se do sistema autoritário herdado do regime militar de 1964-1985.

Outro elemento: a confusão entre forças policiais e segurança pública, a midiática cotidiana das “crises de segurança” criadas pelas mesmas mídias, e os prazos longos existentes entre reformas e resultados obrigam os governantes a gerenciar o setor em curto prazo, esquecendo-se das medidas de médio e longo prazo, necessárias para que sejam implementadas reformas de grande envergadura. Neste aspecto, um grande debate nacional sobre o tratamento midiático das informações criminais, com desdobramentos legislativos adequados, faz-se necessário.

Finalmente, os conflitos de interesse entre segurança privada e segurança pública, assim como as fracas capacidades institucionais de repressão das atividades

ilícitas realizadas por agentes públicos dificultam ainda mais as tentativas de reforma. Um investimento forte e duradouro do governo federal na luta contra a corrupção e contra a privatização crônica dos recursos humanos e materiais é imprescindível para se chegar a algum ponto nos processos de reforma do setor de segurança pública.

Os bloqueios aqui expostos apenas serão possíveis a partir da organização de um vasto debate nacional dirigido pelo governo federal acerca da reforma da segurança pública, o qual deveria constar com uma forte participação popular, intelectual e policial. Esse debate poderia retomar as reflexões e conclusões expressas na Conferência Nacional da Segurança Pública de 2009, cujos resultados não foram transformados em reformas profundas por causa da falta de liderança nacional e das amarras institucionais e constitucionais que marcam o setor da segurança pública até hoje.

Finalmente, sabemos que a segurança pública é o último elo da corrente na organização e implementação das políticas públicas. No entanto, os que atribuem apenas a situação securitária às desigualdades e à medida da pobreza encontram hoje em dia argumentos em contrário às suas teses. No Brasil da última década, testemunhamos a melhoria global das condições de vida das classes populares. Por outro lado, essas mudanças não levaram à construção de um projeto nacional que tenha o apoio das elites econômicas e que daria a prioridade a um projeto igualitário democrático. A falta de solidariedade e a apropriação de uma parte do aparelho estatal pelos mais abastecidos, assim como o déficit crônico de projeto nacional de modernização ética faz com que uma parte das elites tenha interesse na manutenção das classes populares numa situação cotidiana de insegurança, em suas três dimensões (social, criminal e jurídica). Enquanto a ordem social brasileira permanecer fundada na insegurança e em uma guerra de cada um contra cada um, e enquanto os espaços de expressão cidadã e de solidariedade permanecerem marginais ou inexistentes, as políticas de segurança pública apenas poderão visar à manutenção de uma ordem social por demais desigual para ser verdadeiramente democrática.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Bertha; STENNER, Cláudio (2008). **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos.

DELEUZE Gilles (1992), **Conversações**, Rio de Janeiro: Editora 34.

DELUCHEY Jean-François (2015), **Profanar os direitos**: as crianças no campo de batalha, 26/03/2015. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/profanar-os-direitos-as-criancas-no-campo-de-batalha-por-jean-francois-y-deluchey/>.

_____. (2012). **A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses**: o exemplo dos conselhos paritários. Revista Estudos Políticos, Rio de Janeiro, n. 5, 2012/02.

_____. (2011). **A segurança pública na constituinte de 1988**: o primeiro fracasso da reforma democrática da segurança no Brasil. In DIAS Bárbara Lou da C. Veloso, DARWICH Ana. Direito e Democracia. Estudos sobre o Ativismo Judicial. São Paulo: Método.

_____. (2005), **Vitimização, Insegurança e Segurança Pública no Estado do Pará: um Diagnóstico**, Belém, Relatório final da pesquisa Diagnóstico da Segurança Pública no Estado do Pará, 2005, 182 p.

DELUCHEY Jean-François, BRITO Michelle B. (2014), **Políticas públicas e soberania popular**: por uma refundação democrática da segurança pública. In DIAS Jean C., GOMES Marcus Alan M. (eds.). Direito e Políticas Públicas, Belém, MÉTODO/CESUPA, p. 203-226.

FATTORELLI Maria Lúcia, ÁVILA Rodrigo (2015), **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**, Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>, acessado em 14/03/2015.

- FOESSEL, Michaël (2010). **État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire.** Paris: Ed. Le Bord de l'Eau.
- FOUCAULT Michel (2005), **Em defesa da Sociedade**, São Paulo: Martins Fontes, 2005 [1976].
- FOUCAULT Michel (2008), **Nascimento da Biopolítica**, São Paulo: Martins Fontes.
- GARAPON, Antoine (2010). **La Raison du moindre État.** Le néolibéralisme et la justice. Paris : Odile Jacob.
- OLIVEIRA, Luciano (1985). **Polícia e classes populares.** Cadernos Estudos Sociais, 1(1), jan-jul 1985, p. 85-96.
- ROSA Hartmut (2012), **Aliénation et accélération.** Vers une théorie critique de la modernité tardive. Paris: La Découverte.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2011), **Global Study on Homicide.** Trends, Contexts, Data. Viena: UNODC.

PARTE II

REGIÃO NORDESTE

O PANORAMA DOS HOMICÍDIOS NO NORDESTE BRASILEIRO: DINÂMICA, NEXOS CAUSAIS E OS DESAFIOS DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA¹²

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande, lotado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), Sumé, Paraíba. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br

¹² O trabalho do atual capítulo faz parte do Projeto “Panorama dos Homicídios no Nordeste

1. INTRODUÇÃO

O Nordeste vem sendo alvo constante de violência homicida. A maior parte dos estados que compõem a região apresenta crescimento nos seus indicadores de homicídios desde, pelo o menos, o início da década passada. Salvo o Estado de Pernambuco – que efetua uma política pública específica na área da Segurança Pública desde 2007 - os estados nordestinos não vêm obtendo sucesso no controle social da violência homicida. Qual a dinâmica dessas mortes violentas? Quais os nexos causais do crescimento dos homicídios nessa região brasileira? Qual o impacto dos indicadores socioeconômicos na violência homicida? Como as instituições coercitivas podem ser medidas em seu efeito dissuasivo na violência homicida? Para responder a esses questionamentos, todos baseados na literatura especializada (NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA, 2009; SAPORI e SOARES, 2014), farei o uso da análise de dados e testes estatísticos¹³.

A literatura sobre os estudos da violência, em específico dos homicídios, já mostra certa tendência do perfil da vítima de homicídio, bem como faz teste de variáveis importantes do ponto de vista socioeconômico (SOARES, 2008). Em outras publicações já fizemos algumas revisões da literatura contemporânea dos estudos da violência e dos homicídios (NÓBREGA JR., 2012). Neste espaço, vamos avançar na análise dos homicídios no Nordeste em relação a trabalhos já publicados (NÓBREGA JR., 2011 e 2012). As variáveis independentes que serão testadas aqui têm como base os estudos empíricos empreendidos por diversos autores (NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA, 2009; SAPORI e SOARES, 2014).

Para responder às questões as quais pretendemos discorrer é necessário organizar o trabalho em seções específicas. Além dessa breve introdução, há uma seção metodológica explicativa dos processos teórico e empírico; outra seção analisando a dinâmica dos homicídios nos estados nordestinos numa dada série temporal (2000 a 2012); uma seção dividida em duas subseções: uma analisando as relações socioeconômicas com o crime de homicídio; e a outra destacando as relações institucionais com os homicídios; e mais uma seção trabalhando o desafio da gestão da segurança pública brasileira. Finalmente, a conclusão.

¹³ Sabe-se, de antemão, que os dados de estatísticas criminais sofrem pela falta de uniformidade e padronização (LIMA, 2008). De toda a forma, os esforços feitos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública podem ser destacados como tentativa de sanar esse problema. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública é o produto dessa tentativa e vem no intuito de ajudar os pesquisadores e tomadores de decisão da área da Segurança Pública no Brasil.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi desenvolvida com a análise de dados de homicídios em séries temporais e teve como principal banco de dados o DATASUS (sistema de dados do Sistema Único de Saúde), onde os indicadores de homicídios foram resgatados da CID-10 (Classificação Internacional de Doenças da décima revisão) na categoria “mortes por agressão”, catalogados entre os códigos X85-Y09 que englobam todas as mortes provocadas de forma intencional (NÓBREGA JR., 2010).

Os dados socioeconômicos foram resgatados do sistema de dados do IBGE e dos microdados do IPEADATA (sistema de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A maior parte da estatística utilizada para responder os três questionamentos supracitados foi de caráter descritivo analítico. Contudo, também utilizamos o método estatístico de correlação de variáveis – Correlação de Pearson – para o teste de correlação entre variáveis institucionais e os homicídios perpetrados em Pernambuco. O objetivo foi testar o nível de dissuasão policial efetivo e prisões destacados pela literatura (SAPORI e SOARES, 2014).

Os dados para os testes de variáveis institucionais foram resgatados no site do Ministério da Justiça – dados de efetivo policial; nos relatórios institucionais do DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional – para os dados de prisões efetuadas no Estado de Pernambuco (utilizadas como *proxy* para o teste específico dessas variáveis).

Os cálculos de taxas por cem mil habitantes e os cálculos percentuais foram efetuados no programa Excel. Maiores detalhes metodológicos a respeito das notas técnicas dos dados do SIM/DATASUS podem ser acessados em Nóbrega Jr. (2012).

O modelo de Correlação de Pearson foi rodado no programa SPSS versão 17. Este modelo é bivariado, ou seja, testa-se a variável dependente, no caso as taxas e/ou números absolutos de homicídios (‘mortes por agressão’ do DATASUS), ou variável “X”, associando-a com outras variáveis independentes, caso a caso (variável dependente X vs. Variável independente Yⁿ) o intuito principal é verificar a direção matemática do nível de associação. Este modelo é interessante quando se tem uma teoria que lastreie os testes empíricos, porém é limitado do ponto de vista das causalidades, pois não faz testes de controle de possíveis variáveis intervenientes.

A base teórica é a Escolha Racional. Pressupõe-se que os indivíduos são atores político-sociais que buscam maximizar o resultado de suas escolhas. Para a criminologia, caso haja ausência e/ou ineficácia das instituições coercitivas, os

indivíduos buscarão agir conforme as oportunidades surgidas por essa ineficácia. Outro aspecto, se o indivíduo tem baixos níveis de oportunidade no mercado formal devido ao seu baixo nível de qualificação e o mercado informal do crime é mais atrativo do ponto de vista do rendimento em curto prazo, o indivíduo agirá conforme seus interesses mais imediatos (BECKER, 1968).

3. DINÂMICAS DOS HOMICÍDIOS NO NORDESTE

No último ano de acesso dos dados de violência homicida disponível no banco de dados do SIM/DATASUS, foram perpetrados 56.337 assassinatos no Brasil. A taxa por cem mil habitantes foi de 29. No Nordeste esse dado foi de 20.978 homicídios, ou seja, 37% das mortes por agressão de todo o país, com a taxa de 39 homicídios por cem mil habitantes. Os dados indicam crescimento linear e contínuo na maior parte dos estados nordestinos. Os impactos percentuais no comparativo 2000/2012 demonstram níveis elevados de crescimento, salvo Pernambuco que apresenta queda neste comparativo (cf. Tabela 1).

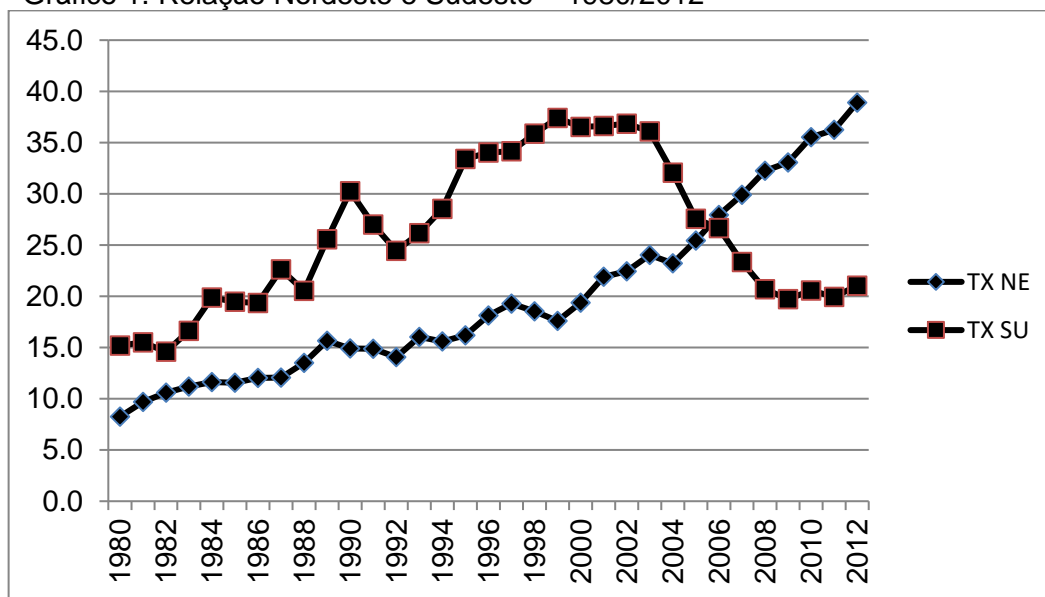
Tabela 1. Homicídios no Nordeste – Números absolutos (Nº ab.) – Populações (Pop.) – Taxas por cem mil (Tx) – cálculos percentuais diferenciais 2000/2012 (Dif. %)

Unidades	Nº ab. 2000	Pop. 2000	Tx 2000	Nº ab. 2012	Pop. 2012	Tx 2012	Dif. % Nºab.	Dif. % Tx
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%

Fonte: SIM/DATASUS. IBGE. Taxas e percentuais calculadas pelo autor.

O Maranhão demonstrou o maior nível de crescimento nos dados. O incremento percentual foi de 405,7% nos números absolutos, enquanto as taxas por cem mil apresentaram crescimento de 325,7%. Pernambuco, estado que implementou uma política de segurança baseada em gestão pública (NÓBREGA JR., 2014), foi o único a apresentar queda em suas taxas, com -22,4% nos números absolutos e de -31,2% nas taxas por cem mil.

Gráfico 1. Relação Nordeste e Sudeste – 1980/2012



Fonte: SIM/DATASUS. IBGE. Taxas do autor.

Verifica-se no gráfico acima que os homicídios no Nordeste cresceram de forma contínua desde o início dos anos oitenta, com destaque para a o início da década passada. O Sudeste, que foi mais violento até 2006, foi superado pelo Nordeste, hoje sendo a região mais violenta do país, inclusive em números absolutos de homicídios (NÓBREGA JR., 2014).

Utilizando a Paraíba como *proxy* para a região Nordeste, destaco as principais cidades em relação aos números absolutos de homicídios para traçar o perfil das vítimas de homicídio no Nordeste.

Tabela 2. Números, população e taxas de homicídios Paraíba - 2011 (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux).

Municípios	Nº ab. de homicídios	População	Taxa de hom.
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

Fonte: DATASUS/SIM/IBGE. Cálculo das taxas do autor.

Em 2011, foram perpetrados 1.624 assassinatos na Paraíba, dos quais 1.007, ou 62% dos homicídios do Estado, foram executados em João Pessoa, Campina Grande, Bayeux, Santa Rita e Cabedelo. Destacar que são 223 municípios que compõem a geografia do Estado.

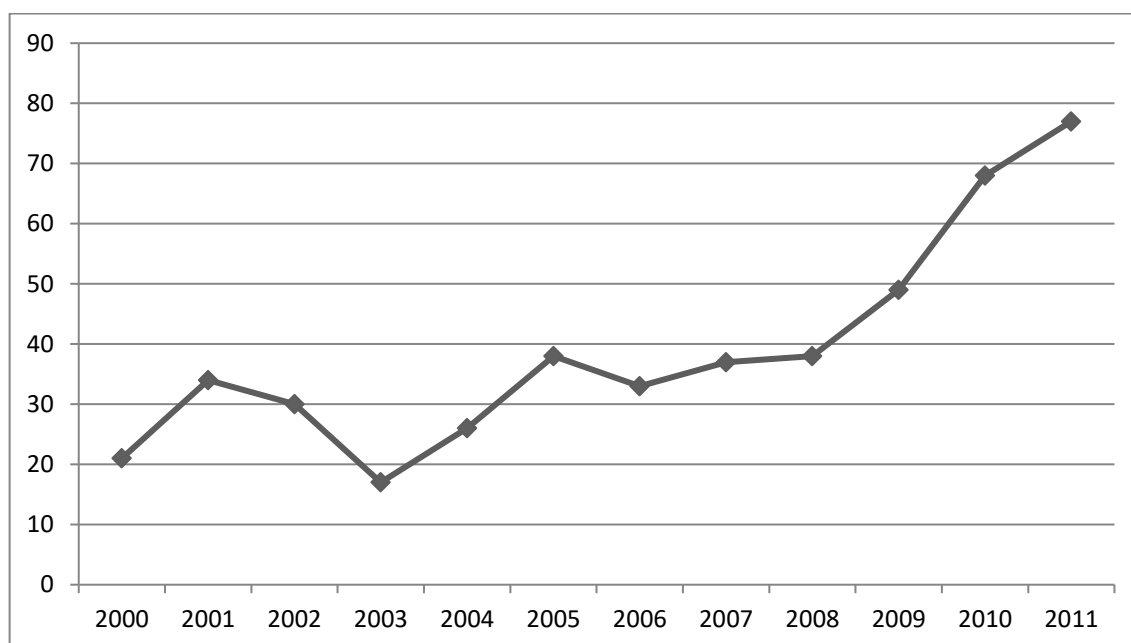
Tabela 3. População, Gênero, Homicídios e Taxas de Homicídios – somatório cinco cidades da Paraíba (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux) - 2011

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

Fonte: DATASUS/SIM/IBGE. Cálculo das taxas do autor.

A taxa por cem mil no somatório dos homicídios das cinco cidades é de 71,8, enquanto para todo o estado foi de 42,5. A taxa do sexo masculino foi de 140,8 e a feminina foi de 10,3 para as cinco cidades em destaque. O gráfico abaixo mostra o crescimento desse tipo de violência contra a mulher numa série histórica.

Gráfico 2. Taxas de homicídios femininos – 2000/2011 (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux).



Fonte: DATASUS/SIM/IBGE. Taxas calculadas pelo autor.

Para Soares *et alii* (2009), “a razão entre as taxas de homens e de mulheres não é constante e tende a aumentar *pari passu* com as taxas de homicídio na população total” (idem; 85). Em 70% dos casos de assassinatos a mulher é executada por alguém conhecido da vítima que tenha mantido algum tipo de relação com a mesma (Soares *et alii*, 2009).

A violência homicida vitima principalmente os jovens. Na Paraíba, o grupo mais vitimado em termos de taxas por cem mil foi o de 15 a 19 anos de idade. A taxa de 167,4/100 mil mostra bem a dimensão da variável juvenil em torno dessas mortes violentas. Em termos de números absolutos, os jovens entre 20 e 29 anos são os mais vitimados, com 431 óbitos dos mais de mil computados nas cinco cidades.

Tabela 4. Faixa etária, população, número e taxas de homicídios – 2011 (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux).

Faixa Etária	População	Número de Homicídios	Taxas para 100 mil hab.
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

Fonte: IBGE/DATASUS/SIM. Taxas calculadas pelo autor.

Dos 1007 assassinatos ocorridos nas cinco cidades, 921 (91,5%) vitimaram pessoas negras (soma de pardos e pretos). No início da década passada, as vítimas computavam menos de 300 óbitos.

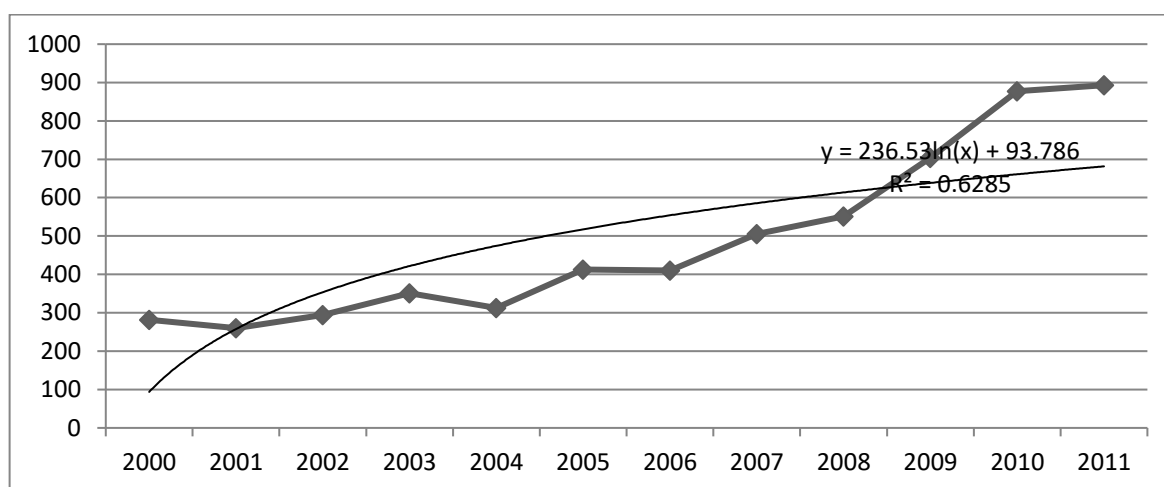
O crescimento dos assassinatos vitimou principalmente pessoas de cor negra. O nível de correlação entre a cor da pele negra e os níveis de homicídios é alta (R square = 0,62). Isto significa um nível de 62% de relação entre a cor negra e o crime de homicídio (cf. Gráfico 3).

Tabela 5. Cor da pele e números absolutos de homicídios – 2011 (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux).

Cor/raça	2011
TOTAL	1.007
Branca	28
Preta	28
Amarela	-
Parda	893
Indígena	-
Ignorado	58

Fonte: DATASUS/SIM.

Gráfico 3. Cor negra (pardos e pretos) e números de homicídios 2000-2011 (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux)



Fonte: DATASUS/SIM.

A escolaridade da vítima importa no cruzamento de dados com os homicídios. Apesar do número elevado de dados ignorados (667) quanto a esta variável, a maioria das vítimas tem entre um e três anos de escolaridade (cf. Tabela 6).

Tabela 6 - Nível de Escolaridade das vítimas de homicídios – 2011 (cinco cidades).

Escolaridade	2011
TOTAL	1.007
Nenhuma	35
1 a 3 anos	179
4 a 7 anos	96
8 a 11 anos	25
12 anos e mais	5
Ignorado	667

Fonte: DATASUS/SIM.

A relação entre arma de fogo e homicídios é muito alta. A média nacional foi de 70,4% das mortes por agressão em 2011. Conforme pode ser visto na Tabela 7, Paraíba e Alagoas são os estados onde mais a arma de fogo impactou nos homicídios da região, ambos com 85,4% de assassinatos perpetrados por arma de fogo.

Tabela 7. Homicídios e Arma de Fogo – Brasil (BR) - Nordeste (NE) – 2011.

BR/UF-NE	Arma de fogo	Sem arma de fogo
Brasil	70,4%	29,6%
Alagoas	85,4%	14,6%
Bahia	76,4%	23,6%
Ceará	74%	26%
Maranhão	59,7%	40,3%
Paraíba	85,4%	14,6%
Pernambuco	73,1%	26,9%
Piauí	57,3%	42,7%
Rio Grande do Norte	74,8%	25,2%
Sergipe	71,2%	28,8%

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

Podemos resumir a dinâmica dos homicídios no Nordeste com os pontos elencados abaixo:

1. Os homicídios crescem de forma linear e contínua desde 1980, com destaque a partir de 2000, onde, no comparativo 2000-2012, houve um impacto de 126,9% nos números absolutos de homicídios e 101% nas taxas por cem mil habitantes;
2. A taxa de homicídios por cem mil habitantes da região Nordeste foi de 19,3/100 mil em 2000, com 9.245 assassinatos perpetrados naquele ano. Em 2012, saltou para 38,9/100 mil, com 20.978 assassinatos;
3. Pernambuco foi o único estado da região Nordeste a apresentar redução em seus indicadores de homicídios. Entre 2000 e 2012 a redução nas taxas por cem mil habitantes foi de -31,2% e nos números absolutos foi de -22,4%;
4. Na relação comparativa Sudeste vs. Nordeste, os números mostraram momento de inflexão entre as duas regiões no ano de 2006. A partir deste ano, o Nordeste ultrapassou os dados do Sudeste, até então a região mais violenta do Brasil. Em 2012 (de uma série temporal que tem início em 1980), a taxa por cem mil da região Nordeste foi praticamente o dobro da encontrada no Sudeste. Este com 20/100 mil de taxa e o Nordeste com 38,9/100 mil;
5. Utilizando a Paraíba como referência para o Nordeste, destaquei as cinco cidades mais violentas para analisar o cruzamento entre os homicídios e algumas variáveis independentes consideradas clássicas pela literatura que estuda o fenômeno. Os principais resultados, de certa forma, encaixam-se com o perfil encontrado em outros trabalhos (SOARES, 2008):
 - 5.1 João Pessoa e Campina Grande, com 556 e 178 assassinatos respectivamente, são as cidades mais violentas da Paraíba em números absolutos de homicídios;
 - 5.2 Cabedelo e Santa Rita, ambas parte da região metropolitana, são as mais violentas em taxas por cem mil habitantes, com 133,6/100 mil e 107,29/100 mil, respectivamente;
 - 5.3 O sexo masculino foi vitimado em 930 dos 1.007 homicídios computados para as cinco cidades paraibananas. Ou seja, 92% dos casos de assassinatos tiveram como vítimas homens;

5.4 Os números absolutos de homicídios do sexo feminino cresceram, saltando de pouco mais de 20 assassinatos em 2000 para 77 em 2012, ou seja, 250% de crescimento no comparativo 2000/2012;

5.5 A faixa etária mais vitimada em números absolutos foi a de 20 a 29 anos e, em taxas por cem mil, a de 15 a 19 anos foi a mais vitimada. Enquanto a taxa no somatório das cinco cidades foi de 71,8/100 mil, a dos jovens entre 15 e 19 anos foi de 167,4/100 mil;

5.6 91,5% das vítimas de homicídios nas cinco cidades paraibanas eram negras;

5.7 A maior parte das vítimas de homicídios apresentou baixo nível de escolaridade, com destaque para a faixa entre um e três anos de estudo (53% dos números registrados por esta variável);

5.8 85,4% dos assassinatos foram cometidos por arma de fogo na Paraíba.

Desenhado a dinâmica dos homicídios no Nordeste, buscamos agora alguns nexos causais que possam explicar, ou não, a crescente desses dados. Os testes da próxima seção acompanham a literatura da criminologia baseada na Escolha Racional (BECKER, 1968; CERQUEIRA, 2010). Ou seja, os nexos causais buscam relações entre variáveis socioeconômicas que testem desigualdade e pobreza com os níveis de violência no Nordeste e como as instituições coercitivas (aparato de segurança pública estatal) se relacionam com a violência homicida. O intuito é perpassar análises meramente ideológicas que vinculem a ideia que a pobreza e a desigualdade, por si só, expliquem a dinâmica da violência que acabamos de descrever e que o estado como monopólio da força não é uma mera ilusão em defesa de interesses burgueses (SAPORI e SOARES, 2014).

3.1 Nexos causais dos homicídios no Nordeste

No intuito de ser claro metodologicamente, separarei esta seção em duas subseções de acordo com os pontos abaixo:

- 1º: relações socioeconômicas. Extrema pobreza, analfabetismo, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) e Gini¹⁴;
- 2º: relações com as instituições: efetivo policial e prisões¹⁵;

¹⁴ Cinco variáveis independentes.

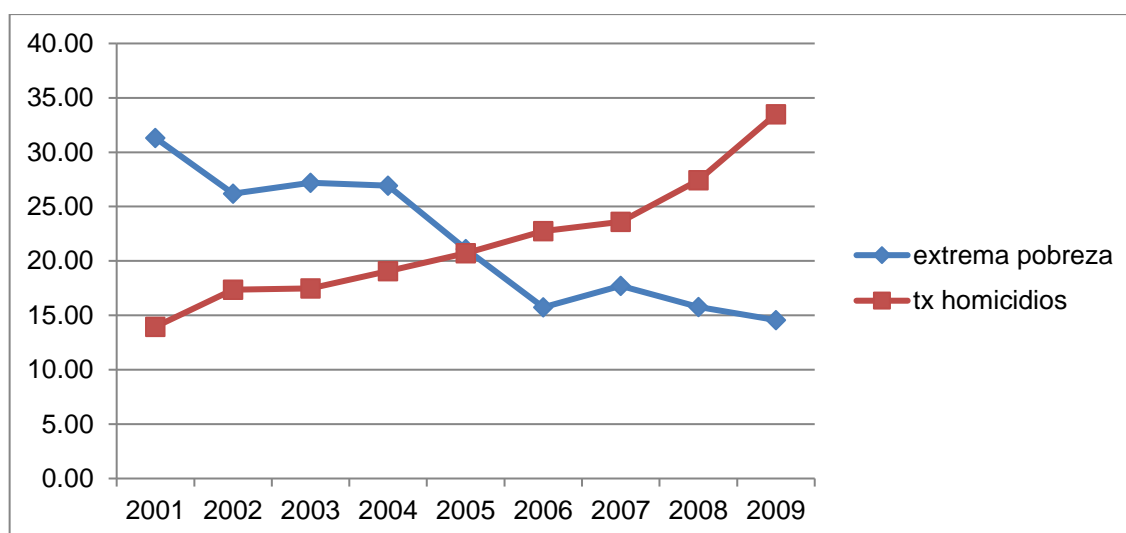
¹⁵ Objetivo central: testar o nível de dissuasão policial/institucional.

Verificar-se-á os níveis de correlação, associação ou causalidade com as variáveis independentes acima destacadas. Tais variáveis foram regularmente levantadas pela literatura (SAPORI e SOARES, 2014; CERQUEIRA, 2010).

3.1.1. As relações entre homicídios e variáveis socioeconômicas

A primeira variável independente socioeconômica a ser testada é a extrema pobreza e sua relação com os homicídios na Paraíba. Num simples cruzamento de dados, numa série histórica de 2001 a 2009, verificamos, no gráfico abaixo, os indicadores de extrema pobreza em relação à população de 15 a 24 anos com os dados de homicídios em termos de taxas por cem mil habitantes.

Gráfico 4. Percentual de extrema pobreza 15-24 vs. Taxas de homicídios – Paraíba – 2001-2009.



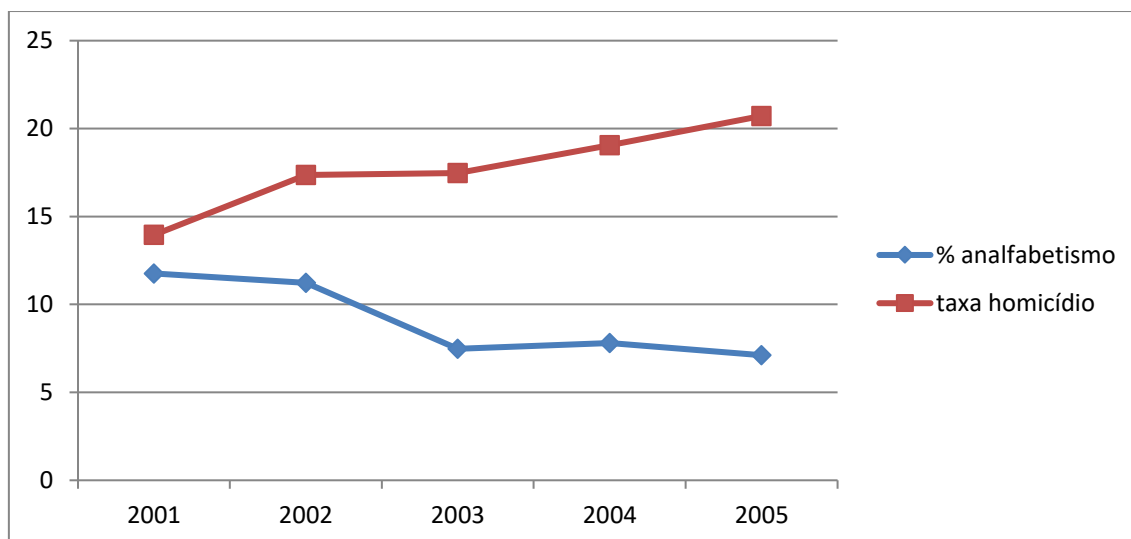
Fonte: IBGE/DATASUS/SIM. Cálculo das taxas de homicídios do autor.

Percebe-se relação inversa entre as linhas do gráfico acima. Os homicídios crescem, não obstante a extrema pobreza regride em termos percentuais em sua população jovem ativa. Os dados de homicídios absolutos na Paraíba saltaram de 484 assassinatos em 2001 para 1.263 em 2009, com crescimento percentual de 161%. A extrema pobreza diminuiu em -54% no mesmo período, caindo de 33% de pessoas em extrema pobreza em 2001 para menos de 15% em 2009.

Outra variável independente de pobreza a ser testada é o nível de analfabetismo e sua relação com a violência homicida. A série histórica curta, de 2001 a 2005, não é a mais adequada, mas pode ser útil em termos teóricos. Há na literatura sociológica, trabalhos que endossam forte relação entre desigualdade e pobreza com a violência (NÓBREGA JR., ZAVERUCHA e ROCHA, 2009). O nível de analfabetismo

aparece como variável importante de pobreza. Lugares pobres apresentam altos níveis de pessoas analfabetas. Estaria na estrutura social da pobreza e da desigualdade social a causa da violência? O teste estatístico abaixo nos faz refutar tal pensamento em relação à Paraíba.

Gráfico 5. Analfabetismo vs. Taxas de homicídios – Paraíba – 2001-2005.



Fontes: IBGE/IPEADATA/DATASUS/SIM. Cálculo das taxas por cem mil do autor. O nível de analfabetismo está em %.

O percentual de analfabetismo segue caminho oposto às taxas de homicídios. Apesar das vítimas de menor nível de escolaridade representarem a maioria nos assassinatos, a diminuição do analfabetismo não tem relação com a queda da violência homicida. Num período curto, de 2001 a 2005, o analfabetismo caiu de 12% para 7%. Mas, os homicídios cresceram de 17/100 mil para 21/100 mil, 23,5% de crescimento da violência homicida.

O desempenho da economia numa realidade de queda da desigualdade e da pobreza potencializa a qualidade de vida das pessoas. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁶ na Paraíba saltou de 0,382 em 1991, para 0,658 em 2010, segundo os dados do PNUD¹⁷, saindo de um patamar muito baixo de desenvolvimento para médio. Este crescimento foi de 72,2%, impactando na melhoria da qualidade de vida

¹⁶ “O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda” (PNUD, 2013: p.24).

¹⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013). O IDH de 0,382 demonstra um nível muito baixo de desenvolvimento em 1991. Já o dado de 0,658 demonstra um nível médio de desenvolvimento.

dos paraibanos. Mas, a violência não retrucou. Neste mesmo período, as taxas de homicídios da Paraíba tiveram um crescimento na ordem de 208,8%, saltando de 12,5 homicídios/100 mil habitantes em 1991, para 38,6/100 mil em 2010. Paradoxo que parece se alastrar em todo o Nordeste (cf. Quadro 1).

Quadro 1. Índice de Desenvolvimento Humano vs. Taxas de Homicídios – Paraíba 1991-2000-2010.

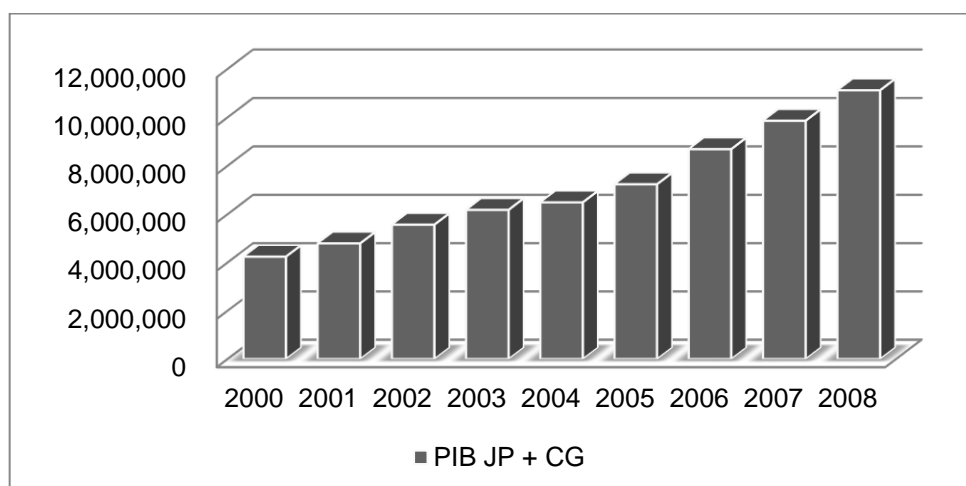
Paraíba	IDH	TX HOM
1991	0,382	12,5
2000	0,506	14,7
2010	0,658	38,6
%	72%	208,80%

Fontes: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. SIM/DATASUS. Taxas calculadas pelo autor com base na estimativa populacional do IBGE.

Nas cidades de Campina Grande e João Pessoa, principais municípios paraibanos, o PIB¹⁸ foi crescente entre os anos 2000 e 2008, com crescimento de 162%. Para o mesmo período, os homicídios nessas duas cidades continuaram crescendo. Foram 54% de crescimento dos homicídios na mesma série histórica. Segundo Cerqueira (2010), a melhoria da qualidade de vida com desconcentração da renda no Nordeste foi motivo para o aumento da criminalidade, principalmente aquela ligada ao tráfico de drogas. Percebe-se, no caso dessas duas cidades paraibanas, relação inversa entre os dados, ou seja, melhor desempenho da economia com crescimento dos homicídios (cf. Gráficos 6 e 7).

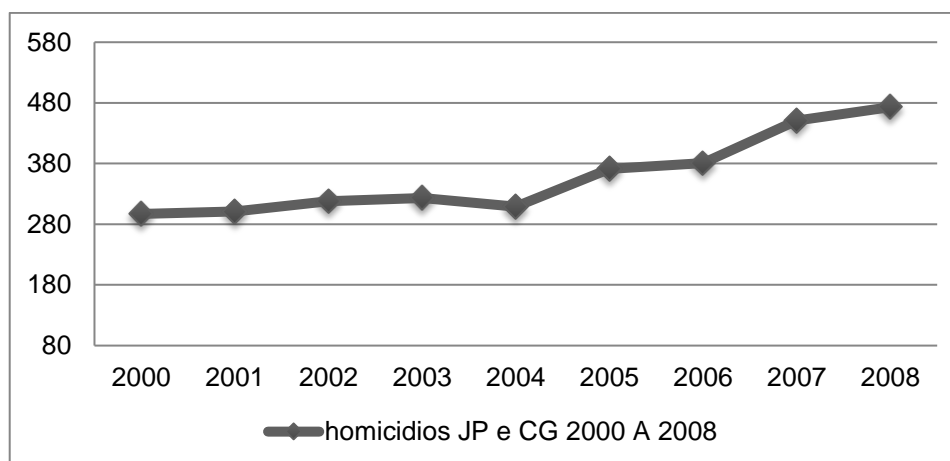
¹⁸ Produto Interno Bruto, variável *proxy* para medir o desempenho da economia.

Gráfico 6. PIB João Pessoa e Campina Grande – 2000/2008.



Fonte: IBGE.

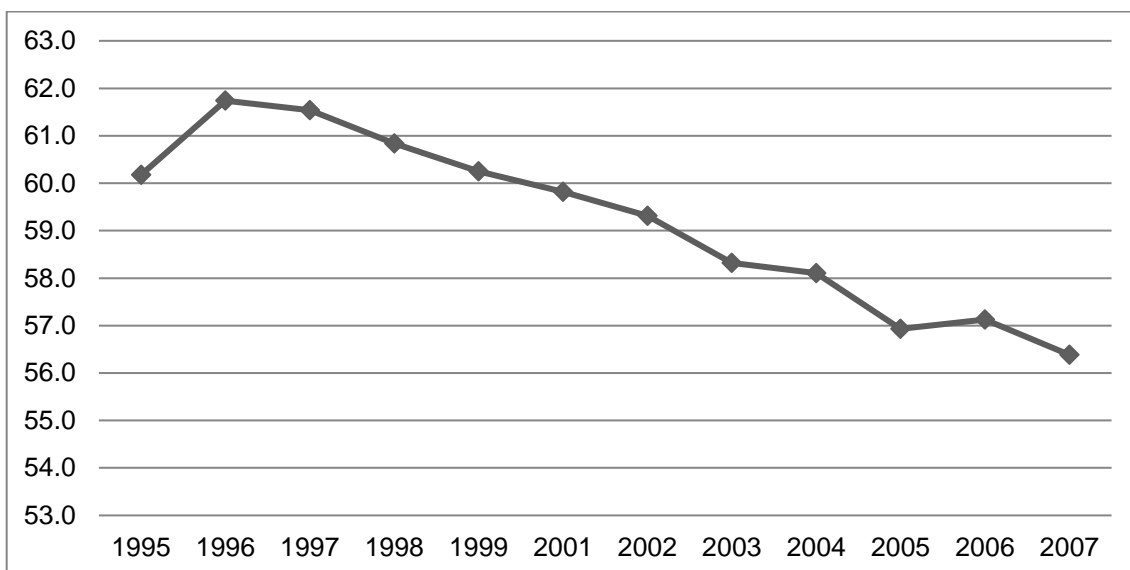
Gráfico 7. Homicídios em João Pessoa e Campina Grande – 2000/2008.



Fonte: DATASUS/SIM.

Outro indicador importante que mensura desigualdade de renda é o Gini. No Nordeste, este indicador mostrou importante redução entre 1995 e 2007. Este índice varia entre 0 e 1, quanto mais perto de 1 mais concentrada é a renda, quanto mais perto de zero, maior a igualdade social da renda. O que vemos no gráfico abaixo é uma curva descendente de .62 a .57 no período destacado, o que não foi refletido nos homicídios (ver Tabela 1). Houve desconcentração da renda com crescimento dos homicídios.

Gráfico 9. Índice de Gini Região Nordeste – 1995-2007.



Fonte: Microdados da Pnad – Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar (IBGE).

O resultado da análise dos dados mostra que os indicadores clássicos para medir desigualdade social e pobreza apresentaram melhoria no Nordeste, o que não ocorreu com a violência que continuou na ascendente. Cerqueira *et al* (2014) afirma que a melhoria da condição de renda/social do povo nordestino não veio acompanhada de mais segurança. Pelo contrário, num ambiente de maior poder aquisitivo da população em geral, sem o acompanhamento da melhoria do aparato de segurança pública, resultou em mais crimes, pois a fragilidade encontrada nas instituições estatais de segurança apresentou-se como estímulo à prática delituosa (DUARTE, 2011; BECKER, 1968). Num quadro de melhoria socioeconômica, como as instituições se comportaram no Nordeste? Veremos a resposta a esta pergunta nos testes das variáveis institucionais.

3.1.2. As relações entre homicídios e variáveis institucionais

Muitos autores já afirmaram a importância das instituições coercitivas e sua condução sob políticas públicas bem coordenadas do ponto de vista de sua aplicação, na sua relação com o controle dos homicídios (KHAN e ZANETIC, 2009; ACERO VELASQUES, 2006; MOCAN, 2003; TORRES, 2007; FERREIRA ET AL, 2009; NÓBREGA JR., 2011, 2012 e 2014; SAPORI, 2008; SOARES, 2008; SAPORI e SOARES, 2014). A literatura acerta nesta afirmação, mas algumas variáveis

independentes de caráter institucional precisam ser testadas para a condução adequada das políticas públicas de segurança.

Nesta seção testarei duas variáveis institucionais para as políticas públicas de segurança e que foram unânimes nas experiências bem sucedidas no controle da violência e do crime no nível nacional e internacional, elas: o efetivo policial e as prisões (NÓBREGA JR. 2014; SAPORI e SOARES, 2014).

Hipótese institucional nº 1: Há relação/associação entre o efetivo policial e a queda dos homicídios.

Tabela 8. Relação dos homicídios com o efetivo policial (PMs).

UF	PM 2003	PM 2012	Dif. %	Hom. 2003	Hom. 2012	Dif. %
Alagoas	8.047	7.294	-9,36%	1039	2046	96,92%
Bahia	27.614	31.444	13,87%	2164	5938	174,40%
Ceará	12.636	14.181	12,23%	1562	3841	145,90%
Maranhão	7.148	7.329	2,53%	792	1775	124,12%
Paraíba	8.253	9.536	15,55%	615	1525	147,97%
Pernambuco	18.927	18.740	-0,99%	4517	3326	-26,37%
Piauí	5.768	5.831	1,09%	298	525	76,17%
R. G. do Norte	10.000	7926 *	-20,74%	405	1123	177,28%
Sergipe	5.067	4.860	-4,09%	469	879	87,42%

Fonte: Ministério da Justiça/SENASP. Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública. IBGE. Dados de Sergipe para 2012 foram substituídos por 2007 por falta de dados disponíveis para este ano.

Observando a tabela acima, se percebe claramente que os homicídios seguiram na ascendente independentemente do crescimento ou decréscimo do efetivo policial militar. Por exemplo, a Paraíba teve um crescimento percentual de 148% nos homicídios no período 2003-2012. Já no que tange ao efetivo policial, os dados mostram crescimento de 15,5% em mais policiais militares. Pernambuco teve pequeno decréscimo no seu efetivo (-1%) no mesmo período, mas reduziu em -26,37% os seus homicídios. Isso nos faz refletir sobre a inteligência e o planejamento

policial tão defendido pelos especialistas. Diminuir o déficit sem um plano de segurança parece pouco ou nada eficaz (NÓBREGA JR., 2014).

Tabela 9. Relação dos homicídios com o efetivo policial (Polícia Civil-PC) [2003-2012].

UF	PC 2003	PC 2012	Dif. %	Hom. 2003	Hom. 2012	Dif. %
Alagoas	2.247	1.926	-14,29%	1039	2046	96,92%
Bahia	5.783	5.716	-1,16%	2164	5938	174,40%
Ceará	1.971	1.911	-3,04%	1562	3841	145,90%
Maranhão	1.487	2.124	42,84%	792	1775	124,12%
Paraíba	1.191	1.865	56,59%	615	1525	147,97%
Pernambuco	4.418	5.645	27,77%	4517	3326	-26,37%
Piauí	1.198	1.369	14,27%	298	525	76,17%
R. G. Norte	2.424	1.468	-39,44%	405	1123	177,28%
Sergipe	1.124	1.336	18,86%	469	879	87,42%

Fonte: Ministério da Justiça/SENASP. Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública. IBGE.

Sabe-se que sem uma boa investigação os crimes não têm solução (KHAN, 2008). Com o déficit de policiais civis, o trabalho no controle dos homicídios pode ser prejudicado. Mas, a hipótese a ser testada aqui é se a relação entre efetivo de policiais civis e o nível de homicídios perpetrados tem força explicativa. Podemos observar na tabela acima que Alagoas foi prejudicado com a redução no seu quadro em -14,2% de policiais civis entre 2003 e 2012 e o aumento da criminalidade homicida chegou a 97%. Pernambuco acresceu seu quantitativo de policiais civis em 27,7% e foi o único estado do Nordeste a apresentar redução em seus índices de homicídios.

De outro lado, o Maranhão – estado que sofreu o maior impacto de crescimento percentual de homicídios entre 2000 e 2012 (cf. Tabela 1) – foi o estado do Nordeste que teve o maior crescimento do seu efetivo policial civil. Foram 42,8% a mais de

policiais civis entre 2003 e 2012. Mesmo assim, os homicídios cresceram 124% neste período. Ou seja, não foi efetiva a diminuição do déficit.

Outra possibilidade que podemos testar é a quantidade de policiais em relação à população. Apesar de a discussão ser polêmica e não haver um estudo mais sistematizado sobre este assunto, as Nações Unidas colocam um limiar de 250 policiais por cada grupo de cem mil habitantes como o ideal. Observando a tabela abaixo, temos o somatório de policiais militares e civis e o cálculo de suas taxas por cem mil habitantes nas populações dos estados nordestinos.

Tabela 10. Efetivos policiais (PO = PMs + PCs) e suas taxas na população – Estados Nordestinos (2003-2012).

UF	PO 2003	População	Taxa 3	PO 2012	População	Taxa 12
Alagoas	10.294	2917678	352,8148	9.220	3.143.384	293,3145
Bahia	33.397	13440544	248,4795	37.160	14.097.534	263,5922
Ceará	14.607	7758437	188,2725	16.092	8.530.155	188,6484
Maranhão	8.635	5873646	147,0126	9.453	6.645.761	142,241
Paraíba	9.444	3518607	268,4017	11.401	3.791.315	300,7136
Pernambuco	23.345	8161828	286,0266	24.385	8.864.906	275,0734
Piauí	6.966	2923695	238,2601	7.200	3.140.328	229,2754
R. G. Norte	12.424	2888087	430,1809	9.394	3.198.657	293,6858
Sergipe	6.191	1874597	330,2577	6.196	2.089.819	296,485

Fonte: Ministério da Justiça/SENASP. Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública. IBGE. Cálculos das taxas do autor.

À exceção de Ceará, Maranhão e Piauí, todos os outros estados do Nordeste têm mais de 250/100 mil (policiais/população). A Paraíba chega a ter mais de 300 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes. Observamos que a hipótese do efetivo policial e sua relação com os homicídios não se sustenta ao teste mais simples da estatística descritiva. Ou seja, é fundamental diminuir o déficit policial – coisa que os governos já vêm fazendo na maioria dos estados nordestinos -, contudo, sem planejamento, quantidade não reflete na qualidade do trabalho do policial. A hipótese

do crescimento/decréscimo do efetivo policial se mostra falha no controle dos homicídios sem o devido planejamento estratégico da política pública de segurança.

Outra variável institucional colocada pelos especialistas como importante é o quantitativo de prisões de homicidas¹⁹. Ou seja, prender homicidas é importante para o controle dos homicídios em curto espaço de tempo (hipótese institucional de nº2). Vamos testar esta hipótese com as variáveis independentes Prisões por Homicídio Simples, Prisões por Homicídio Qualificado, Prisões por Latrocínio, Prisões por CVLI (Crime Violento Letal Intencional) e Prisões Totais (soma de todos os tipos penais), com dados resgatados do Infopen²⁰. Utilizei os dados de Pernambuco para o teste desta hipótese.

Tabela 11. Crime Violento Letal Intencional, Prisões Totais (PRI TOT), Prisões por Homicídio Qualificado (HQ), Prisões por Homicídio Simples (HS), Prisões por Latrocínio (LAT) e Prisões por CVLI (soma dos homicídios dolosos e Latrocínio) – Pernambuco. (2006-2011).

Série hist.	CVLI	Prisões Totais	Prisões por HQ	Prisões por HS	Prisões por LAT	Prisões por 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

Fonte: DEPEN/Infopen. Cálculos percentuais do autor.

Observa-se na tabela acima que as prisões cresceram muito no período 2006-2008. Sabe-se que Pernambuco implementou, a partir de 2007, um programa específico de segurança pública, o Pacto Pela Vida (PPV). Uma das metas do programa foi justamente aumentar a quantidade de prisões como variável fundamental para a redução dos homicídios²¹ (NÓBREGA JR., 2014).

¹⁹ A precariedade do sistema prisional é algo bastante difundido pela imprensa e se apresenta como um dos principais gargalos da segurança pública brasileira. Todavia, não podemos pegar o discurso da “falência” do sistema carcerário para negligenciar a punição como mecanismo dissuasivo do estado. Numa realidade de altos níveis de assassinatos, prender se mostra fundamental, principalmente em crimes de homicídio qualificado. O que ocorre hoje no país é que, a incerteza da punição leva os atores sociais potenciais homicidas contumazes a praticarem mais este tipo de crime (SAPORI e SOARES, 2014).

²⁰ Banco de Dados do Departamento Penitenciário Nacional.

²¹ A principal meta do PPV era diminuir os homicídios em -12% ao ano (NÓBREGA JR., 2012 e 2014).

As prisões totais tiveram crescimento de 64% no período 2006-2011. Saltaram de 15.778 para 25.850. As prisões por Homicídio Qualificado (PRI HQ), Homicídio Simples (PRI HS) e CVLI (PRI CVLI) tiveram crescimento de 111%, 851% e 208%, respectivamente. Já as prisões por latrocínio foram reduzidas em -22%. Os homicídios no período foram reduzidos em -22,4%. Quais das variáveis independentes foram mais importantes para essa redução? Um teste de correlação nos ajudará a responder esta questão.

Tabela 12. Modelo de Correlação de Pearson – Variável dependente CVLI – Variáveis independentes Prisões Totais, Prisões por Homicídio Qualificado, Prisões por Homicídio Simples, Prisões por Latrocínio e Prisões de CVLI (soma de Prisões Totais, por Homicídio Qualificado, por Homicídio Simples e por Latrocínio).

Variável controle CVLI/homicídios	Prisões totais	Prisões por Homicídio Qualificado	Prisões por Homicídio Simples	Prisões por Latrocínio	Prisões de CVLI
Correlation	0,387	0,652	-0,532	0,037	0,047
Significance (2-tailed)	0,613	0,348	0,468	0,963	0,953
Df	2	2	2	2	2

Fontes: InfoPen | SIM. Modelo do autor.

Observando o teste bivariado na relação homicídios (CVLI) vs. Prisões o resultado é o seguinte: 1. As prisões por latrocínio e CVLI se mostraram com baixa associação em relação à queda dos homicídios (0,037 e 0,047, respectivamente); 2. As prisões por homicídio qualificado e homicídio simples se mostraram mais associadas à redução dos homicídios (0,652 e -0,532, respectivamente); 3. As prisões por todos os tipos penais chegaram a ter associação, mas em menor grau que as prisões por tipo penal em separado (0,387).

Este teste mostra maior nível de correlação CVLI x PRI TOT, com 0,613 no teste de significância. Apesar do menor nível de significância estatística neste teste, as prisões por homicídio qualificado e homicídio simples se mostraram mais relevantes no nível de associação.

O resultado do modelo reforça a hipótese da prisão ser ponto importante para o controle dos homicídios. Mas, prisões em cima de homicidas seriam mais relevantes

do ponto de vista do controle social da violência. De outro lado, as superlotações e a falta de estrutura dos presídios brasileiros afetam drasticamente a qualidade do trabalho policial, pois a situação de penúria pela qual passa o sistema carcerário nacional pode levar a verdadeiras explosões de violência dentro do sistema.

De toda a forma, a tomada de decisão do gestor público da segurança em Pernambuco surtiu efeito dissuasivo importante para a redução/controle dos homicídios naquele estado, o que impactou significativamente na redução da criminalidade. No Brasil, a parca investigação dos homicídios com o fluxo criminal mostrando baixo impacto de elucidação (SAPORI e SOARES, 2014). O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014 revelou o dado da população carcerária brasileira, onde apenas 12% daqueles que cumprem pena são homicidas. Isto demonstra o baixo nível de prisões de criminosos que, apesar de poucos, são responsáveis por muitas mortes.

Nos testes implementados aqui, poucas variáveis tiveram força explicativa em suas relações/níveis de associação com o crime de homicídio. Apenas as prisões específicas tiveram impacto significativo. A pobreza e a desigualdade são importantes, mas não determinam a violência homicida como muitos pensavam (SAPORI e SOARES, 2014). O crime violento tem múltiplas causalidades e precisam ser entendidas em sua dinâmica para o seu efetivo controle que não se dá sem políticas públicas de segurança efetivas e eficazes. Essa é minha tese aqui defendida.

4. OS DESAFIOS DO GESTOR PÚBLICO DA SEGURANÇA

Os desafios encontrados pela democracia brasileira na segurança de seus cidadãos são vários e de difícil solução. Passados trinta anos de redemocratização, o Brasil não superou algumas características do regime autoritário. As polícias são um problema sério e com vários óbices formais e informais a serem superados (ZAVERUCHA, 2005). 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 da democracia representativa sem um estado democrático de direito que a sustentasse se mostrou frágil para o controle da violência e do crime.

Falta uma agenda nacional para a área da Segurança Pública. Verificamos lacunas neste sentido e a Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública), ligada ao Ministério da Justiça, apesar de várias tentativas de seguir uma linha nacional na política de segurança pública, bem como as investidas dos Fóruns Nacionais de Segurança Pública, que já foram bastante realizados, efetivamente não consegue implantar uma política capaz de suprir as diversas necessidades e idiosincrasias dos vários estados da federação.

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 e Pernambuco mostraram que ações estratégicas do seu aparato institucional de segurança foram balizadas em planejamento e objetivos claros em cima de resultados possíveis de serem alcançados. Tudo isso sem mudanças estruturais nas suas instituições policiais, mas mudanças do ponto de vista operacional, ou seja, de seu desenho institucional (NÓBREGA JR., 2012 e 2014; SAPORI e SOARES, 2014).

Os desafios para a gestão pública da segurança no país são muitos, mas questões ligadas à reforma das polícias são pontos que não podem deixar de pautar a nova gestão pública. Impedimentos constitucionais e/ou legais estão na raiz do problema do mau funcionamento de nossas polícias. Precisa-se, urgentemente, de uma nova roupagem constitucional e de leis ordinárias que regulem as suas funções. Militarismo e ineficiência estão na base desses problemas (NÓBREGA JR., 2010b).

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 encarceramento²². 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 (SAPORI, 2007; SOARES, 2008;

²² Há déficit de mais de 200 mil vagas no sistema penitenciário brasileiro. Rebeliões e cenas de barbárie fazem parte do cotidiano e é um dos principais, senão o principal problema da segurança pública brasileira.

NÓBREGA JR., 2014). A introdução de sistemas de informação, integração das polícias, modernização da tecnologia das instituições coercitivas, mudanças na formação policial com a introdução de disciplinas humanísticas e de análise de gestão nas grades curriculares de formação das polícias deve ser estimulado. 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.

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 não superaram o passado autoritário, contribuindo para uma condição estagnada ao avanço da democracia brasileira. Lima e Bueno asseveram neste 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 e 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)²³ demonstrou o percentual da população que não confia nas polícias que foi de 70,1% em 2013, com um aumento de 14% na relação 2012/2013. As polícias ficaram atrás dos políticos como mal avaliados (o percentual de desconfiança nos políticos foi ainda maior, 95,1%). Dados que mostram total menosprezo pelas instituições representativas e coercitivas. Comparando tais dados aos encontrados nos EUA, por exemplo, apenas 12% da população americana não confia em suas polícias.

5. CONCLUSÃO

A análise aqui empreendida nos mostra como os dados estatísticos são importantes para subsidiar as políticas públicas de segurança. A análise da dinâmica

²³ Pesquisa produzida pela Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (FGV).

dos homicídios no Nordeste, bem como seus nexos causais, é fundamental para o operador/gestor público da área da Segurança Pública. Os resultados da dinâmica trazem pontos que convergem com a literatura, mas no quesito nexo causal algumas contradições podem ser apontadas em relação a esta mesma literatura.

Em muitos contextos sociais, a violência é gerada pela desigualdade social e de renda. No caso do Nordeste dos últimos dez anos, o que vemos é o inverso. Apesar da dinâmica da violência homicida ser parecida em diversos contextos, ou seja, a vítima de homicídio é majoritariamente jovem, do sexo masculino, de baixo nível de renda e escolaridade e negra, as relações socioeconômicas e institucionais podem trazer resultados diferenciados.

No caso da Paraíba, a melhoria das condições socioeconômicas não foi suficiente para o arrefecimento da criminalidade. Pelo contrário, o que vimos foi o crescimento da violência homicida que chegou a um patamar epidemiológico dentro das suas principais cidades. João Pessoa e Campina Grande são as mais populosas, as que possuem o maior e melhor desempenho da economia, principais colégios eleitorais, mas são, também, as que apresentam o maior número de homicídios do Estado (NÓBREGA JR e ZAVERUCHA, 2013).

Riqueza e pobreza não tem relação com a violência homicida no Nordeste, ou pouco influencia num ambiente onde o estado de direito e as instituições coercitivas não se fazem efetivas/eficazes. O efetivo policial da Paraíba é compatível com o tamanho de sua população, mas a criminalidade e a violência não diminuem.

Pernambuco é o único estado nordestino a apresentar redução de homicídios. O seu efetivo policial é menor proporcionalmente à população que o da Paraíba. No entanto, os homicídios vêm diminuindo desde o início do implemento da política pública de segurança chamada Pacto Pela Vida, em 2007. Os dados apresentados mostram redução que superam os 30% nas taxas por cem mil habitantes em cinco anos. As prisões qualificadas foram fundamentais neste controle, respondendo ao que o tomador de decisão da política pública de segurança de Pernambuco estipulou como uma das ações institucionais (NÓBREGA JR., 2014).

Os modelos nacionais e internacionais apontam para a importância das políticas públicas de segurança como sendo fator decisivo no controle da violência e do crime (SOARES, 2008; SAPORI e SOARES, 2014). Este artigo pode servir de subsídio para a tomada de decisão dos gestores públicos nordestinos em sua meta em diminuir o crime de homicídio.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERO VELÁSQUEZ, Hugo (2006), **Os Governos Locais e a Segurança Cidadã**.

Texto desenvolvido como consultor do PNUD.

BECKER, Gary (1968), Crime and Punishment: An Economic Approach. The Journal of Political Economy, Vol. 76, No.2 (Mar. - Apr., 1968), 169-217.

CERQUEIRA, Daniel (2010), **Causas e Consequências do Crime no Brasil**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 168 f. Departamento de Economia, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; PERES, Maria Fernanda T.; LIMA, Renato S. (2014), **Defendendo mais paz, segurança e justiça na Agenda Pós-2015 da ONU**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

DUARTE, Alessandra (2011), **Nordeste não está preparado para aumento da criminalidade**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/nordeste-nao-esta-preparado-para-aumento-da-criminalidade-3449750#ixzz3JcYVrWpS>

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

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2013). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2014). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo.

KAHN, Tulio (2008), Dados apresentados no Encontro: **Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo** – Fatores Explicativos e Movimentos Recentes, realizado pela Escola de Direito de São Paulo, Edesp/FGV, São Paulo, 21 de agosto de 2008.

KAHN, Tulio e ZANETIC, André (2009), **O papel dos municípios na segurança pública**, in Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 1, Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública. ISSN 1984-7025.

LIMA, Renato Sérgio de (2008), **A Produção da Opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil**. NOVOS ESTUDOS. CEBRAP. 80, março 2008. pp. 65-69

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (2013), Introdução. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

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

MOCAN, Nanci (2003), **Crime Control: Lessons from the New York City Experience**. Paper to be given at the International Seminar on Crime and Violence Prevention in Urban Settings, Bogotá, Colômbia.

NÓBREGA JR, José Maria; ZAVERUCHA, Jorge e ROCHA, Enivaldo C. (2009). **Homicídios no Brasil: revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. N. 67. Pp. 75-94.

NÓBREGA JR. José Maria; ZAVERUCHA, Jorge e ROCHA, Enivaldo (2011). **Mortes Por Agressão Em Pernambuco E No Brasil: Um Óbice Para A Consolidação Da Democracia**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 103-114.

NÓBREGA JR., José Maria (2008). Barômetro da Violência e da Segurança na Cidade do Recife. **Política Hoje**. Vol. 17. Nº 1.

NÓBREGA JR., José Maria (2009). **Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais**. Nossa Livraria Editora. Recife.

NÓBREGA JR, José Maria (2010), A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** – Vol. 3 – nº 10 – OUT/NOV/DEZ – pp. 51-74.

NÓBREGA JR, José Maria (2010b), A Militarização Da Segurança Pública: Um Entrave Para A Democracia Brasileira. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v.18, n.35, p. 119-130, fev. 2010.

NÓBREGA JR., José Maria (2011). Os **Homicídios no Nordeste Brasileiro**. O Panorama dos Homicídios no Brasil. Segurança, Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Ano 3. Nº 6.

NÓBREGA JR., José Maria (2012). **Homicídios no Nordeste**. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. Ed. UFCG. Campina Grande. Paraíba.

NÓBREGA JR., José Maria (2014), **Políticas Públicas e Segurança Pública em Pernambuco: o case pernambucano e a redução da violência homicida**. *LATITUDE*. Vol. 8, nº 2, pp. 315-335.

NÓBREGA JR., José Maria e ZAVERUCHA (2010). **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. Vol. 2 (2009). Pp. 53-87.

NÓBREGA JR, José Maria e ZAVERUCHA (2013). Violência Homicida em Campina Grande e João Pessoa: dinâmica, relações socioeconômicas e correlação com o desempenho econômico. **Revista Brasileira de Ciências Criminas (RBCCrim)**. Ano 21. 102. Maio - junho de 2013.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013), **O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio (2007), **Las Cuentas de La Violencia**, Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

SAPORI, L. F. (2007), **Segurança pública no Brasil. Desafios e perspectivas**. FGV. Rio de Janeiro.

SAPORI, L. F. e SOARES, G. A. D. (2014). **Por que cresce a violência no Brasil?** Editora PUC Minas Autêntica. Belo Horizonte.

SOARES, Gláucio A. D. (2008). **Não Matarás**. Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. FGV Editora. Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio A. D., BATITUCCI, Eduardo C. e RIBEIRO, Ludmila M. L. (2007), **As mortes desiguais em Minas Gerais: gênero, idade, estado civil e raça nos homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade**. In: Homicídios no Brasil, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci (Orgs.). FGV. Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio A. D., SOUZA, Cíntia P. Ribeiro de e MOURA, Marcos Vinicius (2009) **Gênero e vitimização por homicídio**. In Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil. ISSN 1984-7025.

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

PARTE III

REGIÃO CENTRO-OESTE

REGIÃO CENTRO-OESTE E SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Michele Cunha Franco

Doutora em Sociologia, professora substituta da
Universidade Federal de Goiás, UFG.
E-mail: mcfrancojur@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por escopo analisar dados secundários a respeito da incidência dos principais crimes contra a vida e o patrimônio, de tráfico ilegal de drogas assim como de investimentos feitos em Segurança Pública na região Centro-Oeste e, na medida do possível, sugerir a adoção de medidas voltadas à melhoria de políticas de segurança. Tendo em vista que o acesso a dados concernentes à Segurança Pública não é, de modo geral, tarefa simples no Brasil, optou-se por basear esse estudo em dados contidos em Anuários de Segurança Pública e nos Mapas da Violência, sendo que o primeiro trata de aspectos gerais concernentes ao tema, como qualidade de dados, investimentos, estatísticas, dentre outros e o segundo das características gerais dos crimes de homicídios intencionais no país e que são, respectivamente, elaborados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, e Instituto Sangari.

No tocante a homicídios, os Anuários mostram número de ocorrências, que não necessariamente coincidirá com o número de vítimas, enquanto os Mapas se utilizam da base de dados do Sistema de informação do Ministério da Saúde SIM/DATASUS que contabiliza vítimas e, embora possa haver divergência numérica, os gráficos que apontam a evolução das ocorrências de homicídio e de números de vítimas apresentam uma tendência semelhante, quando comparadas às duas bases de dados, sobretudo a partir de 2012, conforme 8ª Edição do Anuário, de 2014 (p. 33).

Favorece a análise dos Anuários o fato de que, em relação à qualidade dos dados produzidos, as quatro unidades federativas da Região Centro Oeste, Distrito Federal – DF, Goiás – GO, Mato Grosso - MT e Mato Grosso do Sul – MS compõem o Grupo 1 do Anuário o que, segundo classificação do FBSP, significa dizer que essa qualidade é satisfatória. Tendo em vista que comparações serão feitas no decorrer da análise, é interessante que a qualidade dos dados se equivalham²⁴.

O problema de acesso ou mesmo de inteligibilidade de dados de Segurança pública é comum no Brasil, conforme bem ilustra (LIMA 2011), o que faz compensar a extensa citação:

²⁴É importante ressaltar que, conforme o anuário de 2014, a cobertura e alimentação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) foi de: DF- 98,2% (em 2012 e 2013); GO – 80,4% e 75,1% (2012/13); MT – 91,4% e 98,7% (2012/13) e MS – 88,3% e 99,1% (2012/13)

Não obstante o marco legal existente no Brasil prever que as instituições responsáveis pela ação estatal de pacificação social e mediação de conflitos devam trabalhar dentro de um modelo sistêmico, em que cada uma dessas instituições desempenha papel e procedimentos específicos e interdependentes, a experiência demonstra que o jogo de poder típico das organizações burocráticas de um estado patrimonialista, nos termos de Raimundo Faoro (2001), impede que este sistema opere integralmente enquanto tal. Polícias, Ministério público, Poder Judiciário e Estabelecimentos Carcerários operam lógicas autônomas e fragmentadoras da ação do Estado. (LIMA,2011, p.82).

Não se pretende apresentar uma fiel radiografia da Segurança Pública na região, mas tão somente analisar características gerais e, a partir das mesmas, refletir sobre medidas aprimoradoras da gestão do setor. A base pesquisada refere-se a dados concernentes aos anos de 2009 a 2013, no caso do Anuário e a 2009 a 2012, no caso do Mapa, embora os Anuários e Mapas tenham sido divulgados entre de 2010 a 2014. A periodicidade dos dados pode retratar a transição do penúltimo para o último mandato de governadores, assim como a quase totalidade deste último mandato, que vigeu de 01º de janeiro de 2011 a 1º de janeiro de 2015.

Embora a gestão da segurança tenha demandado um novo pacto entre distintas unidades da federação e tenha requerido um maior envolvimento tanto de municípios quanto da União, ainda é à esfera estadual que incumbe a maior responsabilidade, tanto na prevenção, quanto na elucidação dos crimes de homicídio e roubo, uma vez que é a elas que se vinculam as polícias Militar e Civil, a administração carcerária, ou seja, ainda que atualmente se requeira das outras esferas o envolvimento em políticas de segurança e, sobretudo, ainda que não se possa reduzir a questão ao sistema jurídico punitivo e, mesmo que o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 tenha ampliado a responsabilidade para com a Segurança Pública a “todos”, essa responsabilidade ainda recai majoritariamente sobre os governos estaduais, conforme atesta entendimento do Supremo Tribunal Federal, STF.

A partir de 2015, houve alternância de poder nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, assim como no Distrito Federal, sendo que em Goiás o governador permaneceu o mesmo, assim como o respectivo Secretário da Pasta de Segurança Pública, que é o delegado de carreira da Polícia Federal que foi responsável pela operação policial Monte Carlo, que será citada a seguir.

A região Centro-Oeste, segunda maior em território e com o menor número populacional dentre as regiões do país, já foi alterada tanto em sua composição quanto em sua extensão e, também, em sua importância em relação às demais regiões do Brasil. De acordo com histórico do IBGE (2011), na década de 1940 o estado do Mato Grosso perdeu o então território de Guaporé que veio a se tornar território e posteriormente estado de Rondônia, teve anexado à sua área o território de Ponta Porã e, no final da década de 1970, foi dividido em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Na década de 1960, o estado de Goiás cedeu parte de seu território à consolidação do Distrito Federal e construção de Brasília, o que causou um impacto significativo em seu padrão de urbanização e, ao final dos anos 1980, teve sua área dividida, em função da criação do estado do Tocantins, que passou a integrar a região norte do país.

2. DESAFIOS

À exceção do Distrito Federal, os estados que compõem a região Centro-Oeste apresentam semelhanças quanto às atividades econômicas, baseadas fundamentalmente na agropecuária, mas isso não é suficiente para dizer que Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentem similaridades culturais e históricas relevantes com o estado de Goiás, assim como que se possa traçar semelhanças significativas entre o Distrito Federal e os demais estados da Região. Não obstante, em comum, eles têm traços que fazem coincidir duas teses a respeito do incremento das taxas de crimes violentos contra a vida e o patrimônio no Brasil: a da interiorização da violência, defendida por (WASELFISZ, 2010, 2013) assim como a hipótese sustentada por (ANDRADE, SOUZA E FREIRE, 2013), a partir da análise de dinâmicas próprias de regiões metropolitanas.

Waiselfisz (2011b) atribui a interiorização da violência a uma conjunção de fatores: a descentralização dos polos econômicos para cidades sem aparelhamento policial adequado; maiores investimentos em segurança pública em capitais, e melhoria dos dados relativos à letalidade nas cidades do interior. O autor chama a atenção para a relevância em se analisar a distribuição da violência com atenção especial aos municípios, que podem apresentar fatores específicos que os tornem mais propensos a processos de violência.

Cita, como exemplos de fatores que podem ser indutores de aumento da incidência de crimes violentos, a baixa presença do Estado; crescimento econômico desacompanhado de desenvolvimento social; localização em fronteiras que possam servir de rota para contrabandos de armas, drogas e outros produtos ilegais; ou em regiões de extração ilegal de madeira, grilagem de terra, trabalho escravo, tráfico de drogas e turismo predatório, dentre outros. Ou seja, por “interiorização” da violência, entende-se um processo de migração dos polos dinâmicos da violência para “áreas de menor tamanho e presença, não só demográfica, mas também do poder do Estado” (WASELFISZ, 2011b, p.42). Associa-se, portanto, o desenvolvimento à fraca presença dos aparelhos repressivos do Estado nas cidades de pequeno porte como um fator estimulador do acréscimo de homicídios nas mesmas.

Seguindo essa possibilidade, pode-se afirmar que o dinamismo do agronegócio nos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás alterou o perfil da região pois, segundo dados do atlas relativo ao censo de 2010 do IBGE, a região Centro Oeste, ao lado da região Norte, tem crescido acima da média nacional e tem apresentado uma emergência em seus indicadores socioeconômicos.

Andrade, Souza e Freire (2013), pesquisadores filiados ao Observatório das Metrôpoles²⁵, organizaram um livro cujas conclusões não corroboram com essa visão de que a violência se interioriza, embora não haja discordância quanto ao fato de que a urbanização acelerada contribuiu para a desorganização social, em virtude do acréscimo populacional em um contexto em que bens e serviços não estão disponíveis de modo a garantir condição digna de vida. Esses elementos combinados desempenhem um papel relevante na dinâmica da criminalidade violenta no Brasil.

Ao contrário da interiorização, o grupo assume que as dinâmicas violentas estão fortemente conectadas à proximidade em relação às cidades polos das regiões metropolitanas, sobretudo nas regiões que ainda não estabilizaram seu processo de urbanização, como é o caso da região em foco e suas áreas metropolitanas e respectivos entornos, o que faz com que os casos se concentrem em municípios com maior densidade populacional, mais integrados à cidade polo, ou seja, municípios cuja urbanização se deu de maneira acelerada e desorganizada aos quais se dirigiram as

²⁵O Observatório das Metrôpoles é um grupo de pesquisadores que trabalha sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. As Instituições reunidas no Observatório desenvolvem trabalhos de maneira sistemática sobre 14 metrôpoles e uma aglomeração urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Santos, Vitória, Brasília e a aglomeração urbana de Maringá. (<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>)

peças que buscaram oportunidades na capital mas que não puderam arcar com os custos de moradia em cidades como Goiânia e o mesmo pode ser dito em relação a Brasília, uma vez que o atlas IBGE relativo ao censo 2010 afirma que foram essas as duas cidades brasileiras que apresentaram os maiores resultados no saldo migratório e na taxa líquida de migração.

Processos desorganizados de urbanização tendem a acentuar desigualdades sociais, tendo em vista a indisponibilidade de serviços públicos essenciais e acessos às oportunidades que viabilizem a mobilidade social nos moldes legitimados, ou seja, por meio da educação e de carreiras prestigiadas. Essa urbanização prematura em uma sociedade profundamente desigual “configurou um padrão de crescimento metropolitano marcado pelo contraste gritante entre o luxo ostensivo dos bairros nobres e a proliferação das favelas” (SACHS 2001, p.76). Confirma essa hipótese o fato de Goiânia, capital de Goiás, ter sido considerada a mais desigual do Brasil e décima mais desigual do mundo por relatório elaborado pela ONU, quando da realização do 5º Fórum Mundial, em 2010.²⁶

Não se pretende, com isso, recair na já superada associação entre pobreza e criminalidade violenta, mas é forçoso reconhecer, consoante (BEATO 2012) que há uma incontestável relação entre violência urbana e desorganização social decorrente de um processo que alia a concentração de desvantagens sociais e econômicas à baixa capacidade institucional e social de controle, o que gera uma situação em que a violência e a miséria se agrupam em determinados espaços nas grandes cidades.

A urbanização acelerada desacompanhada de infraestrutura tenha sido um elemento importante e capaz de corroborar a tese de que em zonas urbanas se opera, em relação às comunidades rurais, um menor controle social e conseqüente maior impunidade, dada a maior tolerância aos comportamentos desviantes (CANO E SANTOS, 2007). Assim, a pobreza urbana, soma-se à falta de oportunidades e à carência de serviços sociais, para criar um ambiente propício a que conflitos sejam resolvidos por meio da violência. Em conclusão, afirmam que a relação entre pobreza e a violência letal, embora não possa ser negada, “está longe de ser resolvida”, (CANO E SANTOS, 2007, p.86).

A relação entre desvantagens sociais e homicídios se sustenta em estudos empíricos como os já citados e, ainda, (CARDIA E SHIFFER 2002; BARATA, RIBEIRO E MORAES, 1995); BARATA RIBEIRO E SORDI, 2008; DRUMOND JUNIOR, 1999;

²⁶WORLD URBAN FORUM 5: THE RIGHT TO THE CITY-BRIDGING THE URBAN DIVIDE, REPORT <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3026>

MACEDO et ali 2001; SOARES FILHO et al 2013; VIANA et al 2013). Entretanto, é necessário que se deixe claro que a associação entre desvantagem social e criminalidade violenta não implica a assunção de que a pobreza por si só é um indicador propensão a comportamentos violentos. Não se quer afirmar que pessoas pobres são mais propensas a cometer crimes (ZALUAR 1994, 2004 e 2013 e MISSE 2006B, 2006C, 2008), mas é importante que se evidencie que em contextos em que a desvantagem social é regra - em virtude da enorme dificuldade de acesso aos bens e serviços e às rotas formais de ascensão social- a violência pode se tornar um recurso de obtenção de status (LEE 2000, MACHADO DA SILVA 2004), assim como a adesão às práticas de mercados ilegais cuja dinâmica gera violência.

Assumir essa hipótese não significa, entretanto, afirmar que a diminuição das taxas de homicídios depende somente da eliminação das desvantagens sociais, mas é possível presumir que a adoção de medidas exitosas em aumentar as oportunidades de acesso a bens e serviços que viabilizem a inserção nas rotas formais de mobilidade social, como escola e trabalho²⁷, terá impacto no sentido de declínio das taxas de homicídios.

Dentre os fatores possíveis, não se pode esquecer que o Mato Grosso do Sul faz fronteira com o Paraguai, maior produtor de maconha da América do Sul de onde, segundo a ONU (2010 e 2014), chegam ao Brasil 80% da maconha aqui consumida e que, junto com o Mato Grosso, ainda faz fronteira com a Bolívia, país em que a produção da cocaína tem crescido consideravelmente, sobretudo após o decréscimo da produção da droga na Colômbia. Outro ponto relevante é que o Brasil, além de maior mercado consumidor de cocaína na América do Sul, e segundo maior do mundo²⁸, é importante rota de envio da droga à Europa e aos Estados Unidos.

Não bastasse Mato Grosso faz parte da região denominada Amazônia Legal, em que é intensa a exploração de madeira, atividade fomentadora de conflitos e, não obstante os conflitos em torno da posse da terra se concentrem nas regiões Norte e Nordeste, esse não é um fator de menor importância na região em estudo, tendo em vista as constantes tensões entre fazendeiros, grileiros, populações indígenas, neste caso, especialmente no Mato Grosso do Sul (FERRAZ e NUNES, 2012).

²⁷ Embora vários estudos empíricos não tenham encontrado associação significativa entre as taxas de desemprego e de homicídios, é possível presumir que o aumento da ocorrência de vínculo laboral satisfatório pode fazer declinar o apelo exercido pelo tráfico de produtos ilegais – notadamente armas e drogas- em jovens em situação social vulnerável.

²⁸De acordo com a CIA – Central Intelligence Agency dos Estados Unidos <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2086.html>

Investigações da Polícia Federal, realizadas no bojo da operação Monte Carlo e que ensejaram no Congresso Nacional CPMI do Cachoeira, em alusão ao contraventor Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, ligado à exploração de jogo do bicho e de caça níqueis e vinculado às empreiteiras Delta e CRT, conforme amplamente noticiado pela imprensa nacional, evidenciaram uma outra coincidência entre três das unidades federativas do Centro-Oeste: contratos sob suspeita decorrentes do envolvimento de autoridades do Estado com empresas ligadas ao contraventor que ensejaram despesas vultosas nos Estados do Mato Grosso, Goiás no Distrito Federal e, dentre elas, a locação de carros pela empresa Delta às respectivas secretarias de Segurança Pública.

O impacto dessa operação foi fortemente sentido, sobretudo no estado de Goiás, em que houve troca no comando da Secretaria de Segurança Pública, uma vez que a operação levou à prisão 6 delegados da Polícia Civil, entre eles o Corregedor Geral da Polícia Civil, e outros cinco que atuavam no entorno de Brasília, justamente a região mais violenta do estado; dois delegados da Polícia Federal lotados em Goiânia. Da Polícia Militar foram presos 3 tenentes coronéis, dentre eles o comandante do comando de policiamento da capital, um capitão, um major, 2 sargentos, 18 soldados e quatro cabos.

A partir desse cenário, pode-se deduzir que as unidades da federação que compõem a região Centro-Oeste reúnem vários dos fatores considerados importantes na determinação da etiologia dos crimes violentos contra a vida e o patrimônio.

Objetiva-se aqui, na medida do possível, analisar a evolução tanto no tempo quanto no espaço, dos crimes violentos contra a vida e o patrimônio que são considerados mais importantes, como homicídio, roubo, latrocínio, assim como o tráfico ilegal de drogas, atividade à qual a mídia, setores incumbidos da Segurança Pública e parte da doutrina costumam considerar fomentador da criminalidade violenta, dado que suas pendências costumam ser resolvidas mediante violência, o que aumenta a demanda das pessoas envolvidas pelo porte de armas letais e requer um comportamento violento de seus agentes, isso para não falar nas relações espúrias travadas com agentes do Estado, detentores de “mercadorias políticas” nos termos propostos por MISSE 2005, 2010.

Tabela 1: Dados gerais do Distrito Federal.

Capital	Brasília
População Estimada 2014	2.852.372
População 2010	2.570.160
Área (Km ²)	5.779,999
Densidade Demográfica	444,66
Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> da População Residente 2014 (reais)	2.055
Número de Municípios	1

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 2: Dados gerais de Goiás.

Capital	Goiânia
População Estimada 2014	6.523.222
População 2010	6.003.788
Área (Km ²)	340.111,376
Densidade Demográfica	17,65
Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> da População Residente 2014 (reais)	1.031
Número de Municípios	246

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 3: Dados gerais do Mato Grosso.

Capital	Cuiabá
População Estimada 2014	3.224.357
População 2010	3.035.122
Área (Km ²)	903.378,292
Densidade Demográfica	3,36
Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> da População Residente 2014 (reais)	1.032
Número de Municípios	141

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 4: Dados gerais do Mato Grosso do Sul.

Capital	Campo Grande
População Estimada 2014	2.619.657
População 2010	2.449.024
Área (Km ²)	357.145,534
Densidade Demográfica	6,86
Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> da População Residente 2014 (reais)	1.053
Número de Municípios	79

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Chamam atenção as disparidades entre as densidades demográficas do DF, superior 132 vezes em relação ao Mato Grosso e, no caso do rendimento, é quase o

dobro dos demais estados. A análise dos Anuários de Segurança Pública, elaborados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e dos Mapas da Violência do Instituto Sangari, evidenciam as seguintes características:

O estado que apresentou o maior incremento nas taxas de homicídio e, ressalta-se, muito acima da média nacional, foi Goiás. Em 2010 ele ocupava a 15ª posição no ranking nacional, com uma taxa de 29,4 por 100 mil/hab. e em 2012 passa para a 4ª posição, com uma taxa de 44,3 por 100 mil/hab. A região mais vulnerável do estado é justamente o entorno do Distrito Federal, que tem seis cidades entre as duzentas mais violentas do país, consideradas aquelas com mais de 10 mil habitantes, conforme Mapa da Violência 2012, (WAISELFISZ, 2012), que traz taxas parciais até o ano de 2010.

Tabela 5: Taxas de homicídios de algumas cidades do Centro-Oeste.

Cidade	Taxa Média 100 mil/ha. (2008 - 2010/parcial 2010)	Posição Ranking no respectivo Estado	Posição Ranking Nacional
Coronal Sapucaia - MS	107,7	1	7
Colniza - MT	70,2	1	54
Ponta Porã - MS	62,5	2	77
Águas Lindas de Goiás -GO	61,7	1	79
Nova Bandeirante - MT	61,2	2	82
Cristalina - GO	59,0	2	95
Amambaí - MS	55,9	3	112
Valparaíso - GO	54,9	3	118
Novo Gama - GO	54,8	4	120
Sto. Antônio Descoberto-GO	54,5	5	123
Várzea Grande - MT	53,5	3	129
Comodoro - MT	52,5	4	137
Luzitânia - GO	52,2	6	139

Fonte: Mapa da Violência, 2012 – Instituto Sangari.

Mato Grosso tem 4, sendo uma na fronteira com a Bolívia, uma na região metropolitana de Cuiabá e duas que se notabilizam por conflitos ligados à terra, ao trabalho e à exploração ilegal de madeira. Uma delas, Coniza, era considerada a mais violenta do Brasil até 2008, de acordo com dados do Ministério da Justiça. Em Mato Grosso do Sul ficam três, dentre essas duzentas consideradas mais violentas do país, todas elas na fronteira com o Paraguai.

Quando se analisa as capitais, no mesmo Mapa de 2012, Goiânia apresenta a pior evolução e Campo Grande a melhor:

Tabela 6: Taxas de homicídio de cidades brasileiras.

Capital	Tx.100 mil hab. (2000)	Posição no País (capitais)	Tx.100 mil ha. (2010) (dados preliminares)	Posição no País (capitais)	Variação %
Brasília	37,5	14 ^a	34,2	18 ^a	-8,8
Goiânia	28,6	18 ^a	39,8	15 ^a	39,2
Cuiabá	69,5	3 ^a	40,1	14 ^o	-42,3
Campo Grande	39,3	11 ^a	21,7	26 ^a	-44,8

Fonte: Mapa da Violência, 2012 – Instituto Sangari.

Sabe-se que os homicídios no Brasil não se distribuem de forma equivalente por toda a população, pois afetam majoritariamente homens, jovens e negros. De acordo com (WASELFISZ, 2012), o índice de vitimização de negros no Distrito Federal, de 437,5, é o mais alto na região e o 4^o no país, conforme dados parciais de 2010; Goiás fica na 14^a posição nacional, com 191,9; Mato Grosso na vigésima, com 89,5 e Mato Grosso do Sul vem a seguir, com 80.1.

Tabela 7: Taxas de homicídio – negros.

UF	Taxa Homicídio Negros 100.mil/hab.	Posição Nacional
DF	55,5	4 ^a
GO	41,9	9 ^o
MT	39,7	12 ^o
MS	33,4	15 ^a

Fonte: Mapa da Violência, 2012 – Instituto Sangari.

Quando se toma a população negra e jovem, as taxas são mais alarmantes ainda, e demonstram a alta vulnerabilidade dessa população no Brasil. É o que se percebe pelos dados do SIM/DATASUS, trazidos pelo Mapa da Violência 2014, que compara as taxas por 100 mil/hab. distribuídas na população total e na população jovem e, ainda, na população jovem branca e negra das capitais brasileiras.

Tabela 8: Taxas de homicídio - Diferentes raças.

Capital	Total Branco	Total Negro	Jovem Branco	Jovem Negro
Brasília	8,5	62,9	17,0	114,8
Goiânia	29,1	82,4	52,6	157,1
Cuiabá	23,3	55,4	38,0	108,0
Campo Grande	13,2	33,1	14,6	58,0

Fonte: Mapa da Violência, 201 – Instituto Sangari – Dados SIM DATASUS 2012.

Quando se trata de homicídios contra mulheres, os dados de 2010 atribuem ao Mato Grosso do Sul as maiores taxas por 100 mil/hab. da região. Com 6,1, ele ocupa a 5^a posição nacional, seguido pelo Distrito Federal com 5,8 e 8^a posição. Goiás fica na 9^a com taxa de 5,7 e Mato Grosso na 11^a com 5,4.

Em relação aos crimes contra o patrimônio, latrocínio, que é o roubo com resultado de morte, Mato Grosso e Distrito Federal conseguiram decrescer suas taxas em latrocínio durante o período pesquisado e todas as unidades federativas do Centro-Oeste tiveram acrescidas as respectivas taxas de roubo, assim como a ocorrência de tráfico de drogas aumentou significativamente em todas as unidades. Os investimentos *per capita* em segurança pública cresceram em todas as unidades. Não há nos anuários pesquisados informações sobre investimento em inteligência e informação no Distrito Federal, os Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul contaram com altos investimentos na rubrica enquanto Goiás destinou uma quantia significativamente inferior que esses dois estados.

Mato Grosso foi a única unidade federativa do Centro Oeste que logrou êxito em diminuir a taxa de pessoas mortas em confrontos com suas polícias, as demais cresceram. É plausível pensar que a diminuição da mortalidade pelas polícias do Mato Grosso tenha se dado em virtude do envolvimento de setores da sociedade, como a Ordem dos Advogados, Igreja, Centrais Sindicais e também devido à vinculação da Universidade Federal de Mato Grosso na seleção e formação da força policial do estado, conforme anuncia (COSTA, 2004).

O problema relativo à transparência dos dados acerca da segurança pública em geral se agrava quando se trata especificamente da violência policial. O índice de letalidade da polícia brasileira é alto, conforme o 8º Anuário de Segurança Pública (2014). Em Goiás, fevereiro de 2011, a Polícia Federal deflagrou uma operação chamada Sexto Mandamento, em uma alusão ao mandamento bíblico “não matarás”, fruto de investigações cujos alvos eram policiais militares envolvidos em execuções extrajudiciais, pretensamente decorrentes de confrontos, e ainda em desaparecimentos forçados²⁹ de pessoas, incluindo crianças e mulheres sem qualquer envolvimento com a criminalidade. Em virtude das investigações, foram presos 19 membros da Polícia Militar, de todos os escalões: um coronel, um tenente coronel; dois majores; um capitão; um tenente; dois sargentos; dois subtenentes; quatro cabos e cinco soldados.

A evidência de que graves violações a direitos humanos vinham sendo cometidas por agentes públicos do estado, sobretudo policiais militares e, ensejou o ajuizamento em maio de 2013 pelo Procurador Geral da República, com base no artigo 109,§ 5º da CF, no Superior Tribunal de Justiça o Incidente de Deslocamento de

²⁹ Em 27.08.2013, o Senado Federal aprovou projeto de lei que altera o Código Penal e tipifica o desaparecimento forçado.

Competência (ICD) com o intuito de federalizar a investigação dos crimes cometidos contra moradores de rua em Goiânia e também de crimes de homicídios cujos suspeitos eram agentes do estado.

Tabela 9: Taxas de diferentes classificações de homicídios.

CRIME	Homicídio Doloso /Ocorrências Anuário FBSP				Homicídio Doloso /Vítimas Mapa Violência <u>*Posição no Ranking Nacional</u>				Tráfico de Drogas Ilegais Anuário FBSP				
	DF	GO	MT	MS	DF	GO	MT	MS	DF	GO	MT	MS	
2009	Taxa 100 mil/h	26,5	23,6	29,5	24,6	39,4	30,2	33,3	30,4	39,0	29,2	53,9	39,4
	Var. % ¹⁰	3,5	- 7,8	16,9	6,1	NI	NI	NI		NI	NI	NI	NI
2010	Taxa 100 mil/h	24,7	16,3	28,5	14,2	34,2	29,4	31,7	25,8	60,7	27,3	52,0	41,8
	Var. %	-14,8	-35,9	-5,6	-22,4	*10º	*15º	12º	18º	NI ↑ ⁰⁰	NI ↓	NI ↓	NI ↑
2011	Taxa 100 mil/h	27	16,1	30,7	17,1	37,4	36,4	32,3	27	79,4	29,1	41,7	64,0
	Var. %	5,5	-1,4	6,9	-7,1	NI ↑	NI ↑	NI ↑	NI ↑	NI ↑	NI ↑	NI ↓	NI ↑
2012	Taxa 100 mil/h	29,7	39,4 Dado Retificado	29,9	22,4 Dado Retificado	38,9	44,3	34,3	27,1	73	44,4 Dado Retificado	75,0	100,3 Dado Retificado
	Var. %	10,2	NI ↑	-2,4	- NI ↑	*9º	*4º	*15º	*20º	NI ↓	NI ↑	NI ↑	NI ↑

Fonte: Anuário FBSP.

Tabela 10: Taxas de roubo nos estados do Centro-Oeste.

CRIME		Latrocínio/Ocorrências Anuário FBSP				Roubo Total (em geral: Carros, Instituições Financeiras, Transeuntes, Residências, etc.) Anuário FBSP				Pessoas mortas em confronto com Policiais Militares e Cíveis			
ANO		DF	GO	MT	MS	DF	GO	MT	MS	DF	GO	MT	MS
2009	Taxa 100 mil/h	2,0	0,8	1,9	0,6	1105,9	287,7	462,7	194,2	0,2	NI	0,3	0,2
	Var. % ¹²	-16,5	-5,2	2,1	-48,8	N.I. ¹³	N.I	N.I	N.I	N.I	N.I	N.I	N.I
2010 ¹⁴	Taxa 100 mil/h	5,4	0,5	1,5	0,5	1032,5 ¹⁵	209,0	397,6	145,2	0,4 ¹⁶	0,3	1,2	0,0
	Var. %	↑NI dado retificado	-52,3	↓NI dado retificado	↑NI dado retificado	↓NI	↓NI	↓NI	↓NI	↑NI	NI	↑NI	↓NI
2011	Taxa 100 mil/h	1,7	0,7	1,6	0,8	936,4	336,3	407,1	158,5	0,0	0,1	0,3	0,0
	Var. %	-68,8	49,8	2,9	44,5	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↓NI	↓NI	↓NI	-
2012	Taxa 100 mil/h	1,8	1,4 dado retificado	1,3	1,1 dado retificado	987,3	446,0	441,8	252,4	0,2 ¹⁷	1,0	0,2	0,6
	Var. %	5,3	↑NI dado retificado	-19,4	↑NI dado retificado	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↓NI	↑NI
2013	Taxa 100 mil/h	1,0	1,5	1,5	1,0	1131,1	543,2	476,0	266,6	0,3	0,8	0,2	0,8
	Var. %	-45,7	10,1	14,7	-13,8	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↑NI	↓NI	-	↑NI

Fonte: Anuário FBSP.

Quanto aos investimentos em Segurança Pública tem-se que:

Tabela 11: Investimentos em Segurança Pública.

ANO		POLICIAMENTO				INFORMAÇÃO/ INTELIGÊNCIA				INVESTIMENTO PER CAPITA			
		DF	GO	MT	MS	D F	GO	MT	MS	DF	GO	MT	MS
2009	Valor R\$	106.786.401,10	119.951.992,92	52.18.407,54	624.006.872,21	NI	605.711,01	99.862,82	13.028.568,41	82,27	183,83	285,67	273,19
	Varição %	29,02	63,11	33,38	1,42	NI	-45,03	-83,62	229,98	NI	NI	NI	NI
2010	Valor R\$	100.041.400,14	101.836.416,84	74.575.548,14	612.763.563,86	NI	164.216,54	8.167.806,91	13.701.678,12	110,28	195,56	301,79	260,31
	Varição %	-6,32	-15,10	43,09	-1,80	NI	-72,89	8079,09	5,17	↑ NI	↑ NI	↑ NI	↓ NI
2011	Valor R\$	102.721.707,64	103.773.098,29	51.848.111,85	838.370.866,66	NI	232.176,79	7.245.206,59	20.003.543,50	120,05	215,84	346,98	354,32
	Varição %	2,68	1,90	-30,48	36,82	NI	41,38	11,30	53,22	↑ NI	↑ NI	↑ NI	↑ NI
2012	Valor R\$	47.258.440,38	122.513.919,37	58.370.092,28	869.104.946,66	NI	26.949,36	5.253.995,22	89.017.722,36	210,91	232,81	335,88	395,42
	Varição %	-53,99	18,6	12,58	3,67	NI	-88,39	-27,48	324,02	↑ NI	↑ NI	↓ NI	↑ NI
2013	Valor R\$	62.446.144,75	130.208.819,97	52.766.504,51	734.667.428,52	NI	220.701,90	5.924.936,06	114.252.625,09	229,75	236,54	357,96	332,88
	Varição %	32,14	6,28	-9,60	-15,47	NI	718,95	12,77	28,35	↑ NI	↑ NI	↑ NI	↓ NI

Fonte: Anuário FBSP.

A incidência de crimes violentos na região sugere que os desafios que se impõem às questões relacionadas à fronteiras com países fortemente produtores de

drogas, no caso do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, de extração ilegal de madeira e de conflitos ligados à terra e ao trabalho, assim como à alta incidência de crimes violentos justamente em municípios goianos situados no entorno do Distrito Federal, há de requerer uma atuação conjunta entre esses Estados e o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, com a participação do governo federal. Somente uma ação concatenada entre essas esferas, com o investimento em inteligência e a criação de protocolos de ações institucionais conjuntas no combate ao crime organizado, ao tráfico ilegal de drogas, à extração ilegal de madeira, à ocupação ilegal de terra “grilagem”, à utilização de trabalho escravo³⁰ que ainda são recorrentes na região.

Necessária se faz também a concatenação de ações entre distintas pastas, como a da Segurança, Urbanização, Educação, Cultura, Defesa Social, Saúde, no sentido de adotar medidas de curto, médio e longo, pontuais e de fundo como, por exemplo, limpeza de lotes, iluminação de ruas, promoção atividades culturais, atenção aos grupos vulneráveis, atenção aos usuários de drogas, qualificação de jovens para o acesso à mobilidade social legítima.

É recomendável uma efetiva aproximação das forças policiais com a comunidade e que se abandone o paradigma da “guerra” contra “bandidos” para que se adote de fato o policiamento comunitário calcado na confiança entre as partes. Para tanto, é necessário que se invista em inteligência e informação, fundamentais para o planejamento de ações eficazes e para a diminuição da truculência policial. A formação de policiais deve pautar-se na percepção que o respeito aos direitos humanos não induz ao incremento da criminalidade violenta, mas, ao contrário, favorece a celebração de um pacto social que não admita o extermínio de mais de cinquenta mil vidas por ano no Brasil, sobretudo de jovens, negros residentes das periferias empobrecidas.

³⁰Documento exarado em 2011 pelo Ministério Público Federal lista 154 atuações de propriedades rurais em Goiás que se utilizam de trabalho escravo.
Disponível em: <http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-escravidao-contemporanea/relatorios/estaduais/Goiias.pdf>

3. PERSPECTIVAS E CONCLUSÃO

Apesar de desafiador, o cenário da Segurança Pública na região Centro-Oeste, como em todo o país, pode-se dizer, é auspicioso: O Governador eleito do Distrito Federal nomeou como seu Secretário de Segurança Pública, professor da UNB, Doutor em Sociologia e pesquisador com larga experiência em temas como violência, violência policial, segurança pública, democracia e cidadania, Arthur Trindade Maranhão Costa.

No estado de Goiás, a despeito dos indicadores ruins em taxas de homicídios, violência policial e crimes contra o patrimônio, a Secretaria de Segurança Pública adotou medidas como a criação de um Observatório de Segurança, que, de acordo com o Secretário, terá seus dados disponibilizados a pesquisadores; a parceria com setores do comércio que disponibilizam imagens de Câmeras de monitoramento em tempo real, e tem também acenado com a possibilidade de uma aproximação com a academia e seus núcleos de pesquisa. Aproximação essa que, segundo (COSTA, 2004) já vem acontecendo no Mato Grosso que, aliás, elegeu como governador o ex-senador e Procurador da República, Pedro Taques, conhecido por sua atuação no combate à corrupção e o Mato Grosso do Sul tem conseguido diminuir consideravelmente suas taxas de homicídios, exceto em cidades fronteiriças, mas, a contar pelos investimentos em inteligência, muito superior aos demais da região, há de colher bons frutos na gestão da Segurança Pública.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2010) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública Ministério da Justiça do Brasil - ano 4.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2011) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública Ministério da Justiça do Brasil - ano 5.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2012) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública Ministério da Justiça do Brasil - ano 6.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2013) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública Ministério da Justiça do Brasil - ano 7.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2014) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública Ministério da Justiça do Brasil - ano 8.

CANO, Ignacio; SANTOS, N. (2001). **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7letras.

_____. (2006). **Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro**. 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades. UNICAMP.

ANDRADE, Luciana Teixeira; SOUZA, Dalva Borges de e FREIRE, Flávio Henrique Miranda de A. (orgs.) (2013). **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

BARATA, Rita Barradas; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; MORAES, José Cássio de. (1999). **Desigualdades sociais e homicídios em adolescentes e adultos jovens na cidade de São Paulo em 1995**. Rev. bras. epidemiol. São Paulo, v. 2, n. 1-2.

BARATA, Rita Barradas; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; SORDI, Meri De. (2008). **Desigualdades sociais e homicídios na cidade de São Paulo, 1998**. Rev. bras. epidemiol. São Paulo, v. 11, n. 1.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves (2012). **Entrevista concedida à revista e metrópoles:** revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. N. 09, ano 3. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro.

CANO, Ignacio; SANTOS, N. (2001). **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil.** Rio de Janeiro: 7letras.

CARDIA, Nancy; SCHIFFER, Sueli. (2002) **Violência e desigualdade social.** Cienc. Cult. São Paulo, v. 54, n. 1.

CERQUEIRA, Daniel (2010). Causas e consequências do crime no Brasil. Tese (Doutorado em economia). PUC- Rio de Janeiro.

COSTA, Naldson Ramos da. (2004). **Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso.** São Paulo Perspec. São Paulo, v. 18, n. 1.

DRUMOND JUNIOR, Marcos. (1999). **Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica.** Saúde soc., São Paulo, v. 8, n. 1.

FERRAZ, C. B. O.; NUNES, F. G., **Identidade nacional e/ou territorial: conflito entre indígenas e fazendeiros no Centro-Oeste brasileiro,** Unbral Fronteiras, Disponível em: <http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/9807>.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010.** Rio de Janeiro: IBGE, (2011). 261 p. (Documentos para disseminação. Memória institucional, 17).

IBGE. (2013) **Atlas do censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro.

LEE, Matthew R. Concentrated Poverty, Race, and Homicide. **The Sociological Quarterly.** Vol. 41, No. 2 (Spring, 2000), pp. 189-206.

LIMA, Renato Sérgio de. (2011) **Entre palavras e números:** violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda. 306p.

MACEDO, Adriana C et al. (2001) **Violência e desigualdade social:** mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 35, n. 6.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (2004). **Sociabilidade violenta**: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbana. Soc. estado. vol.19, n.1, pp. 53-84

MEIRELES, Andrei; RAMOS, Murilo; ROCHA, Leonel. **Negócios que não param de jorrar**. Revista Época, São Paulo, 05.05.2012. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/05/negocios-que-nao-param-de-jorrar.html>.

MISSE, Michael (2006). **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

_____. (2006) **Crime e pobreza, velhos enfoques novos problemas**: crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Coordenadores Roberto Kant de Lima e Michel Misse Ed Lumen júris Rio de Janeiro.

_____. (2006). **Criminalidade Urbana Violenta no Brasil**: o problema das causas. In: Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Coordenadores Roberto Kant de Lima e Michel Misse Ed Lumen júris Rio de Janeiro.

_____. (2007). **Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro**. Estud. vol.21, n.61, pp. 139-157.

_____. (2008). **Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Civitas, Porto Alegre, vol. 8, n. 3, pp. 371-385.

ONU (2010). UNODC. **Worlddrugsreport**

ONU (2014). UNODC. **Worlddrugsreport**

ROCHA, Marcelo; RAMOS, Murilo. **Caso Cachoeira**. Revista Época, São Paulo, 08.06.2012. Disponível em:

<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/06/rubmaier-ferreira-de-carvalho-o-criador-de-empresas-de-fachada-de-carlinhos-cachoeira.html>

SACHS, Ignacy. (2001) **Brasil rural**: da redescoberta à invenção. Estud. av. São Paulo, v. 15, n. 43.

SOARES FILHO, Adauto Martins et al (2007). **Análise da mortalidade por homicídios no Brasil**. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 16, n. 1.

SOARES FILHO, Adauto Martins. (2011) **Vitimização por homicídios segundo características de raça no Brasil**. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 45, n. 4.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. (2011) **Não Matarás**. Desenvolvimento, Desigualdade e Homicídios. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

VIANA, Luiz Antonio Chaves et al. (2013) **Desigualdades sociais e crescimento das mortes violentas em Salvador, Bahia**, Brasil: 2000-2006. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro.

WASELFISZ, J.J. Mapa da Violência (2011). **Os Jovens do Brasil**. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari.

_____. **Mapa da Violência (2012)**. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari.

_____. **Mapa da Violência 2012**: A Cor dos Homicídios no Brasil/JulioJacobowaiselfisz –Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR.

_____. **Mapa da Violência 2012**. Caderno complementar 1: Homicídios de Mulheres no Brasil. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari.

_____. **Mapa da Violência 2012**. Atualização: Homicídios de Mulheres no Brasil. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari.

_____. **Mapa Violência 2013.** Homicídio e Juventude no Brasil. CEBELA/LACSO. Rio de Janeiro.

_____. **Mapa da Violência 2013.** Mortes matadas por arma de fogo. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latinos Americanos, Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO.

_____. **Mapa da Violência 2014.** Jovens do Brasil. Versão preliminar Rio de Janeiro: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO.

ZALUAR, Alba. (1985) **A máquina e a revolta.** São Paulo: Brasiliense.

_____. (1994) **Condomínio do Diabo.** Rio de Janeiro: Editora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

_____. (2004) **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____. (2014) **Ethos guerreiro e criminalidade violenta.** In: Crime, polícia e justiça no Brasil. LIMA, Renato Sergio de, RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). São Paulo: Editora Contexto.

ZALUAR, Alba; NORONHA, José C. de; ALBUQUERQUE, Ceres. (2003) **Violência: pobreza ou fraqueza institucional?** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro.

PARTE IV

REGIÃO SUDESTE

CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO SUDESTE:

UM BALANÇO DA ÚLTIMA DÉCADA

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Professora adjunta do Departamento de Sociologia (DSO) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: ludmila.ribeiro@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

No livro que rendeu o prêmio Nobel de economia a Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*, há toda uma discussão sobre o que significa uma sociedade desenvolvida. Para o autor, esta seria uma sociedade em que nenhum indivíduo, ao nascer e desenvolver-se, sofresse qualquer tipo de limitação em suas capacidades. É como se todos os sujeitos fossem iguais no nascimento, posto que suas trajetórias familiares são semelhantes em recursos e benefícios para as gerações futuras, e, também, no desenvolvimento, contanto que submetidos às mesmas condições de aprimoramento de seus talentos, pela educação e pelo acesso à informação. Para Sen (2001), uma sociedade é tanto mais desenvolvida quanto menos desiguais são as barreiras que os indivíduos encontram à plena realização de suas capacidades, como é o caso da morte violenta, que retira de milhares de jovens brasileiros a possibilidade de futuro, qualquer que seja ele.

Tentando pensar o mesmo problema – a desigualdade de condições que um indivíduo encontra para se desenvolver em sociedade – a partir da ideia de justiça, Michael Sandes, um dos professores de Harvard mais aclamados na atualidade, propõe que, para identificar tais barreiras ao igual desenvolvimento, é preciso “perguntar como a sociedade distribui as coisas que valoriza – renda e riqueza, deveres e direitos, poderes e oportunidades, cargos e honrarias” (SANDEL, 2011, p. 28). A partir da reunião de diversos exemplos, o autor destaca como as trajetórias individuais que determinam o acesso a bens e direitos podem levar a desigualdades sociais severas e demandam políticas compensatórias ou redistributivas com vistas à construção de uma ordem mais justa. As mortes violentas intencionais de jovens nas periferias dos grandes centros urbanos brasileiros seriam, assim, um fenômeno em que a desigualdade demanda a intervenção governamental, para que a sobrevivência dessa parcela da população seja assegurada.

Combinando as duas abordagens, é possível afirmar que uma sociedade desenvolvida é uma sociedade justa se, e somente se os indivíduos não forem progressivamente desiguais em razão do recebimento de benefícios e/ou de encargos ao longo de suas vidas. Dessa forma, ter mais riscos de morrer violentamente ou residir em áreas que não recebem atenção adequada do governo em termos de segurança pública são dimensões de desigualdade. Como se verá na seção seguinte, alguns estados concentram mais homicídios que outros e, dentro

desses estados, zonas metropolitanas tendem a ser mais violentas que as demais localidades. Além da desigualdade na distribuição espacial, a probabilidade de ser vítima de um delito é diferenciada dependendo de características como sexo, idade, cor da pele e, até mesmo, escolaridade.³¹ Se existe desigualdade na distribuição do crime, é de se esperar que as políticas de segurança pública da região também sejam diferenciadas, o que não ocorre sempre.

A proposta deste texto é apresentar um panorama da situação da criminalidade na região Sudeste, destacando a sua distribuição desigual. Em seguida, serão descritas as políticas de segurança pública rotuladas como boas práticas e reconhecidas como tais pelas agências internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A última seção apresenta sugestões de aperfeiçoamento do modelo atual para que mais vidas possam ser salvas, levando em consideração experiências internacionais de sucesso, como é o caso da política de segurança pública de Nova Iorque (ZIMRING, 2012).

2. O CENÁRIO

A medida mais comumente utilizada para mensurar o nível de criminalidade de um país ou de uma comunidade é o número de homicídios intencionais por 100.000 habitantes. A preferência por esse indicador deve-se a duas razões principais: (i) a baixa taxa de subnotificação, em razão da obrigatoriedade do atestado de óbito para sepultamento e providências civis (como transferência de ônus, bens e direitos); (ii) a elevada disponibilidade dos registros de saúde, que são compatibilizados pela Organização Mundial de Saúde e, até mesmo, comparados com os registros de segurança pública, permitindo estimativas mais acuradas sobre a quantidade de mortes violentas intencionais.

No Brasil, sempre que alguém se depara com um cadáver com sinais de violência, este deve ser encaminhado ao Instituto Médico Legal para perícia e cômputo das causas da morte no sistema de saúde (certidão de óbito) e no sistema

⁴⁰ Tal como destacado por Custódio (2014, p. 106), "entre os 12 e os 21 anos de idade, as taxas de brancos passam de 1,3 para 37,3 em cada 100 mil; aumenta 29 vezes. Já as taxas de negros passam, nesse intervalo, de 2,0 para 89,6, aumentando 46 vezes. Os dados elencados, portanto, apontam que a questão a ser encarada do ponto de vista da política pública é a mortalidade de jovens – sobretudo, dos jovens negros –, e não a autoria de crimes graves por jovens".

de segurança pública (exame cadavérico).³²Nesse caso, a propensão diferenciada das diversas camadas sociais em apresentar queixas relativas a certos crimes (como ocorre no caso do roubo, em que é o indivíduo que decide entre comunicar ou não a ocorrência do evento à polícia) é substituída por uma evidência empírica de que o delito ocorreu: o corpo sem vida em que estão as marcas da lesão violenta.³³Em razão da combinação desses dois fatores, acredita-se que o homicídio intencional é um dos crimes com menor percentual de subnotificação e, por isso, o mais indicado para a elaboração de diagnósticos sobre o problema da criminalidade e segurança pública no país.³⁴

Para a construção do diagnóstico da criminalidade na região Sudeste, serão utilizados os dados de mortes violentas intencionais computados pelo Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, tal como organizado e disponibilizado no projeto Mapa da Violência no Brasil.³⁵A base de dados disponibilizada pelo projeto computa os homicídios³⁶ registrados em cada um dos 5.565 municípios do país, facilitando a sua manipulação para os propósitos deste texto.

No ano de 2012, a taxa de mortes violentas intencionais no Brasil era de 29 casos para cada grupo de 100.000 habitantes (WAISELFISZ, 2014), significando 11% do total dos eventos dessa natureza no mundo naquele ano (UNODC, 2014). Para os especialistas da área, essa triste figura não é novidade. Há décadas o Brasil tem apresentado taxas superiores a 10 homicídios intencionais por 100.000 habitantes, limite a partir do qual a Organização Mundial de Saúde classifica a mortalidade como epidemia (PERES et al, 2011).

³² Nos termos de Waiselfisz (2014, p. 17), “pela legislação vigente no Brasil (Lei nº 015, de 31 de dezembro de 1973, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975), nenhum sepultamento pode ser feito sem a certidão de registro de óbito correspondente. Esse registro deve ser feito à vista de Declaração de Óbito (DO) ou, na falta de médico na localidade, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou constatado a morte. ”

³³ Este não é um fato de menor importância. Segundo as estimativas de Beato (2011), apenas 30% das vítimas de roubo comunicam esse fato às organizações policiais, o que significa um percentual de 70% de subnotificação.

³⁴ Para uma discussão sobre os problemas de classificação das mortes violentas no Brasil, ver Cerqueira (2012).

³⁵Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>, acesso em 02 de março de 2015.

³⁶ Os homicídios correspondem às mortes classificadas nas “categorias X85 a Y09, recebendo o título genérico de *Agressões*. Têm como característica a presença de uma agressão intencional de terceiros, que utilizam qualquer meio para provocar danos ou lesões que originam a morte da vítima. Não se incluem aqui mortes acidentais, homicídios culposos, mortes no trânsito etc. que têm códigos específicos de classificação” (WAISELFISZ, 2014, p. 18).

A análise do quadro geral esconde nuances importantes. O Brasil é composto por cinco macrorregiões, mas nem todas possuem a mesma expressividade no cômputo geral da mortalidade violenta. Por exemplo, analisando o quanto cada região concentra em população *versus* a quantidade de homicídios em 2012, constata-se que o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste contribuem com um percentual maior de mortes violentas intencionais do que o esperado em razão da quantidade de indivíduos que residem naquela área. Já o Sudeste e o Sul verificam um fenômeno inverso, o que ajuda a compreender porque as taxas por 100.000 habitantes nessas localidades são inferiores ao patamar nacional de 29 casos (Tabela 1).

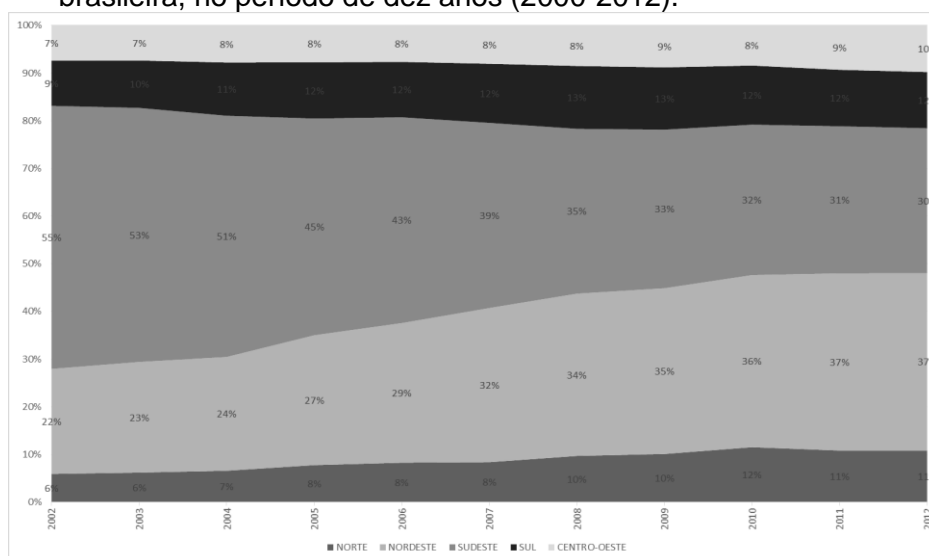
Tabela 1- Participação percentual das regiões administrativas brasileiras no montante nacional de população e mortes violentas intencionais e taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes (2012).

Região	Percentual da População Nacional	Percentual de mortes violentas intencionais	Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes
Norte	8%	11%	37
Nordeste	28%	37%	39
Centro-Oeste	7%	10%	38
Sul	14%	12%	24
Sudeste	42%	30%	21

Fonte: Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2014).

A região Sudeste, localidade em análise neste artigo, encobre algumas desigualdades que merecem ser destacadas. Em uma década, ela deixou de ser a que concentrava 50% das mortes violentas intencionais do Brasil (primeiro lugar), passando a responder por 30% do total de homicídios intencionais no país, atrás da região Nordeste, que hoje ocupa o primeiro lugar (Gráfico 1).

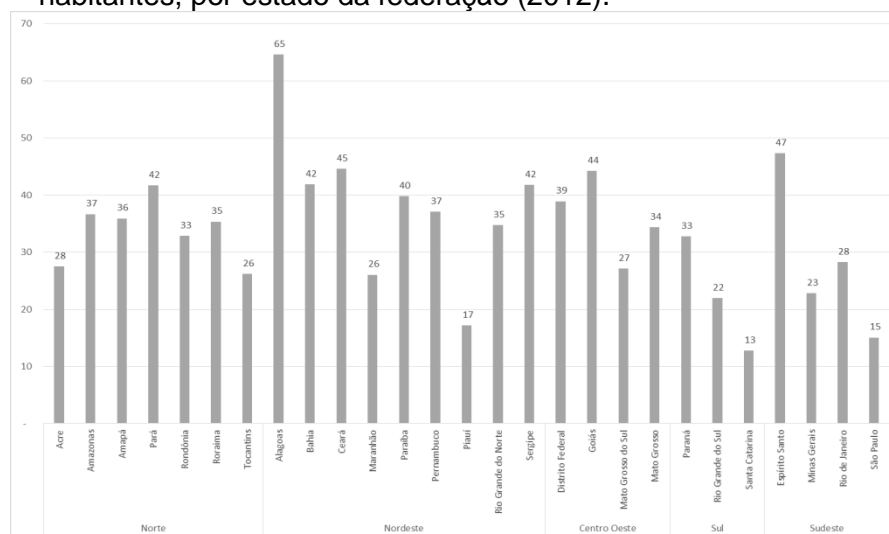
Gráfico 1 – Percentual de homicídios por região administrativa brasileira, no período de dez anos (2000-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WASELFISSZ, 2014).

Dentro de cada região, não são todos os estados que possuem taxas de homicídio intencional semelhantes, sendo que alguns apresentam médias próximas à da região, enquanto outros ultrapassam, e muito, esse limiar. Tomando a região Sudeste como ponto de análise, constata-se que o estado do Espírito Santo, no ano de 2012, possuía uma taxa de mortes violentas intencionais que era mais de três vezes superior à do estado de São Paulo – 47 homicídios por 100.000 habitantes contra 15 homicídios por 100.000 habitantes (Gráfico 2).

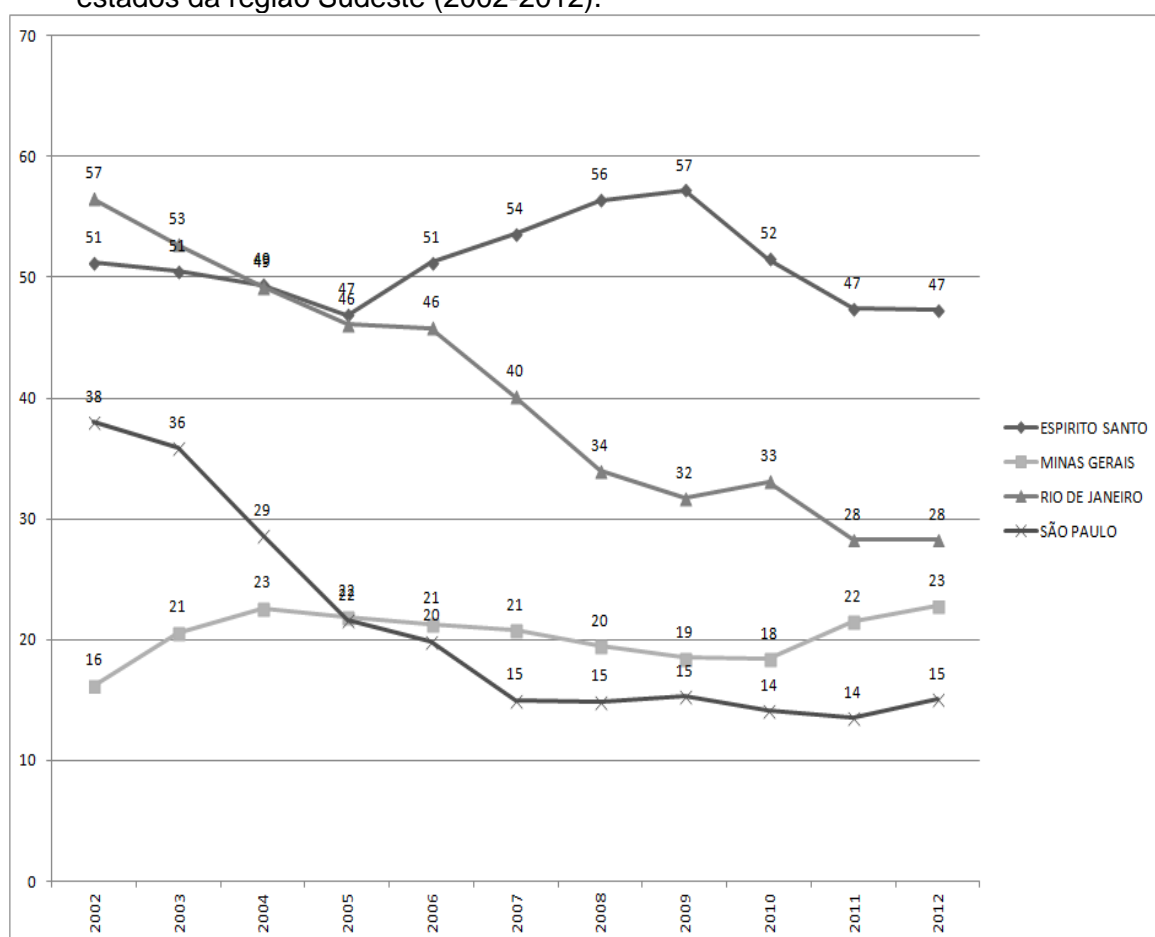
Gráfico 2 – Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, por estado da federação (2012).



Fonte: Mapa da Violência (Waiselfisz, 2014).

Analisando o cenário de criminalidade desde uma perspectiva temporal, percebe-se que a região Sudeste é, por si só, um lugar de desigualdade quando o assunto é violência letal. Ao longo de uma década, algumas localidades reduziram a incidência do fenômeno de forma substantiva (como São Paulo, com uma diminuição de 60,3%), enquanto outras experimentaram um grande acréscimo nesse indicador (como Minas Gerais, com um aumento de 40,7%), indicando certa desigualdade na natureza e no padrão de funcionamento de políticas públicas que possam alterar a dinâmica do fenômeno (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, nos estados da região Sudeste (2002-2012).



Fonte: Mapa da Violência (Waiselfisz, 2014).

Contudo, essas medidas podem ser bastante enganosas quando se considera que a região Sudeste possui 1.668 municípios, que contribuem com o quantitativo de mortes violentas intencionais de forma bastante diferenciada. No ano de 2012, desse total, 719 não registraram sequer um caso de homicídio, 256 tiveram uma taxa inferior

ao limite de 10 homicídios intencionais por 100.000 habitantes e 51 uma taxa que ultrapassou o patamar de 50 casos para cada grupo de 100.000 habitantes.

Quando os percentuais são calculados (Tabela 2), é possível verificar como São Paulo e Minas Gerais concentram uma quantidade proporcionalmente maior de mortes violentas em determinadas cidades, ao contrário do Espírito Santo, que tem um percentual maior de cidades com elevadas taxas desse crime. De acordo com Beato (2012), esses dados indicam que não existe uma explosão da violência, mas uma implosão, já que essas mortes violentas são altamente concentradas em algumas cidades.

Tabela 2 – Distribuição da quantidade percentual de municípios dos estados da região Sudeste, de acordo com a taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes (em faixas) no ano de 2012.

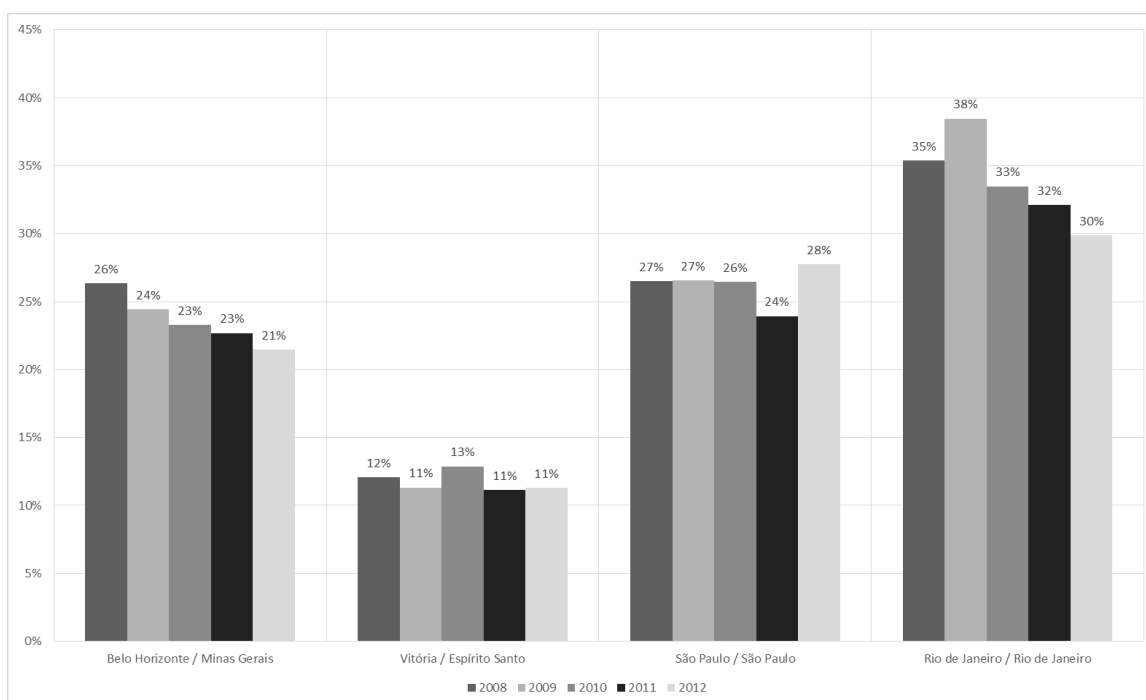
Faixa de taxa de mortes violentas intencionais	Percentual de municípios			
	ES	MG	RJ	SP
Nenhuma morte violenta	15%	49%	13%	42%
Até 10 mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes	13%	12%	18%	20%
Entre 10,01 e 20 mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes	17%	19%	32%	23%
Entre 20,01 e 50 mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes	40%	17%	29%	14%
Entre 50,01 e 100 mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes	15%	3%	8%	1%

Fonte: Mapa da Violência (Waiselfisz, 2014).

Decompondo o peso dos homicídios em função do espaço (capital *versus* o restante dos municípios de cada um dos estados da região Sudeste), constata-se uma dinâmica bastante diferenciada de Vitória (ES) em relação às demais capitais. Além disso, verifica-se que, em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, as políticas públicas concentradas na capital parecem ter produzido o efeito de expulsão da violência, dada a menor participação percentual desses municípios no montante geral de mortes violentas intencionais do estado no período 2008-2012 (Gráfico 4). É interessante

notar que, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, a violência das capitais tem contribuído cada vez menos com as taxas estaduais, o que não pode ser afirmado para Vitória e São Paulo, que tenderam a participar da mesma forma no indicador estadual ao longo de cinco anos.

Gráfico 4 – Percentual de mortes violentas intencionais concentradas na capital, por estado da região Sudeste (2008-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2014).

Se as capitais dos estados tendem a concentrar maior quantidade de população e de problemas que podem desaguar em mortes violentas, até mesmo em razão da menor força dos mecanismos de controle formais e informais (SAMPSON, RAUDENBUSH e EARLS, 1997), é de se esperar que as políticas públicas de segurança estejam concentradas nessas localidades. No caso da região Sudeste, a situação é um pouco diferente, porque, do total de homicídios intencionais registrados em 2012, em média, 25% estavam localizados na Capital. Entretanto, mesmo quando a participação da capital nas taxas estaduais não é expressiva (como é o caso de Vitória), as políticas públicas de segurança da localidade tendem a se concentrar nela, reforçando as desigualdades entre as cidades do estado.

3. AS BOAS PRÁTICAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A preocupação com a construção de uma sociedade segura tem se consubstanciado em algo constante no discurso de cidadãos.³⁷ Isso se reflete na ação dos governantes, que têm se preocupado cada vez mais com a constituição de arranjos que possam resultar em menos crime. No entanto, ao contrário das demais políticas sociais que foram profundamente reformuladas em termos institucionais durante a Constituinte (1988), os debates sobre segurança pública são muito recentes e centrados na discussão de como transformar as estruturas policiais herdadas da ditadura em algo democrático.³⁸ A maior limitação para o avanço em direção à mudança parece ser o próprio arranjo constitucional, que transforma a segurança pública em assunto exclusivo das organizações policiais, como esclarecem Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 147):

"Chama atenção, ainda, que o capítulo dedicado à segurança pública trate tão somente de órgãos de natureza policiaesca e não incorpore o papel do Ministério Público (MP), do Judiciário ou dos agentes penitenciários neste campo de atuação do Estado. Isto corrobora uma visão de segurança como repressão policial, que pode ser avaliada como limitadora e produtora de políticas pouco eficientes, porque restritas. E talvez se explique em alguma medida pela própria inserção do tema na organização do texto constitucional."

Apesar de a segurança pública contar com um arranjo que não favorece a institucionalização de políticas preventivas, é possível constatar alguns avanços localizados no tratamento do crime. Assim, o objetivo desta seção não é apresentar uma análise detalhada do significado que a categoria "segurança pública" assumiu em cada um dos estados do Sudeste, mas avançar na discussão de boas práticas que

³⁷ De acordo com Niemeyer (2014, p. 1), em 2013, "35% dos brasileiros afirmaram que o principal problema do Brasil é o sistema de saúde. Segurança pública ou violência vem em segundo, com 17% das referências, seguidas de educação e corrupção, com 10% cada uma. Desemprego fecha a lista dos cinco principais problemas, respondendo por 6% dos casos". Analisando o período 2004-2013, é possível constatar que "saúde e segurança aparecem entre os cinco principais problemas em todos os anos do último decênio".

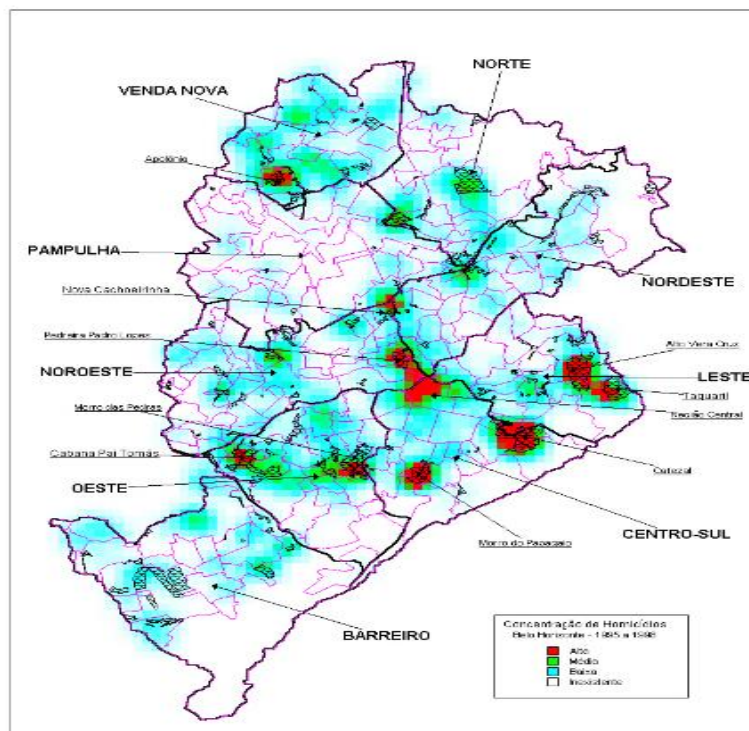
³⁸ Ou seja, no cenário atual, "ainda se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial, que não conseguem superar o que se chama de autoritarismo socialmente implantado, isto é, as práticas autoritárias presentes tanto na sociedade quanto no Estado" (FONTOURA, RIVERO e RODRIGUES, 2009, p. 108).

aproveitaram o arranjo institucional herdado do período militar para a construção de uma sociedade mais segura. Nesse sentido, serão detalhadas as ações implementadas nas capitais de cada um dos estados na última década e que foram apontadas por especialistas como a responsável pela redução das mortes violentas intencionais, que é o principal indicador de (in) segurança pública.

3.1. MINAS GERAIS: FICA VIVO

No ano de 2002, o Centro de Estudos de Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) realizou um amplo diagnóstico sobre a dinâmica das mortes violentas na cidade de Belo Horizonte nos seis anos anteriores (Mapa 1), constatando uma concentração de 80% das ocorrências em seis favelas da capital.

Mapa 1 - Clusters de homicídio em Belo Horizonte (1995-2001).



Fonte: Beato (2013, p. 04).

Esse era um momento em que o CRISP estava se fortalecendo como centro de pesquisa e apoio a políticas públicas, com grande investimento na literatura internacional sobre prevenção à criminalidade. Utilizando-se da metodologia de solução de problemas, bastante em voga nos Estados Unidos da América como estratégia para a redução da criminalidade (Goldstein, 2006), das lições aprendidas com o programa *Ceasefire*, de Boston (Braga, Hureau, e Papachristos, 2014), e de outras iniciativas de *weed and seed*,³⁹ os pesquisadores da UFMG formularam uma estratégia de intervenção que combinava duas dimensões principais – repressão e mobilização social –, a ser implementada em uma favela da capital como forma de teste das teorias sobre prevenção do delito norte-americanas.

A intervenção inicial seria realizada no Morro das Pedras, favela com elevado quantitativo de homicídios que se destacava das outras sete em razão da baixa qualidade de vida de seus habitantes: 24% das famílias viviam com menos de um salário mínimo e 41% dos indivíduos em idade economicamente ativa estavam desempregados ou ocupados precariamente em atividades informais.

A primeira atividade foi eminentemente acadêmica e consistiu em um amplo trabalho de campo, com foco na dinâmica criminal da localidade, com o objetivo de "levantar elementos ecológicos a respeito dos padrões temporais e espaciais dos delitos, bem como das condições físicas, sociais e ambientais" (Beato, 2013, p. 5). Constatou-se, assim, que a maior parte dos homicídios envolvia jovens armados, que pertenciam a grupos que se auto intitulavam gangues. "Mais do que isto, verificou-se que essas mortes tinham a ver com conflitos, mais que uma questão apenas relacionada ao tráfico de drogas" (Idem, p. 3). O resultado mais importante foi o de que apenas 80 indivíduos estavam diretamente envolvidos com o tráfico de drogas e em conflitos que desaguavam em mortes, representando apenas 0,5% da população residente no Morro das Pedras e 2% dos jovens com idade entre 14 e 25 anos.

A partir desse diagnóstico, em agosto de 2002, foi firmado um convênio entre a UFMG e uma miríade de instituições parceiras (como a Polícia Militar de Minas Gerais, Polícia Civil, Polícia Federal, Ministério Público, Poder Judiciário, Clube dos Diretores Lojistas e órgãos não governamentais) com o objetivo de implementar o

³⁹*Weed and Seed* é conceito próprio da área de ecologia. Quando aplicado na área de justiça criminal, serve para a identificação de iniciativas que consistem na retirada de ervas daninhas (indivíduos já envolvidos no crime) para que as boas sementes possam florescer (indivíduos em risco de envolvimento com o crime, mas que não se envolvem em razão da intervenção).

projeto de redução de homicídios no Morro das Pedras. A ideia era combinar estratégias de repressão qualificada e de prevenção situacional do crime.

A repressão tinha como foco a incapacitação dos indivíduos responsáveis pelas mortes violentas na localidade. Consistia em uma articulação entre os atores do sistema de justiça criminal para facilitar a identificação, a investigação, o processamento e a condenação dos responsáveis por crimes na região, aumentando os custos de uma morte violenta. Esse eixo tinha como base de articulação o Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco (GEPAR) da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Inspirado no modelo de ocupação permanente de favelas a partir da lógica de policiamento comunitário, verificado no Rio de Janeiro no início dos anos 2000 com o Grupamento Especializado em Áreas Especiais (GPAE),⁴⁰ o GPAR consiste na "implementação de atividades rotineiras e sistemáticas de policiamento comunitário nas áreas de risco, visando alterar a visão negativa da comunidade em relação à polícia, de forma a criar um ambiente de cooperação entre a comunidade e a instituição" (PEIXOTO, ANDRADE e AZEVEDO, 2008, p. 3). A diferença do GEPAR para outras unidades de Polícia Militar é que ele "fica permanentemente alocado nos aglomerados e que não atende ocorrências em outras localidades" (BEATO, 2013, p. 12). A partir do policiamento constante do Morro das Pedras, os responsáveis pelos homicídios poderiam ser identificados pelo GEPAR, investigados pela Polícia Civil, acusados pelo Ministério Público, processados e, se fosse o caso, condenados pelo Judiciário e presos no sistema penitenciário. Além disso, seria possível apreender as armas em circulação na localidade, evitando a prática de novos homicídios.

O eixo de articulação comunitária tinha como dimensão estruturadora um espaço físico criado como sede para a realização de atividades de inclusão social. Trata-se de um Núcleo de Referência que busca "desenvolver ações de proteção social para jovens que já estão envolvidos com as gangues, bem como atividades de conscientização junto àqueles que estão em situação de risco de se envolver com elas" (BEATO, 2013, p. 7). Até hoje, o Núcleo é integrado por uma série de assistentes sociais capazes de conectar as lideranças locais para oferecimento de oportunidades aos jovens e ações locais com as políticas governamentais "em torno de quatro temáticas básicas: (a) educação; (b) inclusão produtiva; (c) apoio a jovens e; (d) comunicação" (Idem, *ibidem*).

⁴⁰ Neste sentido, ver Albernaz, Caruso e Patrício, 2007.

[...] Uma rede institucional de proteção a jovens que estejam dispostos a abandonar as gangues é um dos pilares mais básicos do projeto. Para tal, não se trata de criar nada de novo, mas apenas de direcionar os recursos já existentes nas prefeituras, organizações voluntárias e de referência ao cidadão que ora estão em curso. Assim, projetos tais como o Liberdade Assistida, ou projetos de administrações municipais voltados para crianças e jovens podem ser úteis na comunicação com jovens. Programas voltados para toxicômanos ou programas de saúde das universidades podem ser contribuições importante para assistir casos de dependentes químicos, numa forma de intervenção inovadora em relação à proteção de pessoas envolvidas com o tráfico. Núcleo de atendimento às vítimas de crimes violentos, programas de proteção ou centros de referência da cidadania também podem ser recursos estratégicos no atendimento e proteção das vítimas potenciais. A mobilização de empresários locais pode contribuir para a oferta de emprego para estes jovens (BEATO, 2013, p. 8-9).

Para gerenciamento dessas linhas de ação, foi constituído um grupo gestor, coordenado pelo CRISP e sem ascendência sobre qualquer das instituições participantes. O objetivo principal era concatenar as ações do eixo “mobilização comunitária” com o eixo “intervenção estratégica”, para dirimir possíveis conflitos decorrentes da repressão qualificada *vis-à-vis* o oferecimento de novas oportunidades para jovens que se encontram envolvidos em gangues. Além disso, o grupo gestor faria o monitoramento constante da intervenção com vistas a corrigir quaisquer efeitos não antecipados quando do planejamento.

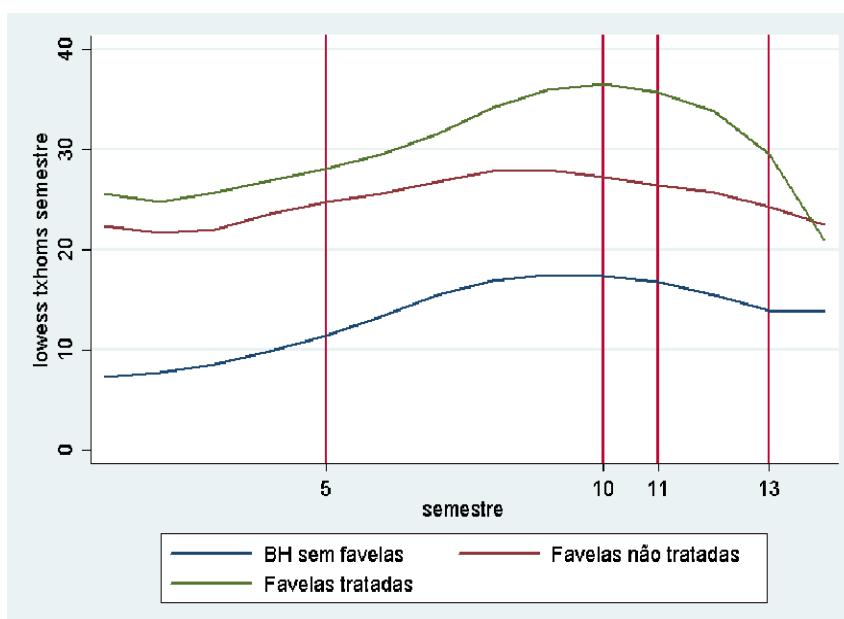
Logo nos primeiros meses de intervenção, a quantidade de mortes violentas no Morro das Pedras caiu substantivamente. Como destacam Silveira et al (2010, p. 499), “a redução em 47% dos homicídios em seis meses levou à institucionalização do Programa pelo governo estadual em 2003 com gestão pela Secretaria Estadual de Defesa Social (SEDS-MG),” quando essa foi constituída pelo governador Aécio Neves (2003-2011). Nesse momento, o CRISP cedeu a coordenação do Grupo Gestor à SEDS e passou a ocupar o papel de agência de monitoramento e avaliação dos resultados do projeto.

Com a estatização do piloto, a primeira decisão da SEDS foi transformar o Fica Vivo em um programa com duração indeterminada, mas com maior abrangência na cidade de Belo Horizonte. Àquela época, os critérios para recebimento do Fica Vivo eram: (i)

elevada taxa de mortes violentas; (ii) grande vulnerabilidade social (medida por indicadores como taxa de entrada para o mercado formal de trabalho, nível de escolaridade, acesso local a serviços essenciais, taxa de mortalidade, gravidez na adolescência, a qualidade da habitação, etc.); (iii) excessivo número de jovens sem supervisão adequada por adultos e / ou envolvidos em gangues; (iv) baixa capacidade da comunidade para exercer o controle social e mobilizar recursos externos para ele (BEATO e SILVEIRA, 2014, p. 7). Entre 2004 e 2005, as outras sete favelas da capital com elevada concentração de homicídios receberam núcleos do Fica Vivo, formando uma espécie de ocupação permanente das áreas que mais contribuíam para o quantitativo de mortes violentas intencionais no período 1995-2001. Em seguida, foi feita a primeira avaliação do programa compreendendo o período entre a implementação dos núcleos em dezembro de 2006. Os resultados foram bastante promissores: uma redução média de 28% dos homicídios registrados na Capital, devida apenas à mudança da dinâmica desse crime nessas áreas (BEATO, 2013).

Uma forma interessante de vislumbrar o impacto do Fica Vivo nas taxas de mortes violentas intencionais foi a partir de uma avaliação quase experimental que assumiu as favelas que receberam o programa como áreas tratadas e as demais favelas da capital como grupo de controle. De acordo com Peixoto, Andrade e Azevedo (2008), entre janeiro de 2000 e dezembro de 2006, a redução das taxas de homicídio intencional em Belo Horizonte deve-se ao Fica Vivo (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, por semestre, entre os anos de 2000 e 2006, para o grupo de tratamento (favelas com Fica Vivo), grupo comparação I (Belo Horizonte sem favelas) e grupo de comparação II (favelas não tratadas).

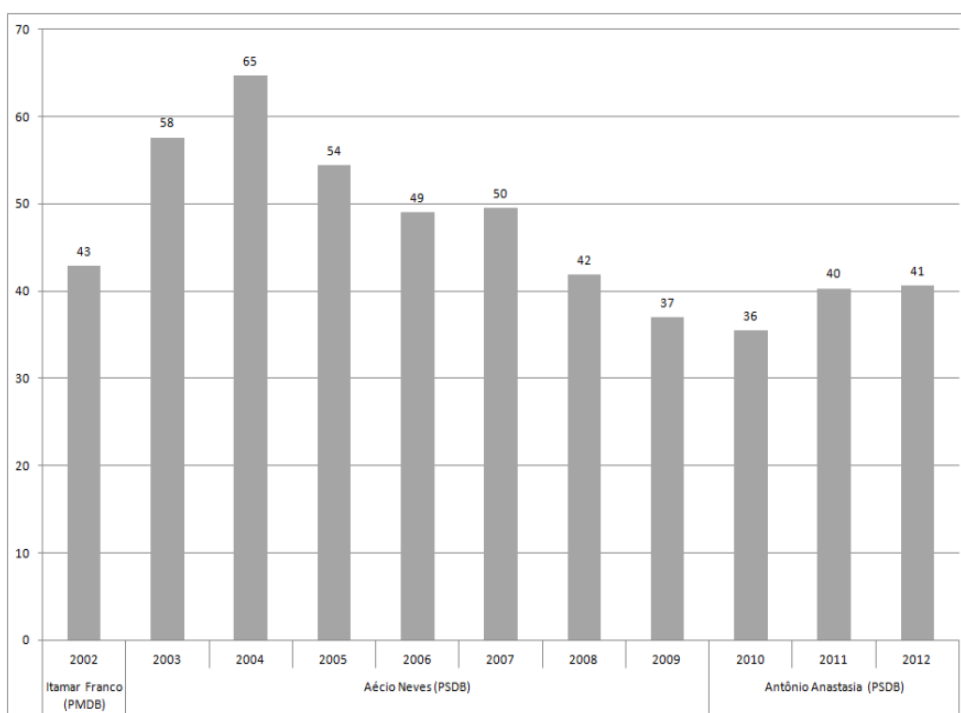


Fonte: Peixoto, Andrade e Azevedo (2008, p. 13).

Entre 2004 e 2006, o Programa reduziu 10,72 homicídios intencionais por 100.000 habitantes por semestre na área de tratamento em relação às áreas de comparação (SILVEIRA e BEATO, 2014, p. 8). A mudança na dinâmica das mortes violentas nessas favelas contribuiu para que o programa se transformasse na principal política de segurança pública implementada na Capital desde então, tendo continuado até os dias atuais, o que é um caso raro na área.

Apesar de sua longevidade (mais de uma década de existência) e expansão para outras áreas do estado, desde o ano de 2007 nenhuma outra avaliação acerca da continuidade do impacto do Fica Vivonas taxas de homicídio intencional foi realizada, em que pese a permanência dessas em patamares bastante inferiores aos de 2004, quando o Programa inicia a sua trajetória de expansão para as demais favelas da cidade de Belo Horizonte (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Taxas de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, em Belo Horizonte (2002-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WASELFISSZ, 2014, p. 52).

Em parte, a sobrevivência do programa por tantos anos é devida à ininterruptão do PSDB como chefe do executivo estadual (Aécio Neves, 2003-2010, e Antônio Anastasia, 2010-2014) desde a sua constituição. Atualmente, apesar de existirem 21 núcleos do Fica Vivo na cidade de Belo Horizonte e sua região metropolitana e três

núcleos em cidades polo do estado de Minas Gerais, a sua continuidade encontra-se ameaçada, em razão da ascensão de Fernando Pimentel (PT) ao cargo de governador do estado para o período 2015-2019.

No âmbito da região Sudeste, a relevância do Fica Vivo diz respeito à combinação entre estratégias de policiamento (GEPAR), ação em rede por parte das demais organizações do sistema de justiça criminal e programas de assistência social e oficinas culturais nos núcleos do Fica Vivo que são instalados em cada favela.

3.2. SÃO PAULO: PROGRAMA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

O eixo estruturador da política de segurança pública implantada na capital do estado de São Paulo é o Projeto de Polícia Comunitária, atualmente designado Sistema KOBAN. Ele foi iniciado em 1997 e reestruturado a partir de um convênio firmado entre a Agência de Cooperação Internacional Japonesa (JICA) e a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em 2005.

De acordo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2014), a primeira tentativa de aproximação da população para a construção de novos modelos de ação policial, com foco específico na prevenção, data do ano de 1985 (gestão Franco Montoro, PMDB), quando foram instituídos os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Consegs), “tendo por objetivo a aproximação entre polícia e sociedade através de uma instância institucional específica para que moradores se reunissem mensalmente com as autoridades da segurança pública para discutir, acompanhar e planejar as ações relacionadas à segurança” (Idem, p. 20). A experiência durou pouco e, nas gestões subsequentes (Orestes Quércia– 1987 a 1991 – e Luiz Antônio Fleury Filho –1991 a 1994 –, ambos do PMDB), a ênfase dos programas de controle da criminalidade recaiu sobre ações eminentemente repressivas, que estimulavam “o discurso de “endurecimento” da polícia e “enfrentamento” do crime” (Idem, p. 21). A retomada dos Consegs como instrumento de aproximação entre polícia e cidadãos para a prevenção ao crime ocorreria na gestão Mário Covas (1995-1998, PSDB), quando:

Os conselhos comunitários são reativados e o coronel PM da reserva José Vicente da Silva Filho assume a Coordenadoria Estadual do Conseg. Em sua gestão, criou-se um Grupo de Trabalho – com a participação do NEV-USP, membros das polícias e da Coordenadoria de Análise e Planejamento

(CAP) da Secretaria de Segurança Pública – que tinha como objetivo promover alterações no regulamento dos Consegs (FBSP, 2014, p. 23).

Em 1997, após o incidente na Favela Naval⁴¹, quando o próprio governador se desculpou pelas ações desviantes dos policiais militares que atuavam em Diadema, novas mudanças foram propostas no padrão de operação policial militar. Para tanto, foi instituída a Comissão de Assessoria para Implantação de Policiamento Comunitário (CAIPC) na Região Metropolitana de São Paulo. Em seguida,

"[...] sob a liderança do Cel. PM Carlos Alberto de Camargo, [a PMESP] adotou o policiamento comunitário como filosofia e estratégia organizacional e criou, junto ao comando-geral, uma Comissão de Assessoramento para Implantação do Policiamento Comunitário, dirigida por coronéis da Polícia Militar e integrada por representantes de unidades da Polícia Militar e entidades da sociedade civil." (MESQUITA NETO, 2004, p. 105).

A proposta era implementar o modelo de policiamento comunitário para reestabelecer a confiança quebrada com os episódios de violência policial noticiados pela mídia, aliado à greve dos policiais militares na Capital nos meses subsequentes. Ou seja, “a implantação oficial da filosofia de policiamento comunitário pela Polícia Militar ocorre em um cenário de pressão social externa e crise institucional, servindo como uma estratégia de sobrevivência da corporação em um momento em que via sua autonomia ameaçada” (FBSP, 2014, p. 27). Nesse momento, foram revisados os modelos de policiamento comunitário existentes em cinco países – Austrália, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos (Nova Iorque) e Japão –, chegando-se à conclusão de que o Koban japonês seria o mais adequado ao contexto (excesso de desconfiança da população) e aos propósitos da PMESP com a adoção do modelo (reforma das práticas policiais).

O modelo de policiamento comunitário Koban (que significa “vigilância” em japonês) está em prática no Japão desde 1868, através de quiosques de polícia instalados em lugares estratégicos das cidades japonesas. Eles possuem funcionamento 24 horas por dia, sete dias por semana, sendo alimentados por

⁴¹ De acordo com Rifiotis (1999) o chamado caso da Favela Naval refere-se a um triste exemplo da violência policial na localidade. Sua repercussão deve-se a ele ter sido noticiado pela Rede Globo de Televisão. Assim, no dia 31 de março de 1997, os episódios de assassinato, tortura, agressões e extorsões praticados por policiais militares de São Paulo foram amplamente noticiados, dando início a projetos de reforma da Polícia Militar do Estado.

informações coletadas através de viaturas e do intenso patrulhamento a pé. Há, ademais, os Chuzaishos, que são postos localizados em áreas rurais ou distantes do quiosque, coordenados por um policial residente na própria comunidade, com o objetivo de tornar a polícia ainda mais próxima da população local. A essas duas dimensões somam-se as visitas comunitárias, realizadas pelos policiais para cadastro dos residentes e dos estabelecimentos existentes na localidade, checagem sobre a dinâmica de sociabilidade na área e coleta de informações sobre situações suspeitas (ALVES, 2013, p. 50).

Para que um policial possa fazer parte do Koban e dos Chuzaishos ele deve: (1) fazer parte da comunidade local e envolver-se em atividades relacionadas com a vida cotidiana e a segurança dos residentes; (2) fazer saber aos residentes da comunidade que estão presentes agentes da polícia e conduzir vigilância de bairro, nomeadamente através de patrulhas a pé; (3) ser o primeiro a responder a qualquer chamada de emergência na localidade.

O programa implementado pela PMESP por meio da Nota de Instrução PM-3/004/02/97 foi algo muito diferente do sistema Koban original. Em princípio, foram escolhidas 37 companhias para a fase piloto, “número que logo aumentou para 41, sendo 22 delas na região metropolitana e 19 no interior” (FBSP, 2014, p. 27). Não houve muita ênfase no patrulhamento a pé e em visitas comunitárias, que são elementos centrais no modelo japonês. Tratava-se mais de uma desconcentração do serviço de policiamento ostensivo do que de uma ênfase na realização de atividades de prevenção ao delito e solução de problemas em conjunto com a comunidade. Por fim, apenas 15% do efetivo de cada Batalhão foi treinado para o trabalho de policiamento comunitário.

De maneira geral, a instalação das Bases Comunitárias não era precedida de qualquer discussão com a população sobre a chegada do novo programa. A exceção foi o Jardim Ângela, “região considerada pela Organização das Nações Unidas em 1996 como a mais violenta do mundo, com uma taxa de homicídio intencional de 116,23 por grupo de 100 mil habitantes” (FBSP, 2014, p. 29), que foi a única a demandar o programa de policiamento comunitário.

Entre 1995 e 2000, os resultados alcançados foram piores que os esperados⁴² levando a Polícia Militar a reestruturar a comissão de policiamento comunitário, que

⁴² No ano de 2000, uma associação local realizou uma pesquisa com os moradores do Jardim Ângela, revelando que 68% dos entrevistados afirmavam que a segurança havia melhorado após a instalação da base (FBSP, 2014, p. 30).

"passou a chamar-se Comissão Estadual de Polícia Comunitária, e criou o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, também vinculado ao comando-geral da Polícia, com o objetivo de aperfeiçoar e intensificar o processo de implantação do policiamento comunitário no Estado" (PINHEIRO, 1999, p. 105).

Em 2000, a partir de um primeiro acordo com a Cooperação Japonesa (JICA), foram criadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), segundo o modelo japonês, baseado na instalação de postos policiais, no patrulhamento a pé e em visitas comunitárias (FBSP, 2014, p. 30). No entanto, o relatório de avaliação dessa experiência, produzido pela própria JICA, destacava a grande distância existente entre o modelo implementado em São Paulo e o japonês, bem como a ausência de padronização na natureza e qualidade do serviço que era prestado nas bases, o que explicava os resultados altamente diferenciados entre as duas experiências (Idem, *ibidem*).

Entre os anos de 2001 e 2004 (gestão Geraldo Alckmin, PSDB), poucas foram as mudanças verificadas na prática policial, em que pese a continuidade da colaboração com o Japão no treinamento de policiais lotados nas Bases, fenômeno que ajudaria a compreender a redução da incidência criminal nas áreas atendidas pelo programa (GOERTZEL e KAHN, 2009). As maiores queixas dos policiais brasileiros se situavam na falta de estrutura para finalizar a execução do projeto no sistema Koban e adaptá-lo corretamente aos padrões de polícia local.

Em 2005, a PMESP solicitou à JICA um projeto formal de instituição da polícia comunitária em São Paulo, "com duração de 3 (três) anos e previsão de implementação de 20 (vinte) bases piloto" (ALVES, 2013, p. 52). Esse foi o momento em que a adoção do policiamento comunitário nos moldes japoneses efetivamente ocorreu por parte da PMESP. No lugar do quiosque foram colocadas as Bases Comunitárias de Segurança (BCS), "que constituem uma edificação policial-militar fixa, que é edificada de acordo com os critérios de acessibilidade, visibilidade e existência de comunidade que necessite de atendimento 24 horas". Como no Koban original, elas passaram a contar com patrulhas comunitárias que operam em viaturas de apoio (Idem, p. 51). No lugar dos Chuzaishos, foram construídas Bases Comunitárias de Segurança Distritais (BCSD) para as áreas rurais ou distantes das BCS, coordenadas por um policial militar residente na localidade.

A ideia era replicar o modelo Koban para alcançar, em São Paulo, os resultados verificados no Japão. A ênfase do projeto foi a padronização dos procedimentos de (i) seleção dos policiais que seriam lotados nas BCS, BCSD e patrulhas de apoio; (ii)

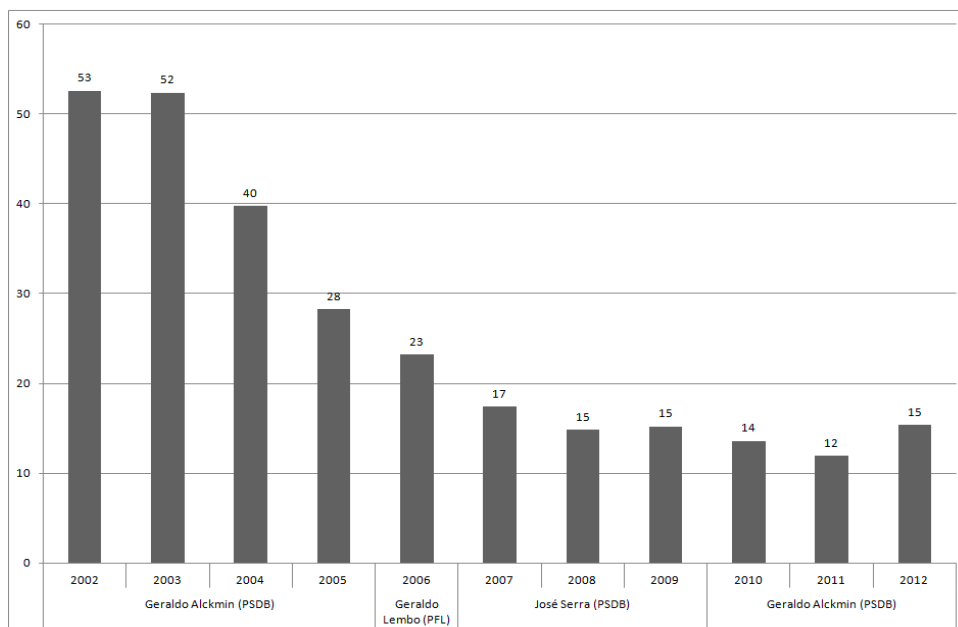
treinamento desses agentes, de forma a convencê-los da importância da aproximação com a comunidade para a prevenção do crime; (iii) metodologia de trabalho, quanto aos serviços a serem disponibilizados nas bases, escrituração, equipamentos e, acima de tudo, abordagem da comunidade (idem, p. 53). As maiores diferenças em relação ao modelo Koban original concentravam-se na ausência de visitas domiciliares, que são importantes, sobretudo, para a prevenção da violência doméstica e na seleção dos policiais de cada uma das frentes de trabalho, já que muitos não residem na localidade.

No primeiro ano de cooperação da JICA para reestruturação do Koban, oito Bases Comunitárias de Segurança foram inauguradas na cidade São Paulo. Em 2006, foram instaladas outras duas bases na região metropolitana e duas no interior. Em 2009, 54 bases passaram a atuar dentro dos padrões japoneses. Atualmente, “o estado de São Paulo conta com 483 bases comunitárias, sendo 180 fixas e 303 móveis” (FBSP, 2014, p. 35),

O funcionamento mais acurado das BCS, decorrente do reinício da cooperação japonesa para a instalação das Bases Comunitárias no sistema Koban resultou em uma maior quantidade de armas apreendidas e de prisões. Com menos armas e menos criminosos em razão da presença constante de policiais na área (efeito saturação), o resultado foi a aceleração do decréscimo das taxas de homicídio intencional na cidade de São Paulo neste período (GOERTZEL e KAHN, 2009), apesar de o grande declínio se concentrar entre os anos de 2003 e 2005 (Gráfico 7).⁴³

⁴³ Nos termos de Goertzel e Kahn (2009, p. 15), “the modernization of the police forces in the state of São Paulo has been highly effective, and has had a major impact on the national statistics, just as the success in New York City has been a major contributor to national statistics in the United States”.

Gráfico 7 - Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, na cidade de São Paulo (2002-2012)



Fonte: Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2014, p. 52).

É importante destacar que não existe consenso na literatura especializada sobre o efeito do policiamento comunitário na redução das mortes violentas na cidade de São Paulo. Autores como Peres et al (2011, p.24) destacam que "não existem dados disponíveis que permitam uma análise mais aprofundada dessas hipóteses. O mesmo pode ser dito sobre o possível efeito do aumento do contingente de policiais", o que torna indispensável a reavaliação da relação de causa e efeito entre reestruturação do policiamento comunitário e queda da taxa de homicídios intencionais.

No outro extremo, estão autores como Alves (2013, p. 54), que atribuem a queda dos índices de criminalidade à institucionalização do sistema Koban no estado e, em especial, na cidade de São Paulo. Esse fenômeno explicaria o novo acordo "agora entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública SENASP e a JICA, com contribuição da PMESP para expansão e replicação do projeto em outros estados brasileiros".

Porém, uma dimensão que merece ser destacada é a continuidade da experiência de policiamento comunitário desde a década de 1990 e o seu aperfeiçoamento no sistema Koban. Como em Belo Horizonte, parte dessa

estabilidade pode ser explicada pela presença do PSDB como chefe do executivo estadual. Longe de ser uma questão partidária, a continuidade da política (que em São Paulo se confunde com a permanência de Geraldo Alckmin no cargo) contribui para que práticas de sucesso não sejam descontinuadas por motivos como a vaidade de alguns, que desejam ser lembrados como autores da ação que "venceu a guerra contra o crime".

3.3 RIO DE JANEIRO: UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP)

Em 2010, quando a presidente Dilma era candidata ao seu primeiro mandato, sua principal proposta de segurança pública era a ampliação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) para todas as grandes cidades do país.⁴⁴ Em 2015, quando se inicia o seu segundo mandato, diversas são as reportagens com menção à necessidade de revisão do projeto em razão dos velhos problemas apresentados por iniciativas do gênero, quais sejam: violência e corrupção policial, ausência de canais de cooperação entre a polícia e a comunidade e aumento das taxas de criminalidade.⁴⁵

Em sua constituição, as UPPs foram uma ação engendrada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) para a ocupação de áreas subnormais (favelas) da cidade com o objetivo de garantir a soberania estatal nesses espaços. Trata-se de uma iniciativa repetida durante diversos momentos da história na cidade do Rio de Janeiro, como demonstram as experiências do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC, 1983), do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE, 1992), do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE, 2000).

O programa que antecedeu as UPPs foi o GPAE, inaugurado durante o governo Anthony Garotinho (1999-2002, PSB), a partir do exemplo do policiamento comunitário de Boston (*Ceasefire*). Seu objetivo era cessar-fogo nas áreas de disputa de criminosos pelo domínio do território, as quais passaram a ser denominadas de “áreas especiais”, em razão das taxas excessivamente elevadas de homicídio intencional. O local escolhido para a experiência piloto foi o Pavão-Pavãozinho, favela situada em

⁴⁴ Neste sentido, ver: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/para-alem-das-upps-4989417> , acesso em 10 de março de 2015.

⁴⁵ Neste sentido, ver: <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecime/posts/2014/12/23/reavaliar-erros-decisivo-para-avancar-com-as-upps-557538.asp> , acesso em 10 de março de 2015.

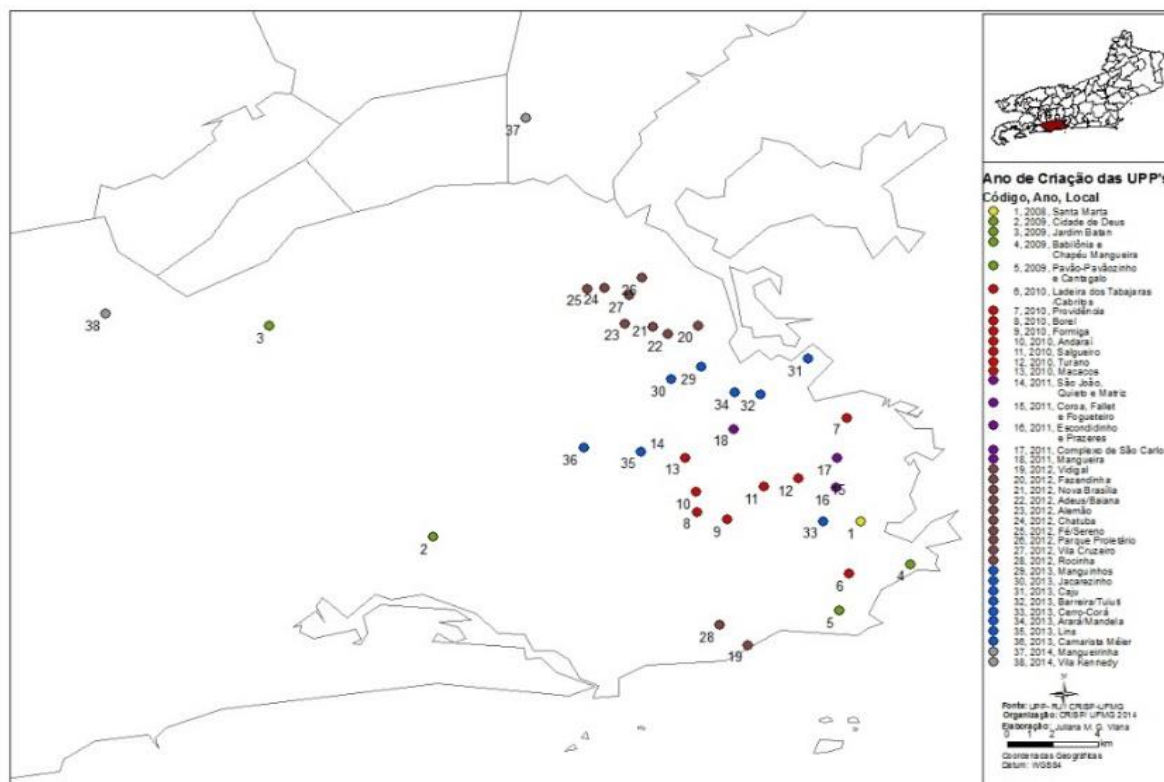
uma área muito nobre da cidade – e, por isso, os moradores do entorno há muito pressionavam pela redução dos tiroteios. A presença maciça de policiais nessa área fez com que as taxas de mortes violentas intencionais arrefecessem e a experiência fosse divulgada como um “grande sucesso” (RIBEIRO e MONTANDON, 2014).

Os governos subsequentes (Benedita da Silva, 2002-2003, PT; Rosinha Garotinho, 2003-2007, PSB) deram continuidade à experiência do GPAE, viabilizando sua instalação em cinco outras áreas especiais, em razão das elevadas taxas de homicídio intencional. Ao final foram colocados em funcionamento seis grupamentos: (1) Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, (2) Providência, (3) Formiga/Casa Branca/Chácara do Céu, (4) Morro do Cavalão/Morro do Estado, (5) Vila Cruzeiro e (6) Rio das Pedras (Idem, *ibidem*).

O problema é que a implementação do GPAE não era seguida de nenhuma preocupação com o que seria realizado por parte dos policiais. Também inexistia qualquer preocupação com a melhoria da qualidade de vida, por meio da instalação de projetos sociais, já que os conflitos armados haviam deixado de existir. Somou-se a isso a constante divulgação de desvios cometidos pelos policiais do GPAE, que, em conjunto com os demais fatores, contribuíram para o descrédito da experiência.

A história das UPPs (implantadas no governo Sérgio Cabral Filho, 2007-2014, PMDB) tem início de forma muito semelhante à do GPAE. Em 20 de novembro de 2008, um grupo de criminosos na favela do Santa Marta (área nobre da cidade) apodera-se de um prédio público construído para instalação de uma creche e faz dele seu quartel-general, amedrontando a população com as constantes trocas de tiros com outros grupos que também atuavam nessa área. Diante das externalidades dessas disputas, a PMERJ decide intervir e permanecer na região com o objetivo de diminuir a troca de tiros e, assim, reduzir o temor da população que residia dentro e fora da favela. A presença constante dos policiais começa a produzir uma série de efeitos positivos, que contribuem para a continuidade do policiamento. Desde a experiência piloto do Santa Marta, outras 36 UPPs foram inauguradas na cidade do Rio de Janeiro e uma na baixada fluminense (Complexo da Mangueirinha, Duque de Caxias), totalizando 38 favelas ocupadas de modo permanente pela PMERJ (Mapa 2).

Mapa 1 – Localização das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, por ano de inauguração.



Fonte: <http://www.upprj.com/>, acesso em 12 de março de 2015.

A ocupação do Santa Marta aconteceu em novembro de 2008; todavia, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) foi formalmente criada em janeiro de 2009,⁴⁶ distinguindo-se de outras experiências de policiamento comunitário implementadas na cidade, nesse momento, por gratificar os policiais que trabalham nas unidades com uma bonificação mensal diferenciada de acordo com a função exercida por cada qual.⁴⁷ Em março de 2009, em razão de problemas semelhantes aos que determinaram a intervenção no Santa Marta, são ocupadas as favelas do Batan, Cidade de Deus e Chapéu Mangueira. Nesses três casos, a ocupação com vistas à retomada da soberania estatal já era identificada pelo codinome UPP. Os objetivos dessas iniciativas também passaram a ser veiculados em toda a imprensa de forma mais clara como retomada de territórios ocupados pelo “poder armado do tráfico”, mas havia pouca ou nenhuma menção ao que seria feito após essa “reconquista” pela PMERJ.

⁴⁶ Decreto-lei n. 41.650 de 21 de janeiro de 2009.

⁴⁷ Neste sentido, ver art. 4º. Decreto n. 44.177 de 26 de abril de 2013.

A preocupação com o momento posterior à ocupação aparece em 2010, quando é instituído (i) o Comando de Polícia Pacificadora (CPP) para coordenação das atividades das UPPs existentes e (ii) a UPP social, desenhada no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, com vistas a coordenar ações sociais, culturais e ambientais em favelas do Rio de Janeiro que já tinham recebido a UPP (HENRIQUES e RAMOS, 2011). A ideia era exatamente superar os problemas verificados com a experiência do GPAE e, dessa forma, avançar rumo a um programa que fosse mais longo que o mandato de governador.

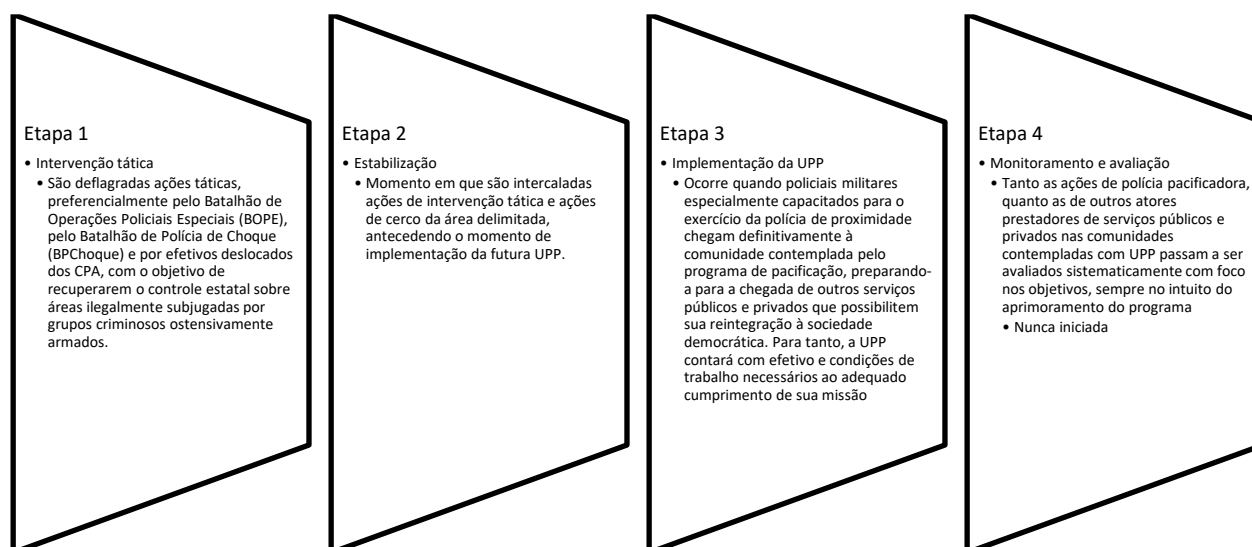
Em 2011, a ênfase do programa passa a ser a *profissionalização* dos policiais que atuariam nas UPPs. Com isso, ficou estabelecido que o programa seria coordenado pela Secretaria de Segurança Pública, sendo que cada UPP receberia apoio administrativo do batalhão da PMERJ da área em que ela está localizada. Já as operações que fossem realizadas pelos policiais com vistas à pacificação da área seriam gerenciadas pelo CPP,⁴⁸ que coordenaria (i) o comando operacional local, exercido por um Capitão PM, e (ii) uma tropa de “jovens soldados”, recém ingressos na instituição (e não contaminados por suas velhas práticas), que após o treinamento seriam enviados diretamente para a UPP.

O Decreto-lei n. 42.787 de janeiro de 2011 é um marco nesse sentido, por ser o primeiro que procura detalhar a estrutura, os objetivos e a organização das UPPs como programa de policiamento comunitário. No art. 2º fica estabelecido que a pacificação ocorrerá sempre em quatro etapas (Figura 1), denotando como os quase três primeiros anos do projeto foram uma fase de experimentação e, apenas depois desse amadurecimento, houve a sua efetiva transformação em uma política pública.⁴⁹

⁴⁸ Decreto-lei n. 41.650 de 21 de janeiro de 2009.

⁴⁹ Exatamente por isso alguns coronéis da PMERJ, entrevistados por Ribeiro e Montandon (2014), dizem que a UPP nasce como uma solução emergencial a um velho problema, sendo, posteriormente, construída como uma ação de policiamento permanente em áreas de favela que concentram elevados quantitativos de mortes violentas.

Figura 1 - Etapas da implantação das UPPs na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Art. 2º do Decreto n. 42.787 de 06 de janeiro de 2011.

Com o passar do tempo, a UPP perde o seu qualificativo de policiamento comunitário para ser entendida como uma modalidade de polícia de proximidade. Em parte, a mudança do epíteto diz respeito à incapacidade do programa de se constituir em verdadeira estratégia de reforma da polícia.

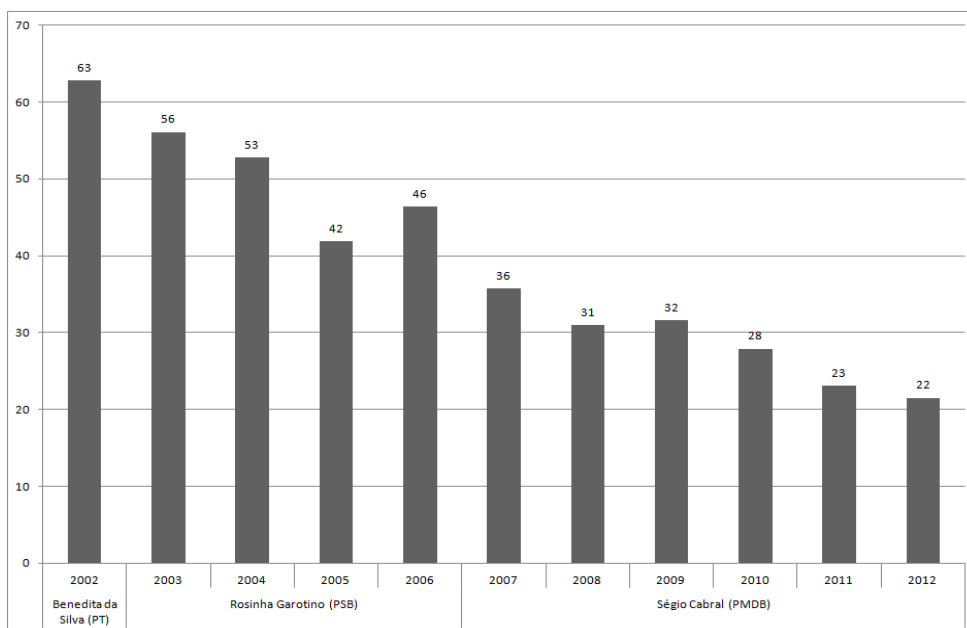
Uma forma de compreender o significado da polícia de proximidade é através da análise dos objetivos da UPP. Entre 2008 e 2010, o escopo do programa consistia na ocupação, pelo Estado, de áreas deflagradas, entendidas como tais aquelas em que existe uma "criminalidade ostensivamente armada", o que resultava em tiroteios recorrentes entre traficantes rivais e entre esses e a própria polícia. Em 2011, com a primeira regulamentação das UPPs, o programa ganhou um segundo objetivo: "devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico" (Art. 1º, § 2º, do Decreto n. 42.787 de 06 de janeiro de 2011). Em 2013, um terceiro objetivo foi acrescido: "aplicar instrumentos mais céleres, eficazes e plurais à resolução e ao encaminhamento de ocorrências, com ênfase na mediação e na destinação de tratamento diferenciado aos delitos de pequena monta" (Art. 1º, § 2º, do Decreto n. 44.177 de 26 de abril de 2013). Com isso, a categoria "polícia de proximidade" ganha novos contornos, passando a significar uma força estatal que cuida não apenas da proteção do cidadão, mas também da mediação de seus conflitos, fazendo um papel que, pelo ordenamento jurídico brasileiro vigente, cabe ao Poder Judiciário. Trata-se, então, da constituição de uma super polícia, que, além de

vigiar, pode punir os conflitos de proximidade, com a justificativa de prevenir o seu agravamento, transformando a vida dos moradores dessas áreas em algo próximo de uma vida sob o cerco permanente.

Diversas foram as avaliações realizadas acerca dos efeitos da pacificação. Cano (2012, p. 29) destacava, quando ainda eram 13 UPPs, uma redução de 75% das mortes violentas, em especial as decorrentes de intervenções policiais, e de 50% dos roubos, além de um aumento substantivo na notificação de furtos, lesões dolosas, ameaças e crimes relativos a drogas.

Contudo, quando as taxas de homicídios intencionais da cidade do Rio de Janeiro na última década são plotadas (Gráfico 8), percebe-se que, desde o ano de 2006, essas estão em franco decréscimo na capital fluminense, indicando que a redução das mortes violentas pode estar associada a outros fatores, como a vigência do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.892/2003). Inclusive, no entender de Misse (2014, p. 675), a implementação do Sistema Integrado de Metas (SIM) seria a explicação para a queda das taxas de mortes violentas intencionais de modo mais acentuado desde o ano de 2010, “enfraquecendo a tese de que as UPPs teriam sido a principal causa para a redução nos principais índices de criminalidade”.

Gráfico 8 – Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes na capital do Rio de Janeiro (2002-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2014, p. 52).

Se os efeitos das UPPs na dinâmica da criminalidade são controversos, o mesmo não se pode dizer sobre as consequências dessa política na sociabilidade dos indivíduos que residem nas áreas ocupadas. Diversas são as pesquisas de cunho etnográfico que demonstram como, em certa medida, o autoritarismo do tráfico de drogas foi substituído pela autoridade dos policiais militares na normalização dos padrões de conduta (CANO, 2012); a existência de abordagens pouco condizentes com os padrões de policiamento em uma sociedade livre (MENEZES, 2013); a continuidade de práticas desviantes por parte dos próprios policiais, em que pese a redução dos “autos de resistência” nessas áreas (ABRAMOVAY e CASTRO, 2012); a permanência do discurso militar a partir do emprego da categoria “pacificação” na implementação de uma política de segurança pública (LEITE, 2012). Em suma, as Unidades de Polícia Pacificadora representam:

"[...]a continuação do policiamento nas favelas como uma atividade concentrada, e não universalista; a manutenção de uma lógica militarizada, usando uma terminologia e adotando uma estratégia de “retomada do território” (de um suposto inimigo), no âmbito da manutenção da ordem pública; e uma concepção reducionista do significado da “segurança pública” como categoria da prática institucional, centrada estritamente no

controle repressivo das interações interpessoais rotineiras." (MACHADO DA SILVA e LEITE, 2014, p. 1).

Considerando as análises existentes sobre as UPPs, é possível afirmar que essa política tem contribuído para a redução dos homicídios dolosos, especialmente os praticados pela própria polícia em área de favelas. Por outro lado, a pacificação opera uma profunda ressignificação acerca da palavra “paz”, fazendo com que ela receba outras conotações e, até mesmo, possa ser significada pela constante ameaça de retorno dos traficantes, de endurecimento da própria polícia e de fim do projeto das UPPs após as Olimpíadas.

Do lado social, um ponto que merece destaque é a valorização dos imóveis nas áreas em que a pacificação “se consolidou”, como é o caso do Santa Marta, o que muitas vezes implica a saída de moradores que não têm como arcar com os elevados custos de habitação e com a chegada de empreendimentos de turismo, bastante comuns nessas áreas (FLEURY, 2012). Outra grande crítica ao projeto das UPPs é a ineficácia de sua dimensão social (a UPP-Social), que deveria prover as áreas ocupadas de serviços de urbanização, assistência social, educação e cultura, de forma a dissuadir os jovens envolvidos com o crime organizado. Essa etapa nunca chegou à maioria das 38 favelas, que ainda convivem com a precariedade dos serviços de infraestrutura urbana (LEITE, 2012). Inclusive, “o uso da marca policial (UPP) para identificar o social evidencia que o estado que está chegando a esse território é basicamente o aparato coercitivo, não havendo o mesmo empenho na construção institucional dos direitos de cidadania” (FLEURY, 2012, p. 219).

Assim, se antes da ocupação policial esses lugares se encontravam subjugados às regras violentas dos bandidos, depois, eles passam a conviver com a presença muitas vezes também violenta dos policiais, sendo que os indivíduos que neles residem passam a ser disciplinados ora por uma, ora por outra instituição. O terceiro objetivo das UPPs, em vigor desde 2013, é um excelente exemplo nesse sentido.

3.4 ESPÍRITO SANTO: ESTADO PRESENTE

Entre as capitais analisadas, Vitória é a que possui maior taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, apesar de concentrar um percentual bastante reduzido das mortes que têm lugar no Espírito Santo. Atualmente, sua

principal iniciativa de segurança pública é o Estado Presente, um compilado de “estratégias específicas para cada organização policial e a articulação de iniciativas para melhoria dos indicadores sociais” (Espírito Santo, 2014). No entanto, até o momento, inexistem avaliações sistemáticas acerca da efetividade do programa Estado Presente.

Além disso, tal como na cidade do Rio de Janeiro, desde 1990, é possível observar a implementação de políticas de segurança com o objetivo de alterar a dinâmica da criminalidade na capital capixaba. De acordo com Ribeiro (2005, p. 206), “tais iniciativas se têm caracterizado pela instabilidade e pela não continuidade, o que faz desse universo (o de políticas públicas de prevenção da violência) uma espécie de caleidoscópico, em que figuras tomam forma e se desfazem para ganhar novos contornos, que, mais adiante, também se diluem”.

Os primeiros projetos destinados à contenção das mortes violentas em Vitória datam do governo de Vitor Buaiz (1995-1999, PT), quando ocorreu a instituição da polícia interativa, por intermédio dos Conselhos Regionais e Municipais de Segurança (CRS).⁵⁰ O morro do Quadro, uma das regiões com maior concentração de mortes violentas na capital Capixaba, foi escolhido como piloto da experiência no ano de 1995. Após a implementação do projeto, os registros de violência policial e de vitimização policial deixaram de ocorrer, contribuindo para a “mobilização da população em torno do tema que acabou por vitalizar os laços comunitários através da afluência cada vez maior aos encontros e às palestras”, promovidas pelos policiais militares nas escolas da região (RIBEIRO, 2005, p. 232). Em julho de 1999, o programa Polícia Interativa contava com uma aprovação popular de 89,91% (Idem, p. 233), mas esse resultado não foi suficiente para que o governo seguinte não o continuasse.

Na década de 2000, o convênio assinado entre o governador José Ignácio Ferreira (1999-2003, PSDB) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública viabilizou a formatação do Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (PRO-PAS) pela Universidade Federal do Espírito Santo e pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones Santos de Neves (IPES). De acordo com a Base de Experiências de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, o PRO-PAS consistia em “um projeto de reestruturação dos órgãos de defesa social que tem procurado realizar mudanças estruturais, reduzindo as funções burocráticas das

⁵⁰ Criados por meio da Lei 4.545/1998.

forças de segurança; promove a integração das ações com a sociedade civil organizada com estratégias de prevenção da violência em grupos jovens”.⁵¹ Para tanto, encontrava-se estruturado em quatro eixos fundamentais.

O Corredor de Segurança Ostensiva (CSO) era o primeiro eixo e visava ao aumento da visibilidade do policiamento ostensivo em locais com grande circulação de indivíduos, como as áreas de acesso à cidade e a costa litorânea, afim de prevenir a criminalidade e aumentar o sentimento de segurança da população. As avaliações dessa ação demonstraram que ela concorria com as demais atividades de policiamento da cidade, sendo progressivamente rechaçadas pelos policiais encarregados de sua execução até a sua completa descontinuidade (RIBEIRO, 2005, p. 221).

O segundo eixo era a modernização da polícia técnico-científica, que terminou desacreditada em razão da aquisição de materiais e tecnologias há muito ultrapassados e ineficazes, posto não serem capazes de aumentar a capacidade investigativa do órgão. O aumento da cientificidade no emprego do policiamento a partir do uso das estatísticas de segurança pública georreferenciadas, que era o terceiro eixo, foi inviabilizado em razão “da prevalência da intuição na distribuição do policiamento por parte dos comandantes da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil” (Idem, p. 223).

O último eixo do PRO-PAS era o A Gente da Paz, “voltado preferencialmente para jovens moradores das periferias pobres de Vitória situados na faixa etária entre 14 e 25 anos” (Idem, p. 224). Esse programa consistia no oferecimento de uma série de oficinas culturais, esportivas e educacionais – como no Fica Vivo – com vistas à prevenção da inserção do jovem em grupos criminosos e à redução do apelo do crime organizado junto a adolescentes que residiam nas comunidades atendidas. Os participantes do projeto recebiam uma bolsa-auxílio, que deveria garantir a sua presença em tempo integral nas atividades, que incluíam a articulação com outros programas do estado e da prefeitura. Segundo Ribeiro (2005, p. 225), os resultados dessa ação foram bastante dúbios, já que “muitos jovens atendidos pelo programa se tornaram, posteriormente, monitores ou instrutores de outras turmas, por outro lado, esses mesmos relatórios atestam a ocorrência de evasão de jovens e reconhece suas dificuldades de manter exatamente aqueles jovens mais problemáticos”.

⁵¹ Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/programa/programa-planejamento-aco-es-seguranca-publica-pro-pas>, acesso em 13 de março de 2015.

O PRO-PAS foi descontinuado em 2003, quando Paulo César Hartung Gomes (PSB) assumiu o governo do estado, sendo reeleito para o termo seguinte (como representante do PMDB). Durante sua primeira gestão como governador, a segurança pública não contou com um programa formalmente elaborado, algo que ocorreu em 2009, com a edição do Plano de Enfrentamento da Violência. A meta dessa iniciativa era reduzir a quantidade de homicídios intencionais na Região Metropolitana de Vitória. Para tanto,

"[...]O Plano de Enfrentamento da Violência ocorreria em três etapas em cada bairro. A primeira etapa seria uma “limpeza da área” com a execução de mandatos de prisão em aberto contra criminosos locais pela Polícia Civil. Na segunda etapa, a Polícia Militar ocuparia ostensivamente a área, e, numa terceira etapa, uma série de projetos esportivos, sociais, culturais, cívicos etc. seriam implantados na região." (PEREIRA e GRASSI, 2009, p. 84-85).

É interessante notar que as três fases de execução do Plano de Enfrentamento da Violência são muito semelhantes às do Fica Vivo e às das UPPs, indicando certa coincidência de quais parecem ser as soluções para a criminalidade. Em parte, isso decorre de o Plano de Enfretamento da Violência ser baseado nessas iniciativas, denotando ausência de criatividade na formulação de ações de prevenção ao crime, uma vez que o próprio Fica Vivo e as UPPs foram inspiradas no modelo de cessar-fogo de Boston, onde o desarmamento da população por parte dos policiais é um dos elementos cruciais para a implementação de um projeto de policiamento comunitário.

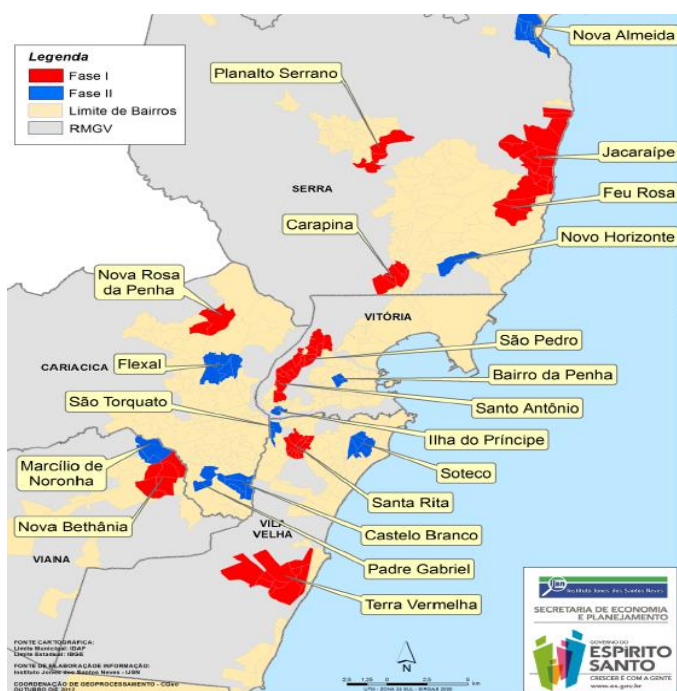
Contudo, a superlotação do sistema prisional não permitiu a prisão de todos os indivíduos envolvidos com crimes; a ausência de policiais não permitiu que as ocupações das favelas com elevadas taxas de criminalidade fossem permanentes e “com a saída desses policiais a criminalidade retornou a seus patamares anteriores” (Pereira e Grassi, 2009, p.87). Além disso, o governo do estado não foi capaz “de articular projetos de longo prazo significativos, se concentrando na realização de eventos” (Idem, p. 88). Apesar dessas ressalvas, Fajardo, Barreto e Figueiredo (2014, p. 8) atribuem ao programa a “redução de 9,3% no número de registros de homicídio entre 2009 e 2010”.

Com a posse de Renato Casagrande (2011-2015, PSB) para o governo do estado, foi lançado, ainda em 2011, um novo programa de prevenção ao crime, denominado Estado Presente em Defesa da Vida, que “tem como foco a redução de

homicídios por meio de estratégias específicas para cada organização policial e a articulação de iniciativas para melhoria dos indicadores sociais” (Espírito Santo, 2014, p. 7). Pelo próprio enunciado do programa, verifica-se que seus objetivos não são substantivamente distintos daqueles que estruturavam o Plano de Enfrentamento da Violência e o PRO-PAS.

A diferença consiste em um planejamento mais adequado de sua implementação. Tal como no caso do Fica Vivo, os homicídios foram mapeados por meio da técnica de identificação de *hot spots* e, com isso, foram escolhidas 30 localidades da Região Metropolitana de Vitória como áreas de intervenção (Mapa 3). É interessante notar que, ao contrário do Fica Vivo, que começa com uma experiência piloto e vai crescendo, o Estado Presente já foi iniciado com um quantitativo bastante substantivo de polos de ação.

Mapa 2 – Favelas da Região Metropolitana de Vitória que receberam o Estado Presente em 2011.



Fonte: Espírito Santo (2014, p. 11).

O programa se estrutura em três eixos. O primeiro é a proteção policial, que consiste em “intensificar a repressão ao tráfico de drogas, porte ilegal de armas de fogo e cumprimento de mandados de prisão” (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 15). Para tanto, são realizadas ocupações policiais permanentes na área, com vistas ao recolhimento das armas de fogo e saturação das disputas violentas por controle dos

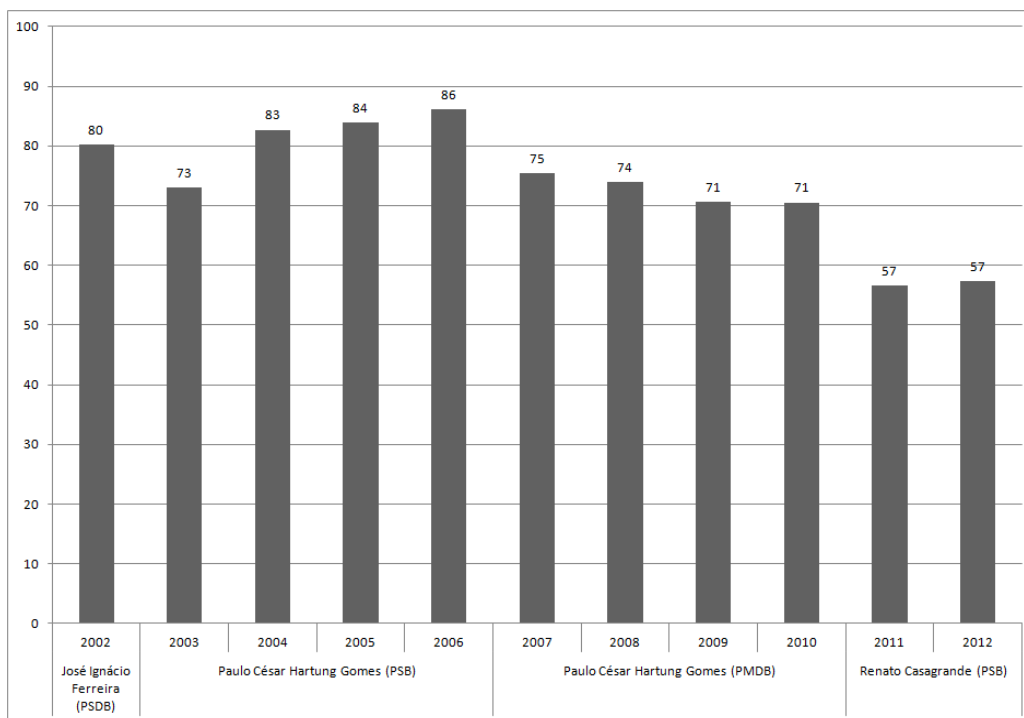
postos de revenda de drogas. A proteção social tem início após a estabilização da intervenção policial e visa à “integração das ações governamentais com objetivo de criar uma ambiência de cidadania e ampliar o acesso aos serviços públicos” (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 19). Foi realizado um intenso trabalho de assistência social com vistas a identificar as crianças fora da escola e trazê-las de volta, além de convencê-las a ingressarem em projetos sociais como o Esporte pela Paz e o Cultura Presente.⁵² A abordagem adotada perante os jovens e adultos foi o oferecimento de cursos profissionalizantes nas favelas foco do programa. Já a dimensão “infraestrutura” caracteriza-se por “investimentos em obras de infraestrutura em unidades policiais; construção, reforma e ampliação de unidades da rede de saúde e educação pública; melhoria da infraestrutura urbana; aquisição de novas ferramentas tecnológicas, viaturas e equipamentos de proteção individual” (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 27). Trata-se, portanto, de um objetivo duplo, pois visa tanto à melhoria da qualidade de vida da população residente na localidade, que teria acesso a serviços públicos diversos, quanto à melhoria da atividade policial, que contaria com mais equipamentos para o seu exercício.

Seguindo a mesma logística do Fica Vivo, o programa Estado Presente possui um núcleo gestor, que é coordenado pelo próprio governador, com a presença dos responsáveis por cada um dos três eixos: proteção policial, proteção social e infraestrutura. Esse comitê se reúne mensalmente para “mensurar os resultados dos projetos e ações” (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 13). A ideia é monitorar diversos indicadores, respeitando a natureza de cada um dos três eixos, e avaliar a eficiência das ações policiais na redução das taxas de mortes violentas intencionais nas localidades atendidas.

De acordo com Fajardo, Barreto e Figueiredo (2014, p. 8), entre os anos de 2011 e 2013 foi possível constatar, na região metropolitana de Vitória, “uma redução de 469 homicídios (23%) em números absolutos e uma queda de 30% na taxa por 100 mil”. Esses resultados não são visíveis no Gráfico 9, uma vez que o último ano dessa série histórica é 2012, quando a capital capixaba verificou um leve acréscimo em sua taxa de mortalidade. Essa situação o diferenciaria dos demais projetos de ocupação policial em áreas de favela (em especial, o Fica Vivo), que apresentam reduções nas mortes violentas de maneira quase imediata.

⁵² Este projeto, “contempla a realização de apresentações culturais, espetáculos e oficinas de teatro e dança de rua, sessões de cinema, núcleos de inclusão musical, orquestra nos bairros e outras” (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 22).

Gráfico 9 - Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes, em Vitória (2002-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2014, p. 52).

O maior desafio do Estado Presente nesse momento é a mudança política, decorrente da eleição de Paulo César Hartung Gomes (PMDB) ao cargo de governador do estado pela terceira vez. Resta saber se ele continuará com a política atual, ou retomará o Programa de Enfrentamento da Violência, ou criará uma nova estratégia com vistas a marcar a área de maneira inequívoca em seu terceiro mandato.

3.5 BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS

As boas práticas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória, descritas nesta seção, são bastante similares entre si e substantivamente distintas da implementada em São Paulo, consistindo na ocupação de áreas periféricas da capital, que concentram grande percentual de homicídios dolosos, a partir de programas de policiamento comunitário.

Uma possível explicação para essa coincidência é a tentativa de replicar no Brasil modelos de sucesso nos EUA, uma vez que o policiamento em *hot spots* a reforma das organizações policiais que atuam em áreas periféricas a partir do modelo de policiamento comunitário são apontados como políticas que contribuíram substantivamente para a redução dos homicídios dolosos em Nova Iorque, no período de 1980 a 2010 (ZIMRING, 2012).

O policiamento em *hot spots* é uma estratégia de prevenção da criminalidade orientada para o lugar em que o delito ocorre. Essa ideia sugere que o crime não ocorre de maneira uniforme em todas as paisagens urbanas, concentrando-se em lugares relativamente pequenos, que geram mais da metade de todos os eventos criminais (BRAGA, 2001, p. 105). Para que a aplicação desse conceito seja viável, é preciso georreferenciar os registros de criminalidade, de modo a identificar quais são as áreas que concentram maior quantidade e, dessa forma, aumentar o policiamento de maneira concentrada em tais localidades. O princípio do policiamento em *hot spots* é o de que as ações policiais focadas podem prevenir o crime e a desordem.

O policiamento comunitário, por sua vez, significa aperfeiçoamento do modelo profissional de polícia. Este tem como cerne a hierarquia, a disciplina, o apego aos regulamentos e também a profissionalização. O policiamento comunitário tem como premissa a sensibilização da comunidade para o problema da criminalidade (incluindo a que tem origem na própria polícia); o envolvimento dos cidadãos com o desenvolvimento de iniciativas de prevenção ao delito; a atuação da polícia sobre as causas do crime – não apenas sobre sua ocorrência – e o sentimento de insegurança (STEWART, 2006, p. 11). Ele pressupõe, além disso, uma supervisão constante da atividade policial pelos cidadãos, de forma a identificar e comunicar os desvios desses profissionais, aumentando, com isso, o profissionalismo dos novos membros.

Nos projetos implementados nas quatro capitais, a dimensão “policimento comunitário” é acionada para “mostrar que o controle do local não está nas mãos de infratores e criminosos, mas que é a polícia quem o detém” (FONTOURA, RIVERO E RODRIGUES, 2009, p. 168), sendo progressivamente utilizada como a outra face do policiamento em *hot spots*. Afinal, as boas práticas listadas em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória têm como eixo estruturador a ocupação de favelas que concentram mortes violentas intencionais por parte de policiais militares a partir de estratégias de aproximação com a comunidade. A exceção a essa regra é São Paulo, onde o policiamento comunitário também foi realizado em áreas de favelas, mas sem priorizá-las como foco principal.

Quando o policiamento comunitário é implementado em áreas de favela, ele passa a ter três objetivos principais: reduzir o fogo cruzado decorrente da disputa por pontos de revenda de drogas (*ceasefire*), retirada dos indivíduos responsáveis pelas disputas de território que terminam em mortes (*weed and seed*) e oferecimento de políticas sociais aos jovens que "sobrevivam" (sem serem presos ou mortos), além do recolhimento de armas, que resultam em homicídios. Essas atribuições competem ao GEPAR (em Belo Horizonte), às Bases Comunitárias Distritais (em São Paulo), às UPPs (no Rio de Janeiro) e aos destacamentos da PMES (em Vitória).

O GEPAR e as UPPs são as experiências que mais distorcem o conceito de policiamento comunitário, conformando-se em programas de ação engendrados pelas polícias com o objetivo de ocupar e pacificar áreas conflagradas, territórios em disputa por sujeitos armados. São iniciativas que visam ao esfriamento dos *hot spots* por meio de ações de saturação. O problema é que, nessa atividade de pacificação, a polícia muitas vezes acaba exercendo o papel de tutor, consolidando-se em uma agência que tem “uma forma de dominação marcada pelo exercício da mediação e ancorada no paradoxo de ser dirigida por princípios contraditórios que envolvem sempre aspectos de proteção e de repressão, acionados alternativamente ou de forma combinada segundo os diferentes contextos e os distintos indivíduos” (OLIVEIRA, 2014, p. 130). No Rio de Janeiro, são evidentes as marcas que a dimensão civilizatória do “policiamento de proximidade” assumiu e, em Vitória, há uma menção dúbia a qual seria o objetivo maior da “limpeza da área”, se morte dos “bandidos”, incapacitação pela prisão ou normalização pela presença policial.

Além da ocupação das áreas conflagradas e da instituição do policiamento comunitário como mecanismo de saturação da área, a fórmula mágica adotada em três capitais da região Sudeste inclui a promessa de provisão de uma série de serviços

públicos essenciais (como saúde, educação e assistência social), bem como de equipamentos de lazer e cultura. A exceção novamente é São Paulo, onde a implementação do sistema Koban não veio acompanhada de promessas de melhoria da vulnerabilidade social das áreas de intervenção. Todavia, a análise dos programas em questão indica que somente em Belo Horizonte essa promessa parece ter sido cumprida, com a implementação dos Núcleos do Fica Vivo, que são, acima de tudo, estruturas físicas em que é realizada uma série de oficinas para jovens em situação de vulnerabilidade (CUSTÓDIO, 2014). Por outro lado, como esses espaços têm um público-alvo muito específico, eles não podem ser considerados como instrumentos de melhoria da qualidade de vida de todos que residem naquela área. No Rio de Janeiro, é evidente a dificuldade de se conjugar ações policiais com intervenções de natureza social, indispensáveis para a melhoria da qualidade de vida.

Outra dimensão comum às experiências listadas é a dificuldade de continuidade do programa quando existem alternâncias partidárias no executivo estadual. O Espírito Santo é o melhor exemplo de como essa questão pode se constituir em um verdadeiro óbice à continuidade das ações de segurança pública. O PRO-PAS foi descontinuado com a mudança de governo, assim como o programa de Enfrentamento da Violência, e, talvez, o Estado Presente siga o mesmo caminho, ainda que os três tenham eixos de estruturação semelhantes.

No Rio de Janeiro, com a alternância no governo estadual, o GPAE foi progressivamente desconstruído⁵³ e inviabilizado pelo discurso de construção de uma política nova, que, no final, resultou na substituição dos GPAEs (com exceção do Cavalão em Niterói) pelas UPPs. Com a mudança de governo ocorrida em janeiro de 2015, Minas Gerais vivencia a espera por uma definição: ou a continuidade do Fica Vivo ou sua morte lenta e gradual. São Paulo é uma exceção à regra também nessa dimensão, já que o PSDB governa o estado há 20 anos,⁵⁴ o que explica a continuidade do modelo Koban desde 1997, em que pesem as suas diferenças em relação ao arquétipo original no período 1997-2005.

Nesse sentido, o grande obstáculo de continuidade das políticas de segurança pública parece ser a mentalidade de alguns políticos, que estão mais preocupados

⁵³ Como destacam Ribeiro e Montandon (2014, p. 251), o fim do GPAE foi decorrente de "uma combinação de ausências, entre as quais a falta de apoio institucional, político e social dado ao programa".

⁵⁴ Com exceção do período entre 31 de março de 2006 e 1º de janeiro de 2007, quando Cláudio Lembo (PFL) assumiu o governo do estado, em razão da renúncia de Geraldo Alckmin para disputar a presidência da república.

com a sua trajetória do que com as curvas de criminalidade. Quando se veem diante de programas que produzem algum tipo de resultado, tendem a ignorá-los e a procurar uma "nova" solução para o velho problema da criminalidade, a qual consiste, geralmente, em (i) repensar a distribuição do efetivo policial na cidade, deslocando uma parcela considerável de homens para os *hot spots*; (ii) alterar as práticas policiais que muitas vezes contribuem com os elevados índices de mortalidade a partir da adoção da filosofia de policiamento comunitário; (iii) prometer a instalação de postos de serviços públicos, com vistas a aumentar a qualidade de vida da população que reside na periferia. Em suma, transformam a velha ação em uma nova política (RIBEIRO e MOULIN, 2013).

Portanto, se “a Constituição Federal não representou ruptura para o campo da segurança pública”, por “garantir a segurança como direito individual e social, [e] não modificar as estruturas existentes, necessárias para tornar o direito efetivo” (FONTOURA, RIVERO e RODRIGUES, 2009, p. 184), o mesmo pode ser dito das boas práticas de segurança pública implementadas no período democrático nas capitais da região Sudeste. Mais do que nunca, revivem-se as boas práticas do passado no presente, com os mesmos dilemas em direção à construção de uma sociedade democrática, que tenha como eixo estruturador uma cultura de paz.

4. COMO AVANÇAR?

Um dos livros mais vendidos na área de políticas públicas de segurança nos Estados Unidos da América, *The city that became safe*, escrito por Franklin E. Zimring, descreve como o exemplo de Nova Iorque na tarefa de diminuição das taxas de crime poderia ser entendido e replicado em outras localidades. Já na introdução, o autor chama a atenção para as especificidades do modelo nova-iorquino, que privilegiou o policiamento efetivo e desconsiderou o encarceramento em massa, salientando que a eficácia das políticas está relacionada à sua dimensão preventiva (janelas quebradas), em detrimento de ações de tolerância zero.

A proposta desta seção é comparar as quatro experiências de sucesso, implementadas nas capitais da região Sudeste, com a que teve lugar na cidade de

Nova Iorque. Nesse ponto, o uso do método comparado tem como objetivo verificar as dimensões que podem ser aperfeiçoadas, uma vez que

"[...]o método comparado nos fornece uma base para reivindicações sobre regularidades experimentais, que permitam o progresso na busca de declarações que explicam os fenômenos sociais que atravessam a gestão pública. A comparação aguça a nossa capacidade de sintetizar descrição e permite diferenciar elementos comuns de um determinado fenômeno que ocorre na gestão. Além disso, concede critérios para verificar hipóteses geradas com base na descoberta indutiva, permitindo validar ou não reclamações e/ou conceitos e continuar em uma fase superior da construção de teorias explicativas que são responsáveis por governança como um objeto de estudo." (PLISCOFF e MONJE, 2003, p. 4).

De acordo com Zimring (2012, p. 137), cinco fatores foram cruciais para que as taxas de criminalidade declinassem ao longo de três décadas em Nova Iorque: (i) aumento da quantidade de policiais, (ii) ênfase nos *hot spots*, (iii) remoção do mercado de drogas de espaços públicos, (iv) policiamento constante nas ruas e (v) construção de novos sistemas de administração e informação. Além disso, o autor considera duas transformações estruturais na sociedade norte-americana como fatores que contribuíram para o decréscimo das taxas: a mudança na estrutura demográfica, que reduziu o tamanho da população em risco de envolvimento com o crime (adolescentes e jovens) e a instituição de programas de policiamento comunitário.

O primeiro passo da experiência de Nova Iorque, iniciada em 1990, consistiu na construção de novos sistemas de administração e informação. Cientes de que os registros policiais possuem vieses que não permitem o seu uso como representação da realidade, o ponto de partida foi a análise das taxas de homicídio no tempo e no espaço (regiões da cidade). Concomitantemente, foram desenvolvidas outras estratégias de sistematização e padronização da coleta e da análise dos registros policiais com vistas à criação de estatísticas criminais, que deveriam ser georreferenciadas para análise dos padrões de delitos como roubo, mortes violentas intencionais e estupro. A finalidade dessa ação era a racionalização do emprego das atividades de patrulhamento, das unidades de investigação e especializadas.

A partir da melhoria dos registros criminais, o policiamento foi repensado tendo como eixo estruturador a quantidade de policiais por homicídios reportados, a qual nunca deveria ser maior do que 15, isto é, para cada quinze mortes violentas intencionais, um novo policial deveria ser lotado na área. Porém, não deveriam ser considerados nessa medida os policiais em trânsito (responsáveis pela condução de viaturas) e os administrativos, de maneira que os novos homens ficassem disponíveis para o patrulhamento de ruas, conversa com os cidadãos e, especialmente, revista (*risk and frisk*) e detenção de suspeitos. Para que a meta fosse alcançada, policiais foram progressivamente contratados por uma década (1990-2000), até que o quantitativo de homens responsáveis pelas ruas finalmente se estabilizou, declinando levemente nos anos seguintes.

Essas duas dimensões – novos sistemas de administração e informação e aumento da quantidade de policiais – eram as atribuições do que se denominou Compstat, que, segundo Zimring (2012, p. 119), significa uso das estatísticas criminais para informar táticas, distribuição de recursos humanos e prioridades na aplicação da lei. Além disso, esse modelo pressupõe a realização de reuniões semanais para a responsabilização dos policiais, pela detecção e redução da criminalidade. Em suma, o Compstat consiste no uso de estatísticas criminais para os propósitos de planejamento e também de avaliação da performance policial.

De acordo com Martins (2008), tanto São Paulo como Rio de Janeiro caminharam muito no sentido de melhoria de suas estatísticas criminais com a constituição da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), em 1995 e do Instituto de Segurança Pública (ISP), em 1999, respectivamente. Mas não foram capazes de avançar no uso dessas informações para o planejamento das ações de segurança pública, algo que aconteceria em Minas Gerais a partir do modelo de Integração e Gestão em Segurança Pública (IGESP), instituído em 2005. Segundo o autor, o IGESP possui a dimensão de padronização e análise das estatísticas criminais, mas também planejamento e avaliação das ações pelas duas forças policiais (PM e PC), além das demais instituições do sistema de justiça criminal (Defensoria Pública, Ministério Público, Judiciário, Sistema Prisional e Sistema Socioeducativo). No entanto, mesmo nesse caso, o autor destaca que "a principal diferença do modelo nova-iorquino é o fato de não ocorrerem cobranças e humilhações públicas que os chefes de distritos americanos com desempenhos medíocres sofreram no início do programa. A transferência de comandantes por incompetência também não é frequente, mas possível" (Idem, p.78). Ou seja, não

existe responsabilização e, com isso, o sistema termina por enfatizar apenas a dimensão de análise de dados, sendo essa a situação em que se encontra o Comitê Gestor do Estado Presente, instituído em 2011 no Espírito Santo.

Por outro lado, nenhuma das boas práticas analisadas conta com a preocupação em organizar a distribuição de seu efetivo de acordo com a quantidade de crimes registrados pela própria polícia na localidade. Em que pese a contratação de novos homens pelas forças policiais, com especial destaque para Rio de Janeiro e São Paulo, que priorizaram os recrutas nas atividades de policiamento comunitário, não há conexão entre os padrões de criminalidade e a distribuição do efetivo na cidade. Essa parece ser a ausência mais sensível no contraste da experiência norte-americana com as experiências brasileiras apresentadas, uma vez que os quantitativos de policiais na área sempre são pensados em função do número de habitantes, fazendo com que localidades com problemas diferenciados tenham o mesmo quantitativo de recursos humanos.

A ênfase em *hot spots* para execução do policiamento, caracterizado pela intervenção intensa e monitoramento contínuo, e a priorização da segmentação do mercado de drogas para detenção, vigilância e dissuasão, ambos com ênfase na retirada de armas ilegais de circulação, são outros dois pilares do sucesso da experiência de Nova Iorque (ZIMRING, 2012, p. 143). Essas duas dimensões estão presentes em todas as boas práticas da região Sudeste analisadas neste artigo, especialmente, as que têm lugar nos contextos de favela, que visam ao desarmamento, à desestruturação do mercado de drogas e, por conseguinte, à redução da violência letal diretamente relacionada a conflitos pelo domínio do território.

A última dimensão do modelo nova-iorquino é o intensivo policiamento nas ruas. No início da década de 1990, ele era bastante agressivo quanto à abordagem (*stop and frisk*) e prisão dos suspeitos de crimes de menor potencial ofensivo, em decorrência da implementação da política de tolerância zero. Quando essa estratégia de ação foi avaliada, em 1996, os resultados obtidos foram desapontadores. A agressividade da abordagem privilegiava afrodescendentes e hispânicos, que eram presos provisoriamente e, depois, definitivamente, ainda que as provas existentes contra eles fossem bastante questionáveis, contribuindo para o aumento substantivo da população encarcerada na localidade. Além disso, o impacto dessa ação nas taxas de crimes violentos era praticamente nulo, levando os comitês de pesquisa sobre a polícia a rechaçarem-na. Assim, a partir dos anos 2000, o policiamento constante de

rua se transformou na revista (*stop and frisk*) seguida da detenção do suspeito por poucas horas para coleta de informações e checagem da trajetória de quem, na visão dos policiais, era um "risco para as ruas" (Idem, p. 125). Dessa forma, perdia-se a ênfase no encarceramento (tolerância zero) e aumentava-se a quantidade de informação sobre pessoas circulando nas ruas da cidade.

A questão do policiamento constante de ruas apresenta-se como dimensão importante em apenas uma das quatro experiências analisadas. Em São Paulo, as Bases Comunitárias têm essa atividade como um de seus eixos, mas com foco na abordagem para a prisão em detrimento da detenção para a coleta de informação, uma vez que o uso de técnicas científicas para investigação é algo específico da Polícia Civil, com a qual a PM encontra-se em constante disputa. Nas demais cidades, as boas práticas têm como foco as áreas de favela com taxas elevadas de mortes violentas intencionais, fazendo com que a ação de patrulhamento das ruas seja relegada a segundo plano. Ou seja, na região Sudeste, ainda se vive um momento mais similar à tolerância zero, o que, segundo Zimring (2012), não tem qualquer impacto nas taxas de criminalidade.

Nova Iorque provou que a prisão em massa não é nem necessária nem suficiente para o controle do crime urbano, quando a polícia possui (i) ferramentas adequadas para planejamento de suas ações, (ii) está disposta a investir em novos homens, a serem colocados em áreas com elevada concentração de mortes violentas intencionais, (iii) tem como baliza de sua ação a posse de armas, e não o uso de drogas, (iv) preocupa-se em responsabilizar as agências que não obtêm resultados satisfatórios ou que apresentam desvios de conduta,⁵⁵ (v) vale-se de métodos científicos para a identificação de suspeitos que, de fato, precisam ser incapacitados (ZIMRING, 2012, p. 152).

Comparando as quatro capitais da região Sudeste com Nova Iorque, constata-se que, apesar do uso de estatísticas para a identificação de áreas que precisam de policiamento constante, em três casos, a ênfase ainda recai nos territórios de favela com uma dimensão civilizatória; e não propriamente preventiva, da criminalidade. Falta, ademais, entendimento de como se distribui o policiamento de acordo com as taxas de crime, e não segundo os quantitativos de população, além de essa atividade não se concentrar nas ruas, enfatizando tão somente as áreas subnormais da cidade (com exceção de São Paulo nesse item).

⁵⁵ Problema bastante frequente no caso das UPPs na atualidade.

Todavia, os pontos que precisam ser alterados por todas as quatro localidades são: responsabilização da polícia – por seus desvios de conduta, menor ênfase no encarceramento –, de forma a diminuir uma das maiores populações prisionais do mundo, e redução da agressividade das abordagens, que resultam em um quantitativo sem precedentes de mortes,⁵⁶ contribuindo para o aumento das taxas de mortes violentas intencionais em detrimento de sua diminuição.⁵⁷

5. CONCLUSÃO

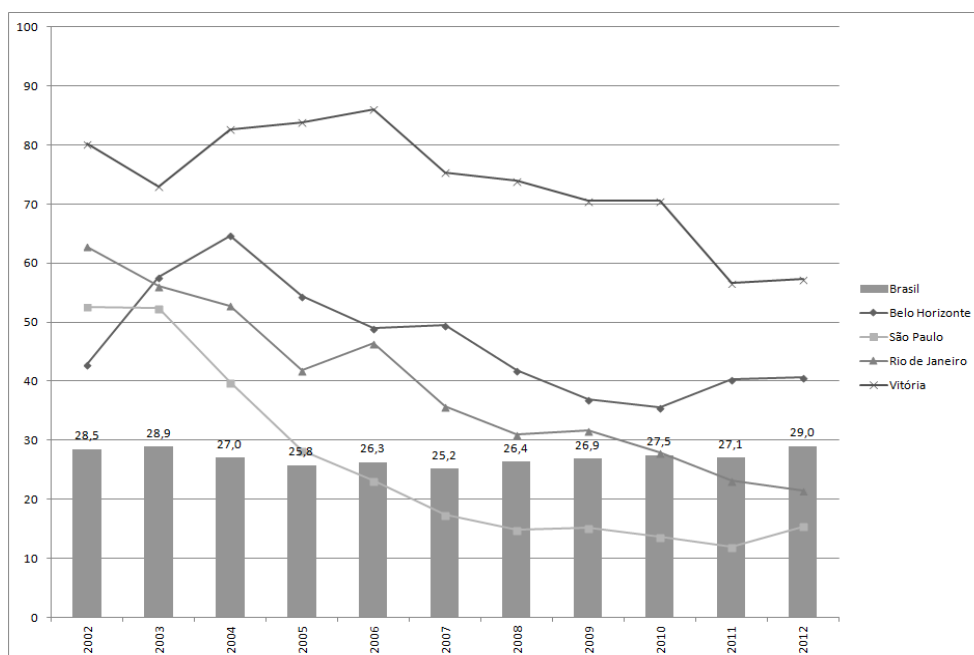
A proposta deste capítulo regional foi realizar um balanço da criminalidade violenta no Sudeste na última década, apresentando boas práticas desenvolvidas em cada estado na “guerra contra o crime” e o que pode ser feito para o seu aperfeiçoamento.

A primeira seção apresentou um quadro desolador da incidência do fenômeno no país e na região Sudeste. A diferença entre os quatro casos analisados diz respeito à própria dinâmica do fenômeno. Em que pese a redução das mortes violentas intencionais nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo entre 2002 e 2012, em Minas Gerais e no Espírito Santo foi observado um cenário de aumento de homicídios dolosos—aumento absoluto (número de casos) e relativo (taxas por 100.000 habitantes). Enquanto as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro apresentam taxas de mortes violentas intencionais menores que a do Brasil, Belo Horizonte e Vitória apresentam índices maiores que a média nacional (Gráfico 10).

⁵⁶ De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em média, seis pessoas são mortas por dia no Brasil (FBSP, 2014).

⁵⁷ Apenas para se ter uma ideia da diferença entre as duas localidades, “as polícias brasileiras mataram [nos últimos cinco anos] o equivalente ao que as polícias dos EUA em 30 anos” (FBSP, 2014, p. 6).

Gráfico 10 - Taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes das capitais da região Sudeste e Brasil (2002-2012).



Fonte: Mapa da Violência (WAISELFSZ, 2014).

A segunda seção descreveu as boas práticas implementadas nas capitais pelos governos estaduais na última década. Essas ainda se caracterizam por ações tradicionais de repressão ao crime – como a implementação de novos modelos de policiamento–, em detrimento de medidas preventivas e de longo prazo. A desigualdade, nesse ponto, diz respeito à concentração de um efetivo bastante elevado de policiais nas favelas e no exercício de práticas muitas vezes pouco condizentes com as características de um Estado Democrático de Direito, dada a ênfase não raro exacerbada no uso da força, o que tem contribuído para o aumento dos autos de resistência nas quatro cidades analisadas (FBSP, 2014).

Outra dimensão que merece destaque é a dificuldade de continuidade dos projetos para além do mandato do governador. Com isso, a alternância no poder, indispensável ao fortalecimento da democracia brasileira, termina por se consubstanciar em um óbice à ininterruptão das ações de segurança pública. Essas tendem a ser "remodeladas" pelo novo chefe do poder Executivo com vistas a marcar a história; mas uma análise mais detalhada de suas especificidades evidencia como,

muitas vezes, elas são novos nomes para velhas práticas (RIBEIRO e MOULIN, 2013).

A terceira seção comparou as quatro boas práticas com o caso de Nova Iorque, no intuito de problematizar como os projetos já implementados nas capitais da região Sudeste podem ser aperfeiçoadas para produção de resultados mais substantivos ao longo do tempo. A primeira dimensão que merece destaque é a continuidade das ações policiais ao largo de 30 anos (1990-2010), demonstrando que iniciativas de segurança pública podem vencer a "guerra contra o crime" se forem contínuas ao largo de algumas décadas. O uso das informações para planejamento e avaliação das ações policiais, bem como políticas de responsabilização dos recursos humanos empregados na atividade de policiamento, foi outra dimensão determinante no resultado. Esses eixos ainda não se fazem presentes na realidade brasileira.

Nesse cenário, quatro são as estratégias emergenciais para que se possa reduzir as mortes violentas intencionais na região Sudeste. Primeiro, a institucionalização de um Plano Plurianual de pelo menos uma década, em que fosse garantida a continuidade das políticas de segurança pública dos atuais governos estaduais por um período de dez anos. Segundo, a estruturação de uma cooperação mais efetiva com especialistas de outros países para a adequação dos programas inspirados no caso norte-americano, tal como realizou o estado de São Paulo com a JICA para a adaptação do Koban. Terceiro, a expansão das políticas implementadas na capital para as demais cidades dos estados da região Sudeste, de forma a conter o aumento dos homicídios dolosos nessas localidades, reduzindo, assim, a desigualdade entre a capital e o interior, característica do modelo de federação brasileiro. Quarto, a adoção de um sistema mais eficiente de responsabilização dos policiais por desvios de conduta, especialmente, os classificados como autos de resistência, o que, por si só, reduziria substantivamente os homicídios intencionais na região Sudeste.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary. (2012) **Juventudes em comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs):** perfil, expectativas e projetos para suas comunidades. FLACSO/BID, Rio de Janeiro.
- ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. (2007). **Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais.** São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 2, p. 39-52.
- ALVES, Bárbara Beatriz Maia Pinto. (2013). **Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada:** o projeto de polícia comunitária-sistema KOBAN no município de São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BEATO, Cláudio C. (2012). **Crime e cidades.** Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BEATO, Claudio C. (2008). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública.** Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BEATO, Claudio. (2013) **Estudo de caso:** Programa Fica Vivo en Brasil. Panamá: CAPSI, Iniciativa Centro americana del sector privado. Noviembre de 2013. Disponível em: <http://www.capsinitiative.net/wp-content/uploads/2014/07/Caso-Fica-Vivo-Version-final-Claudio-Beato-Portugu%C3%A9s.pdf> , acesso em 15 de março de 2015.
- BEATO, Claudio; SILVEIRA, Andréa Maria (2014). Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 3, n. 1, p. Art. 20.
- BRAGA, Anthony A. (2001) The effects of hot spots policing on crime. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 578, n. 1, p. 104-125.
- BRAGA, Anthony A. (2014). HUREAU, David M.; PAPACHRISTOS, Andrew V. Detering gang-involved gun violence: measuring the impact of Boston's operation ceasefire on street gang behavior. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 30, n. 1, p. 113-139.
- BRIDENBALL, Blaine (2010); JESILOW, Paul. Weeding Criminals or Planting Fear An Evaluation of a Weed and Seed Project. **Criminal Justice Review**, v. 30, n. 1, p. 64-89.

CANO, Ignácio et al. (2012). **Os donos do morro**: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: LAV/UERJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

CERQUEIRA, Daniel (2012). Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 2, p. 201-235.

CUSTÓDIO, Luciana (2014). **Entre o crime e a legalidade**: arte e recreação na prevenção da criminalidade juvenil. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.

CUSTÓDIO, Rafael (2014). No banco das escolas ou no banco dos réus? **8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 8, p.106.

ESPÍRITO SANTO. **Estado. Presente**: um compromisso com a vida. Relatório de atividades. Disponível em:
http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=577bd804-cc31-4317-8741-865a01dd9649&groupId=10157, acesso em 13 de março de 2015.

FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de. (2014). **Programa Estado Presente**: em defesa da vida. In: Painel 16/046 - Gestão por resultados na segurança pública do Congresso Brasileiro de Gestão Pública. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

FBSP. (2013). **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.FBSP. (2014). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública brasileira**: programas impulsionados por organizações policiais. Relatório de Pesquisa (chamada pública IPEA/PROREDES Nº 001/2011). São Paulo / Brasília, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

FLEURY, Sonia. (2012). **Militarização do social como estratégia de integração**: o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, v. 14, n. 30, p. 194-222.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. (2009). **Segurança pública na Constituição federal de 1988**: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamentos e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Boletim IPEA*, v. 3, n. 17.

GOERTZEL, Ted; KAHN, Tulio. (2009). The great São Paulo homicide drop. **Homicide Studies**, v. 13, n. 4, p. 398-410.

HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. (2011). UPP social: ações sociais para a consolidação da pacificação. In: **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

LEITE, Márcia Pereira. (2012). Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v, v. 6, n. 2, p. 374-389.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio e LEITE, Márcia Pereira. (2014). Continuidades e mudanças em favelas ‘pacificadas’. **Revista Dilemas** – Dossiê unidades de polícia pacificadora-Cevis, parte 1, v. 7, n. 4.

MARTINS, João Henrique. (2008). **Inovação e eficiência no controle do crime**: uma análise estrutural de sistemas de segurança pública. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.

MENEZES, Palloma Valle. (2013). **Rumores e Críticas em Favelas "pacificadas"**: um estudo sobre como moradores e policiais avaliam as Unidades de Polícia Pacificadora. Relatório final do Concurso CLACSO-Asdi 2013 “Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe: Ciudadanía, democracia y justicia social”.

MESQUITA NETO, Paulo de. (2014). Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 103-110.

MISSE, Daniel Ganem. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 3, pp. 675-700, jul. /ago. /set.

NIEMEYER, Luiza. **O Brasil pelos brasileiros**: qual é o maior problema do país? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (IBRE).

OLIVEIRA, João Pacheco de. (2014). Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. **Mana**, v. 20, n. 1, p. 125-161.

PEREIRA, André Luiz Greve; GRASSI, Robson Antonio. Políticas Públicas de Combate à Criminalidade no Espírito Santo: situação atual e perspectivas de mudanças. **Revista Nexos Econômicos**, v. 7, n. 2, p. 75-94.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et al. (2011). Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 29, n. 1, p. 17-26.

PLISCOFF, Cristián; MONJE, Pablo. (2003). **Método comparado**: un aporte a la investigación en gestión pública. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; MONTANDON, Ana Maria Alemão. (2014). O que os policiais querem dizer com 'policiamento comunitário': Uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. **Dilemas**. v. 7, n. 2, PP. 233-260.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; MOULIN, Carolina Aguiar. (2013). **Old problems and old solutions**: an analysis of Rio de Janeiro's public safety policy and its impact on urban violence. Humanitarian Action in Situations other than War (HASOW) - Discussion Paper 7. Rio de Janeiro: PUC.

RIBEIRO, Paulo Jorge. Políticas de Prevenção da Violência em Vitória. In: SÉ, João Trajano Sento. **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005. Pp. 203-238.

RIFIOTIS, Theophilos. (1999). Violência policial e imprensa: o caso da Favela Naval. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 28-41.

RODRIGUES, Robson. (p. Art. 22, 2014). The Dilemmas of Pacification: News of War and Peace in the 'Marvelous City'. **Stability**: International Journal of Security and Development, v. 3, n. 1.

SAMPSON, Robert J., RAUDENBUSH, Stephen W., EARLS, Felton. (15 aug. 1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. **Science**, v. 277, n. 5328, p. 918-924.

SANDEL, Michael J. (2011). **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SEN, Amartya. (2001). **Desigualdade reexaminada**. Record.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. (2010). Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 3, p. 496-502.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. (2014). **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Cebela & Flasco.

ZIMRING, Franklin. E. (2012). **The city that became safe**. New York: Oxford University Press.

PARTE V

REGIÃO SUL

AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA REGIÃO SUL: SUPERENCARCERAMENTO, CRIMINALIDADE E SENSAÇÃO DE INSEGURANÇA

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sociólogo, professor da PUCRS, pesquisador do INCT-
Ineac e Conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança
Pública.

E-mail: rodrigo.azevedo@pucrs.br

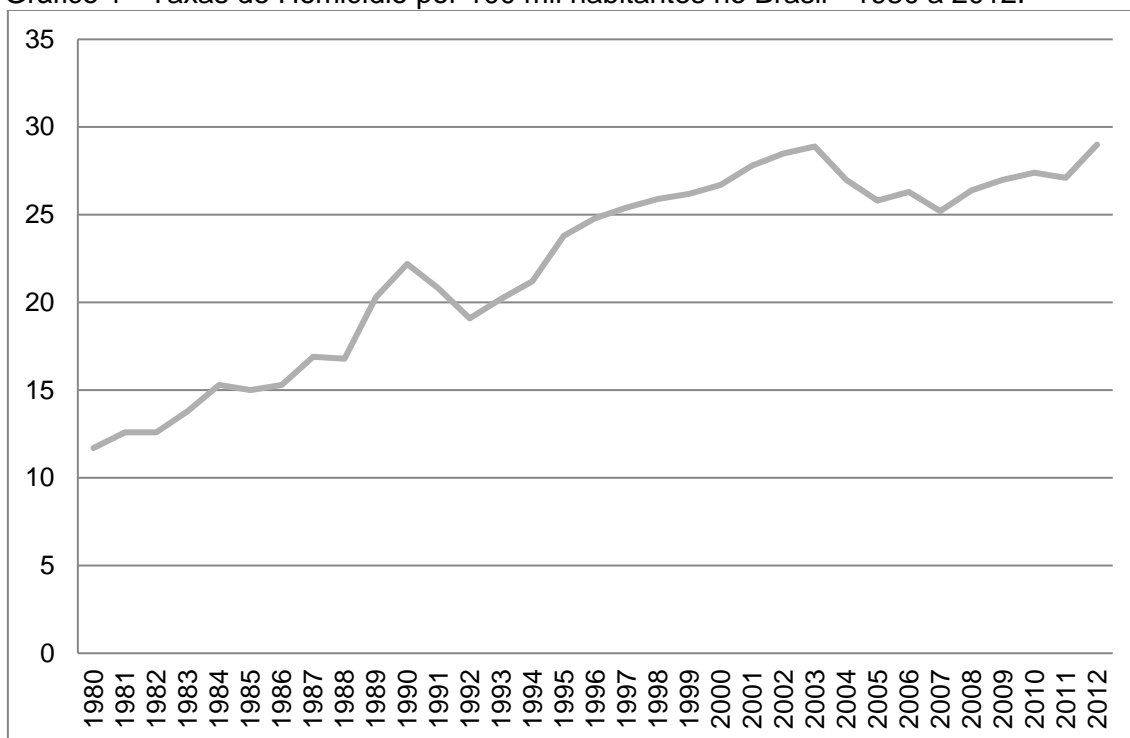
1. INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1990, os problemas da violência, da insegurança e da criminalidade constituem-se como questões centrais nos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. No caso brasileiro, o crescimento das taxas de homicídio ocorre desde o início dos anos 80, chegando no início dos anos 2000 à marca de 50.000 mortes por ano, e uma taxa de cerca de 25 homicídios a cada 100.000 habitantes, mas que em algumas capitais chega a impressionantes 90 homicídios a cada 100.000 habitantes. Dados mais recentes dão conta que, depois de um período de leve queda, entre 2003 e 2007, a curva dos homicídios no Brasil novamente adquiriu um sentido ascendente, chegando a um total de 56.337 mortes por homicídio no ano de 2012, com taxa de 29 mortes por 100.000 habitantes (Waiselfisz, 2014). A ampla maioria dos mortos é de classe baixa, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos.

As taxas de criminalidade têm crescido pelo menos desde os anos de aumento da pobreza e hiperinflação que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia em meados da década de 80. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade. No período de 1980 a 2012, verifica-se uma tendência de crescimento, iniciando em torno de 11 homicídios por 100 mil habitantes no início dos anos 80 e chegando a quase 30 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2012. Percebe-se ainda uma leve tendência de queda e estabilização a partir do ano de 2003, quando alguns estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro começam a apresentar uma queda significativa das taxas de homicídio, que acaba não tendo um impacto maior pelo fato de que em estados do Sul e do Nordeste a situação é inversa, com aumento das taxas. De qualquer forma, a partir daquele momento há uma clara mudança na curva de homicídios, que tem sido tratada por pesquisadores como fruto de diferentes políticas e dinâmicas sociais, entre as quais se destacam a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, que estabeleceu uma política efetiva de controle de armas e proibiu o porte para a população civil, assim como a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, facção criminal surgida no interior dos presídios paulistas e que passou a monopolizar o mercado de drogas naquele estado, contribuindo assim para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico. O ano de 2012

marca uma nova inflexão da curva no sentido de um aumento das taxas de homicídio, alcançando o patamar mais elevado em toda a série histórica.

Gráfico 1 - Taxas de Homicídio por 100 mil habitantes no Brasil - 1980 a 2012.



Fonte: Weiselfiz, 2014.

Este componente objetivo tem sido acompanhado também de um componente "subjetivo", o "sentimento de insegurança", que traduz uma virada nas expectativas e sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um crime. Este desconforto, por sua vez, se comunica com a realização de inúmeros comportamentos de autoproteção e evitamento, que têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida quotidiana e constituem um novo componente objetivo da crise de insegurança.

Esses componentes objetivo e subjetivo da crise de insegurança tem sido recorrentemente matéria para notícias e debates nos meios de comunicação, tornando-se uma das questões fundamentais de produção de sentido pela mídia. Assim como nos demais países da região, esta crise de insegurança resultou em um sentido generalizado de crise dos atores estatais que têm sido tradicionalmente responsáveis pelas políticas públicas de segurança e justiça criminal, normalmente localizados no nível estadual de governo (polícias, poder judiciário e sistema penitenciário). Como resultado, para além do crescimento da insegurança, tem havido

uma crescente "politização" da questão, o que significa que mais e mais, o braço "político" das estruturas de estado se encontra vinculado ao problema, como aquele que deve tomar decisões que são consideradas chave, e deslocando para uma posição secundária o braço "administrativo", e, com ele, aqueles que até então atuavam como "especialistas" nesta matéria (juristas, criminólogos) (Garland, 2005).

Embora muitos considerem que alguma coisa deve ser feita em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é muito baixa. Ele é visto como lento, ineficaz, e parcial em favor dos ricos e poderosos⁵⁸. Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para a sua resolução. Uma das consequências é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados com muros e portões eletrônicos e seguranças privados. A indústria da segurança privada emprega mais gente do que o sistema de segurança pública. Em várias regiões do país não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais, e nos últimos anos surgiram as "milícias" urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais, que cobram dos moradores para garantir a segurança da comunidade frente aos grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais muitas vezes corruptas e violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas e pouco profissionais nas periferias urbanas, quase sempre impunes, ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação onde não há confiança na justiça, mas servindo na prática como moeda de troca nos acordos entre policiais e grupos de traficantes.

O cenário da violência é difuso e onipresente, pois ainda que tenha havido muitos avanços na área econômica e social, a concentração de riqueza e a desigualdade social permanecem. Permanece também a dificuldade do acesso à

⁵⁸ Sobre a percepção social sobre o sistema de justiça, vide as recentes pesquisas trimestrais da Fundação Getúlio Vargas, que criou o ICJ – Índice de Confiança na Justiça, disponíveis em <http://direitosp.fgv.br/en/publicacoes/icj-brasil>.

Justiça, à exceção do acesso ao judiciário via sistema penal, mormente se observarmos o paradoxo da propalada impunidade no Brasil por meio do jargão “Brasil, país da impunidade”, pois, conforme dados do DEPEN, se em 1994 havia aproximadamente 90 mil pessoas submetidas ao regime de encarceramento, hoje são mais de 560 mil.

A constatação mais evidente do aumento do encarceramento no Brasil pode ser vista no significativo aumento da população carcerária nos últimos 20 anos. Para se ter ideia desse crescimento, em 1995 havia pouco mais de 148 mil pessoas submetidas ao regime de encarceramento, e em 2014 chegamos a 567.655 presos, mais 147.937 pessoas em prisão domiciliar, totalizando 715.655 pessoas presas.

2. SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO FEDERATIVA

Para compreender alguns dos dilemas da segurança pública no Brasil não se pode deixar de discutir a questão federativa. Um país que tem imensas desigualdades regionais já teria, naturalmente, problemas dos mais variados no campo da segurança pública, haja vista que diferentes realidades socioeconômicas e culturais produzem variados problemas de segurança, com demandas diversas para sua solução. Como se isso não bastasse, no campo da segurança pública temos um dos arranjos institucionais dos mais precários, com instituições pouco articuladas e cooperativas, na medida em que cada estado organiza o seu sistema de segurança, geralmente à revelia dos demais. Por outro lado, o combate ao crime — principalmente na sua modalidade de crime organizado — demandaria uma articulação e cooperação entre todos os entes federados⁵⁹.

Não há dúvida a respeito da necessidade de uma engenharia institucional capaz de articular, em termos federativos, a política de segurança pública. Na verdade, vários óbices dificultam uma gestão integrada e eficiente dessa política, justamente pela dificuldade de uma concertação nacional. Neste sentido, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos últimos anos, tem se destacado como importante e qualificado interlocutor na propositura de uma agenda capaz de contribuir para a

⁵⁹ Sobre a questão do crime organizado e a segurança pública nas Américas, ver artigo de Costa e Lima (2013).

constituição de um pacto nacional pela segurança pública, consolidando políticas de Estado na área e uma nova distribuição de competências entre os entes federativos.

Parece que, para além de uma indefinição de papéis e responsabilidades dos níveis de governo encarregados da execução da política, há um “jogo de empurra” entre os gestores da política tanto no centro (União) como nos estados federados. Essa situação, que conjuga indefinição, omissão e troca de acusações mútuas acerca dos papéis e responsabilidades da União, dos estados e dos municípios na gestão compartilhada da política, somada ao pragmatismo político (dos governos nos três níveis) – que sempre objetiva o máximo de êxito com o mínimo de custos –, frustrou a efetiva implantação, por exemplo, de um Sistema Único de Segurança nos moldes do Sistema Único de Saúde. Isso porque a União sempre foi reticente em avocar para si a coordenação da política, preferindo atuar como coadjuvante e deixando para os governadores a tarefa de organizar os sistemas estaduais de segurança pública. Por sua vez, os governadores frequentemente não garantem a governabilidade da política, na medida em que não enfrentam mazelas históricas, como as disputas entre as polícias civis e militares e os gargalos dos sistemas prisionais estaduais, que para serem enfrentadas demandariam também reformas institucionais que dependem do Congresso Nacional. Por seu turno, o papel dos municípios na política ainda está indefinido. O que se observa nas últimas décadas é a grande quantidade de tentativas pontuais de estruturação de um sistema nacional de segurança a partir de iniciativas importantes, mas ainda limitadas, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça.

Ainda em relação à segurança pública, a autonomia das unidades federativas foi parcialmente limitada na medida que as polícias militares continuaram formalmente como forças de reserva do Exército. Além desse detalhe formal (dado que na prática o Exército não interfere na gestão das polícias militares estaduais – a não ser excepcionalmente, por exemplo, em casos de greves de policiais), observamos uma ambiguidade, dado que a Constituição consagrou a separação entre segurança pública e defesa nacional – fundamentos da República. Nesse sentido, observamos um movimento pendular em relação à política de segurança pública. Num primeiro momento, em consonância com a Constituição Federal de 1988, essa política passa a ser tratada como questão exclusiva dos governos estaduais. Depois, à medida que a questão da violência urbana vai se constituindo como importante pauta de reivindicação social (com o aumento da criminalidade violenta a partir da década de

1980⁶⁰), o problema é remetido à alçada federal e, mais recentemente, também aos governos municipais.

Portanto, no campo da segurança pública, uma questão dramática está posta: a consolidação da democracia brasileira e sua institucionalização dependem, em grande medida, das relações e do equacionamento de temas como violência, direitos, crimes, conflitos, justiça, cidadania, punição e direitos humanos.

3. OS ESTADOS DA REGIÃO SUL E O GASTO PÚBLICO COM A FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA

A Região Sul do Brasil é a menor das regiões do país. Tem uma área terrestre de 576 774,31 km², menor que o estado de Minas Gerais. É composta por três unidades federativas: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tem como limites: ao sul com o Uruguai; a oeste com a Argentina e o Paraguai; a noroeste e ao norte com os estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo; e a leste com o oceano Atlântico.

O estado do Rio Grande do Sul possui como limites o estado de Santa Catarina ao norte, o oceano Atlântico ao leste, o Uruguai ao sul e a Argentina a oeste. Sua capital é a cidade de Porto Alegre. As cidades mais populosas são: Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Canoas e Santa Maria. É o estado mais meridional do país, conta com o quarto maior PIB - superado apenas por São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais -, é o quinto mais populoso e o sexto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado. Sua população é em grande parte formada por descendentes de portugueses, alemães, italianos, africanos e indígenas. Em pequena parte, por espanhóis, poloneses e franceses, dentre outros imigrantes. Mesmo com bons indicadores sociais, o Rio Grande do Sul sofre com a disparidade econômica entre a metade norte (considerada rica e industrial) e a metade sul (considerada pobre e agrária), e enfrenta sérios problemas relacionados com o endividamento público, que reduz a possibilidade de investimento em políticas públicas a algo em torno de 15% da arrecadação. As dificuldades econômicas são um dos motivos que fazem com que, desde a redemocratização, nenhum governador

⁶⁰ Segundo o Mapa da Violência 2012, entre 1980 e 2010 foram assassinadas 1,09 milhão de pessoas no Brasil.

tenha sido reeleito, havendo alternância entre governantes do PMDB, PT, PDT e PSDB nas duas últimas décadas. Nos últimos quatro anos o estado foi governado pelo PT, e atualmente o governo é liderado pelo PMDB.

Santa Catarina, cuja capital é a cidade costeira de Florianópolis, situada na Ilha de Santa Catarina, é o vigésimo estado brasileiro com maior extensão territorial e o décimo primeiro mais populoso, além de ser o nono mais povoado, com 295 municípios. Limita-se com os estados do Paraná (ao norte) e Rio Grande do Sul (ao sul), além do oceano Atlântico (a leste) e a Argentina (a oeste). A costa oceânica tem cerca de 450 km. A colonização de Santa Catarina foi largamente efetuada por imigrantes europeus: os portugueses açorianos colonizaram o litoral no século XVIII; os alemães colonizaram o Vale do Itajaí, parte da região sul e o norte catarinense em meados do século XIX; e os italianos colonizaram o sul do estado no final do mesmo século. O oeste catarinense foi colonizado principalmente por descendentes de italianos e alemães deslocados do Rio Grande do Sul, na primeira metade do século XX. O atual governador, reeleito no último pleito, elegeu-se pela primeira vez pelo DEM, e atualmente está filiado ao PSD.

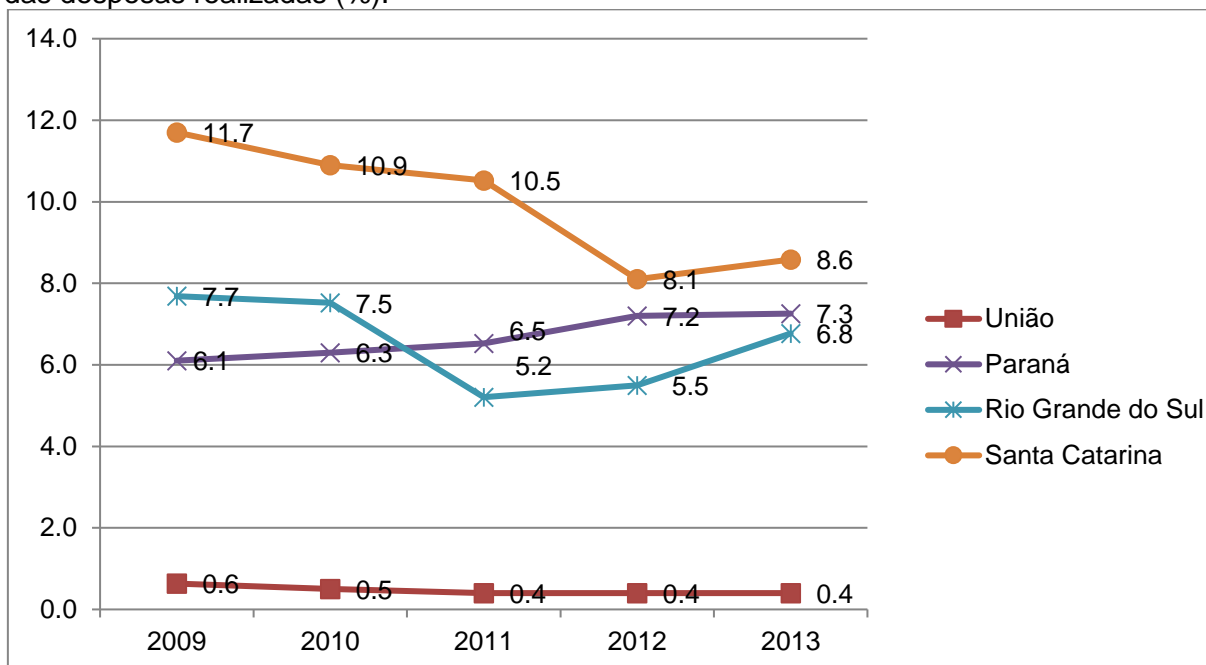
Os índices sociais do estado estão entre os melhores do país. Possui o mais alto índice de expectativa de vida do país (empatado com o Distrito Federal), e a menor taxa de mortalidade infantil. Ostenta o sexto maior PIB da Federação, com uma economia diversificada e industrializada, respondendo por 4% do produto interno bruto do país.

O estado do Paraná faz divisa com os estados do Mato Grosso do Sul a noroeste, de São Paulo ao norte e leste e de Santa Catarina ao sul, além da Argentina a sudoeste, do Paraguai a oeste e do oceano Atlântico a leste. Curitiba é, ao mesmo tempo, a capital e município mais populoso do estado. Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz de Iguaçu, Colombo, Paranaguá, Araçuaçu, Guarapuava, Apucarana, Toledo, Araucária, Pinhais, Campo Largo, Umuarama, Cambé e Almirante Tamandaré são os outros municípios com população superior a cem mil habitantes. O estado do Paraná também reelegeu seu último governador no pleito de 2014, sendo governado pelo PSDB.

Para a análise das políticas de segurança pública nos três estados da Região Sul, iniciaremos apresentando dados relacionados com o gasto público na área, bem como com a estrutura do Poder Judiciário. Os dados aqui apresentados foram

compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2014.

Gráfico 2 - Participação das despesas realizadas com a Função Segurança Pública no total das despesas realizadas (%).



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Analisando-se o gráfico acima, percebe-se que o estado de Santa Catarina é o que investe mais recursos em segurança pública, embora com uma tendência de redução no período analisado, indo de 11,7% do total das despesas no ano de 2009 a 8,6% em 2013. Rio Grande do Sul e Paraná se alternam na segunda e terceira posições, com um gasto na função segurança pública que fica em torno de 7% do total das despesas realizadas, com pequenas variações ao longo do período analisado.

Tabela 1 - Despesa *per capita* realizada com a Função Segurança Pública.

Unidades da Federação	2009	2010	2011	2012	2013
Total	238,29	236,94	274,22	272,12	286,17
União	38,05	38,24	36,12	40,61	41,14
Paraná	112,47	133,95	152,74	193,09	210,98
Rio Grande do Sul	201,04	245,49	175,09	204,87	228,43
Santa Catarina	225,64	216,42	234,88	217,88	234,79

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Analisando-se o gasto per capita realizado pelos três estados do Sul com segurança pública, percebe-se que o estado do Paraná foi o que apresentou a maior evolução, indo de R\$112,47 em 2009 a R\$210,98 em 2013. Os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina mantiveram uma média mais estável, chegando o primeiro a R\$228,43 reais per capita em 2013 e o segundo a R\$234,79.

3. A SITUAÇÃO CARCERÁRIA

A questão carcerária está intimamente ligada às políticas de segurança pública. Boa parte dos problemas enfrentados para reduzir as taxas de criminalidade violenta está relacionada com o crescimento das chamadas facções criminais, decorrente da perda de controle da administração carcerária sobre os estabelecimentos prisionais, das péssimas condições de habitabilidade nos presídios e da superlotação carcerária. Neste sentido, buscamos apresentar aqui os dados relativos ao sistema prisional em cada um dos estados analisados, tendo como fonte o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que compilou dados produzidos pelo DEPEN-MJ no ano de 2014.

Tabela 2. Presos nos Sistemas Penitenciários e sob Custódia das Polícias.

Unidades da Federação	Sistema Penitenciário				Custódia das Polícias			
	Ns. Absolutos		Taxas (1)		Ns. Absolutos		Taxas (1)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Brasil	510.402	537.790	372,9	368,5	41.220	36.237	30,1	24,8
Paraná	22.645	17.150	298,4	209,5	12.835	10.450	169,1	127,6
Rio Grande do Sul	30.068	28.743	376,1	340,0	-	-	-	-
Santa Catarina	16.720	17.423	358,8	346,7	225	160	4,8	3,2

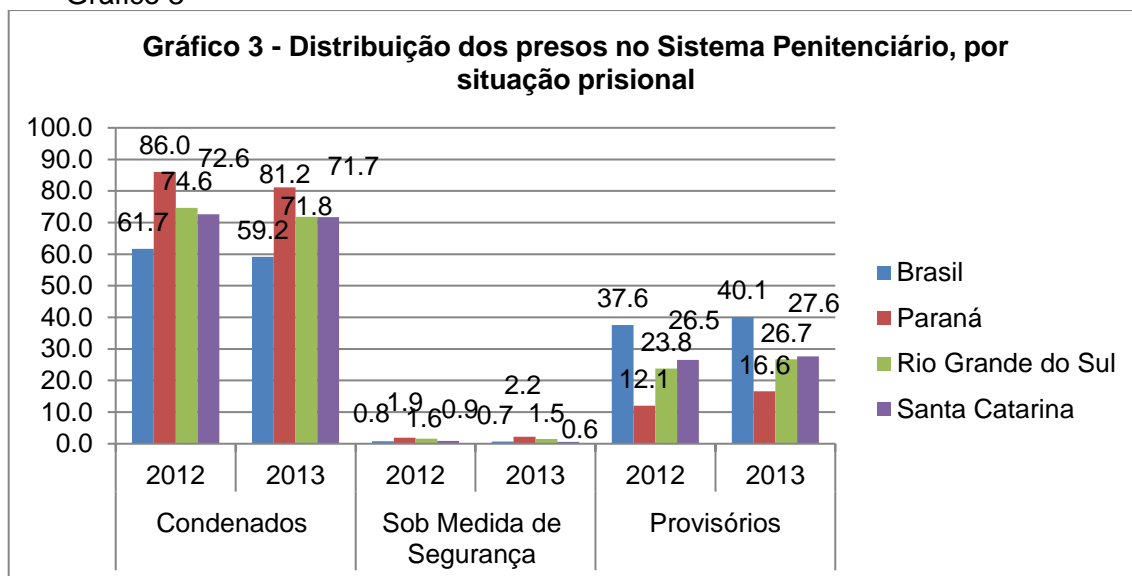
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Analisando as taxas de encarceramento nos três estados da Região Sul, percebe-se que, no ano de 2013, o estado de Santa Catarina foi o que apresentou as maiores taxas, com 346,7 presos por cem mil habitantes no sistema penitenciário, mais 3,2 sob a custódia das polícias. Em números absolutos, Santa Catarina apresentava em 2012 um total de 16.945 presos, passando em 2013 a um total de 17.583 presos.

O estado do Rio Grande do Sul apresentava, no ano de 2013, uma taxa de 340 presos por cem mil habitantes, todos no sistema penitenciário. Em números absolutos, o estado foi de um total de 30.068 presos em 2012 a 28.743 em 2013.

O estado do Paraná apresentava, em 2013, uma taxa de 209,5 presos por cem mil habitantes no sistema penitenciário, mais 24,8 presos por cem mil habitantes sob custódia das polícias. Em números absolutos, o Paraná teve uma redução na comparação entre 2012 e 2013, de um total de 35.480 presos para 27.600 em 2013.

Gráfico 3



O Gráfico 2 apresenta a distribuição de presos no sistema penitenciário, levando em conta a situação prisional (condenados, provisórios e em medida de segurança). O Paraná apresenta as maiores taxas de presos condenados, 86% do total em 2012 e 81,2% em 2013. Os presos provisórios eram 12,1% do total em 2012 e 16,6% em 2013, e os reclusos em medida provisória eram 1,9% em 2012 e passaram a 2,2% em 2013.

No estado do Rio Grande do Sul, a taxa de presos condenados foi de 74,6% em 2012 a 71,8% em 2013, frente a um percentual de 23,8 presos provisórios em 2012 e 26,7% em 2013, e de 1,6% em 2012 e 1,5% em 2013 os reclusos em medida de segurança.

Em Santa Catarina, os presos condenados representavam 72,6% do total em 2012, e passaram a 71,7% em 2013, frente a um percentual de 26,5% de presos provisórios em 2012 e 27,6% em 2013. Os reclusos em medida de segurança eram 0,9% do total em 2012, e passaram a 0,6% em 2013.

Tabela 3 - Presos no Sistema Penitenciário, vagas existentes, razão entre presos e vagas e déficit de vagas.

Unidades da Federação	Presos		Vagas existentes		Razão presos/vagas		Déficit de vagas	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Brasil	510.402	537.790	309.924	317.733	1,6	1,7	200.478	220.057
Paraná	22.645	17.150	15.162	14.913	1,5	1,2	7.483	2.237
Rio Grande do Sul	30.068	28.743	20.560	21.425	1,5	1,3	9.508	7.318
Santa Catarina	16.720	17.423	10.592	9.973	1,6	1,7	6.128	7.450

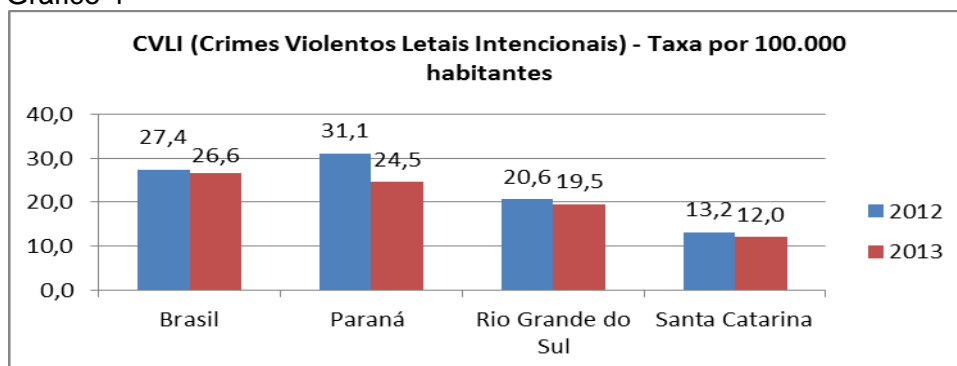
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

A tabela 3 apresenta os dados relativos à superlotação carcerária, apontando o déficit de vagas em cada um dos três estados da Região Sul. Constatou-se que houve uma evolução positiva nos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, que reduziram a razão de presos por vaga de 1,5 para 1,3 e de 1,5 para 1,2, respectivamente, do ano de 2012 para o ano de 2013. Santa Catarina passou de 1,6 para 1,7 presos por vaga no mesmo período. Em números absolutos, o déficit de vagas no Rio Grande do Sul passou de 7.483 para 2.237. No Paraná, de 9.508 para 7.318, e em Santa Catarina, de 6.128 para 7.450.

5. AS TAXAS DE CRIMINALIDADE

Os Gráficos a seguir apresentam os dados oficiais a respeito das taxas de criminalidade nos três estados da Região Sul, para os principais tipos de delito.

Gráfico 4

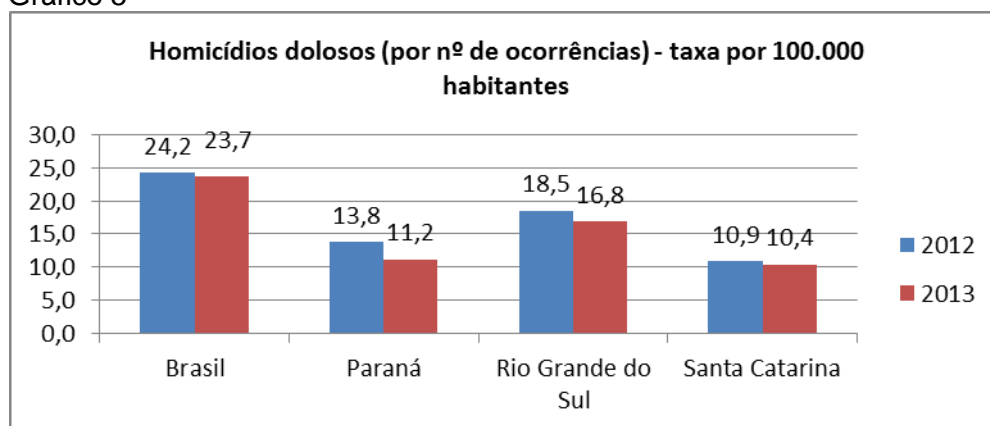


Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

O gráfico 3 reúne os chamados crimes violentos letais intencionais, que agrega as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

Percebe-se que o estado do Paraná é o que apresenta as taxas mais altas, superiores as médias nacionais, mas com uma redução de 31,1 por cem mil em 2012 para 24,5 em 2013. O Rio Grande do Sul apresentava uma taxa de 20,6 por cem mil em 2012, e 19,5 em 2013. Santa Catarina apresentava uma taxa de 13,2 por cem mil em 2012, e passou a 12,0 em 2013.

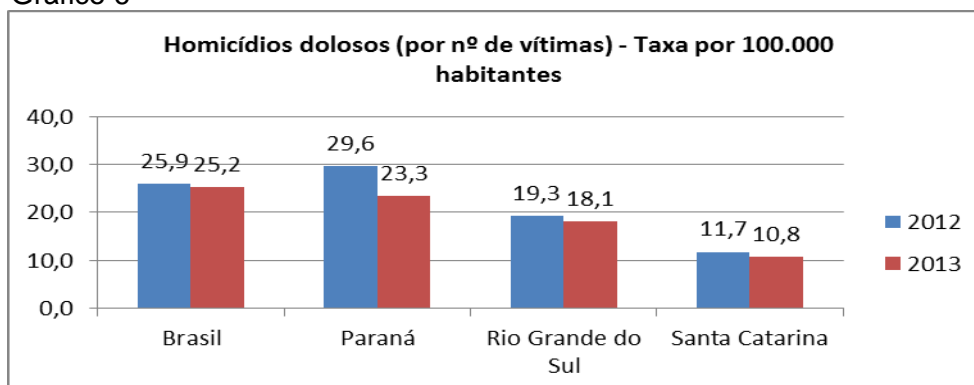
Gráfico 5



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Tomando-se os dados apenas do delito de homicídio doloso, e adotando-se o critério do número de ocorrências (taxa por cem mil habitantes), o Rio Grande do Sul aparece na dianteira, com 18,5 ocorrências por cem mil habitantes registrados em 2012, passando a 16,8 por cem mil em 2013. O Paraná vem em seguida, com taxas de foram de 13,8 em 2012 e 11,2 em 2013. Santa Catarina apresentou taxas de 10,9 em 2012 e 10,4 em 2013.

Gráfico 6

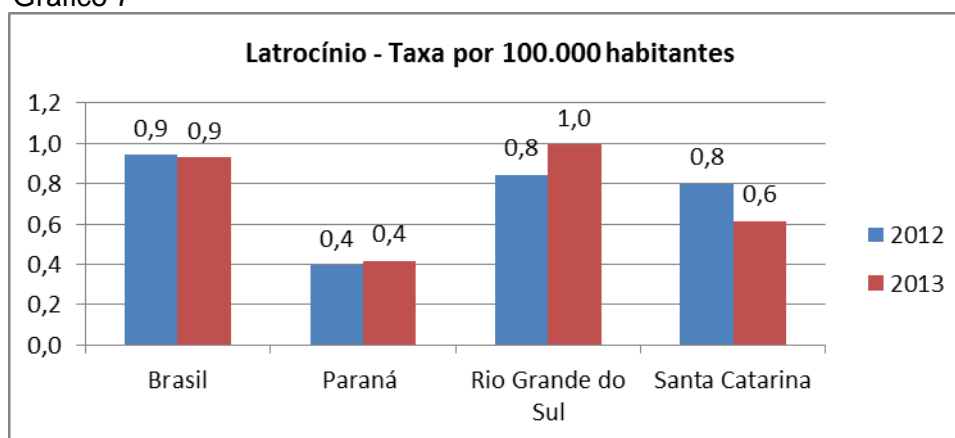


Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Já pelo critério do número total de vítimas de homicídio, o Paraná aparece em primeiro lugar, com uma taxa de 29,6 vítimas de homicídio por cem mil habitantes em 2012, caindo para 23,3 em 2013. O Rio Grande do Sul apresentou 19,3 vítimas de

homicídio por cem mil habitantes em 2012, e 18,1 em 2013, e Santa Catarina 11,7 em 2012 e 10,8 em 2013.

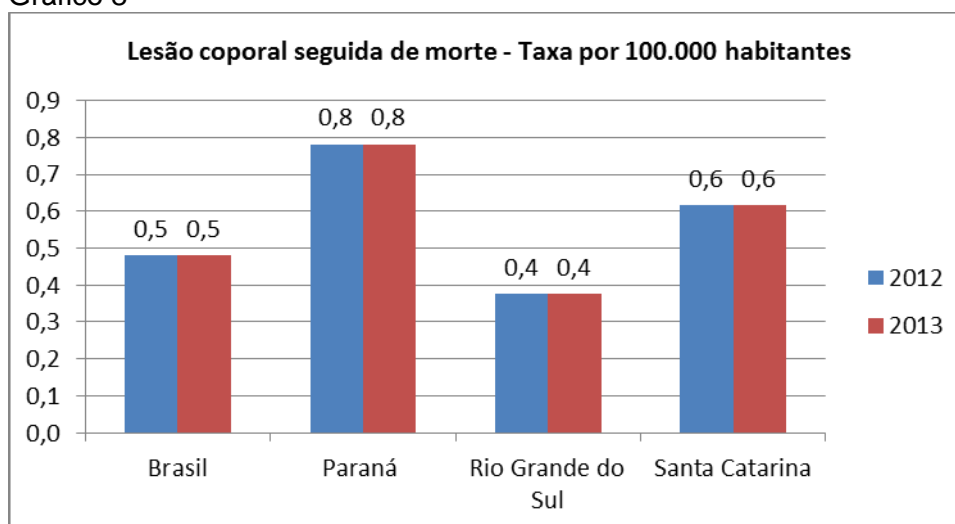
Gráfico 7



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Para o delito de latrocínio, o Rio Grande do Sul apresenta as taxas mais altas, com 0,8 por cem mil em 2012 e 1,0 em 2013. Santa Catarina apresentou 0,8 em 2012, e 0,6 em 2013, e o Paraná teve 0,4 latrocínios por cem mil habitantes nos dois anos analisados.

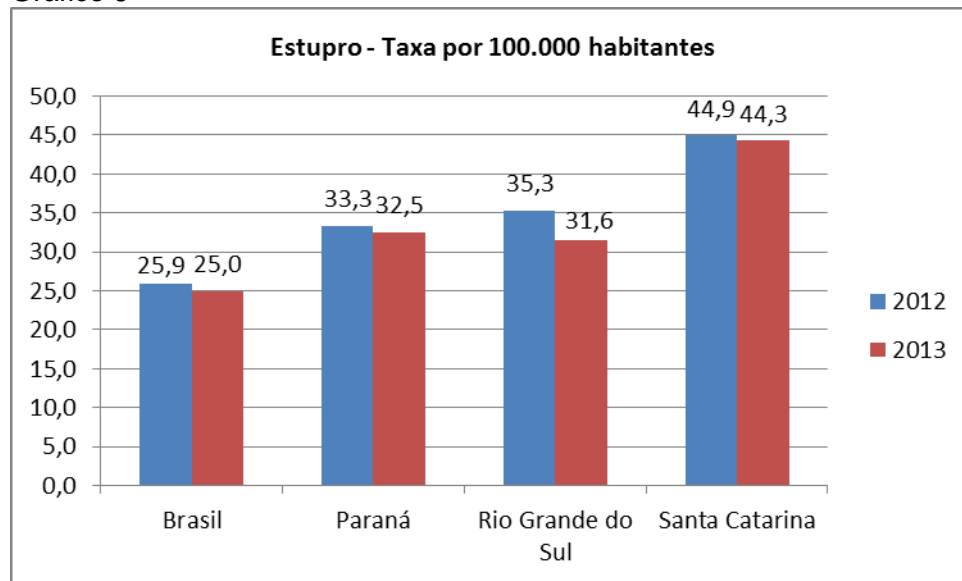
Gráfico 8



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Para o delito de lesão corporal seguida de morte, o Paraná aparece na frente, com 0,8 ocorrências em ambos os anos analisados. Santa Catarina vem em seguida com 0,6 e o Rio Grande do Sul com 0,4, mantendo ambos a mesma taxa nos dois anos.

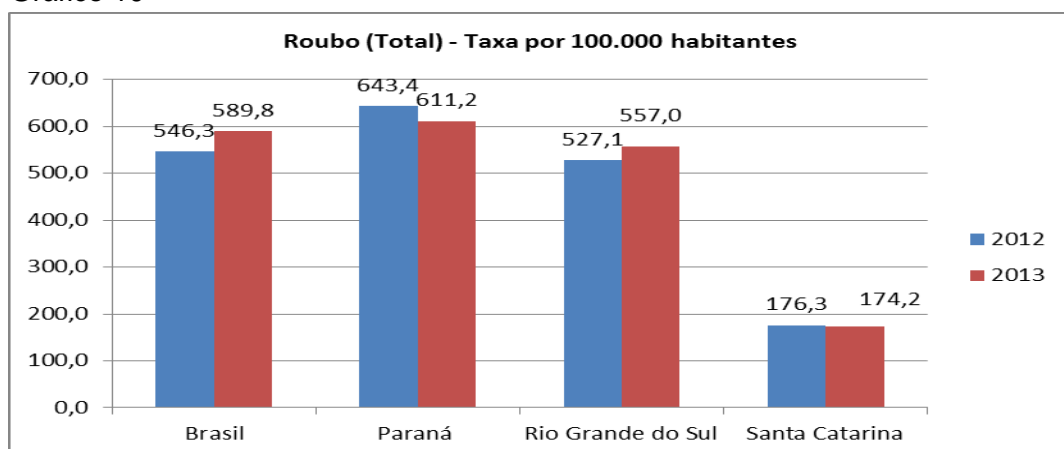
Gráfico 9



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Quanto ao delito de estupro, e considerando-se que para este delito a cifra obscura é sempre considerável, o gráfico 8 aponta que, em relação ao número de registros, Santa Catarina apresenta taxas bastante elevadas, superiores às médias nacionais, com 44,9 e 44,3 estupros por cem mil habitantes nos anos de 2012 e 2013. O Rio Grande do Sul e o Paraná apresentam taxas semelhantes, entre 31,6 e 35,3 estupros por cem mil habitantes nos dois anos analisados, também superiores às médias nacionais de casos registrados.

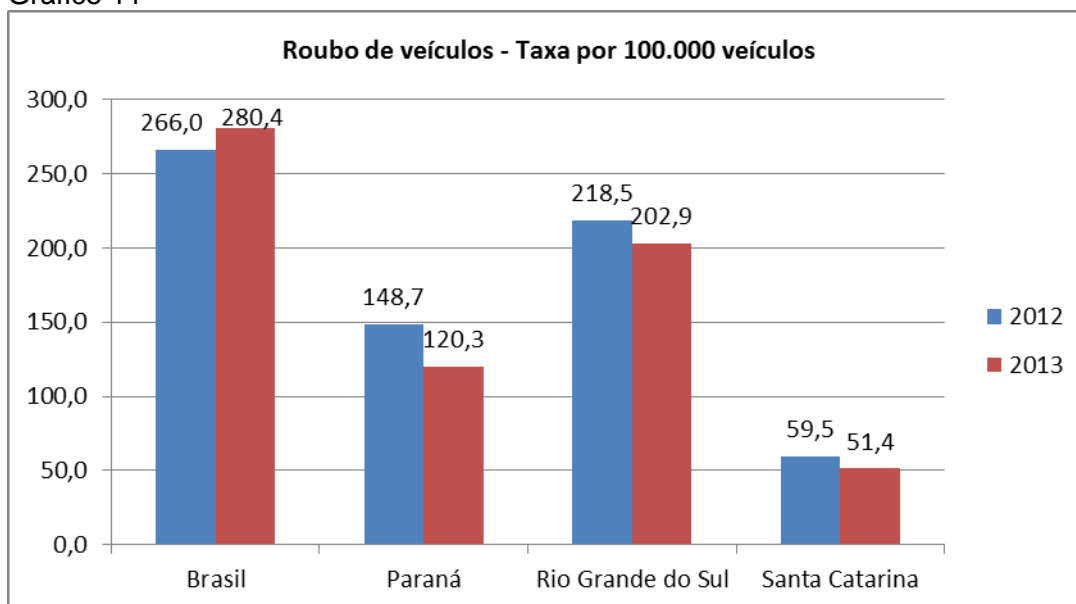
Gráfico 10



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Para o delito de roubo, impressionam as pequenas taxas de ocorrências registradas no estado de Santa Catarina, entre 176,3 e 174,2 ocorrências por cem mil habitantes nos dois anos analisados. O Rio Grande do Sul fica próximo das médias nacionais, com 527,1 por cem mil em 2012 e 557 em 2013. O Paraná tem taxas superiores às médias nacionais, com 643,4 ocorrências por cem mil habitantes em 2012 e 611,2 em 2013.

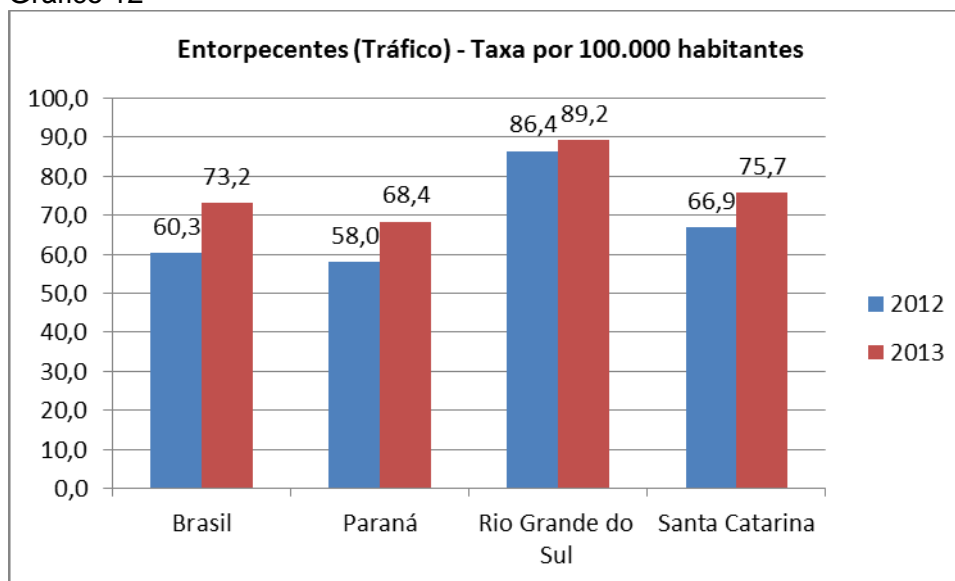
Gráfico 11



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

O gráfico 11 apresenta os dados sobre roubo de veículos nos três estados. Para este delito, o Rio Grande do Sul se destaca, com 218,5 ocorrências por cem mil habitantes em 2012, e 202,9 em 2013. O Paraná vem em seguida, com 148,7 ocorrências por cem mil habitantes em 2012 e 120,3 em 2013. Santa Catarina apresenta taxas bem inferiores, com 59,5 por cem mil em 2012 e 51,4 em 2013.

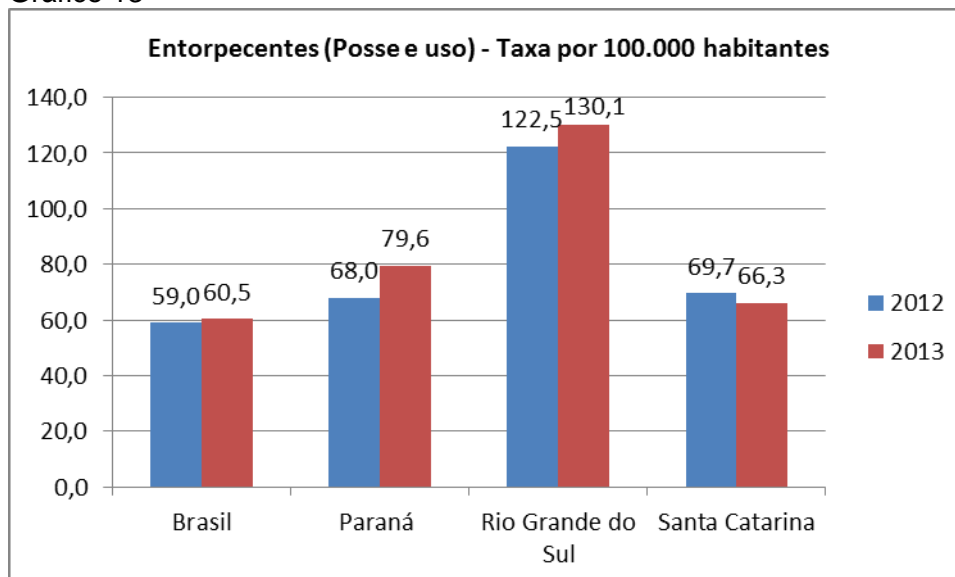
Gráfico 12



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Para o delito de tráfico de entorpecentes, o Rio Grande do Sul se destaca, com registros superiores às médias nacionais, com 86,4 ocorrências por cem mil habitantes em 2012 e 89,2 em 2013. Santa Catarina vem em seguida, com 66,9 por cem mil em 2012 e 75,7 em 2013, muito próximo das médias nacionais. O Paraná tem taxas inferiores, de 58 por cem mil em 2012 e 68,4 por cem mil em 2013.

Gráfico 13



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.

Para o delito de posse de entorpecentes para uso pessoal, o Rio Grande do Sul também aparece à frente, com 122,5 ocorrências por cem mil habitantes em 2012

e 130,1 em 2013. O Paraná e Santa Catarina têm taxas aproximadas, variando entre 66 e 79,6 ocorrências por cem mil habitantes nos dois anos analisados.

6. AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA (O CASO DE CANOAS - RS)

Parece evidente que o tema da segurança pública tem alcançado uma importância cada vez maior na agenda social e política nacional e internacional, despertando grande interesse de diversos segmentos e atores sociais. O fenômeno não se limita ao Brasil, e pode ser observado, com maior ou menor incidência, em todos os continentes. Isso porque a violência e a criminalidade aparecem como graves problemas sociais contemporâneos nos países de novas democracias.

No Brasil, seja por conta do modelo de policiamento adotado no país, seja em função das limitações impostas pelo texto constitucional, os municípios permaneceram por muito tempo à margem do debate sobre segurança pública. Via de regra, desde pelo menos os governos militares, este foi um tema considerado de responsabilidade dos governos estaduais e do governo federal. Contudo, a partir do final dos anos 90 a segurança pública passou a receber um tratamento especial na agenda das discussões dos compromissos da União com os municípios, deixando de se constituir como problema da segurança estritamente dos Estados e de suas polícias (Azevedo e Fagundes, 2007).

Na última década, muitas experiências importantes de políticas públicas de segurança passaram a ocorrer na esfera municipal. Vários são os municípios que, neste último período, têm assumido responsabilidades na área, produzindo diagnósticos, desenvolvendo planos municipais, formando e reestruturando suas Guardas, implementando políticas públicas de segurança através de projetos sociais com foco na prevenção das violências e da criminalidade, etc. Tais experiências são muito diversas e se orientam por princípios e expectativas também muito variados, sendo, no geral, pouco estudadas e conhecidas.

No âmbito das políticas municipais de segurança, o Estado tem pautado sua atuação não mais exclusivamente na repressão das violências, mas também na prevenção e na promoção de novas formas de convivência social e cidadã (mais seguras e pacíficas), focadas na garantia, no respeito e na promoção dos direitos humanos. A intenção passa a ser a implementação de políticas de segurança cidadã,

balizadas por duas perspectivas, distintas e complementares: a repressão qualificada da criminalidade e a prevenção social das violências.

As políticas municipais de segurança cidadã expressam, pois, a expectativa de que as políticas de segurança devam se adequar às realidades locais e aos anseios das populações, em uma perspectiva de integração interinstitucional, intersetorial e interagencial, através de mecanismos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas (Dias Neto, 2005).

Nos primeiros planos nacionais de segurança pública já se evidenciavam as ações de caráter preventivo: integração entre as polícias, qualificação profissional com o objetivo de diminuição da letalidade policial, estímulo à aplicação de penas alternativas, fortalecimento de estratégias de policiamento comunitário, controle de armas e garantia e promoção dos direitos humanos. Aparece também neste escopo a implementação de um projeto de segurança pública para o país no qual são de grande expressão os Gabinetes de Gestão Integrada e o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública).

Em 2007, seguindo essa tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pelo estabelecimento da SENASP, o Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), reconhecendo os avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, desta feita, às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura.

O PRONASCI foi composto por dois grandes eixos: medidas de caráter estrutural e programas locais. Dentre os principais projetos estruturais do PRONASCI estão: a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado e o envolvimento comunitário. Sobre os programas locais merecem destaque os Território de Paz, o Mulheres da Paz, o PROTEJO e os programas de Justiça Comunitária. Tem como pressuposto a garantia do acesso à justiça e a recuperação dos espaços públicos, por meio de medidas de revitalização e urbanização.

Segundo dados do IBGE (2010), Canoas, em 2010, contava com uma população de 324.025 habitantes, sendo o 4º maior município do estado do Rio

Grande do Sul e o 67º do Brasil em população. O PIB do município ocupa o 2º lugar no estado e 31º no país. Conforme dados do último censo do IBGE, a população masculina representa 48,63% do total, e a feminina 51,37%. A densidade demográfica é de 2.542,56 habitantes por km². O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era, no início da década de 2000, de 0,815 (PNUD, 2000). O município possui doze delegacias de polícia, sete companhias da Brigada Militar e 140 guardas municipais.

Houve redução de 49% dos homicídios na cidade, considerando o primeiro trimestre de 2009 a 2012. O balanço foi apresentado pelo Observatório de Segurança da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (2012): 2009 - 51 casos; 2010 - 45 Casos; 2011 - 29 Casos (- 35,5%); 2012 - 26 Casos (- 10%).

Vistas em conjunto, as estatísticas desde 2009 consolidam uma tendência de queda para o município de Canoas, totalizando uma redução de 49% de 2009 para 2012, na comparação dos 1ºs trimestres.

Conforme o estudo feito pelo Observatório de Segurança, se forem especializados os incidentes, observa-se que a redução foi proporcionalmente estimulada pelo bairro Guajuviras. Em 2009 os homicídios que ocorreram neste bairro representaram 20% do total da cidade. Em 2011 foram 7,4%, demonstrando que a redução municipal foi "puxada" pela redução de 66,7% no Guajuviras: 9 homicídios em 2009, 10 em 2010, 2 e 3 homicídios em 2011 e 2012, respectivamente. Na região do Território de Paz Grande Mathias Velho (que inclui Mathias Velho e Harmonia) também foi verificada significativa redução de mortes no primeiro trimestre em comparação ao mesmo período nos anos anteriores: 21 casos em 2009, 13 em 2010, 14 em 2011 e 10 em 2012.

7. CONCLUSÃO

A recente rebelião na Penitenciária Estadual de Cascavel, no Paraná, e a brutalidade que se seguiu, com a morte de quatro presos, dois dos quais decapitados e os outros dois jogados do telhado, infelizmente não é novidade, e não choca a opinião pública no Brasil, que assiste inerte a mais um episódio de uma longa série. No telhado da penitenciária, uma bandeira do Primeiro Comando da Capital (PCC) foi hasteada, demonstrando a extensão do domínio das facções criminais no interior do sistema prisional.

Muito embora as condições carcerárias sempre tenham sido marcadas pela precariedade em nosso país, colocando em questão a tese *foucaultiana* da prisão como meio de disciplinamento, foi com o massacre do Carandiru, no início dos anos 90, que nos demos conta de que governos democraticamente eleitos podiam perpetrar atos de pura barbárie, por ação ou omissão, e que contavam, para tanto, com a indiferença, ou mesmo o apoio ativo, de boa parte da sociedade. Quase um quarto de século depois, o fenômeno se sucede, as crises atingem diversos estados, de forma alternada, e a precária gestão carcerária produz cada vez mais aquilo que o mesmo Foucault, agora afinado com a realidade brasileira, nos indicava: a delinquência, e não a reinserção, as facções criminais, e não a prevenção ao crime, a corrupção de servidores e o atropelo dos mais elementares direitos de apenados, presos provisórios, e de seus familiares.

Em uma sociedade ainda marcada por profundas desigualdades sociais, que a caracterizam como piramidal e hierárquica, mais próxima de um sistema de castas do que de um igualitarismo republicano, a instituição prisional se legitima socialmente, cumprindo simbolicamente sua função retributiva e intimidatória contra as classes populares. A situação se agrava nas duas últimas décadas por dois motivos: o crescimento da criminalidade urbana violenta, expresso, entre outros crimes, pelas altas taxas de homicídio, ampliando a sensação de insegurança e fomentando o discurso da guerra contra o crime e contra os criminosos; e o crescimento vertiginoso das taxas de encarceramento, fruto, em grande medida, do endurecimento da ação do Estado contra o tráfico de drogas, levando milhares de pequenos comerciantes de drogas aos presídios, e da utilização crescente do encarceramento provisório, agravando o caráter seletivo e discriminatório do sistema penal e deixando intocada a ineficiência da investigação policial e a morosidade judicial.

A condenação de um indivíduo à pena privativa de liberdade vai além da

simples transferência deste da vida “extramuros” para a vida “intramuros”. Inúmeras são as peculiaridades desse submundo prisional, entre as quais se destacam a superlotação carcerária, o ambiente completamente insalubre e a ociosidade. No ambiente carcerário, o indivíduo se depara com celas que apresentam dimensões muito inferiores às necessárias para abarcar o número de reclusos que se encontram em seu interior; com a total falta de privacidade para satisfação de necessidades fisiológicas básicas; com a violência institucional e a corrupção, e o domínio das facções criminais.

Diante de tal realidade, impossível crer que a privação de liberdade possa cumprir a função de reeducar ou mesmo prevenir o delito. Ao contrário disso, esse ambiente tem sido propício ao surgimento e desenvolvimento de organizações internas, que surgem das carências e da incapacidade do sistema para garantir os direitos fundamentais dos presos, e acabam resultando em grupos hierárquicos que dominam o ambiente carcerário.

O necessário respeito à integridade física e moral do preso, inscrito como norma constitucional no Brasil desde 1967, foi regulamentado pela Lei de Execução Penal em 1984. O art. 10 da LEP determina que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. O seu parágrafo único estende a assistência aos egressos. No art. 11, consta que a assistência será material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, considerando que as condições de vida numa prisão são determinantes do senso de autoestima e da dignidade do preso. As condições de vida abrangem o “clima na prisão”, condicionado, entre outros fatores, pelo estilo de gerenciamento da unidade prisional e pela natureza das relações entre os servidores penitenciários e os presos.

A despeito das disposições constitucionais e da LEP acerca das modalidades de assistência a serem prestadas aos presos, diversas comissões parlamentares de inquérito, assim como levantamentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, têm constatado, nas diversas unidades da federação, uma realidade cruel, desumana, ilegal e inconstitucional.

Em muitos estabelecimentos penais os presos não têm acesso à água e, quando o têm, é de má qualidade para o consumo. Em muitos estabelecimentos, os presos bebem em canos improvisados, sujos, por onde a água escorre. Em outros, os presos armazenam água em garrafas de refrigerantes, em face da falta constante de água corrente. Em vários presídios, presos em celas superlotadas passam dias sem

tomar banho por falta de água. Em outros, a água é controlada e disponibilizada duas ou três vezes ao dia.

Muitos estabelecimentos penais são desprovidos de sanitários e pias dentro das celas e dormitórios ou próximos a esses. Quando tais instalações existem, comprometem a privacidade do preso. Não raras vezes os sanitários estão localizados em outras áreas, e nem sempre os presos têm acesso ou permissão para utilizá-los. O mesmo ocorre com as instalações destinadas a banho.

O Estado também não garante aos presos artigos necessários à sua higiene pessoal, como sabonete, pasta dental, escova de dentes e toalhas. Os detentos são obrigados a adquiri-los no próprio estabelecimento penal, nos locais destinados à sua venda, ou no mercado paralelo explorado clandestinamente na unidade prisional.

A grande maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, mau-cheiro, com a proliferação de roedores e insetos. Em quase todas as unidades prisionais, a qualidade da comida é inadequada, dando margem a um mercado paralelo de alimentos dentro dos estabelecimentos penais, sendo explorado por servidores penitenciários, com a utilização de mão de obra carcerária.

Conforme os dados do DEPEN, o aumento da opção pelo encarceramento no Brasil não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, a disseminação de doenças e o crescimento das facções criminais. Em 2011, o déficit era da ordem de 175.841 vagas. Já em 2012, este número passa para 211.741, num crescimento de 20% no curto período de um ano, chegando a média nacional a 1,7 presos por vaga no sistema. A situação é mais grave em estados cuja razão de presos por vaga chega a mais de 2, como nos estados da Bahia (2,2), Rio Grande do Norte (2,3), Amapá (2,4), Pernambuco (2,5), Amazonas (2,6), e o recordista estado de Alagoas, com 3,7 presos por vaga. Sem a garantia de vagas no sistema, e com o crescimento do número de presos a cada ano, parece evidente que as prisões no Brasil acabam por assumir um papel criminógeno, reforçando os vínculos do apenado com a criminalidade e deslegitimando a própria atuação do Estado no âmbito da segurança pública. A responsabilidade aqui pode ser compartilhada pela União e pelos Estados, responsáveis pela garantia das vagas carcerárias, pelo Congresso Nacional, incapaz de avançar na reforma da legislação penal e na definição de uma política criminal mais racional, e do Poder Judiciário, que pela morosidade e atuação seletiva acaba por agravar a situação por meio das altas taxas de encarceramento provisório.

Já na década de 30 do século passado, Rusche e Kirchheimer, no clássico *Punição e Estrutura Social*, analisando as relações entre as condições carcerárias em diferentes países e suas respectivas realidades sociais, apresentaram a famosa *lei da menor elegibilidade*, na tentativa de compreender porque, mesmo em sociedades ditas democráticas, muitas vezes não havia maior preocupação com a garantia dos direitos dos presos. Segundo concluíram, a instituição prisional se legitimava socialmente, cumprindo sua função retributiva e intimidatória contra as classes populares, desde que as condições de vida na prisão fossem sempre piores do que as condições de vida dos setores mais empobrecidos da classe trabalhadora. Se em alguns países esta lei de ferro foi rompida, admitindo-se que a pura e simples privação da liberdade por períodos maiores ou menores por si só já desempenha o papel de expiação e intimidação que dela se espera, no Brasil o imaginário social ainda está em grande medida vinculado à prisão como sofrimento e vingança, legitimando assim a falta de atenção do Estado e todos os efeitos daí decorrentes.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (**PNUD**) (2000), acesso em julho de 2014).
- AZEVEDO, Rodrigo G; FAGUNDES (2007), Andréia. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. **Revista de Estudos Criminais**, n. 26, Porto Alegre.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (**IBGE**). Censo Populacional 2010. (29 de novembro de 2010). Acesso em julho de 2012).
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio. (2013). Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto.
- DIAS NETO, Theodomiro. (2015). **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, edição 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- GARLAND, David. (2005). **La cultura del control**, Gedisa, Barcelona.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Homicídios reduzem 49% nos primeiros trimestres desde 2009. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/30/id/4908> (acesso em março de 2015).
- WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Prévia do Mapa da Violência 2014**. Os jovens do Brasil. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Previa_mapaviolencia2014.pdf. Acesso em: 12 maio 2014.

PARTE VI

FECHAMENTO

A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Artur Zimmerman

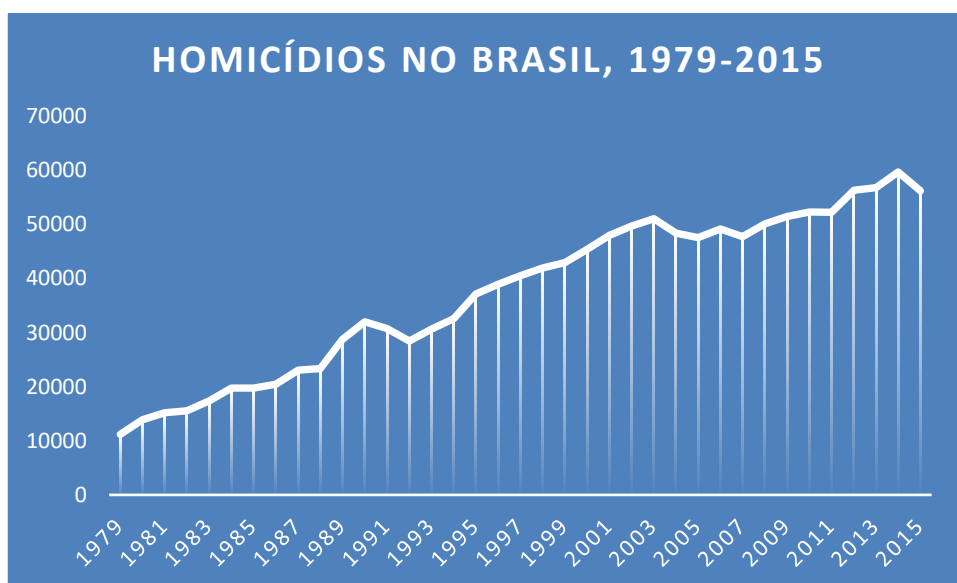
Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC). Possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP, 2006) com estágio na *Yale University* (01-12/2004), e pós-doutoramento na USP (06/2007-03/2009) e na *Cornell University* (08/2013-07/2014).
E-mail: artur.zimmerman@gmail.com

1. SITUAÇÃO DA VIOLÊNCIA NO BRASIL E O PERFIL DE SUAS VÍTIMAS FATAIS

O Brasil é um país onde a violência urbana (além da agrária – ZIMERMAN 2010) é extremamente elevada. Se comparado, inclusive, a países com guerras civis, muitos destes não apresentam índices de mortes não-naturais tão elevados quanto o Brasil.

Houve um aumento gradativo da violência no país, chegando a índices muito elevados, de acordo a figura abaixo. A tendência é de alta contínua e, no último (2014) ranking global de homicídios intencionais disponibilizado pela Organização das Nações Unidas, o Brasil ficou em 14º lugar em nível de mortes por causas não-naturais, com média de 24,6 homicídios por 100.000 habitantes (UNODC 2014).

Figura n.1 – Número de Homicídios no Brasil, 1979-2015.



Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, 1979-2015.

A população brasileira aumentou de tamanho em comparação com décadas passadas, porém, a taxa de homicídios, formulada para levar em consideração as mudanças demográficas ocorridas, já que ela é mensurada por 100.000 habitantes, acompanha esta tendência. Assim, não seria apenas mais mortes de causas externas (especificamente homicídios) por conta do crescimento populacional apenas,

conforme indica a figura a seguir. As taxas indicam tendência de alta, semelhante ao número absoluto de homicídios no Brasil.

Figura n.2 – Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes no Brasil, 2004-2014.



Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, 2004-2014.

Mesmo com uma sucinta queda de 2004 a 2005 e de 2006 a 2007, no restante do período analisado, a alta na taxa é contínua e preocupa, inclusive tornando-se um dos pontos relevantes de debate em períodos pré-eleitorais, tanto a nível federal, como estadual e também municipal. Isso nos leva a superar a responsabilidade estadual, que detém a jurisdição sobre as polícias militar e civil, o que era até então visto como responsável tanto pela segurança interna, como por outras áreas vitais como educação e saúde.

Obviamente, quando desfragmentamos os dados do país e colocamos no foco apenas as regiões metropolitanas, as mortes não-naturais tendem a aumentar drasticamente, pois é onde os problemas se acentuam, visto que há um número crescente da população que busca serviços dos tipos mais variados possíveis e que o Estado não tem sido eficaz em disponibilizá-los. Segurança é um desses serviços que está em falta. O crescimento não planejado e desordenado provavelmente corrobora com a caótica situação.

Houve um crescimento desenfreado da população, principalmente para os grandes centros urbanos, que aumentou entre 1970 a 2000 de 52 milhões para 138 milhões de habitantes. Isso gera claramente uma demanda por políticas habitacionais, educacionais, laborais, saúde, segurança pública, as quais não puderam ser adequadamente atendidas pelo estado (CERQUEIRA, LOBÃO, CARVALHO 2005, p. 9). Dos quase 6 mil municípios brasileiros, poucos são os que apresentam altas taxas de homicídio, e geralmente incluem-se os com população concentrada. Maiores índices de urbanização podem apontar para uma taxa mais elevada de homicídios (SOARES 2008, p.68). Isso provavelmente ocorre nos Estados Unidos e em vários países da América Latina, mas não em certos países europeus e asiáticos. Portanto, não pode ser generalizado, por suas características específicas.

No entanto, analisando a situação específica do Brasil, "...em 1997, 60% dos homicídios ocorreram nas regiões metropolitanas dos estados, onde concentram-se apenas 31% da população brasileira. Como agravante, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro respondem por 40% dos homicídios cometidos no país, sendo que só nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo foram registrados 20% do total de homicídios ocorridos no Brasil, enquanto sua população corresponde a 9,68% da brasileira" (SOARES 2008, p.69). Não é de se estranhar que nas regiões metropolitanas é onde se concentram muitas das favelas e cortiços, habitados em geral, por pessoas que vieram tentar a sorte na cidade grande e acabaram excluídas de alguma forma.

Homens jovens morrem de causas não-naturais muito mais do que mulheres de todas as faixas etárias e, em proporção, os negros, compreendidos como pretos e pardos⁶¹, são muito mais vulneráveis que brancos em relação aos homicídios. Estudos recentes identificam a concentração de mortes violentas na população negra, o que indica diferenças significativas na distribuição de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre brancos e negros provocando a desigualdade também na distribuição de morte violenta. Em termos gerais, no Brasil, "o risco de pessoas negras serem assassinadas é 86,7% maior em pessoas negras do que nas brancas" (RAMOS e LEMGRUBER 2004, p.46).

Nessa linha, ser homem, jovem, negro e morar em região metropolitana aumenta muitíssimo o risco de ser assassinado no Brasil. Esse é um perfil que

⁶¹ De acordo à definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

demonstra claramente características da pobreza e da desigualdade no país, que é uma das maiores no mundo.

2. SUGESTÕES PARA COMBATER A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As altas taxas de homicídios no país indicam que ao menos em regiões densas demograficamente, muito urbanizadas e de rápida expansão, os homicídios são bem elevados. Isso requer políticas de segurança pública eficazes e que tenham continuidade, independente dos governantes que passam e querem deixar suas marcas. O sucesso da cidade de Bogotá, na Colômbia, na redução da criminalidade se deve, em parte, à continuidade dada pelos governos municipais de Antanas Mockus (1995-7), Enrique Peñalosa (1998-2000), e novamente Antanas Mockus (2001-03) (SAPORI 2008, p.8). É isso que não vemos no Brasil, onde cada governante propositalmente muda o rumo das políticas anteriores de seu predecessor e assim há rupturas, causando perda de investimento público e incapacidade de gestão sem continuidade.

Além da falta de continuidade, o que temos vivenciado no campo da segurança é o “apagamento de incêndios” e o não-planejamento a médio-longo prazo, levando em consideração o ciclo das políticas públicas, com planejamento-monitoramento-implementação-avaliação-readaptação contínua. O combate ao crime deve ser dado por ações inteligentes, pensadas e estudadas, e combatidas em seus mais diferentes níveis, como pelo lado social, educacional, econômico e político, além do repressivo e ostensivo.

Na área da segurança, em pelo menos um aspecto, há consenso de que a violência no país está a níveis intoleráveis e que “algo” deve ser feito para a redução da criminalidade e dos homicídios. O que seria esse “algo” e de que forma as políticas deveriam ser implementadas? Nesse quesito é que existe uma diversidade de opiniões e pensamentos.

A polícia tem um baixo desempenho na parte investigativa, onde uma pequena taxa dos crimes cometidos é elucidada, o que gera um desconforto tamanho na sociedade. Outro ponto é a impunidade que, mesmo com “boas” leis, somos testemunhas que a quantidade de recursos à disposição dos transgressores é enorme

e um processo pode levar anos a fio e caducar. Além disso, o sistema prisional é impróprio para a recuperação dos infratores e, inclusive serve como “escola do crime”, onde um pequeno transgressor aprende crimes mais graves e os comete quando se livra do sistema prisional ou mesmo estando dentro dele, como comumente temos presenciado casos desse gênero.

Como pudemos verificar, quem mais morre e mais mata, no geral, são homens jovens, moradores das periferias das regiões metropolitanas, negros e com renda baixa. Parte da solução está em possibilitar a redução da desigualdade por meio de programas sociais e econômicos que já estão sendo implementados e que mostram resultados satisfatórios em experiências pontuais, mesmo que não dão resultados em ritmo acelerado.

Outro ponto é o acesso ao álcool e drogas e armas de fogo, principalmente a esse grupo de risco mencionado. As localidades onde as drogas circulam em grande quantidade são as favelas, que ofertam para a sociedade produtos ilícitos, onde muitas vezes a polícia não interfere. E é lá que a população mais carente se encontra, em exposição e podendo ser recrutada, sem muitas outras possibilidades de trabalho. Investimento como está sendo feito com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a urbanização das favelas, criação de escolas, atividades extra-curriculares, como esporte e artes, acompanhamento de profissionais como psicólogos, terapeutas ocupacionais e assistentes sociais para famílias e pessoas consideradas de risco. Este tipo de atividade deve ocorrer paralelamente às políticas de segurança comunitárias já descritas anteriormente.

Passos que podem ser dados para reduzir a violência na sociedade: “reforma do sistema policial, controle externo das polícias, prevenção da violência, controle do uso de armas de fogo, reforma do sistema prisional, reformas legais, violência contra a mulher e outras minorias sociais” (SAPORI 2008, p.111). Estas sugestões de ação são difíceis e complexas e podem se modelar de maneiras completamente distintas.

Não oferecemos uma fórmula mágica e sabemos da dificuldade de implementação. Há que ter vontade política e coragem para mudar. Acreditamos que uma política de segurança pública bem pensada, orquestrada e comandada teria poder para reduzir os efeitos devastadores que a violência tem sobre nossa sociedade contemporânea, sem que os direitos humanos sejam violados de forma grotesca, já

que não queremos trocar a falta de segurança pela presença de um Estado de cunho autoritário, porém, melhorar a segurança num ambiente democrático, com ordem e respeito ao Estado de direito.

3. ‘BRASIS’ E A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA

O presente livro, que tenta interpretar o país à luz da crescente insegurança que os brasileiros presenciam em seu dia-a-dia, transita por coautores com formações variadas, numa abordagem inter-, trans-, e multidisciplinar, e busca primeiramente entender o fenômeno que açoita o país, para posteriormente indicar possíveis vias de tratamento desta epidemia que se tornou a falta de segurança. Este estado das coisas na segurança pública não é um problema brasileiro, mas afeta significativamente a América Latina, já que muitos países da região sofrem com a alta letalidade por causas não-naturais.

As diferenças inter- e intraregionais neste país de uma imensidão continental são gritantes e representam grande desafio para as políticas públicas. E, neste mar de diversidade é que buscamos respostas que nem sempre encontramos. De qualquer forma, dialogando e buscando soluções conjuntamente começamos a falar a mesma língua e construir uma ponte entre a academia e a gestão pública que trata da segurança, porém, não pode estar desassociada às áreas complementares como saúde, educação, assistência social, sistema prisional, e muitas outras. As realidades da (in)segurança são complexas e devem estar interligadas com as demais políticas de Estado, sem as quais não será possível tratar deste problema público que ceifa a vida de mais de meia centena de milhares de pessoas todos os anos no Brasil.

E, por estes fundamentos, os coautores tiveram sucesso em trazer as questões relevantes desta temática e detalhar aos leitores, tanto a situação de cada uma das regiões do país e como abordá-la, além de sugerir comparações e diagnósticos variados para reduzir a dimensão deste problema público e tratá-lo de forma que “responda aos medicamentos” prescritos.

Certamente, temos ainda um longo caminho de aprendizado e consultas, até conseguirmos melhorar aos níveis satisfatórios nossa situação da segurança pública

no Brasil. No entanto, é por meio destes expedientes que conseguiremos avançar e obter êxito na redução da violência com medidas apropriadas, reduzindo as desigualdades entre e intraregiões para, assim, construirmos um país melhor e mais seguro a cada dia, e paralelamente a isso, fazendo com que nosso sistema democrático se aprimore.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. (2005). “O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil”. **Texto para discussão** n.1144, IPEA.

IBGE. (2005),

(http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=247);

RAMOS, Sílvia; LEMGRUBER, Julita. (2004). “Criminalidade e respostas brasileiras à violência”. **Observatório da cidadania**, pp.45-52;

SAPORI, Luís Flávio. (2008). **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV;

SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE MORTALIDADE (SIM). **Ministério da Saúde**. Acesso em portalsaude.saude.gov.br/index.php;

SOARES, Gláucio Ary Dillon. (2008). **Não matarás: Desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV Editora;

UNODC - **United Nations Office on Drugs and Crime**. (2014). Acessado em <https://data.unodc.org/>;

ZIMERMAN, Artur. (2010). **Terra manchada de sangue: Conflitos agrários e mortes no campo no Brasil democrático**. 1. ed. São Paulo: Humanitas, pp. 225.