

O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco

Jorge Zaverucha

Professor da UFPE

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Professor da UFCG

Entre 2000 e 2012 os homicídios cresceram de forma contínua na Região Nordeste do Brasil. À exceção de Pernambuco, todos os estados nordestinos apresentaram crescimento expressivo nas taxas desse crime. A tese defendida neste artigo é que as práticas de gestão efetuadas na segurança pública pernambucana foram importantes para a redução dos números de homicídios no estado, assim como o papel dos tomadores de decisão na condução do Pacto Pela Vida, programa do governo pernambucano para a área da segurança. A análise mostra que os homicídios diminuíram em Pernambuco em boa medida pela melhoria do papel do Estado em dispositivos de contenção.

Palavras-chave: políticas públicas, segurança pública, homicídios, Pacto pela Vida, Pernambuco

Between 2000 and 2012 the occurrence of murders increased continuously in the Northeast of Brazil, with all the states of the region except Pernambuco reporting expressive growth in this crime rate. The theory defended in the paper **The 'Pact for Life' Program, the Decision Makers and the Reduction of Homicidal Violence in Pernambuco** is that the public security management practices implemented in Pernambuco have played an important role in reducing the number of murders in the state, as well as the decision makers' action to develop the Pact for Life, a state governmental security program. The analysis shows that murders were reduced in Pernambuco to a great extent due to the State's improved role in enforcing containment mechanisms.

Keywords: policies, public security, homicides, 'Pact for Life' Program, Pernambuco

Introdução

A segurança pública é um ramo das políticas públicas de responsabilidade estrita do Estado. É um direito civil e social insculpido na Constituição brasileira de 1988 nos seus artigos 5º e 6º, respectivamente. Como prerrogativa do Estado é o meio institucional democrático e legal de se instituir o monopólio da violência legal (WEBER, 1999). Dessa forma, uma política pública de segurança eficaz e eficiente em democracias consolidadas, além de ser o meio para alcançar a manutenção da ordem social e da legalidade, pressupõe controle efetivo dos civis sobre os militares (MAINWARING et alii, 2001)¹.

A violência homicida² é um problema social cada vez mais complexo e de difícil solução no Brasil. Uma parte da literatura nacional aponta para a forte relação entre pobreza/ desigualdade social e os homicídios. Já no Nordeste, pobreza e desigualdade não apresentam relação com o crescimento da violência homicida (NÓBREGA JR. e ZAVERUCHA, 2010).

Recebido em: 15/08/2014

Aprovado em: 03/02/2015

1 Os policiais militares brasileiros são considerados militares estaduais, uma situação inexistente durante o regime militar (1964-1985). Pois embora em grau menor do que naquela época, as PMs continuam parcialmente controladas pelo Exército, por meio da Inspetoria Geral das Polícias Militares.

2 Neste trabalho, o conceito de violência homicida pode ser definido como a forma de violência na qual uma pessoa utiliza da força letal para infringir dolo a outra. Também pode ser definida pelo conceito de Crime Violento Letal e Intencional (CVLI) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

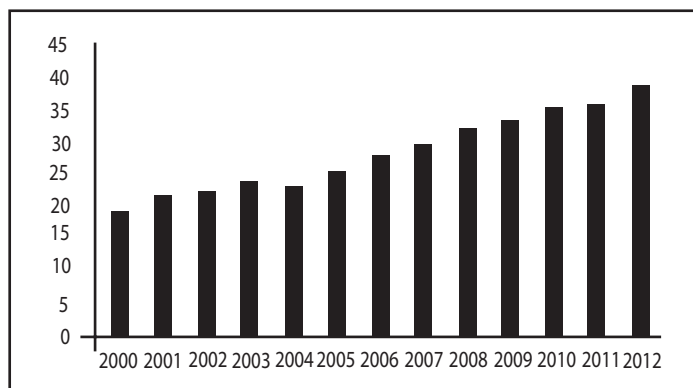
Em uma concepção racional da criminalidade (BECKER, 1968) o agente da ação estaria estimulado pelo contexto institucional (político, social e econômico) para a prática do delito quando não sofresse impedimentos formais e/ou informais para a ação criminosa. Ou seja, os homicídios poderiam ser controlados³ de forma racional por políticas públicas de segurança em quaisquer circunstâncias sociais.

Este artigo propõe mostrar a dinâmica dos homicídios no Nordeste e o papel central das políticas públicas de segurança na redução desse tipo de morte em Pernambuco. Utilizaremos tanto a metodologia quantitativa como as abordagens do neoinstitucionalismo da escolha racional e histórico para entendermos as ações dos atores e instituições relevantes.

A dinâmica dos homicídios no Nordeste

É expressivo o crescimento dos homicídios na Região Nordeste. O gráfico abaixo ilustra bem a evolução de sua taxa, que, à exceção de em 2004, apresenta crescimento constante no período entre 2000 e 2012, com a variação sofrendo um incremento de 101,3% nessa série histórica.

GRÁFICO 1. Taxas de homicídio no Nordeste: 2000 a 2012



Fonte: SIM, DataSUS, IBGE, taxas fornecidas por NÓBREGA JR. (2014)

Conforme a Tabela 1, o Nordeste é a primeira região no ranking de homicídios no Brasil, com a taxa de 39 casos por 100 mil habitantes. A média nacional foi de 29/100 mil. À exceção do Sul e do Sudeste, as outras regiões apresentaram números superiores à média nacional.

3 Quando afirmamos que uma situação está “controlada”, queremos dizer que o gestor público de segurança tem domínio sobre tal situação.

TABELA 1. Taxas de homicídios nas regiões do Brasil: 2012

Regiões	Taxas (por 100 mil habitantes)
Norte	37,2
Nordeste	39
Sudeste	21
Sul	24
Centro-Oeste	38
Distrito Federal	36
Brasil	29

Fonte: SIM, DataSUS, IBGE (Censo 2010). Tabela e cálculo das taxas feitos por Nóbrega Jr. (2014).

Observando-se a Tabela 2, percebe-se incrementos percentuais na ordem de 126,9% nos números absolutos de homicídios e de 101,3% nas taxas por 100 mil no Nordeste, no comparativo entre 2000 e 2012. O estado a apresentar maior incremento foi o Maranhão, com expressivos 405,7% de crescimento nos seus números absolutos de homicídios. A Bahia é outro estado com grande impacto nesses dados, com destaque para o crescimento percentual em suas taxas por 100 mil, chegando a 340,9% no período. Pernambuco foi o único estado da região a apresentar redução nos índices, com -22,4% em termos absolutos e -31,2% nas taxas.

TABELA 2. Homicídios no Nordeste: comparativo 2000-2012

Região/ Estado	2000 hom	2000 taxa	2012 hom	2012 taxa	Varição (% em números absolutos)	Varição (% em taxa)
Nordeste	9.245	19,36	20.978	38,92	126,91%	101,03%
Maranhão	351	6,21	1.775	26,44	405,70%	325,76%
Piauí	230	8,09	525	16,61	128,26%	105,32%
Ceará	1.232	16,58	3.841	44,63	211,77%	169,18%
Rio Grande do Norte	257	9,26	1.123	34,79	336,96%	275,70%
Paraíba	507	14,72	1.525	39,97	200,79%	171,54%
Pernambuco	4.290	54,18	3.326	37,24	-22,47%	-31,27%
Alagoas	727	25,76	2.046	64,63	181,43%	150,89%
Sergipe	409	22,92	879	41,64	114,91%	81,68%
Bahia	1.242	9,5	5.938	41,89	378,10%	340,95%

Fonte: SIM, DataSUS, IBGE. Cálculo do percentual de variância e das taxas de homicídios feitos por Nóbrega Jr. (2014)

Observando essa dinâmica, temos nos homicídios o principal termômetro de violência. Mostra-se imperativo avaliar por que Pernambuco foi o único estado nordestino a obter algum sucesso na inversão desses números. É tentando contribuir nessa direção que seguimos adiante.

A segurança pública e os homicídios

Políticas públicas: definições e conceitos

As políticas públicas como subárea da ciência política concentra-se tanto nos estudos das instituições como nos atores nelas trabalhando quanto nessa interação entre agência e estrutura. Tais temas inserem-se no debate contemporâneo sobre a qualidade da democracia. De acordo com Diamond e Morlino (2005), a violência e a ausência de respeito à lei são elementos de desmobilização política, pois se torna muito arriscado ir às ruas. Esse risco de certa forma diminui quando a gestão da segurança pública é bem-sucedida no controle da violência e do crime.

A análise de políticas públicas avança no sentido de avaliar as políticas executadas nas mais diversas áreas de governo⁴. As políticas públicas como conceito são definidas por Mead (1995) como um campo interno ao estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (*apud* SOUZA, 2006, p. 24). Cabe ao governo em exercício a escolha de suas políticas públicas quer pela continuação das políticas de governos passados quer pela elaboração de suas próprias políticas. Sua inserção na agenda do Executivo – que permeia uma série de interesses públicos e privados – se dá pelo grupo no poder, e, conseqüentemente, controla a agenda do presidente ou governador (MOE, 2006).

Para Lowi (1964; 1972) cada tipo de política pública encontrará formas diversas de apoio e rejeição, cenário em que disputas ocorrerão em torno de sua decisão em diversas arenas no âmbito do governo/poder. Dessa forma, o papel desempenhado pelos agentes da política é fundamental para seu sucesso. Daí a necessidade de se analisa-la com um olho nas instituições e o outro no comportamento dos atores políticos. Até que ponto, por exemplo, as instituições servem de incentivo ou de restrição ao comportamento dos principais atores envolvidos?

4 As chamadas políticas públicas setoriais.

Seguindo a literatura especializada, construímos o ciclo teórico da política pública em seis etapas: 1) definição da agenda (*agenda setting*); 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação da política pública; 6) julgamento *ex post* da mesma (SOUZA, 2006).

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

Dessa forma, definir uma política específica para a segurança pública requer estratégias e que essas passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; identificação de alternativas de políticas vis-à-vis as existentes – como, por exemplo, a estreita cooperação entre policiais civis e militares; a avaliação das opções identificadas; a seleção da política pública mais premente; e a implantação da mesma. Por fim, tal política pública deve passar por constante avaliação e readequação, se for o caso.

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

Pelo que vimos na análise de dados da Região Nordeste, percebe-se grande impacto dos homicídios, com números crescentes em quase toda a região. Isso é um indicador importante a mostrar a dimensão do problema, repetindo-se em uma dada série histórica e amplamente divulgado pela mídia.

Pernambuco aparece como o caso a ser analisado por ser o único estado do Nordeste a apresentar resultados positivos na redução da violência homicida. Sugerimos aqui que sua política pública em segurança teve impacto importante nessa redução.

Várias teorias sociais tratam das relações causais entre a violência, em especial o fenômeno do homicídio (CERQUEIRA et alii, 2004), e a principal instituição coercitiva para o seu controle: a polícia⁵. Esta, constitucionalmente, apresenta dois ciclos, o que divide as atribuições policiais entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. Enquanto a primeira investiga e encaminha o inquérito administrativo policial, a segunda realiza de modo ostensivo a segurança pública. Há um problema de competências e de falta de cooperação entre as duas polícias, fragilizando a ambas⁶ (ZAUERUCHA, 2004).

Não obstante, o papel dos tomadores de decisão das políticas públicas faz a diferença entre o sucesso e o insucesso da política de segurança. Os indicadores de homicídios aqui apresentados mostram a dimensão do problema, tanto social – mudando o comportamento dos cidadãos ao tentarem se adequar a um ambiente modificado pelo crescimento da criminalidade e da violência – quanto política – como a incapacidade de as demandas da população serem respondidas pelos seus representantes eleitos pelo voto. Ficam, desse modo, escancaradas as deficiências estruturais do Sistema de Justiça Criminal, do qual a polícia é a parte mais visível para a população. O frágil papel desempenhado por tais instituições coercitivas na condução da ordem pública influencia o crescimento vertiginoso da violência. A melhoria de seu funcionamento é importante para a recondução da ordem social, como mostraremos adiante.

5 Nossa teoria está baseada no neoinstitucionalismo histórico, portanto as instituições e o comportamento dos atores institucionais são fundamentais na análise aqui efetuada.

6 Por exemplo, as duas polícias possuem aparatos antissequestro. As PMs fazem, costumeiramente, atividades de investigação com o consentimento do governador. A alegação é que a Polícia Civil não tem quadros suficientes para cobrir todo o estado ou que falta de confiança na própria Polícia Civil.

7 Bogotá, além de polícias públicas específicas de policiamento ostensivo/investigativo, investiu fortemente em políticas sociais preventivas (ACERO VELÁSQUEZ, 2006).

Análise institucional da política pública de segurança em Pernambuco

Em algumas realidades, os tomadores de decisão da área da segurança pública apresentaram alternativas interessantes mesmo que o desenho institucional das polícias não contribuisse para isso. São Paulo, Nova York e Bogotá⁷, por exemplo (NÓBREGA JR., 2010), apresentaram redução de suas taxas de homicídios – e de seus indicadores de violência e criminalidade de uma forma geral – em períodos relativamente curtos por meio de políticas públicas específicas na área da segurança (KHAN e ZANETIC, 2009; SOARES, 2008; MOCAN, 2003; NÓBREGA JR., 2010; 2012a; e TORRES, 2007).

Para fins deste artigo, analisaremos as políticas públicas de segurança realizadas em Pernambuco com vistas à redução do número de homicídios. O Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, também conhecido como Pacto Pela Vida (PPV)⁸, teve início em maio de 2007, e sua principal meta foi a redução dos homicídios em 12% ao ano⁹. Cientificamente, não foi explicado por que essa meta. Contudo, seria interessante estipular um intervalo, feito a partir de exemplos exitosos de redução de homicídios, no interior do qual o índice poderia oscilar. Frise-se que a cada ano a redução no número absoluto de homicídios tornava-se mais difícil de ser obtida por se tratar de redução de 12% sobre o número do ano anterior já reduzido em 12% em relação ao precedente e assim por diante. De toda forma, a literatura especializada demonstra que reduções entre 5% e 6% ao ano são um meta bastante razoável (CERQUEIRA, 2013).

Foram quatro os eixos estipulados pelo PPV com o objetivo de tanto prevenir quanto reduzir a violência e a criminalidade: 1) ampliar e qualificar a defesa social; 2) melhorar a administração prisional e promover a ressocialização; 3) implementar a prevenção social da criminalidade; 4) promover a articulação entre os atores do sistema de contenção criminal¹⁰.

O déficit do efetivo policial, tanto militar quanto civil, foi uma realidade encontrada pelo então governador Eduardo Campos. Até 2006 havia 199 policiais militares para cada grupo de 100 mil habitantes e 61,7/100 mil no caso de policiais civis em Pernambuco (NÓBREGA JR., 2011, p. 55). Sabe-se, no entanto, que as Nações Unidas recomendam que esse número seja de 250 policiais por 100 mil habitantes. Levando-se em conta os números de PMs, Campos foi aos poucos fazendo novas contratações. O salto no efetivo da PM foi de 25% entre 2007 e 2009, o que fez seu número pular de 199 policiais por 100 mil habitantes para 255/100 mil, ultrapassando o limiar preconizado pela ONU.

Foram mais 1.348 policiais civis contratados, com um aumento de 30% no contingente, que saltou de 4.356 profissionais para 5.704. O número absoluto do efetivo da PM saltando de 17.974 policiais para 22.478, um aumento de mais de 4.500 profissionais. Para a polícia científica também foram contratados novos profissionais. Nesse caso, o aumento

8 Sigla criada pelos autores.

9 Está fora do escopo a análise de outros índices como tentativa de homicídio, roubo, latrocínio etc., bem como das várias ações previstas, mas não implementadas pelo PPV.

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

foi de 50% no efetivo, que saltou de 557 especialistas para 838, o que veio a reforçar o quadro de investigadores. Isso, além dos gastos em segurança, que contaram com um crescimento na ordem de 195% entre 2007 e 2009, saltando de R\$ 23 milhões para R\$ 68 milhões¹¹.

11 Dados da Secretaria de Defesa Social do estado, em seu Relatório “Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade”, apresentado em audiência pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco em 14 de maio de 2009.

12 A aquisição de novas viaturas elevou o quantitativo de transporte em Pernambuco para mais de 4.700 veículos, entre motos, automóveis, jet skis, lanchas etc. Novos equipamentos também foram adquiridos, como coletes à prova de balas (mais de 7 mil unidades), pistolas .40 e máquinas modernas de raio X (informações do relatório “Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade”, de 2009).

13 Avaliação e mudança de rumo da *policy* (FREY, 2000).

14 O estado foi dividido por áreas estratégicas. Circunscrições nas regiões mais violentas por taxas de homicídios (CVLI) foram desenhadas e distribuídas para comandantes da Polícia Militar e delegados especiais da Polícia Civil. Houve aí, também, uma estratégia de cooperação entre os atores políticos policiais.

15 Esses relatórios estão disponíveis no site do governo: <http://www.pactopelavida.pe.gov.br>

16 Campos acalentava o desejo de concorrer à Presidência da República e viu no PPV algo de novo a ser apresentado primeiramente aos pernambucanos e depois ao restante do país.

Mesmo com aumento no efetivo policial, o diferencial esteve na política de inteligência policial e não no mero crescimento do efetivo. De toda a forma, os tomadores de decisão a princípio não obtiveram o resultado esperado, não obstante o investimento feito pelo governo na contratação de pessoal e na aquisição de equipamentos¹². O PPV só começou a deslanchar no momento em que o então vice-governador, João Lyra, foi substituído por Geraldo Júlio, até então secretário de Administração e Planejamento¹³. De forma simples e direta, o novo gestor do programa colocou bases do gerenciamento público em ação. Com Júlio, veio a cobrança de resultados específicos de acordo com a circunscrição regional¹⁴, inteligência voltada para apreensão de homicidas contumazes, georeferenciamento de lugares críticos, sofisticação do banco de dados criminais, relatórios periódicos sobre o andamento do PPV¹⁵. Mensalmente, realizaram-se reuniões de avaliação do plano contando com a participação direta do governador do estado. Sua presença foi um sinalizador da importância conferida pelo governo ao plano e de que ele contava com o sucesso do mesmo para ajuda-lo a ser uma liderança nacional¹⁶.

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

TABELA 3. Números absolutos de homicídios: variação no período 2008-2012

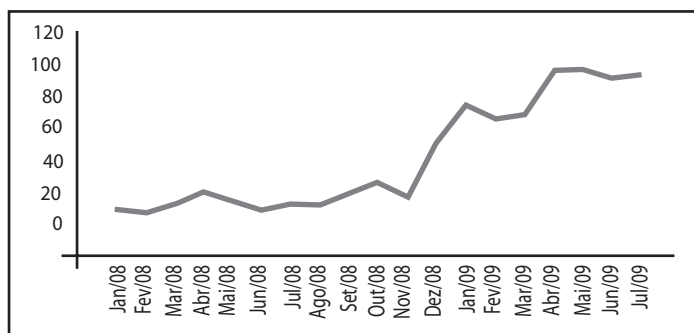
	2008	2012	Var. Abs.	Var. %
Nordeste	16.729	20.978	4.249	22,92%
MA	1.239	1.775	536	39,43%
PI	354	525	171	45,83%
CE	1.954	3.841	1.887	90,24%
RN	669	1.123	454	57,28%
PB	1.027	1.525	498	48,49%
PE	4.345	3.326	-1.019	-25,16%
AL	1.878	2.046	168	8,43%
SE	554	879	325	58,38%
BA	4.709	5.938	1.229	24,02%

Fonte: SIM, DataSUS, IBGE, tabela formatada por Nóbrega Jr.

Comprova-se que Pernambuco foi o único estado da região a apresentar redução dos homicídios (Tabelas 2 e 3). De 2008 para 2012, o impacto percentual negativo teve variação de -25,16%, com uma diminuição de mais de mil assassinatos. Isso demonstra, de certa forma, que as políticas públicas de segurança foram fundamentais para a redução dos homicídios em Pernambuco.

A Polícia Civil passou a mostrar mais eficácia com a adoção das novas normas de gerenciamento. Por exemplo, o quadro evolutivo da produção dos inquéritos policiais no Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) de Pernambuco apresentou substancial crescimento¹⁷.

GRÁFICO 4. Produtividade mensal de inquéritos policiais – DHPP-PE



Fonte: DHPP-PE (2009)

Entre janeiro e setembro de 2008 a média mensal de inquéritos produzidos chegou perto de 15. Entre outubro de 2008 e julho de 2009 a mesma média cresceu exponencialmente e atingiu a marca de 80,6 inquéritos produzidos. Já entre janeiro e julho de 2009 essa média subiu para um pouco mais de 90 inquéritos. Isso demonstra cabalmente como a Polícia Civil tornou-se uma instituição mais eficaz em relação à abertura de inquéritos. Tal ritmo, todavia, precisa ser acompanhado pelo Ministério Público e, especialmente, pelo Judiciário de Pernambuco, que tem se mostrado mais refratário às reformas gerenciais (RATTON e CIRENO, 2007).

Todavia, o aumento na produção de inquérito leva, invariavelmente, ao crescimento da produção das instituições em torno do sistema prisional. Para testar o poder da variável independente “prisões” na relação com os homicídios em Pernambuco, na próxima seção analisaremos as prisões por classificação, onde a variável é dividida em cinco: prisão

17 No Sistema de Justiça Criminal, a polícia é responsável pela investigação dos crimes, enquanto a promotoria é responsável pela acusação dos possíveis autores. Portanto, de nada adianta uma polícia aumentando seu calibre investigatório sem o devido acompanhamento das outras instituições da Justiça como um todo (NÓBREGA JR., 2010; 2011; 2012a).

por homicídio qualificado, prisão por homicídio simples, prisão por latrocínio, prisão por crimes violentos letais intencionais (CVLI); e prisão total (todos os tipos criminais). Isso é feito em uma série histórica de 2006 a 2011. A hipótese a ser testada é se a decisão tomada na direção de uma política de apreensão de acusados de homicídio surte efeito na curva da violência homicida, em sua redução.

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

Outros trabalhos já discutiram a importância dos aprisionamentos para a redução da criminalidade (KHAN e ZANETIC, 2009). Especialistas nessa área apontaram para a importância do encarceramento de delinquentes desde que não fosse realizado aleatoriamente. Ou seja, as taxas de aprisionamentos só teriam relação causal com a redução dos homicídios se fossem concentradas em homicidas seriados. Com tal hipótese testada para o estado de São Paulo, Tulio Khan e André Zanetic demonstraram que a relação entre aprisionamento de homicidas contumazes era significativa para o controle dos homicídios em curto espaço de tempo (Idem, 2009).

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

Outrossim, crimes patrimoniais e homicídios estão relacionados, muitas vezes, a fatores diferentes. E os crimes patrimoniais correspondem à maior parte dos aprisionamentos. Seus autores s nem sempre são homicidas. Isso pode ser um dos fatores por trás dessa parca relação entre prisões em geral e o (des)controle dos homicídios. Contudo, não foi testada a relação entre homicídios perpetrados e o nível de aprisionamento de homicidas. Observando-se a realidade dos dados do Nordeste, verificou-se que os assassinatos permaneceram altos entre 2000 e 2012. Salvo no caso de Pernambuco, que principalmente entre 2008 e 2012 passou a reverter seus dados de assassinatos (Tabela 3).

O próximo passo é tentar relacionar os números absolutos de homicídios e crimes violentos letais e intencionais (inserindo-se os latrocínios) com os níveis de aprisionamento de homicidas e autores de latrocínios em Pernambuco. Afinal, um dos principais objetivos do PPV era aumentar o número de aprisionamentos de homicidas contumazes, o que poderia levar a uma redução dos homicídios em curto espaço de tempo¹⁸. De toda forma, o teste aqui executado não levou em conta outras variáveis passíveis de também impactar nessa redução. Como veremos, o teste bivariado simples não testa relação de causalidade, mas, segundo a teoria que nos alicerça, podemos tirar algumas importantes conclusões.

As prisões por homicídios simples em Pernambuco tiveram incremento percentual de 1.300% entre 2006 e 2010. Em 2006, foram presos 407 acusados de homicídios simples. Nos anos subsequentes as prisões cresceram expressivamente, alcançando um máximo de 5.688 presos por esse tipo de homicídio em 2010. O crescimento de homicidas por homicídio qualificado também foi relevante, atingindo o nível de 215% entre 2006 e 2010. Já os dados de prisões por latrocínio sofreu redução de 22% entre 2006 e 2011, o que pode estar relacionado ao crescimento de prisões por homicídios (simples e qualificado), pois mais prisões de homicidas podem refletir na diminuição dos latrocínios (Tabelas 4 e 5).

18 Conforme visto na seção anterior.

TABELA 4. Crime violento letal intencional (CVLI), prisões totais (PRI TOT), prisões por homicídio qualificado (PRI HQ), prisões por homicídio simples (PRI HS), prisões por latrocínio (PRI LAT) e prisões por CVLI (PRI CVLI – soma dos homicídios e latrocínios)

Série	CVLI	PRI TOT	PRI HQ	PRI HS	PRI LAT	PRI CVLI
2006	4.470	15.778	1.071	407	672	2.150
2007	4.556	18.836	2.869	1.709	600	5.178
2008	4.345	19.808	2.941	1.956	647	5.544
2009	3.901	21.641	2.244	2.845	514	5.603
2010	3.443	23.925	3.376	5.688	540	9.604
2011	-	25.850	2.265	3.869	521	6.655
%	-23%	64%	111%	851%	-22%	208%

Fonte: Ministério da Justiça, InfoPen (2012); SIM (2012). Tabela formatada por Nóbrega Jr.

TABELA 5. Modelo de correlação de pearson – variável dependente CVLI – variáveis independentes prisões totais, prisões por homicídio qualificado, prisões por homicídios simples, prisões por latrocínio e prisões de CVLI (soma de prisões totais, por homicídio qualificado, por homicídio simples e por latrocínio)

		PRI TOT	PRI HQ	PRI HS	PRI LAT	PRI CVLI
CVLI	Correlação	0,387	0,652	-0,532	0,037	0,047
	Significância (2-tailed)	0,613	0,348	0,468	0,963	0,953
	df	2	2	2	2	2

Fonte: InfoPen, SIM. Modelo de Nóbrega Jr.

Esses dados apresentaram razoável nível de significância estatística em relação à redução dos homicídios em Pernambuco. O modelo de correlação de Pearson mostra que o empenho nessa variável teve a maior correlação entre as variáveis independentes testadas¹⁹, apesar do nível de significância não ter alcançado 100%.

A correlação de Pearson é um modelo estatístico que mede a relação entre variáveis (x e y) de 1 a -1 e não, necessariamente, testa níveis de causalidade. Quanto mais próximo de zero, menor a (cor)relação. As correlações das variáveis independentes “prisões por homicídio qualificado” (HQ) e “prisões por homicídio simples” (HS) foram as mais expressivas, com destaque para as prisões por homicídio qualificado (0,652). As prisões no agregado (total) e as prisões de CVLI (que engloba os latrocínios) tiveram baixa correlação, corroborando as conclusões anteriores de NÓBREGA JR. (2011; 2012a). Apesar das baixas sig-

19 Prisões totais (PRI TOT), prisões por homicídio qualificado (PRI HQ), prisões por homicídios simples (PRI HS), prisões por latrocínio (PRI LAT) e prisões por CVLI (PRI CVLI) – a soma de todos os crimes resultantes na morte da vítima (Tabela 5)

nificâncias estatísticas do modelo, as correlações mais impactantes nas prisões de homicidas sinalizam positivamente a política pública de segurança em Pernambuco. Respondendo à questão que intitula esta subseção, pode-se afirmar que a prisão sem foco específico nos homicidas não apresenta resultado satisfatório no controle dos homicídios. A prisão de homicidas habituais possui, portanto, maior correlação que as prisões no agregado para a redução da violência homicida em curto espaço de tempo. Isso nos permite afirmar que essa variável foi importante do ponto de vista empírico e que a decisão de concentrar-se em prisões/apreensões de homicidas mostrou-se positiva para o sucesso do Pacto pela Vida. Ou seja, essa ação gerou um efeito positivo em curto prazo.

Considerações finais

Os homicídios no Nordeste crescem de forma linear e contínua. Analisando a série temporal de 2000 a 2012, a região apresentou taxas de homicídios superiores à média nacional, sobretudo nos últimos anos. A dinâmica dessas mortes aponta para políticas públicas na área da segurança como o principal ponto a ser explorado pelos governos no intuito de controlar a endemia homicida pela qual passa o Nordeste. Pernambuco, por exemplo, implementou uma política específica que surtiu efeito em curto espaço de tempo.

Números de homicídios nos patamares vistos hoje no Brasil, especialmente na Região Nordeste, são incompatíveis com regimes políticos democráticos estáveis e consolidados. Para além do aspecto eleitoral explorado pelas definições procedimentalistas de democracia, é fundamental averiguar a capacidade do estado de direito de levar segurança aos cidadãos para se constatar que uma dada democracia esteja consolidada.

A demanda social e eleitoral por segurança²⁰ já faz parte da ordem do dia há muito tempo. Pesquisas apontam a insatisfação dos eleitores com seus governantes quando a política de segurança pública é pífia ou inexistente (NÓBREGA JR., 2008 e IPESPE, 2008).

20 *Accountability vertical* (O'DONNELL, 1998)

As políticas públicas de segurança controlaram os homicídios e a criminalidade violenta em um prazo relativamente curto em cidades conhecidas por suas altas taxas de homicídios, como São Paulo, Bogotá, Nova York e Recife. Independentemente dos contextos culturais, políticos e econômicos, quando há espaços abandonados pelo Estado há uma tendência ao crescimento da delinquência e, por sua vez, da violência.

A análise teórica e empírica aqui empreendida demonstrou como o foco nas políticas públicas de segurança pode, em curto espaço de tempo, reduzir as taxas de assassinatos. No caso de Pernambuco apontamos que a inserção direta do governado do estado na condução da política de segurança foi um importante fator na redução dos homicídios. A Correlação de Pearson indica que a prisão de indivíduos acusados por homicídio teve relação com a redução dos assassinatos (CVLI). Portanto, a política pública de segurança pernambucana acertou ao investir na qualificação do seu aparato coercitivo.

Referências

- ACERO VELÁSQUEZ, Hugo. (2006), “Os governos locais e a segurança cidadã”. Texto desenvolvido em consultoria ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- BECKER, Gary Stanley. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy*, Vol. 76, nº 2, pp. 169-217.
- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. (2013), “Mapa dos homicídios ocultos no Brasil”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível (on-line) em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1848.pdf
- _____ [e] LOBÃO, Waldir Jesus de Araujo. (2004), “Determinantes da criminalidade: Arcabouços teóricos e resultados empíricos”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 47, nº 2, pp. 233-269.
- _____ ; LOBÃO, Waldir Jesus de Araujo [e] CARVALHO, Alexandre Xavier. (2007), “O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil”. Em: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da [e] BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- DIAMOND, Larry [e] MORLINO, Leonardo (orgs). (2005), *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore (EUA), Johns Hopkins University Press.
- FLACSO. (2007), “Report on the Security Sector in Latin America and Caribbean”. Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- FREY, Klaus. (2000), “Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, pp. 211-259.
- GERRING, John. (2007), “Review Article: The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box”. *British Journal of Political Science*, Vol. 38, pp. 161-179.
- IPESPE. (2008), “Barômetro Pernambucano”. Recife, Instituto de Pesquisa Econômica e Social de Pernambuco (Ipespe).

- KAHN, Tulio [e] ZANETIC, André. (2009), “O papel dos municípios na segurança pública”. Em: Coleção Segurança com Cidadania, nº 1. Porto Alegre, UFRGS Editora.
- LOWI, Theodor. (1964), “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, Vol. 16, nº 4, pp. 677-715.
- _____. (1972), “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. *Public Administration Review*, Vol. 32, nº 4, pp. 298-310.
- MACHADO, Eduardo. (27/01/2011), “Pacto Pela Vida supera resultado de Nova York e Bogotá”. *Jornal do Commercio, Nacional*.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel [e] PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. (2001), “Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 44, nº 4, pp. 645-688.
- MEAD, Lawrence. (1995), “Public Policy: Vision, Potential, Limits”. *Policy Currents*, nº 5, pp. 1-4.
- MOCAN, Nanci. (2003), “Crime Control: Lessons from the New York City Experience”. Trabalho a ser apresentado no International Seminar on Crime and Violence Prevention in Urban Settings. Bogotá, Colômbia.
- MOE, Terry. (2006), “Power and Political Institutions”. Em: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen [e] GALVIN, Daniel (orgs). *Rethinking Political Institutions*. Nova York, New York University Press.
- NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. (2008), “Barômetro da violência e da segurança na cidade do Recife”. *Política Hoje*, Vol. 17, nº 1, pp. 67-90.
- _____. (2009), *Semidemocracia brasileira: As instituições coercitivas e práticas sociais*. Recife, Nossa Livraria.
- _____. (2010a), “A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 3, nº 10, pp. 51-74.
- _____. (2010b), “Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas”. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPE.

- _____. (2011), “Os homicídios no Nordeste brasileiro”. *Segurança, Justiça e Cidadania*, Ano 3, nº 6: O panorama dos homicídios no Brasil. Brasília, Senasp, pp. 31-71.
- _____. (2012a), *Homicídios no Nordeste: Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida*. Campina Grande (PB), Editora da UFCG.
- _____. (2012b). *Ranking das Cidades mais Violentas por Tamanho da População*. Pesquisa desenvolvida no Centro de Direitos Humanos do Cariri Paraibano e no Núcleo de Estudos da Violência (Nevu) da UFCG. Campina Grande (PB).
- _____. ; ZAVERUCHA, Jorge [e] ROCHA, Enivaldo Carvalho da. (2009), “Homicídios no Brasil: Revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos”. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 67, pp. 75-94.
- _____. ; ZAVERUCHA, Jorge [e] ROCHA, Enivaldo Carvalho da. (2011), “Mortes por agressão em Pernambuco e no Brasil: Um óbice para a consolidação da democracia”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, nº 40, pp. 103-114.
- _____. [e] ZAVERUCHA, Jorge. (2010), “Violência homicida no Nordeste brasileiro: Uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza”. *Anuário Antropológico 2009*, Vol. 2, pp. 53-87.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*, nº 44, pp. 27-54.
- ROTHSTEIN, Bo. (2005), “Social Trap and The Problem of Trust”. Cambridge (RU), Cambridge University Press.
- RATTON, José Luiz [e] CIRENO, Flávio. (2007), “Violência endêmica: Homicídios na cidade do Recife: Dinâmica e fluxo no Sistema de Justiça Criminal”. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Vol. 6, nº especial, pp. 17-157.
- SCHUMPETER, Joseph. (1984), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- STEINMO, Sven. (2008), “Historical Institutionalism”. Em: PORTA, Donatella Della [e] KEATING, Michael (orgs). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge (RU), Cambridge University Press, pp. 118-138.

- SOARES, Glaucio Ary Dillon. (2008). Não matarás: Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- SOUZA, Celina. (2006), “Políticas públicas: Uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Vol. 8, nº 16, pp. 20-45.
- STEPAN, Alfred. (1988), “As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha”. Em: STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 568-591.
- TORRES, Fabio Sanchez. (2007), *Las Cuentas de La Violencia*. Bogotá, Norma.
- WEBER, Max. (1999), *Economia e sociedade*. Brasília, Editora UnB.
- WEINGAST, Barry. (2005), “Persuasion, Preference Change and Critical Junctures: The Microfoundations of a Macroscopic Concept”. Em: KATZNELSON, Ira [e] WEINGAST, Barry (orgs). *Preferences and Situations: Points of Contact Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nova York, Russell Sage Foundation, pp. 161-184.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2000), *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (2004), *Polícia Civil de Pernambuco: O desafio da reforma*. Recife, Editora Universitária.
- _____. (2005), *FHC, Forças Armadas e polícia: Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro, Record.

RESUMEN: Entre 2000 y 2012 los homicidios aumentaron de manera constante en la Región Nordeste de Brasil. Con la excepción de Pernambuco, todos los estados del Nordeste mostraron un crecimiento significativo en los índices de este delito. El argumento presentado en el artículo **El Pacto pela Vida, tomadores de decisiones y la reducción de la violencia homicida en Pernambuco** es que las prácticas de gestión llevadas a cabo por la seguridad pública pernambucana fueron importantes para reducir las cifras de homicidios en el estado, así como también el papel de los gestores del programa del Pacto pela Vida, programa del gobierno de Pernambuco para el área de seguridad pública. El análisis muestra que los homicidios en Pernambuco disminuyeron en gran medida por la mejora del papel del Estado con la utilización de dispositivos de contención.

Palabras clave: políticas públicas, seguridad pública, homicidios, Pacto pela Vida, Pernambuco

JORGE ZAVERUCHA (jorgezaverucha@uol.com.br) é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Recife, Brasil) e pesquisador temporário da British Academy (Londres, Reino Unido). Fez pós-doutorado em ciência política na University of Texas (Austin, Estados Unidos), tem doutorado em ciência política pela University of Chicago (EUA), mestrado em ciência política pela Hebrew University of Jerusalem (Israel) e graduação em economia pela UFPE.

JOSÉ MARIA NÓBREGA JR. (jnobregajunior@uol.com.br) é professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, Brasil), pesquisador no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) e coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NeVu) da UFCG. Tem doutorado e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Recife, Brasil) e graduação em história pela UFPE.