
A Segurança Pública como controle da violência homicida

The Public Security as control of the deadly violence

José Maria Nóbrega Jr.¹

Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande, Paraíba.

E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br

1. Introdução

A Segurança Pública é uma das políticas públicas executadas pelo Estado². Uma crise de segurança reflete numa crise do

RESUMO: A Segurança Pública aparece como ramo específico das políticas públicas. O Estado deve garantir a segurança dos indivíduos como sendo o reflexo constitucional da consolidação dos direitos civis e humanos, fundamento da democracia contemporânea. Uma grave crise de segurança implica numa crise de democracia. A literatura nacional das ciências sociais que trata da segurança, da violência e da criminalidade aponta para a importância das gestões dos governos como variável importante para o controle social e, por sua vez, para a garantia do direito individual à propriedade. Não obstante existir outras variáveis importantes – como as macrovariáveis socioeconômicas –, a sofisticação das políticas públicas em segurança em diversos contextos reduz a insegurança social e econômica.

Palavras-Chaves: Segurança Pública; Assassinato; Violência.

¹ José Maria Nóbrega Júnior é professor no CDSA (Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Campus de Sumé) e pesquisador do NICC-UFPE (Núcleo de Estudos em Instituições Coercitivas e da Criminalidade), pesquisador do InEAC (Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos), e membro permanente do Centro de Referência de Direitos Humanos do CDSA/UFCG.

² “Política pública é uma decisão de cunho estritamente político que visa distribuir recursos públicos escassos para aquilo que o grupo que controla o aparelho de Estado julga mais importante. A Segurança Pública é uma das políticas públicas que o Estado precisa implementar. A política de Segurança Pública é o braço penal da sociedade” (ZAVERRUCHA, 2004, p.15).

próprio Estado – como agente principal na garantia do monopólio da força³ -, e no Estado Democrático de Direito. Em quase todos os filósofos políticos modernos – principalmente em Hobbes e Locke – a segurança aparece como um dos principais, se não for o principal fator para o pacto social que leva a formação do estado, seja político e seja civil.

Os estudos sobre violência e segurança pública nas Ciências Sociais brasileira passaram a ter maior impacto em fins da década de oitenta em alguns trabalhos como os de Coelho (1988), Paixão (1988) e Zaluar (1985), com forte caráter qualitativo, e como o início de um tema cada vez mais preocupante para a sociedade brasileira.

A violência, a partir da década de noventa, passou a mudar o comportamento da sociedade brasileira. Em São Paulo, as taxas de homicídios⁴ chegaram a patamares insuportáveis, questões como a inflação e o desemprego passaram a ser ofuscadas pelo tema da insegurança patrimonial e da criminalidade violenta. Praticamente todas as regiões do país tiveram seus indicadores de violência (contra o patrimônio e contra a vida) crescentes, com alguns casos de verdadeiras explosões dos assassinatos.

As ciências sociais brasileira tiveram (e tem) grande dificuldade em trabalhar com esses temas, onde, permeada por teses marxistas e/ou estruturalistas, não conseguem alcançar as relações causais e a verdadeira dinâmica da violência de modo geral, e dos homicídios em particular (SOARES, 2008).

³ É fundamental a discussão sobre o papel do estado como *monopólio da força*, o dilema entre a aplicação da violência legal e o respeito dos direitos humanos é um tema ainda não superado nas ciências sociais (ADORNO, 2002).

⁴ O homicídio aqui é definido sociologicamente como *morte por agressão* ou Crime Violento Letal Intencional, agregando os latrocínios da definição jurídica. Para melhor entendimento da questão jurídica em torno do crime contra a vida ler NUCCI, Guilherme de Souza (2009), *Manual de Direito Penal*. Editora Revista dos Tribunais. 6ª edição. São Paulo. (entre as páginas 623 e 630).

A Ciência Política entrou recentemente na discussão sobre a violência e a segurança pública, mas ainda negligencia tais temáticas em sua subárea de Estado e Governo. Esta ciência, sofrendo forte influência dos estudos sobre o Congresso Americano, vem focando, principalmente, nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, na questão da Reforma do Estado, na conjuntura eleitoral brasileira pós-redemocratização e nas instituições políticas (com poucos trabalhos sobre o papel político do Judiciário), negligenciando as instituições informais e aquelas outras instituições formais que fazem parte do aparato coercitivo do estado, como, por exemplo, as polícias.

Para o cientista político, estudar a Segurança Pública é analisar as estruturas das instituições coercitivas - polícias, Ministério Público, Judiciário, Sistema Carcerário etc. -, e o comportamento de seus atores político-sociais (PERES, 2008). Parte considerável da literatura aponta para a importância das políticas públicas em segurança no controle da violência, com destaque nos homicídios (NÓBREGA JR., 2010).

No presente artigo busco analisar o quadro atual do debate em torno da segurança pública e dos estudos sobre a violência no Brasil, analisando, também, como as ciências sociais de uma forma geral vem contribuindo em seus estudos, sobretudo os de caráter empírico. Para isso, levanto, em uma primeira seção, o *estado da arte* nos estudos nacionais sobre os temas da violência e da (in)segurança pública. Em seguida, faço uma breve análise sobre os dados de violência homicida na Paraíba - estado que vem sofrendo crescimento constante e linear nos indicadores de homicídios⁵. Como última seção, o papel da política de segurança do estado em algumas instituições coercitivas no controle da variável *homicídios*, esta sendo *proxy* para medir a falta de segurança na sociedade brasileira. Nessa

⁵ As causas desse crescimento ainda precisam ser estudadas de forma esmerada. Contudo, em trabalho recente demonstro como algumas variáveis socioeconômicas e institucionais têm pouca ou nenhuma relação com os homicídios. A exemplo do efetivo policial paraibano que, mesmo sofrendo incremento no seu quadro, não refletiu em controle dos homicídios (NÓBREGA JR., 2010, p. 132).

mesma seção, destaco as políticas públicas exitosas em São Paulo como referência de políticas em segurança bem sucedidas⁶. Por último, as considerações finais.

2. O estado da arte

Nos últimos trinta anos, o crescimento da violência medida pelas taxas de homicídios praticamente triplicou. No início da década de oitenta, a taxa de homicídios nacional não ultrapassava 12 por 100.000 habitantes. Em 2000, a taxa nacional foi de 30 homicídios por 100.000 habitantes. Com a inflação controlada, a possibilidade de empregabilidade real crescente e com a macroeconomia brasileira caminhando a passos largos, a criminalidade violenta passou a ser um dos principais problemas sociais e políticos enfrentados pelos governantes brasileiros.

Coelho (1988), Paixão (1988) e Zaluar (1985) foram precursores nos estudos sobre as causas dos homicídios no Brasil, com foco na região Sudeste, mais especificamente no Rio de Janeiro. Esses autores destacaram o fator potencializador dos problemas socioeconômicas na determinação da criminalidade violenta, em específico no crescimento dos homicídios. Apesar de estudos importantes, tiveram como base interpretações teóricas com pouca comprovação empírica dos argumentos. Esses estudos não confirmaram satisfatoriamente as relações das variáveis independentes levantadas com a violência.

Pezzin (1986) encontrou correlação positiva entre urbanização, pobreza e desemprego com os crimes contra o patrimônio na região metropolitana de São Paulo. Nos homicídios, as mesmas variáveis não demonstraram o mesmo nível de relação. Nesse trabalho encontra-se um esforço do autor no sentido de experimentar a teoria que defende quanto maior a pobreza, maior a probabilidade de desajustes sociais e práticas de atos delituosos. O resultado, quanto ao homicídio, refutou a teoria.

⁶ Soares (2008) destaca políticas de segurança que não foram bem sucedidas a exemplo de Cali, na Colômbia, e Los Angeles, nos EUA.

Beato e Reis (2000) demonstraram que o desenvolvimento social e econômico, numa relação inversa ao que a teoria sociológica aponta, motiva o crescimento da violência, sobretudo contra o patrimônio. Já os crimes contra a vida têm forte relação com a ineficácia das instituições de controle e vigilância. Os modelos de regressão apresentados naquele trabalho mostraram baixa significância estatística da pobreza/desigualdade em relação aos homicídios.

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

Mendonça (2000) afirma que o agente possui um consumo referencial imposto pelos padrões da sociedade. A partir do momento em que o agente não tem o consumo satisfeito, gera-se uma insatisfação que o leva a prática criminosa. Baseado em análise elaborada num contexto de maximização intertemporal é possível demonstrar que o retorno exigido pelo agente para levar a efetivação da atividade ilícita pode ser reduzido por uma quantidade diretamente relacionada com o seu grau de insatisfação (BECKER, 1968).

Para Mendonça (2000) a desigualdade socioeconômica potencializa a criminalidade desde que exista um reconhecimento no qual o agente possui um nível de consumo de referência, imposto a ele de forma exógena. No caso de São Paulo e Rio de Janeiro, a proximidade e convivência entre grupos sociais distintos e a disseminação de um padrão de consumo e de padrões sociais de referência, via meios de comunicação, estimulariam a criminalidade. A insatisfação gerada pela exclusão formal naquele mercado consumidor reduz a utilidade fazendo com que o indivíduo perceba sua renda como *menor*, inibindo, por consequência, o valor descontado da sua utilidade futura, contribuindo como mais um elemento de

motivação ao agente para entrar no mercado da criminalidade. Ou seja, quando o agente se depara com uma renda inferior dentro do mercado formal ele opta por praticar o delito, o que potencializa, também, os homicídios.

Lima *et ali* (2005) fizeram uma análise espacial dos determinantes socioeconômicos para os homicídios em Pernambuco. Utilizaram o método de estudo ecológico, onde a variável dependente foi a taxa de homicídios da população masculina de 15 a 49 anos residente nos municípios de Pernambuco, no período de 1995 a 1998⁷. As variáveis independentes foram o índice de condições de vida, renda familiar *per capita*, desigualdade de Theil⁸, índice de Gini, renda média do chefe de família, índice de pobreza, taxa de analfabetismo e densidade demográfica.

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

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

Barata e Ribeiro (2000) avaliaram o impacto de algumas variáveis de desenvolvimento econômico em relação aos homicídios em São Paulo. O objetivo central desse trabalho foi verificar a correlação entre urbanização, pobreza e desigualdade econômica com as taxas de homicídios no Estado de São Paulo no ano de 1996. Para os autores, foi mais importante avaliar o impacto da

⁷ Os dados de homicídios foram extraídos do SIM do Ministério da Saúde. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2011.

⁸ *Índice de Theil* - refere-se à segunda medida de desigualdade de Theil, denominada L de Theil, e mede o grau de desigualdade da distribuição de indivíduos segundo a *renda familiar per capita*.

desigualdade social, da urbanização e dos crescimentos populacionais, do que levar como variável independente a pobreza, que teria uma relação direta com questões meramente econômicas.

De toda forma, levaram em consideração variáveis consideradas *proxies* para pobreza, como o coeficiente de Gini e a renda familiar. Avaliaram como sendo situação *sine qua non* para o crescimento dos homicídios no Brasil, a pobreza, a desigualdade social e a urbanização. A hipótese testada no trabalho foi a que “quanto maior a desigualdade econômica, maior seria o risco de homicídio em uma população, independentemente de seu nível de riqueza” (BARATA; RIBEIRO, 2000, p. 119).

Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007) demonstram haver relação entre a ineficácia da atuação das instituições coercitivas⁹ e o crescimento dos homicídios. Para os autores, a inoperância do sistema de justiça criminal mina um dos principais pilares do Estado de Direito. Este relacionado à capacidade de responsabilização horizontal (*accountability*). Ou seja, fazer cumprir as relações contratuais entre indivíduos e entre estes e as instituições.

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

Nos resultados empíricos, os autores concluíram que não há como equacionar a criminalidade na região estudada se não forem superados os grandes problemas socioeconômicos. E, ainda, que as políticas baseadas simplesmente em aportes de recursos financeiros à polícia estão fadadas a resultados frágeis, a

⁹ Sobretudo o papel das polícias e da Justiça.

menos que se repense a estrutura de segurança vigente no Brasil (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007, p. 156-157).

Para Saporì (2008) as políticas públicas são apresentadas como uma articulação entre diversos segmentos dos três poderes, mostrando como é importante o entendimento das linhas institucionais e seus vínculos, e aspectos políticos para a aplicação das políticas de segurança. O autor afirma ser fator determinante para a ineficiência destacada no sistema de justiça criminal a ingerência do estado nos assuntos de políticas públicas de segurança. Críticas aos modelos de confronto das políticas públicas e uma agenda formulada tardiamente pelos governantes são colocados como pontos nevrálgicos da situação precária da segurança pública brasileira. Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, sejam nos executivos estaduais (SAPORI, 2008, p.109).

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

Na visão de Ferreira *et alli* (2009) as políticas públicas de segurança e de reformas institucionais no aparato de justiça do estado de São Paulo foram fatores determinantes para a redução da violência/homicídios nesta unidade da federação. Salientam que os distúrbios sociais e políticos provocados pela alta taxa de criminalidade das décadas de oitenta e noventa, revelaram a necessidade das autoridades e dos estudiosos sobre o tema da violência, focando mais atentamente as políticas de segurança e de direitos humanos como ponto nevrálgico para a redução da criminalidade e da violência em São Paulo.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, bem como o planejamento das políticas de segurança são pontos importantes. Dentro desse contexto mencionam-se a ampliação do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa- DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das políticas territoriais e o policiamento comunitário (FERREIRA *et alli*, 2009, p. 14).

Além de Ferreira *et alli* (2009), Khan e Zanetic (2009) apontam as prefeituras municipais como ator político relevante no confronto da criminalidade violenta. A *lei seca*, por exemplo, é uma política de restrição de consumo de álcool com grande impacto na redução das taxas de criminalidade. Essa política de restrição tem no município seu principal expoente, vindo a ser uma política de grande poder de eficácia, pelo menos nos municípios paulistas que assim a aplicaram. Há forte correlação entre consumo de bebidas alcoólicas e a prática de atos agressivos, dentre eles as mortes por agressão/homicídios. Ao lado de armas de fogo, as bebidas alcoólicas são um dos mais importantes fatores criminógenos, o que potencializa ainda mais a violência (PARKER *et alli*, 1988; NORSTROM, 1998; MARKOWITZ, 2000; EXUM, 2002; DUQUE *et alli*, 2004; WAGENAAR, 2005 apud KAHN e ZANETIC, 2009, p 97).

Mello e Schneider (2009) concluíram que há um notável co-movimento entre os homicídios e a proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade - grupo etário mais propenso a cometer crimes. Os autores apontaram que, no período entre 1991 e 2000, a Região Metropolitana de São Paulo ganhou 216.000 jovens entre 15 e 24 anos de idade - naquele período os homicídios sofreram um incremento na ordem de 63% - um acréscimo de 15%, com um crescimento populacional de 11,6% como um todo. E, revelaram, também, a variável crescimento populacional de jovens como ponto determinante para o incremento nas taxas de homicídios para o estado de São Paulo, mais relevante que as políticas públicas em segurança. Os dados dos

autores sugerem que um aumento da proporção de jovens entre 15 e 24 anos de idade causa um impacto nos homicídios na ordem de 5% (MELLO; SCHNEIDER, 2009).

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

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

A ligação dos homicídios com o crescimento das armas de fogo disponíveis e as bebidas alcoólicas é comprovada em diversos testes estatísticos apontados. O emprego de armas de fogo cresceu de 43% para 69% desde 1979. As macrovariáveis relacionadas aos homicídios também são testadas. O questionamento que se faz é se o desenvolvimento econômico leva as taxas de homicídio para baixo, e, alguns estudiosos, afirmam que o desenvolvimento econômico é uma variável fundamental para a redução dos homicídios. Shichor (1985 *apud* Soares, 2008) mostrou uma leve tendência à diminuição das taxas de homicídios à medida que os países se desenvolvem.

Soares (2008, p. 47) afirma que a maioria dos estudos que tem como base o desenvolvimento econômico não sobrevive a análises multivariadas. Os conceitos de desenvolvimento, crescimento e modernização são muito vagos. Os estudos revelam a importância em se separar conceitos de desenvolvimento econômico e social. Estudos que apresentam apenas preocupações com o desenvolvimento

econômico ou social não captam, muita das vezes, variáveis que estão no seu entorno.

Indicadores como Gini, analfabetismo, índice de Theil, proporção de pobres entre outros são analisados. Os resultados, em sua maioria, não encontram graus importantes de relação. A relação entre analfabetismo e taxas de homicídio se mostra inversamente proporcional. A pobreza, medida pela taxa de analfabetismo, cai, enquanto a violência, medida pela taxa de homicídios, cresce (SOARES, 2008, p. 51).

No critério urbanização e homicídio, estudos apontam que nem sempre há relação entre metropolização das cidades e altas taxas de homicídio. Cidades como Sidney e Melborn, na Austrália, mostram taxas de homicídios bem parecidas as de outras cidades menores do mesmo país. Nos EUA, país culturalmente atrelado as armas de fogo, cidades pequenas e grandes cidades apresentam altas taxas, independente de seus processos de urbanização e industrialização (SOARES, 2008).

Esta revisão não esgota o tema, mas os trabalhos nas diversas áreas - saúde, economia, ciências sociais, políticas públicas, etc. -, primeiro mostram resultados díspares com variáveis independentes parecidas, segundo, apontam para a importância das instituições democráticas como sendo relevantes para o controle da violência homicida.

Todavia, alguns pontos parecem ser unânimes como fatores causais nos crescimentos das taxas de homicídios: disponibilidade de armas de fogo; ineficácia das instituições responsáveis pela segurança pública; consumo exagerado de bebidas alcoólicas; e a importância da participação conjunta dos entes federados (União, Estados e Municípios) na implementação da política pública de segurança.

Outro ponto que deve ser destacado é a incipiente experiência nas ciências sociais brasileiras em estudos mais robustos em termos metodológicos (*quali e quanti*). A década de noventa começou a apresentar estudos mais sofisticados nesse sentido. Todavia, a negligência aos estudos sobre violência homicida no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo um ou outro estudo isolado, praticamente é a regra. O Sudeste aparece como *proxy* para o Brasil na maioria dos estudos.

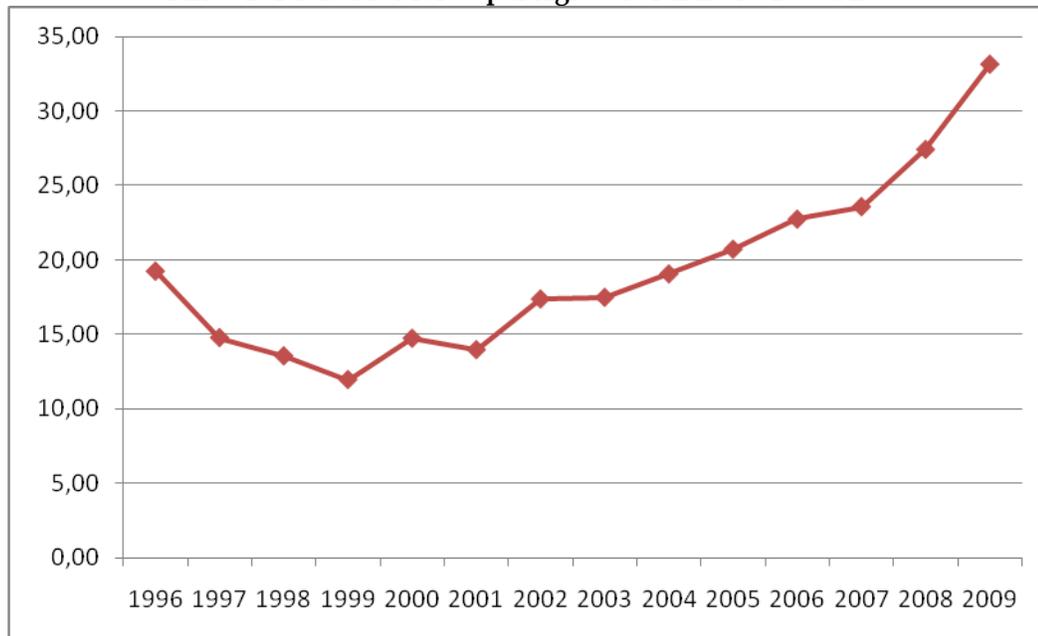
3. Os homicídios na Paraíba: a dinâmica das mortes letais intencionais

A Paraíba vem apresentando dados alarmantes nos últimos anos, apresentando mecanismos constantes de explosão da violência homicida com impacto significativo na imprensa nacional¹⁰. A taxa de homicídios praticamente triplicou. Entre 2001 e 2009, a taxa de homicídios na Paraíba saltou de um patamar de um pouco mais de 13 homicídios por cem mil habitantes, para mais de 33 homicídios por cem mil: uma verdadeira explosão!

João Pessoa e Campina Grande, as duas cidades mais importantes da Paraíba, tanto em termos de indicadores socioeconômicos, como no aspecto eleitoral, vêm no mesmo ritmo do estado como um todo. João Pessoa, em 2001, teve 227 pessoas assassinadas. Em 2009, último ano disponível da série histórica, esse dado foi de 427 mortes, praticamente dobrando as mortes. Já em Campina Grande, em 2001, teve 106 pessoas assassinadas, e, em 2009, este dado foi de 152 assassinatos, com 45% de incremento percentual¹¹.

¹⁰ “Na Paraíba, morrem 1.083% mais pretos. (...) um município como Bayeux, na região metropolitana, com cerca de 95 mil habitantes, teve 84 assassinatos por 100 mil habitantes em 2009, um índice “avassalador”, segundo Nóbrega, comparando à média nacional, de 26,4 homicídios anuais”. (MENEZES, 2001, p.26).

¹¹ Dados divulgados pela imprensa local para o ano de 2010 apontam para mais de 180 assassinatos em Campina Grande.

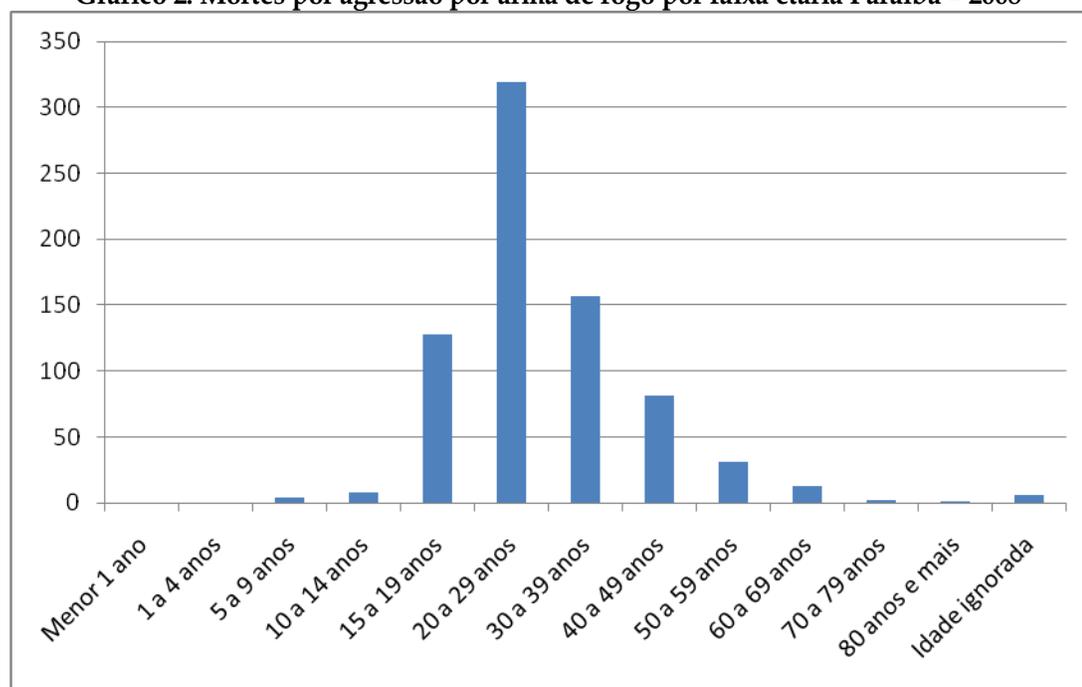
Gráfico 1. Taxas das Mortes por Agressão Paraíba - 1996 a 2009*

Fonte: SIM/MS. Cálculo das Taxas Nóbrega Jr. (2011)

*dados preliminares para o ano de 2009

As taxas de homicídios refletem melhor o crescimento da violência. Apesar de apresentar tendência de queda, entre 1996 e 1999, onde o estado quase apresenta uma taxa dentro do limite suportável (10/100 mil), após 1999, o crescimento é constante e, nos últimos anos da série, o quadro passa a ser alarmante. Em 1999, a taxa de homicídios da Paraíba foi de 11,9/100 mil, em 2009, praticamente dez anos de crescimento contínuo, essa taxa foi de 33/100 mil, quase triplicando e ficando três vezes superior ao limite tolerável pelas Nações Unidas.

Sabe-se que a maioria dessas mortes tem fortíssima relação com a disponibilidade de armas de fogo (SOARES, 2008) e que os jovens são mais atingidos por esse tipo de violência (MELLO; SCHNEIDER, 2009). Para tanto, é de fundamental importância avaliar o impacto da variável *arma de fogo* em relação aos *homicídios por faixa etária*.

Gráfico 2. Mortes por agressão por arma de fogo por faixa etária Paraíba - 2008

Fonte: SIM/MS (2010)

O gráfico acima demonstra a forte relação entre mortes por agressão/homicídios provocadas por arma de fogo e a faixa etária. É visível que menores de 1 ano e adolescentes até 14 anos de idade sofrem pouco impacto. Portanto, a partir dos 15 anos a vitimização por arma de fogo é crescente. O grupo de maior risco está entre os jovens de 20 e 29 anos de idade.

Para o ano de 2008, por exemplo, foram 447 mortes no grupo dos 15 aos 29 anos de idade, correspondendo a 59,5% do total das vítimas assassinadas por arma de fogo (total de 750 no período). Em 2008, foram 1.027 pessoas assassinadas das quais mais de 73% vitimadas por arma de fogo na Paraíba.

O avanço etário é negativamente proporcional ao número de mortes por agressão de arma de fogo. Ou seja, o assassinato por arma de fogo é um evento preponderantemente juvenil. Não obstante, segundo os dados no gráfico 2, até os 49 anos de idade o risco de ser vitimado é significativo.

Os homicídios provocados por objetos cortantes ou penetrantes correspondem a pouco mais de 17,5% do total de mortes por agressão na Paraíba

(180 assassinatos para o ano de 2008). Mostrando ser um fator importante, pois muitas pessoas estão sendo mortas por objetos com tais características. Por exemplo, os anos de 1998, com 116 mortes desse tipo, 2004, com 143 e 2008, com 180 assassinatos, foram computadas mortes tendo como arma um objeto cortante ou penetrante (SIM/DATASUS; 2008).

As mortes por meio de objetos contundentes são relativamente baixas, correspondendo a aproximadamente 2,8% do total de mortes por agressão na Paraíba, oscilando nos últimos anos de uma série histórica que começa em 2002. O ano que mais se vitimou com objetos contundentes foi 2005, com 43 assassinatos. O ano de 2003 foi o ano com menos mortes, com 15 vitimados. Os homicídios provocados por objetos contundentes são muito baixos em relação às mortes por agressão em geral.

Os homens são os mais vitimados. A média de homicídios masculinos para o período de 1996-2008 foi de 582 assassinatos. Contudo, não é de desprezar a violência contra a mulher que tem a média de 56,3 assassinatos absolutos para a série temporal de 1996 a 2008, correspondendo a praticamente 10% em relação às mortes masculinas. Como a tendência das mortes por agressão/homicídios na Paraíba é crescente, referencio o ano de 2008 para demonstrar o impacto das mortes de gênero. Neste ano foram computados 940 assassinatos - o ano de pico em toda a série histórica (1996-2008) - do sexo masculino. Já para o sexo feminino, o ano de pico foi 1996, com 106 assassinatos. Naquele ano as mortes por agressão femininas chegaram a 20% em relação às mortes masculinas.

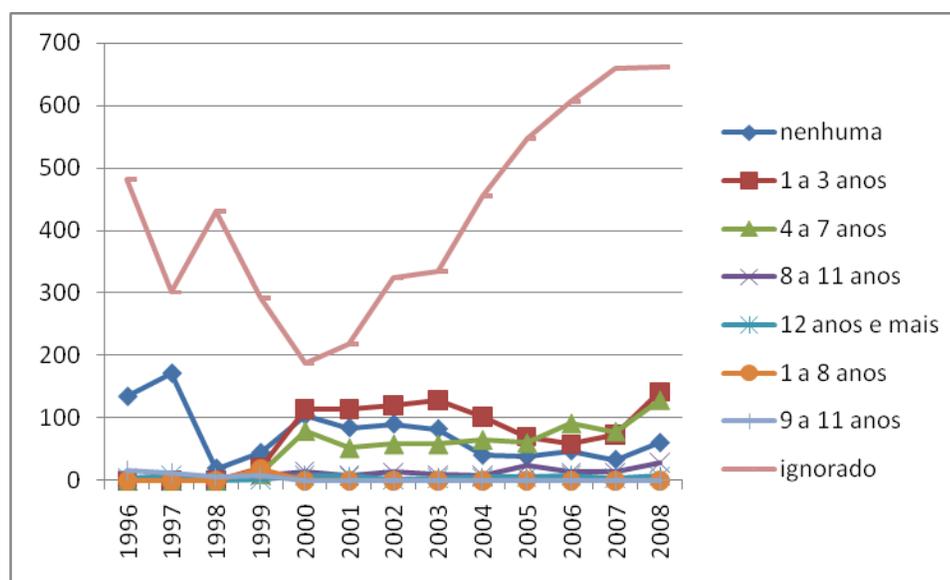
As vítimas de homicídios são majoritariamente da cor de pele parda. Para o ano de 2008, por exemplo, dos 1.027 assassinatos, 904 das vítimas eram da cor de pele parda, ou seja, 88% dos casos. A cor de pele preta, com 23 assassinatos, se apresenta na terceira posição, enquanto foram ceifadas 49 vidas de vítimas de cor de pele branca. Como a população parda é superior as demais, há um

hiperdimensionamento em relação as suas taxas de homicídios. Contudo, há um claro problema social que aflige principalmente as pessoas de cor de pele parda.

Escolaridade é uma variável independente importante nos estudos sobre os homicídios. Analisando o gráfico abaixo, observa-se que os dados ignorados crescem, sobretudo depois de 2000. Ou seja, com o passar do tempo, a qualidade dos dados vem piorando nesta variável¹².

De toda a forma, a maioria das vítimas tem menor nível de escolaridade. Por exemplo, quem tem mais de oito anos de escolaridade dificilmente é vitimado.

Gráfico 3. Óbitos por agressão e anos de estudo - Paraíba - 1996 a 2008



Fonte: SIM/MS

Já no que tange ao estado civil, os solteiros são bem mais vitimados que os casados e que estes são mais vitimados que os viúvos (geralmente de faixas etárias maiores que, como vimos, são menos vitimados por agressão). Os separados judicialmente são menos atingidos também.

¹² Mostra-se fundamental a melhoria dos indicadores sociais na Paraíba.

A título de exemplo, no ano de 2008, 61,5% dos vitimados eram solteiros (635 dos 1.027), 14,8% das vítimas eram casadas, já os viúvos, separados judicialmente e outros corresponderam a 1,8% dos casos em termos de números absolutos (SIM/DATASUS, 2008).

Na Paraíba, a idade média de nupcialidade é de 29,2 anos entre os homens, e de 25,7 anos entre as mulheres (IBGE, 2003), apontando para um fator etário importante. Os homens jovens solteiros são mais atingidos e o grupo mais vitimado está abaixo dos trinta anos de idade e acima dos quinze anos, como foi visto na análise das mortes por agressão *versus* faixa etária.

3.1. Os homicídios nos municípios paraibanos

Tabela 1. Municípios Paraibanos Taxas de Homicídios (mais violentos) - 2009

Municípios	Taxas +/-
1 CABEDELO	84,83
2 BAYEUX	83,16
3 AROEIRAS	70,98
4 JOÃO PESSOA	60,8
5 CAAPORÃ	59,8
6 SAPÉ	54,52
7 SANTA RITA	54,42
8 SANTA LUZIA	54,26
9 PATOS	51,62
10 PEDRAS DE FOGO	51,62
11 SOLEDADE	51,38
12 SÃO BENTO	49,41
13 CATOLÉ DO ROCHA	49,17
14 ALHANDRA	42,55
15 ARARUNA	39,99
16 CAMPINA GRANDE	39,6
17 CONDE	38,37
18 ESPERANÇA	35,64
19 PRINCESA ISABEL	34,97
20 BELÉM	33,82
21 QUEIMADAS	29,76
22 LAGOA SECA	27,16
23 MAMANGUAPE	23,99
24 SOUSA	22,75
25 RIO TINTO	21,01
26 GUARABIRA	14,25

Fonte: SIM/DATASUS (2011). Taxas Nóbrega Jr. (2011)

A Paraíba possui 223 municípios divididos em diversas regiões. Aqui destaco o ranking dos municípios mais violentos do estado por suas taxas de homicídios. Outra variável utilizada para fazer esse ranking foi o quantitativo populacional – nenhum desses municípios tem menos de dez mil habitantes -, e de óbitos por agressão – nenhum deles teve menos de cinco homicídios no ano de 2009.

As taxas por cem mil habitantes dos municípios sempre superam os 10/100 mil. Os municípios de Cabedelo (84,83), Bayeux (83,16) e Aroeiras (70,98) são aqueles mais violentos em termos de taxas por 100 mil. Todavia, João Pessoa – com 427 óbitos por agressão – e Campina Grande – com 152 óbitos por agressão -, são os municípios mais violentos em números absolutos e também são as cidades mais populosas e urbanizadas da Paraíba, o que contribui para o incremento nesses números.

Em matéria publicada em jornal de grande circulação no estado da Paraíba¹³, foi divulgada a notícia na qual há oferta – com demanda também crescente - cada vez maior de drogas no sertão e na capital paraibana. Estimulado por tal informação, fui analisar mais pormenorizadamente os dados de violência de alguns municípios os quais foram citados na matéria como sendo os mais críticos.

Segundo um delegado do Grupo de Operações Especiais da Paraíba - GOE:

No caso do Sertão, nas cidades de São Bento, Patos, Santa Luzia e Princesa Isabel existiria o maior fluxo de entorpecentes. Nos locais onde existirem consumidores os traficantes chegam. As drogas estão cada vez mais sendo transportadas para o interior, porque lá as pessoas também têm poder aquisitivo. Um exemplo é a cidade de São Bento, onde há uma forte movimentação de dinheiro do

¹³ MEDEIROS, João Paulo (2011), “Novas drogas derivadas do crack atraem jovens da PB para o vício” e “Sertão e capital são grandes consumidores” *in* Jornal da Paraíba, Caderno Cidades, p. 4. Domingo, 6 de fevereiro.

comércio de redes e por consequência tem crescido também o tráfico de cocaína (MEDEIROS, 2011).

As afirmações acima suscitam duas hipóteses:

1. O crime migra, e isso vem ocorrendo no Nordeste inteiro como consequência da diminuição dos espaços no Sudeste (sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo¹⁴);

2. A relação com a pobreza parece ser insignificante. Ao contrário do que se pensa, a diminuição dela também vem estimulando o consumo de drogas.

Claro que a pobreza é um mal que deve ser extirpado da sociedade brasileira, contudo, no que tange à violência, o simples fato de arrefecê-la não traz relação causal com tal fenômeno.

Utilizando o exemplo citado pelo delegado do GOE, analisarei brevemente os dados de homicídios de São Bento e Patos, cidades sertanejas que vêm tendo destaque também na violência homicida (Cf. tabela 1). As mortes resultadas de agressão, sobretudo de arma de fogo, nessas cidades cresceram significativamente.

São Bento tem uma taxa de 49,4 homicídios por cada grupo de cem mil habitantes (dados de 2009) – quase cinco vezes maior do que o tolerável, segundo as Nações Unidas e a Organização Mundial de Saúde. Foram 15 pessoas assassinadas em 2009, em 2008 foram quatro mortes desse tipo, ou seja, mais que triplicou os números absolutos de homicídios nessa cidade de um ano para o outro.

Outra cidade importante do sertão paraibano, Patos, aparece em situação semelhante à de São Bento. Entre 2005 e 2009, houve crescimento linear nos seus números de homicídios, saltando de 12 assassinatos em 2005, para 58 em 2009. Situada em nono lugar no ranking das cidades mais violentas por taxas de

¹⁴ Vide seção específica sobre o *case* paulistano neste artigo.

homicídios na Paraíba, Patos tem uma taxa de 51,6 homicídios por cem mil habitantes. Ou seja, a violência é crescente e visível, mas pode ser controlada com políticas públicas em segurança.

Dito isto, levanto mais três hipóteses:

1. Há oportunidade potencial em cidades do sertão paraibano para a prática de tráfico de drogas, comércio ilegal de armas, roubos e assaltos;

2. Com espaços abertos ao tráfico de drogas e a facilidade de se levantar recursos advindos dos roubos e assaltos, crimes como os homicídios tendem a crescer;

3. A marginalidade com maior poder econômico somada à formação de grupos organizados criminosos, fica mais fácil o recrutamento de agentes ilícitos do estado para a facilitação de suas atividades criminosas¹⁵.

Esta breve análise sobre os dados de violência homicida na Paraíba, somado ao estudo da arte anteriormente revisado, nos dá subsídios para reforçar a tese das políticas públicas eficazes (*accountability*) como variável determinante para o controle dos homicídios em um curto espaço de tempo. O *case* paulistano serve como bom exemplo para tal reforço.

4. As políticas públicas exitosas em segurança: o *case* paulistano

O caso paulistano é um bom exemplo de políticas públicas bem sucedidas no Brasil e explica boa parte da redução dos homicídios na região Sudeste. São Paulo, a partir do ano 2000, passou a controlar seus indicadores de violência. As políticas implementadas foram assimiladas por diversos gestores, não obstante as mudanças de atores políticos nas eleições.

¹⁵ Oliveira (2007) demonstra como atores ilícitos institucionais facilitam as atividades de tráfico de drogas no “Polígono da Maconha” em Pernambuco.

Sendo assim, a análise sobre essas políticas bem sucedidas se mostra fundamental para o entendimento do papel do estado como monopólio da força e como gestor dos recursos públicos destinados à segurança dos indivíduos.

4.1. São Paulo e as políticas públicas que reduziram a violência: um caso exitoso

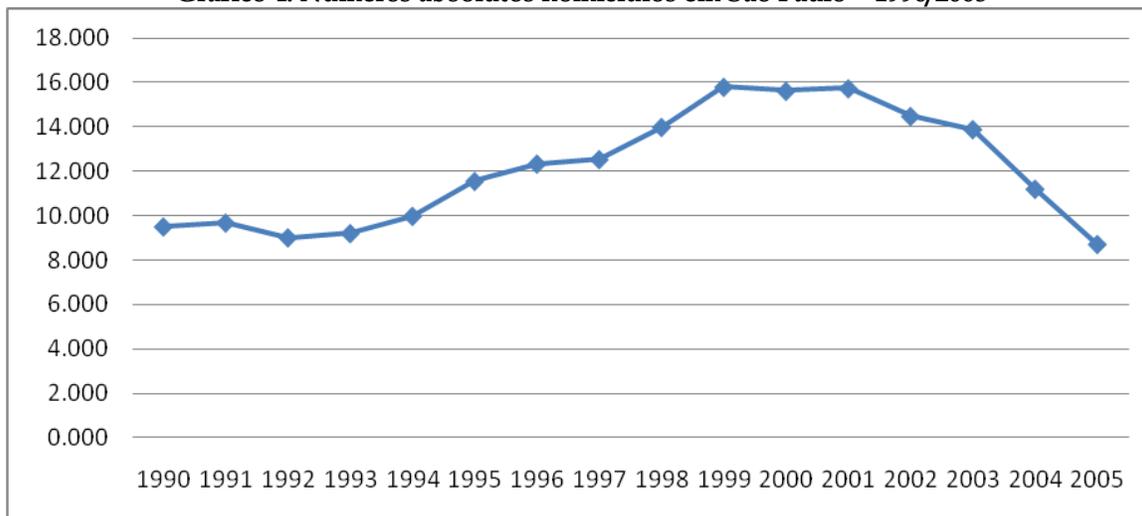
O estado de São Paulo e sua capital vêm registrando índices de redução da violência nos últimos oito anos, sobretudo suas taxas de homicídios. Contudo, a agenda de estudos sobre as reais causas desse êxito em reduzir/controlar a violência está apenas em seu início. Baseado em alguns autores (Ferreira *et ali*, 2009 e Kahn; Zanetic, 2009) procuro aqui ressaltar alguns resultados sobre as possíveis causas da redução da violência homicida em São Paulo, sem esquecer, é claro, de alguns relatos jornalísticos pertinentes (Machado, 2008).

São Paulo aponta um momento importante de inflexão dos números e das taxas de homicídio a partir de 1999, conforme se vê no gráfico 4. Em 1999 aconteceram 15.758 mortes por agressão no Estado de São Paulo, a taxa foi de 44/100 mil. Em 2005, a taxa foi de 21,6 por cem mil habitantes, com 8.732 mortes – uma redução de 44,6 % nos números absolutos e de 51% nas taxas por cem mil em menos de seis anos.

O Sudeste é a única região que vem apresentando queda significativa em seus indicadores de homicídios. Por isso, é importante ressaltar o papel de São Paulo como o principal ator na redução dos homicídios a nível nacional¹⁶.

¹⁶ Em relação a São Paulo “tomando a média de homicídios entre 1995 e 2003, verifica-se que a maior responsabilidade pela queda está nos municípios de 100 a 500 mil habitantes e nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Nos municípios com população entre 25 e 100 mil habitantes a média de homicídios continua crescendo e nos pequenos municípios a média de homicídios é estável. Em outras palavras, a queda no Estado se deve principalmente às reduções observadas nos grandes municípios, que também concentram a maior quantidade absoluta de homicídios” (KHAN; ZANETIC, 2009, p. 88).

Gráfico 4. Números absolutos homicídios em São Paulo - 1990/2005

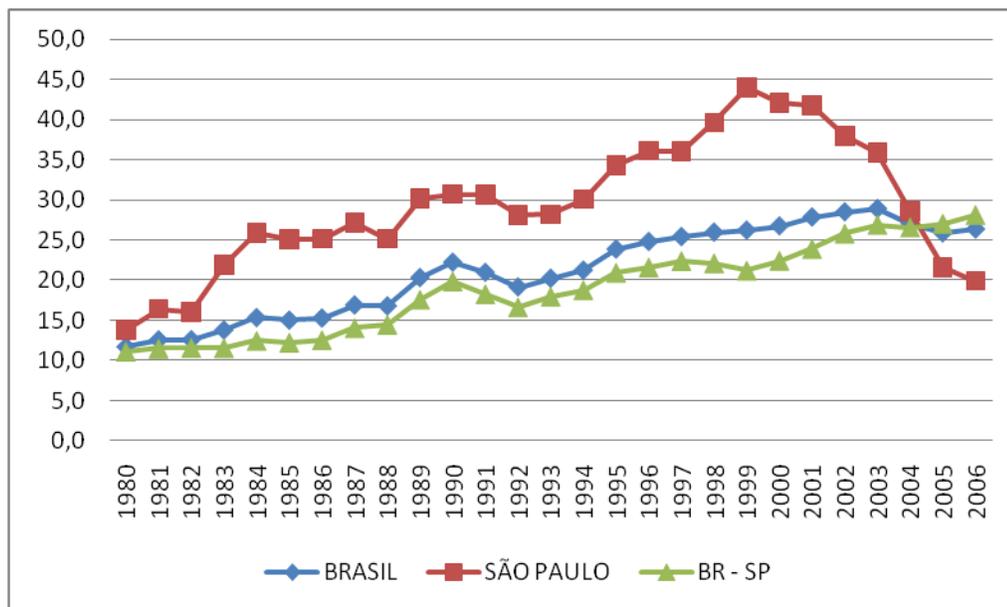


Fonte: IBGE/DATASUS/SIM

Na região Sudeste houve redução de mais de 7.000 mortes em um período curto (2003 a 2006). Verifica-se também, que o principal estado da região, São Paulo, vem tendo o principal mérito redutor em seus indicadores de homicídio. Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro não vêm conseguindo o mesmo desempenho, mantendo seus indicadores em alta, apesar de uma pequena redução aqui e acolá (NÓBREGA JR., 2010, p. 186).

São Paulo experimentou resultados semelhantes às cidades de Bogotá e Nova Iorque. Após um período de elevação acentuada dos índices de homicídios, reduziu suas taxas de 44 por cem mil, em 1999, para 19,9 em 2006, número menor que a média nacional, que é de 26,3 para o ano de 2006. Observando o gráfico abaixo, percebe-se que São Paulo tem um impacto substancial na redução nacional. Quando se retira o estado de São Paulo dos indicadores nacionais, a tendência é de crescimento no país.

Gráfico 5. Taxas de mortes por agressão - Brasil - São Paulo - Brasil sem São Paulo (1980-2006)



Fontes: SIM/MS (2009)

4.2. Fatores que explicam a redução da criminalidade violenta em São Paulo

Na visão de Ferreira *et alli* (2009) as políticas públicas em segurança e de reformas institucionais no aparato de justiça do estado de São Paulo foram fatores determinantes para a redução da violência homicida nesta unidade da federação. Salientam que os distúrbios sociais e políticos provocados pela alta taxa de criminalidade das décadas de oitenta e noventa, revelaram a necessidade para as autoridades e para os estudiosos sobre o tema da violência focar maior atenção nas políticas de segurança e de direitos humanos como ponto nevrálgico para a redução da criminalidade e da violência em São Paulo.

Os fatores ainda não são muito claros, segundo Ferreira *et alli* (2009). Contudo alguns deles parecem ter grande importância para o caso exitoso de São Paulo.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, bem como o planejamento das políticas de segurança são pontos importantes. Dentro desse contexto, mencionam-se a ampliação do Departamento de Homicídios e Proteção à

Pessoa- DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das políticas territoriais e o policiamento comunitário (Ferreira *et alli*, 2009, p. 14).

O DHPP foi criado em 1996, tendo por objetivo a investigação de homicídios e latrocínios, pessoas desaparecidas e a proteção a vítimas e testemunhas. Na Capital, área de atuação do DHPP, os homicídios caíram 36% entre 2000 e 2004. Parte desta queda pode ser atribuída ao Plano de Combate aos homicídios posto em prática pelo Departamento a partir de abril de 2001, que resultou num aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2004 e num aumento da taxa de esclarecimento de 20 para 48% (cf. tabela 2).

As principais estratégias utilizadas foram a integração com a polícia militar, a identificação e aprisionamento de homicidas contumazes e investimentos em inteligência e tecnologia da informação. O recebimento de denúncias anônimas através do Disque Denúncia e a criação, dentro do DHPP, do Serviço de Inteligência e Análise (SIA¹⁷) foram passos importantes para a obtenção destes resultados. O DHPP conseguiu, desde 2000, esclarecer uma média de 82% dos casos de homicídios múltiplos na capital paulista, ou seja, 159 casos de chacinas (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 95-96).

Tabela 2: Homicídios (absolutos e taxas), % esclarecimento DHPP São Paulo – 2000-2004

¹⁷ “O banco de dados da SIA contém atualmente 37 mil suspeitos cadastrados, dos quais 28 mil com fotografias. Há também um banco de armas e outro de imagens de cadáveres, que auxiliam no esclarecimento de casos. Como resultado, o Departamento passou de 165 mandados cumpridos por ano em 2000, para 1.437 em 2004” (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 95).

Ano	Prisões	Variação	Homicídios Múltiplos ocorridos	Homicídios Múltiplos esclarecidos	Homicídios Dolosos Capital	Taxa Capital	Taxa Estado	% esclarecimento
2000	165	-	53	39	5327	51,2	34,2	-
2001	368	123%	43	40	5174	49,3	33,2	20,4
2002	583	253%	40	39	4631	43,7	30,9	23,1
2003	1234	647%	23	22	4268	40,2	28,2	30,4
2004	1437	770%	22	20	3404	31,8	21,7	48,2

Fonte: DHPP-SSP/SP (Kahn e Zanetic, 2009: 95)

Entre 1999 e 2006, período de inflexão dos indicadores, houve aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública. Tais recursos sofreram um incremento percentual que passou de 6,6%, em 1999, para 10%, em 2006, do total das despesas do governo paulista (Ferreira *et alli*, 2009, p. 14).

Outro ponto forte assinalado diz respeito ao Estatuto do Desarmamento, que teve efeito positivo na redução da criminalidade homicida, registrando uma redução de mortes por agressão com armas de fogo na ordem de 19,4%, entre 2003 e 2004, nos números absolutos (Ferreira *et alli*, 2009, p. 15).

Nesse campo, em São Paulo, o Estatuto do Desarmamento teve efeito positivo na inversão dos indicadores de violência, sobretudo a homicida. Kahn e Zanetic (2009) assim afirmam:

Especificamente depois do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003, é possível identificar uma quebra clara no nível mensal de quatro séries históricas relevantes: 1) armas apreendidas pela polícia; 2) armas apreendidas; 3) número de internações por agressão por arma de fogo, coletado pelo Datasus (quebra em 11/2003; -37,6 internações por agressões intencionais por arma de fogo/mês); 4) série de homicídios dolosos na Capital (quebra em 11/2003; -45,4 homicídios/mês) (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 89).

Com tais dados, é relevante analisar o impacto do Estatuto nas políticas de prevenção da violência. Isto vai dar relevo à variável “apreensão de armas” que demonstro na tabela 3, a qual se apresenta como a variável de maior impacto do modelo de correlação.

Muito antes da aprovação do Estatuto do Desarmamento de dezembro de 2003, São Paulo já vinha adotando uma política de restrição de portes de armas e de retirada de armas de fogo das ruas. Anualmente cerca de 40 mil armas são retiradas de circulação pelas polícias do Estado. Entre 95 e 97 a média era de 7 mil armas por trimestre, média que se elevou ao longo dos últimos anos para cerca de 9 mil por trimestre. Paralelamente ao esforço de retirada das armas ilegais em circulação, a Polícia Civil restringiu fortemente a entrada de novas armas em circulação através da redução drástica do número de registros de novas armas. Em 1994 foram concedidos 42 mil registros de armas na Capital, em 1995 foram concedidos 31 mil registros e no ano seguinte 22 mil. Depois de 1997 observa-se uma queda abrupta até chegar em torno de 2.800 registros em 2003. Os portes de armas despencam de 68, 69 mil por ano entre 1993 e 1994 para 2 mil em 2003 (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 92).

As prefeituras municipais se apresentam como ator político relevante (FERREIRA *et alli*, 2009 e KAHN; ZANETIC, 2009). Apesar do papel preponderante, destacado pela Constituição de 1988, na segurança pública, ser dos Estados há, cada vez mais, consenso na participação mais ativa dos municípios nesse quesito.

É importante destacar a aplicação de algumas políticas por parte das prefeituras. A chamada *lei seca* aponta para uma política de restrição de consumo de álcool com grande impacto positivo na redução das taxas de criminalidade. Essa política de restrição tem no município seu principal expoente, vindo a ser uma política de grande poder de eficácia, pelo menos nos municípios paulistas que assim a aplicaram.

Há forte correlação entre consumo de bebidas alcoólicas e a prática de atos agressivos, dentre eles as mortes por agressão/homicídios. Ao lado de armas de fogo, as bebidas alcoólicas são um dos mais importantes fatores criminógenos, o que potencializa ainda mais a violência (PARKER *et alli*, 1988; NORSTROM, 1998;

MARKOWITZ, 2000; EXUM, 2002; DUQUE *et alli*, 2004; WAGENAAR, 2005 *apud* KAHN; ZANETIC, 2009, p. 97).

Os jovens do sexo masculino são os maiores consumidores de bebida alcoólica no Brasil, justamente o grupo de risco mais vitimado pelas mortes violentas/por agressão. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil está na 63ª posição entre 153 países no ranking de consumo *per capita* de álcool. Entre os homens adultos, com idade de 18 a 24 anos de idade, a taxa de dependência de álcool chega a 26,3%, colocando o Brasil entre os países de maior dependência alcoólica. Outro aspecto importante da relação bebida e violência é sua relação com a religião. Dados apresentados por Kahn e Zanetic (2009) apontam para um arrefecimento do consumo de álcool e prática violenta com o culto religioso, sobretudo entre os evangélicos. O culto evangélico é mais presente entre as pessoas mais humildes da sociedade, o que potencializa sua relação com menos consumo de bebidas alcoólicas e menos práticas agressivas, como os homicídios o são (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 98-105).

Os efeitos da *Lei Seca*, em São Paulo, são expressivos. Diadema, Embu, Mauá, Barueri, Embu-Guaçú e Osasco foram as cidades paulistanas que mais obtiveram sucesso com a implementação da *Lei Seca* em suas estratégias de combate à violência. A utilização das Guardas-Municipais se apresentou como ponto fundamental na política de fiscalização e controle das regras restritivas, sobretudo fiscalizando o fechamento de bares em horários de pico da violência (depois das 23 horas, sobretudo).

No Brasil, o psiquiatra Ronaldo Laranjeira da Unifesp e o pesquisador norte-americano Robert Reynolds, da organização internacional PIRE - voltada à avaliação de políticas públicas - apresentaram em outubro de 2004 os resultados de um estudo sobre a relação entre o consumo de álcool e violência na cidade de Diadema, que a partir de julho de 2002 proibiu a venda de bebidas alcoólicas após 23h. De acordo com a pesquisa, dados comparativos do número de homicídios em Diadema desde a data

da implementação da 'lei seca' revelam que houve diminuição da violência contra a mulher (36,54%); homicídios (23,6%) e casos de atendimento em pronto-socorros (65,68%) (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 108).

Em suma, segundo Ferreira *et al* (2009,p. 15), cinco políticas de natureza municipal se destacam: 1. Criação das Guardas Municipais; 2. Institucionalização de conselhos, secretarias e planos municipais de segurança; 3. Acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública¹⁸; e, em algumas cidades, 4. Criação da lei de restrição de funcionamento de bares e venda de bebidas alcoólicas.

Com os dados aqui demonstrados, a participação dos municípios na segurança pública se mostra fundamental. A introdução das Guardas Municipais não é fator determinante para a redução da violência. Não obstante, São Paulo vem tendo maior referência dos municípios na participação do FNSP o que demonstra maior percentual orçamentário para os gastos em segurança no estado¹⁹. Em 2007, foram repassados para 95 municípios mais de R\$ 42 bilhões na forma de convênio, dos quais 37 deles em São Paulo, ou 39% do total de municípios (FERREIRA *et alli*, 2009), ressaltando que São Paulo abarca 645 municípios em seu total.

Com isso, tudo indica que as políticas de segurança pública foram as principais responsáveis pela queda da criminalidade em São Paulo. Não por acaso, foi no período assinalado de queda (1999 a 2006) que começaram a funcionar os sistemas Infocrim, Copom-on-line e o policiamento inteligente baseados em diagnósticos precisos e atualizados da criminalidade, ao estilo da polícia de Nova

¹⁸ FNSP.

¹⁹ "Entre 2001 e 2004 o Governo Federal investiu cerca de 60 milhões de reais nos municípios (14 milhões apenas para a cidade de São Paulo) através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado a apresentação de projetos consoantes com a política de segurança pública do Governo Federal, e para tanto devia atender a algumas solicitações específicas, como possuir Guarda Municipal, realizar ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública" (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 84).

Iorque. É deste período também o Policiamento Comunitário, o Disque Denúncia e o Plano de Combate aos Homicídios do DHPP, que aperfeiçoaram as investigações sobre homicídios e interromperam o círculo vicioso das vinganças (cf. tabela 2).

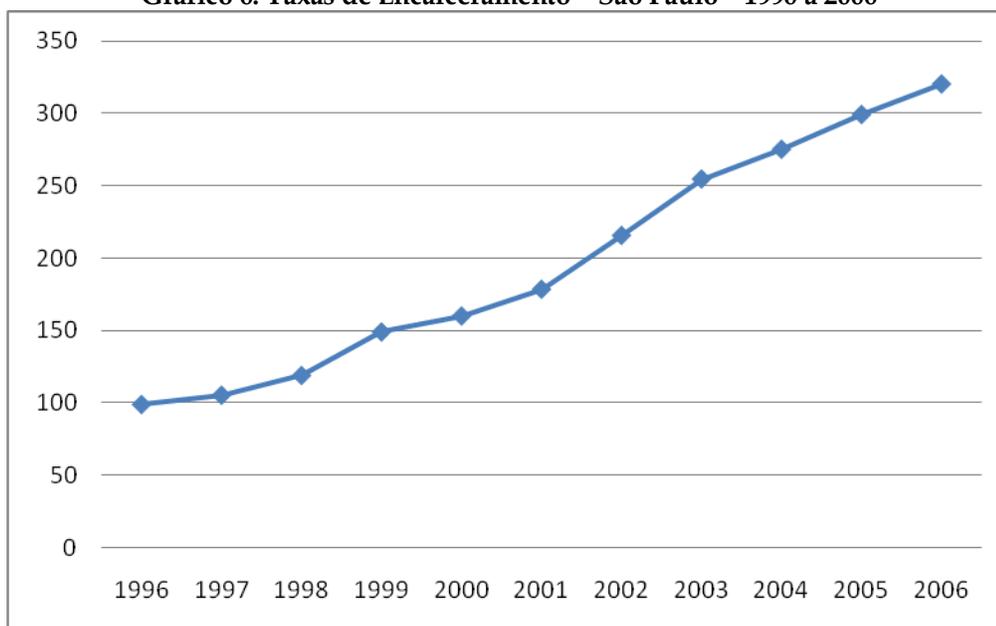
A despesa *per capita* com segurança pública pulou de R\$ 47 para R\$ 156,4 entre 1995 e 2005 e, embora não tenha havido crescimento significativo do efetivo, mais policiais civis foram colocados nas ruas com a transferência de presos para o sistema prisional, com a contratação de soldados temporários e com o fim da guarda externa dos presídios pela PM.

Pontos importantes das políticas públicas de segurança dizem respeito ao aumento das *taxas de encarceramento* (gráfico 6) e a *apreensão de armas* por parte da polícia (tabela 3). Isto é uma particularidade de São Paulo no cenário nacional: a partir de 1999, o encarceramento dá um salto no Estado e atualmente ele é de 352 presos por 100 mil habitantes, quase o dobro da taxa carioca, e 64% maior que a média nacional. Um simples confronto entre os gráficos 5 e 6 demonstra essa relação negativa quanto aos homicídios e positiva em relação às taxas de encarceramento. As prisões vêm tendo impacto positivo. Ver na tabela 2 o crescimento exponencial com mais esclarecimentos dos crimes por parte do DHPP e na tabela 3 o modelo de correlação reforçando esta hipótese.

Embora São Paulo não adote uma política de encarceramento indiscriminado, do tipo *tolerância zero* para pequenos delitos e contravenções, a remoção dos presos das instalações policiais e a melhoria na eficiência do trabalho policial levaram a estes resultados. É fato que há uma coincidência temporal entre o aumento do encarceramento e a queda da criminalidade e que São Paulo, que concentra 40% da população prisional do país, é também um dos poucos Estados a apresentar resultados no controle da criminalidade. Neste sentido, São Paulo se apresenta numa posição diametralmente oposta ao Rio de Janeiro, que optou por uma política de enfrentamento em detrimento do aprisionamento de criminosos. Se o crime organizado atua nos presídios, é preciso desbaratá-lo e não deixar de

prender com temor de aumentar seu poderio. Com raras exceções, quem cumpre pena em regime fechado hoje é porque não tem condições de se beneficiar com penas alternativas (GOERTZEL; KAHN, 2008).

Gráfico 6. Taxas de Encarceramento - São Paulo - 1996 a 2006



Fonte: Túlio Khan (2008).

As polícias tiveram - e têm - papel fundamental nesta inflexão dos números de homicídios em São Paulo. O aumento do efetivo da Polícia Militar nas ruas, bem como a orientação de suas atividades - com base nas estatísticas policiais norteando o patrulhamento - e, por fim, a aproximação com as comunidades, são alguns fatores apontados para o sucesso da política de segurança pública (MACHADO, 2008)²⁰. Afirmando que “obrigatoriamente, a cada dois meses, capitães e delegados devem se encontrar com os moradores das áreas sob suas responsabilidades para discutir com a população a melhor maneira de empregar os recursos disponíveis” (MACHADO, 2008, p. 3).

²⁰ Em verdade, a hipótese de atores políticos não cooperativos é de Zaverucha (2004), o que Machado reforça em sua pesquisa de campo.

O DHPP passou a ter cinco delegacias. Duas para cuidar de homicídios em geral, uma exclusiva para chacinas, uma outra para tentativas de homicídio e uma última para casos especiais fora da capital paulista (MACHADO, 2008, p. 3). A dinâmica do funcionamento do DHPP direcionando diretrizes demonstra a importância de se ter dados atualizados para a aplicação de políticas adequadas de segurança, pois com tal racionalidade o trabalho dos investigadores se torna mais fácil.

Projetos sociais, em conjunto com as reformas institucionais, complementam as ações integradas no combate à criminalidade violenta em São Paulo. Projetos de revitalização e integração social se mostram qualitativamente relevantes em conjunto com as ações integradas do aparato estatal. Em Brasilândia, Capão Redondo e Jardim Ângela, bairros paulistanos que apresentavam taxas de homicídio por cem mil de 114, 191 e 286 habitantes, respectivamente em 2000, em 2007, caíram para 52, 42 e 64, respectivamente (MACHADO, 2008, p.5). Estes números apontam para a aplicação das políticas de segurança pública aliadas aos programas sociais nessas comunidades como sendo variáveis de extrema relevância para a queda vertiginosa de seus indicadores de homicídios. Os investimentos sociais também são relevantes nas políticas públicas de segurança em São Paulo (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 118-122).

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

Tabela 3: Correlação de Pearson: Homicídio – Taxa da população total por 100 mil (dependente); Droga, prisão, armas, jovem, infocrim e efetivo (independentes). Período 2001/2007.

Homicídio	Droga	Prisão	Armas	Jovem	Infocrim	Efetivo
Correlação	0,115	0,307**	0,382**	0,227*	-0,098	0,024
Sig.	0,258	0,002	0,000	0,024	0,337	0,816
N	98	98	98	98	98	98

** Correlação é significativa no nível de 0.01 (teste das 2 caldas).

* Correlação é significativa no nível de 0.05 (teste das 2 caldas).

Fonte: Modelo Túlio Khan com dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (2008)

O coeficiente de correlação de Pearson²¹ sugere que a queda dos homicídios, entre 2001 e 2007, está relacionada a, primeiramente, menos armas em circulação, depois a mais prisões²² e, por fim, ao menor número de jovens na população. Nota-se que o sinal da relação com prisões é o inverso esperado. Isso pode significar que volume de prisões reflete variação da criminalidade e não do esforço policial. Por outro lado, a análise sugere que a queda está menos relacionada a drogas, existência do Infocrim ou aumento do efetivo.

Referenciando o trabalho de Kahn e Zanetic (2009) à variável “armas apreendidas”, reforçando o que os números apontam para a seguinte explicação:

O ‘número de armas apreendidas’ pela polícia é um daqueles indicadores que pode ser tanto interpretado como evidência da disponibilidade de armas em circulação (apreende-se menos armas porque há menos armas nas ruas) quanto como um indicador de atividade policial (apreendem-se menos armas porque a polícia está realizando menos operações para tirar armas de circulação). Pelo menos no caso de São Paulo, o número de armas apreendidas parece refletir mais a primeira dimensão (disponibilidade de armas) do que a segunda (esforço policial). Primeiro porque a quantidade de armas apreendidas vem caindo no Estado, não obstante o aumento da atividade policial e o foco no controle de armas. A quantidade de armas apreendidas cai claramente após o Estatuto do Desarmamento, que não afetou as operações policiais, mas a decisão dos indivíduos de sair ou não armado nas ruas (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 89).

O caso paulistano aponta para a importância do Estado, como administrador dos conflitos e da ordem político-social, juntamente com a política de repressão, a princípio, é fator determinante para a redução dos homicídios. São Paulo é um caso exitoso!

²¹ Coeficiente de correlação de Pearson (ρ). Mede o grau de associação entre 2 variáveis X e Y.

²² Em São Paulo, a população prisional total cresceu 57% entre 1999 e 2004, passando de 83 mil a 131 mil presos, 139% se comparado com 1995 (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 96).

As principais variáveis apresentadas para o êxito foram: 1. Menos armas em circulação; 2. Aprisionamento de homicidas contumazes; 3. Controle da variável jovem, com a redução populacional/demográfica; 4. Política de restrição de bebida alcoólica e 5. Investimentos/gastos em segurança pública, inclusive com a presença da Guarda-Municipal. Os investimentos em políticas sociais reforçaram o quadro de sucesso do caso paulistano.

5. Considerações Finais

As políticas públicas em segurança apresentam-se como *variável determinante* em muitos contextos socioeconômicos e políticos, no Brasil e fora dele, no controle da violência homicida. A literatura nacional aponta para diversas relações de causalidade, mas quase toda ela é unânime quanto ao aspecto político da gestão do estado na pasta da segurança.

Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007), por exemplo, demonstram que algumas variáveis socioeconômicas são importantes para explicar o decréscimo ou o crescimento das taxas de homicídios no Rio de Janeiro. Todavia, eles argumentam a importância das instituições coercitivas no controle da variável homicídio.

Soares (2008) e Nóbrega Jr. (2010) explicam por que a violência e a criminalidade violenta têm fatores multicausais. Apesar das teorias sociais do crime trabalharem em torno de certas premissas - como a teoria da desorganização social, que tem como ponto fundamental o ambiente ao qual o indivíduo vive e pode desviar suas ações pelo desajuste social encontrado em certos contextos conturbados -, é difícil que essas teorias consigam explicar o fenômeno da violência, ou da criminalidade violenta, em todos os contextos sociais e períodos históricos, como uma lei universal.

Parece prudente levar em consideração a tese maximizadora de Becker (1968) como uma teoria razoavelmente bem sucedida de explicação do crime e do comportamento criminoso ou desviante. Teorias recentes do neo-institucionalismo

agregam grande poder de explicação sobre os fenômenos em destaque, desde que testadas empiricamente em forma de hipóteses.

A Segurança Pública baseada no *accountability* democrático (BEHN, 1998) aparece como sendo um fator decisivo no controle da violência e na garantia de uma sociedade plenamente democrática (NÓBREGA JR., 2010). Em São Paulo, o sucesso nas políticas públicas de segurança foi decisivo para o controle da violência homicida, o que pode ser repetido em outros estados da federação, inclusive no Nordeste.

The Public Security as control of the deadly violence

ABSTRACT:

Public Security appears as a specific area of Public Policies. The State must ensure the safety and security of individuals as a reflection of the constitutional consolidation of civil and human rights, fundamental axis for contemporary democracy. A serious security crisis implies a crisis of democracy. Part of the national literature of social science, which deals with security, violence and crime, points to the importance of efforts by governments, as an important variable in social control and, in turn, guarantees the individual right to property. Despite the availability of other important variables - such as socioeconomic macrovariables, for example - the sound management of public security policies in different contexts reduces the social and economic insecurity generated by violent crime.

Keywords: Public Security; Murder; Violence.

6. Referências

ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio. **O que ler na ciência social brasileira (1970 a 2002)**. São Paulo: Sumaré/Anpocs, v. 4, 2002.

ANDRADE, M.V. E.; LISBOA, M.B. Desesperança de Vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo – 1981 a 1997, In: R. Henriques (org.), **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

BARATA, RB; RIBEIRO MCSA. Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996. **Rev Panam Salud Publica**, 7, 2000, p.118-24.

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

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

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 4, 1998.

CERQUEIRA, D. R. C.; LOBÃO, W. A. J. L. Condicionantes Sociais, Poder de Polícia e o Setor de Produção Criminal. **Texto para Discussão**, nº 957, IPEA, 2003.

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

COELHO, E.C. A Criminalidade Urbana Violenta. **Dados**, v. 31, n. 2, 1988, p. 145-183.

DUQUE, Luiz F.; KLEVENS, Joanne; RAMIREZ, Clemência. Overlap and Correlates of Different Types of Aggression Among Adults: Results From a Cross-Sectional Survey in Bogotá, Colombia. **Aggressive Behavior**, v. 29, 2003, p. 191-201.

EXUM, M. Lyn. The application and robustness of the rational choice perspective in the study of intoxicated and angry intentions to agress. **Criminology**, v. 40, n. 4, 2002.

FERREIRA, Sinésio P.; LIMA, Renato S.; BESSA, Vagner. Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: Fatores Explicativos e Movimentos Recentes. **Coleção Segurança com Cidadania**, Ano 1, n. 3, , 2009. ISSN 1984-7025.

GORTZEL, T.; KHAN, T. **The Great São Paulo Homicide Drop**. Manuscrito, 2008.

IBGE, **Síntese de Indicadores Sociais**. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. 12, 2003.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública, In: **Coleção Segurança com Cidadania**, Ano 1, n. 1, 2009. ISSN 1984-7025.

LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics. O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta**. São Paulo: Editora Campus. 6 ed., 2005.

LIMA, MLC; XIMENES, RAA; SOUZA, ER; LUNA, CF; ALBUQUERQUE, MFPM. Análise espacial dos determinantes socioeconômicos dos homicídios no Estado de Pernambuco. **Revista de Saúde Pública**, 39(2), 2005, p. 176-182.

MACHADO, Eduardo. A Metrópole Contra-Ataca. **Jornal do Commercio**, Recife, 12 de mai 2008. Especial.

MARKOWITZ, Sara. Criminal Violence and Alcohol beverage control: evidence from a international study. **Working Paper 7481, National Bureau of Economic Research**, 2000.

MEDEIROS, João Paulo. Novas drogas derivadas do crack atraem jovens da PB para o vício e Sertão e capital são grandes consumidores. **Jornal da Paraíba**, João Pessoa, 6 fev. 2011. Caderno Cidades, p. 4.

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

MENDONÇA, M. J. Um Modelo de Criminalidade para o Caso Brasileiro. IPEA. **Manuscrito**, 2000.

MENEZES, Cynara. Ecos da escravidão. **Carta Capital**. Ano XVI, n. 636, 2011.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da., Homicídios em Pernambuco: dinâmica e relações de causalidade. **Coleção Segurança com Cidadania**, Ano 1, n. 3, 2009 ISSN 1984-7025.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Tese (doutorado). 271 p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife: UFPE, 2010

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da; ROCHA, Enivaldo C. da; SANTOS, Manoel Leonardo dos. Determinantes da criminalidade violenta no Brasil – 1995-2004. In: Congresso da LASA, 28, 2009, Rio de Janeiro. **Paper**: Rio de Janeiro, 2009.

NOSTROM, Thor. Estimating changes in unrecorded alcohol consumption in Norway using indicators of harm. **Addiction**, 1998.

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

OLIVEIRA, Adriano. **Tráfico de Drogas e Crime Organizado. Peças e Mecanismos**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

PAIXÃO, A.L. Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia. In: F.W. Reis; G. O'Donnell (orgs.). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PARKER, Robert Nash; CARTMILL, Randu S. Alcohol and Homicide in the United States 1934-1995 - or one reason why U.S. rates of violence may be going down. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v. 88, n. 4. 1988.

PERES, Paulo S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **RBCS**, v. 23, n. 68, 2008, p. 53-71.

PEZZIN, L. **Criminalidade Urbana e Crise Econômica**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil. Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SHICHOR, David . Effects of development on official crime rates 1967-1978: homicide and larceny patterns differ greatly. **Sociology and Social Research**, v. 70, n.1, 1985, p. 96-97.

SIM/DATASUS (2008, 2009, 2010 e 2011). Dados de Mortes por Agressão do banco de dados do Subsistema de Informações sobre Mortalidade do Sistema Único de Saúde do Ministério da Saúde. Brasil. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>

SOARES, Gláucio A. D. **Não Matarás. Desenvolvimento, Desigualdade e Homicídios**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

WAGENAAR, Alexander C.; TOOMEY, Tracy; ERICKSON, Darin J. Preventing youth Access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial. **Addiction**, 100, 2005, p. 335-345.

ZALUAR, A. **A Máquina e a Revolta. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: o Desafio da Reforma.**
2 ed. Recife: Editora Universitária UFPE, 2004.

Nota do Editor:

Submetido em: 11 out. 2011. Artigo convidado com aprovação em: 20 nov. 2011.

<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/index>