



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PACTO PELA VIDA E A
DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO**

JOCSÃ CARLOS LEITE DE OLIVEIRA

Recife - 2016

JOCSÃ CARLOS LEITE DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PACTO PELA VIDA E A
DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO**

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

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha

Recife - 2016

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

O48a Oliveira, Jocsã Carlos Leite de.
Avaliação dos resultados do Pacto pela Vida e a dinâmica dos homicídios nos municípios de Pernambuco / Jocsã Carlos Leite de Oliveira. – 2016.
107 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,
CFCCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.
Inclui referências.

1. Ciência política. 2. Pernambuco – Segurança pública. 3. Homicídios. 4. Pernambuco - Pacto pela Vida. 5. Políticas públicas. I. Zaverucha, Jorge (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2016-108)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PACTO PELA VIDA E A DINÂMICA DOS
HOMICÍDIOS NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO**

JOCSÃ CARLOS LEITE DE OLIVEIRA

APROVADA EM 29 DE AGOSTO DE 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Zaverucha (Orientador)

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)

Prof. Dr. José Maria da Nóbrega Júnior (Examinador Externo)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos aqueles que se importam com a Segurança Pública e acreditam nas Políticas Públicas como um meio de tornar nosso país um lugar mais seguro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que tornaram este trabalho possível: ao meu orientador Jorge Zaverucha, aos meus professores do departamento de pós-graduação de Ciência Política, aos funcionários e aos colegas que me deram apoio neste trabalho. Ao CNPQ pela bolsa concedida e aos membros das bancas de qualificação e defesa pelas sugestões feitas e por gentilmente terem aceitado os convites.

Agradeço a meus pais pelo apoio que me deram durante a realização do mestrado e aos colegas e amigos que fiz durante o curso. Àqueles que esqueci de agradecer, peço desculpas.

EPÍGRAFE

“Não é possível alocar recursos racionalmente, nem obter os resultados que se perseguem (...), se não se utilizam instrumentos e não se seguirem procedimentos que tentem medir os resultados alcançados, comparando-os com os obtidos por vias alternativas em circunstâncias semelhantes e contrastando-os com os objetivos procurados” (COHEN & FRANCO, 2013)

RESUMO

A segurança pública tem se tornado um assunto relevante para a sociedade, dado o aumento das taxas de criminalidade em geral, e dos homicídios em particular, em todo o Brasil desde 1980. Inicialmente, a literatura nacional buscou explicar o fenômeno através de variáveis socioeconômicas, como o aumento da pobreza e da desigualdade social. Posteriormente, variáveis do sistema de segurança pública, como o aprisionamento e o gasto em segurança pública, foram incluídos nas análises. Nos últimos anos, tem crescido a posição que atribui a redução dos homicídios em alguns estados da federação à implantação de políticas de segurança pública. Contudo, estudos de avaliação dessas políticas ainda são escassos. Neste trabalho, buscamos avaliar os resultados alcançados pela política de segurança pública Pacto Pela Vida, implementada no estado de Pernambuco desde o ano de 2007. Inicialmente, fazemos uma exposição das explicações do crime e da segurança pública no Brasil. Apresentamos aspectos gerais da avaliação de políticas públicas e apresentamos o Pacto Pela Vida de Pernambuco: seu histórico, características e resultados alcançados a nível do estado. Posteriormente, analisamos descritivamente a dinâmica dos homicídios nos municípios de Pernambuco. Empregamos um modelo de regressão linear múltipla para testar as relações de associação das variáveis socioeconômicas com a taxa de homicídios. As variáveis socioeconômicas são o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal em suas três dimensões (Emprego&Renda, Educação e Saúde), o log do PIB per capita municipal e o log da densidade populacional. A variável dependente é a taxa de homicídios bayesiana empírica por cem mil habitantes dos municípios de Pernambuco. Testamos a hipótese de que haveria uma associação negativa entre as variáveis socioeconômicas e a taxa de homicídios. Encontramos, na realidade, associação positiva entre as variáveis socioeconômicas e a taxa de homicídios, à exceção do IFDM Educação, que apresentou associação negativa. Descritivamente, observamos a diminuição do número de roubo de automóveis em Pernambuco, assim como a diminuição da taxa de homicídios, embora essa última redução possa ser explicada, parcialmente, pelo aumento dos homicídios ocultos. Nas considerações finais, fazemos uma revisão dos resultados encontrados e apontamos possibilidades de pesquisas futuras.

Palavras-chave: PPV-PE. Homicídios. Políticas Públicas. Segurança Pública. Municípios.

ABSTRACT

Public security has become an important issue for society, given the increase in crime rates in general, and in particular homicides in Brazil since 1980. Initially, the national literature sought to explain the phenomenon by socioeconomic variables, such as increased poverty and social inequality. Subsequently, variables of the public security system, such as imprisonment and spending on public safety, were included in the analysis. In recent years, it has grown to position attributed the reduction of homicides in some states of the federation to the implementation of public security policies. However, these policy evaluation studies are still scarce. In this work, we evaluate the results achieved by the public security policy Pact for Life, implemented in the state of Pernambuco since 2007. Initially, we present an exposition of explanations of crime and public security in Brazil. We present general aspects of evaluation of public policies and present the Pact for the Pernambuco life: its history, characteristics and results achieved at the state level. Later, descriptively analyze the dynamics of homicide in the municipalities of Pernambuco. We use a multiple linear regression model to test the association relationship of socioeconomic variables with the homicide rate. Socioeconomic variables are the Municipal Development FIRJAN Index in its three dimensions (Employment & Income, Education and Health), the log of GDP per capita municipal and the log of population density. The dependent variable is the rate of empirical Bayes homicides per hundred thousand inhabitants of the municipalities of Pernambuco. We tested the hypothesis that there would be a negative association between socioeconomic variables and the homicide rate. We find, in fact, a positive association between socioeconomic variables and the homicide rate, except for FMDI Education, which presented a negative association. Descriptively, we observed a decrease in auto theft number in Pernambuco, as well as reducing the homicide rate, although the latter reduction can be explained partly by the increase in hidden homicides. In the final considerations, we review of the results and point out future research possibilities.

Key-words: Homicides. Public policy. Public Security. Cities.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Tempo médio da duração de processos criminais nos Tribunais de Justiça..... | 24 |
| Tabela 2 – Componentes do IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal..... | 58 |
| Tabela 3 – Evolução do roubo de veículos em Pernambuco 2006-2013..... | 83 |
| Tabela 4 – Evolução dos roubos a instituições financeiras em Pernambuco 2005-2014..... | 85 |
| Tabela 5 – Variação das mortes e taxa de homicídios nas Microrregiões de Pernambuco em 2006 e 2013..... | 89 |
| Tabela 6 – Variação das mortes e taxa de homicídios nas Microrregiões de Pernambuco em 2013 e 2014..... | 90 |
| Tabela 7 – Modelo de regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) empregado..... | 92 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Taxa de Homicídios do Brasil (1980-2013)..... | 19 |
| Gráfico 2 – Evolução da Taxa de Homicídios em Pernambuco 1996-2006..... | 68 |
| Gráfico 3 – Gasto per capita em Segurança Pública em Pernambuco 2005-2013..... | 80 |
| Gráfico 4 – Evolução do aprisionamento em Pernambuco 2005-2013..... | 81 |
| Gráfico 5 – Razão presos/vagas nas penitenciárias de Pernambuco 2005-2013..... | 82 |
| Gráfico 6 – Evolução da taxa de roubo de veículos por cem mil automóveis em Pernambuco 2006-2013..... | 84 |
| Gráfico 7 – Evolução do número de roubos a instituições financeiras em Pernambuco 2005-2014..... | 86 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CID-9 – Classificação Internacional de Doenças – 9^a Revisão

CID-10 – Classificação Internacional de Doenças -10^a Revisão

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MS – Ministério da Saúde

OMS – Organização Mundial de Saúde

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPV-PE Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco

SENASA – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SPSS –Statistical Package for the Social Sciences

SIM/DATASUS – Sistema Integrado de Mortalidade do Sistema Único de Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução..... | 14 |
| Estrutura da Dissertação..... | 16 |
| Capítulo 1 – Os Homicídios e a Segurança Pública no Brasil..... | 18 |
| 1.1 – Os homicídios como um problema público..... | 18 |
| 1.2 – Revisão das explicações para o crime..... | 20 |
| 1.3 – As políticas de segurança implantadas no Brasil e o lugar do PPV-PE..... | 31 |
| 1.3.1 – Iniciativas Federais..... | 32 |
| 1.3.2 – Políticas Estaduais e Municipais: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Recife..... | 34 |
| Capítulo 2 – A Avaliação de Políticas Públicas..... | 36 |
| 2.1 – A Reforma do Estado e o fortalecimento da Avaliação de Políticas Públicas.... | 36 |
| 2.2 – Tipos de Avaliação de Políticas Públicas..... | 37 |
| 2.2.1 Avaliação em relação ao momento em que é feita: antes, durante ou depois..... | 37 |
| 2.2.2 Tipos de avaliação em relação à posição do avaliador frente à política pública: interna, externa ou semi-independente..... | 38 |
| 2.2.3 – Avaliação quanto aos objetos da avaliação: processos, metas e impacto..... | 39 |
| 2.3 – Usos da Avaliação..... | 40 |
| 2.4 - Dificuldades na avaliação de políticas públicas..... | 41 |
| 2.5 – Avaliações de Políticas Públicas no Brasil: breve revisão da literatura nacional | 41 |
| 2.6– Os estudos feitos sobre o Pacto Pela Vida de Pernambuco..... | 45 |

| | |
|---|-----|
| 2.7 - Uma distinção importante: por que “resultado” não é “impacto” | 49 |
| Capítulo 3: A Metodologia do Estudo..... | 50 |
| 3.1 – Estudo Observacional..... | 50 |
| 3.2 – Estatística descritiva e inferencial..... | 54 |
| 3.3 – As variáveis, fontes dos dados e conversões..... | 54 |
| 3.4 – O modelo..... | 63 |
| 3.5 - Os softwares usados..... | 65 |
| Capítulo 4: Pernambuco e o Pacto Pela Vida | 67 |
| 4.1 – Antecedentes do PPV-PE..... | 67 |
| 4.2 – Caracterização do PPV-PE..... | 69 |
| 4.3 –Breve análise dos projetos do Plano Estadual de Segurança de Pernambuco..... | 72 |
| 4.4 – Um começo difícil: o Pacto 1 (2007-2008) | 73 |
| 4.5 – Os “bons anos”: o Pacto 2 (2008-2013) | 76 |
| 4.6 – Esgotamento do PPV-PE e um “Pacto 3” (2014-2015)? | 79 |
| Capítulo 5: O que mudou em Pernambuco após 2007? Avaliação de Resultados do PPV-PE (2007-2015)..... | 80 |
| 5.1 – Mudanças na taxa de homicídios nas microrregiões de Pernambuco..... | 86 |
| 5.2 - As condições de vida no município e sua influência sobre a taxa de homicídios..... | 91 |
| Capítulo 6: Considerações Finais..... | 96 |
| Referências Bibliográficas..... | 101 |

Introdução

Neste trabalho, buscamos analisar os resultados da política pública Pacto Pela Vida de Pernambuco (PPV-PE), no referente ao controle e diminuição da taxa de homicídios em Pernambuco, dando prioridade aos níveis intra-estaduais. Esse foco de análise se justifica por carecermos de estudos mais recentes ou abrangentes sobre a taxa de homicídios em Pernambuco nos seus níveis intra-estaduais.

À exceção de NÓBREGA JÚNIOR (2010), em que foi analisada brevemente essa dinâmica nas regiões de Pernambuco, os outros estudos se concentraram na taxa agregada para Pernambuco (ver, por exemplo, Silveira et all, 2014; CRUZ, 2014). Ao estudar a dinâmica dos homicídios nas regiões de Pernambuco, buscamos responder às perguntas: como a taxa de homicídios variou em Pernambuco ao longo dos anos? A redução agregada da taxa de homicídios estadual foi homogênea entre as regiões, ou a violência aumentou no interior enquanto diminuía na capital, por exemplo?

A importância da redução do nível de análise se justifica por que o uso de dados agregados pode esconder variações internas importantes. Por exemplo, usando a taxa de homicídios do Brasil, podemos encontrar que a violência homicida no Brasil aumentou quase linearmente ao longo dos anos. Entretanto, ao desagregar o fenômeno por estados ou regiões, podemos observar uma diminuição na taxa de homicídios da região sudeste e crescimento nas demais regiões. E, desagregando a região Nordeste, podemos observar que Pernambuco foi o único estado no qual houve uma diminuição na taxa de homicídios. Ao desagregar os dados, observamos diferentes comportamentos dentro do Brasil. Fenômeno semelhante poderia ser observado em Pernambuco: regiões que apresentaram uma redução acentuada da violência e regiões que apresentaram estabilização na taxa ou aumento da mesma ao longo dos anos.

Em suma, o estudo dos resultados do PPV-PE (redução nas taxas de homicídios) nos municípios permite compreender de maneira mais qualificada o fenômeno dos homicídios em Pernambuco. Essa estratégia traz algumas dificuldades, como a escassez de dados atualizados periodicamente no nível municipal e as diferenças entre os homicídios por residência da vítima e local do óbito, no caso de municípios limítrofes¹.

¹ SOARES (2008) chama atenção para esse fato.

Os estudos sobre a criminalidade no Brasil e no exterior são abundantes². Têm buscado analisar como o fenômeno da criminalidade pode ser explicado com base em variáveis sócio-econômicas, ou por fatores institucionais, como a atuação do sistema de justiça criminal (como o grau de punição previsto nas leis, o aumento do encarceramento, a velocidade do judiciário, a atuação das polícias, etc.) e existem estudos que buscam analisar a influência conjunta dessas dimensões.

O lugar destacado da criminalidade nos estudos feitos no Brasil pode ser considerado algo natural num país que, como pode ser visto no Gráfico 1, apresenta níveis de homicídios crescentes desde os anos 1980, sempre superiores ao limite recomendado pela OMS, de 10 homicídios por cem mil habitantes. Contudo, o mesmo não pode ser dito sobre os estudos referentes às Políticas de Segurança Pública no Brasil. Parte do motivo para isso pode ser encontrado na escassez das próprias políticas em questão³. Apesar de terem sido feitas tentativas de controlar os crimes (ou, pelo menos, os homicídios⁴), os resultados não foram satisfatórios ou as políticas não tiveram continuidade (SAPORI, 2007). Entre as políticas de segurança implantadas e que tiveram continuidade, são escassas as avaliações, seja nas dimensões de impacto ou outras, como resultados ou processos⁵.

A escassez de avaliações pode ser parcialmente explicada devido ao campo de “avaliação” ser relativamente recente no Brasil. Embora os estudos sobre Políticas Públicas venham sendo feitos desde 1980, a diversidade temática e os diferentes estágios das políticas públicas contribuíram para a existência de uma miscelânea de estudos de diferentes políticas setoriais e diferentes estágios, com estudos ora abordando a formação da agenda, o processo decisório ou a implementação.

As Políticas Públicas merecem ser avaliadas porque, através da avaliação, problemas nas ações feitas podem ser identificados e soluções podem ser propostas e implantadas,

² Para uma revisão dos trabalhos publicados no Brasil e no exterior, ver NERI & ADORNO (2015).

³ Isso será melhor desenvolvido no próximo capítulo.

⁴ É importante pontuar a diferença entre políticas de controle da criminalidade em geral, e dos homicídios em particular. Políticas voltadas para o controle dos homicídios podem não ter sucesso em controlar outros tipos de crimes, e vice-versa. Nesse caso, avaliar uma intervenção que conseguiu reduzir o número de mortos, mas não outros tipos de crime, como uma “política exitosa”, poderia levar à conclusão de que a política em questão conseguiu controlar o crime em suas diferentes dimensões, quando o sucesso seria restrito a apenas uma dimensão, mesmo que a mais grave.

⁵ Na falta de avaliações de impacto, não podemos atribuir as reduções nas taxas de homicídio às políticas de segurança implantadas nesses estados, ou municípios. As reduções nas taxas de homicídios após a implantação das políticas, contudo, enseja que estudos de avaliação de impacto sejam feitas para descobrir em que medida as políticas reduziram os homicídios. Na ausência desses estudos, devemos tratar a associação como apenas uma hipótese de pesquisa. Isso será melhor desenvolvido no capítulo referente a avaliações de políticas públicas.

melhorando a política em questão. Embora a proposição de soluções possa prescindir das avaliações, estas possibilitam que o processo decisório possa ser realizado de maneira mais qualificada e bem informada, diminuindo a margem para decisões baseadas em “achismos” ou preconceitos. Embora a avaliação não seja condição suficiente para essa qualificação do processo decisório, é um componente necessário.

Ainda nessa perspectiva, a avaliação das políticas públicas permite identificar quais políticas obtiveram sucesso, em que medida e em quais condições. No caso de necessidade de determinado governo enfrentar um problema específico, recorrer a avaliações já feitas sobre problemas parecidos em situações semelhantes auxilia na formulação de uma solução própria, adequada à especificidade do formulador.

Estrutura da dissertação

A dissertação segue a seguinte ordem: no primeiro capítulo, fazemos uma introdução ao tema, apontando a dinâmica dos homicídios no Brasil e nos estados desde 1996. Apresentamos algumas das variáveis mais utilizadas para explicar o fenômeno e algumas das explicações mais recorrentes a nível teórico, como a Teoria Econômica do Crime e a Teoria da Dissuasão. E mostramos a situação da Segurança Pública no Brasil.

No segundo capítulo, introduzimos o leitor no contexto da Avaliação de Políticas Públicas. Apresentamos um breve histórico da área e as partes em que ela se divide. Especial atenção será dada à Avaliação de Resultados. No terceiro capítulo, apresentamos os principais aspectos metodológicos utilizados no trabalho. Apresentamos as variáveis empregadas, suas dimensões e componentes, as fontes usadas para a extração dos dados, as conversões realizadas e discutimos alguns aspectos teóricos da metodologia do trabalho.

No quarto capítulo, apresentamos o objeto de estudo propriamente dito, o Pacto Pela Vida de Pernambuco. Familiarizamos o leitor com os componentes do PPV-PE, suas dimensões e projetos previstos e o histórico do mesmo, dando atenção aos períodos denominados “Pacto 1” e “Pacto 2”. Apresentamos a estrutura organizacional do mesmo e expomos a Teoria do Programa do PPV-PE.

No quinto capítulo, fazemos uma análise de mudanças ocorridas na segurança pública em Pernambuco e apresentamos o resultado dos modelos empregados para a análise dos dados. Finalmente, concluímos a dissertação com algumas considerações sobre o trabalho realizado, suas limitações e perspectivas de pesquisas futuras.

Capítulo 1 – Os Homicídios e a Segurança Pública no Brasil

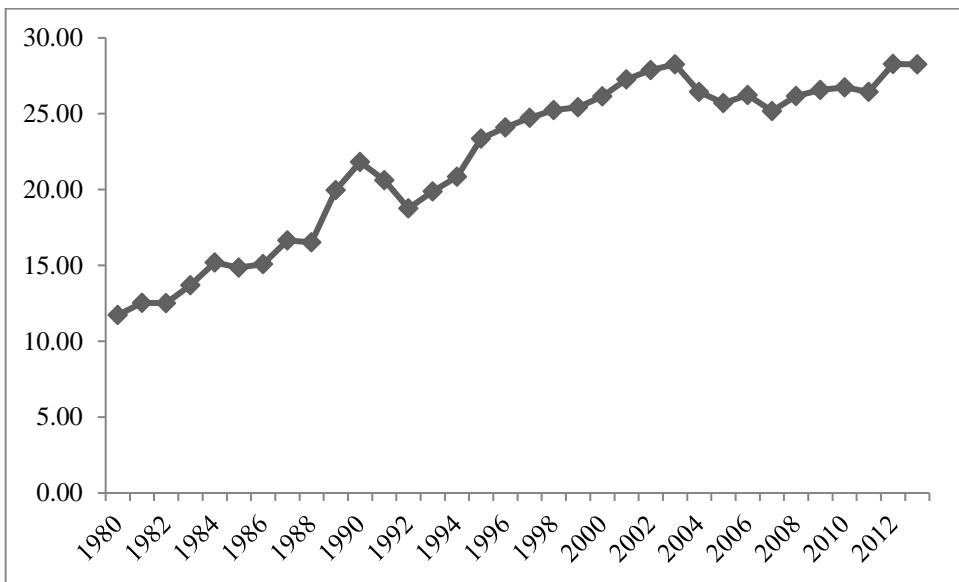
Neste capítulo, buscamos, de maneira sucinta, apresentar ao leitor a situação dos homicídios no Brasil, algumas das teorias recorrentes para a explicação da criminalidade e algumas das políticas realizadas no campo da Segurança Pública no Brasil.

1.1 Os homicídios como um problema público

Podemos considerar uma Política Pública como uma resposta a determinado problema público (SAPORI, 2007; SECCHI, 2013). Ou seja, não basta que determinado problema social exista; ele precisa ser considerado como responsabilidade do Estado para a sua solução. Esse é o caso da criminalidade e dos homicídios, em particular.

Quanto à sua dimensão de problema público, a criminalidade é um dos problemas mais graves do Brasil, em termos reais e de percepção social. Usando o banco de dados do SIM/DATASUS como fonte, podemos observar que, desde 1980, a taxa de homicídios cresceu durante todo o período (1980 a 2013), tendo passado de algo próximo a 12 homicídios por cem mil habitantes em 1980 para cerca de 28 por cem mil habitantes em 2013. Como termo de comparação, o limite recomendado pela OMS como tolerável é de 10 homicídios por cem mil habitantes.

Gráfico 1. Taxa de Homicídios por Cem mil habitantes no Brasil (1980-2012)



Fonte: Cálculo próprio, com base nos dados do SIM/DATASUS e IBGE

Esse crescimento da taxa significou a morte de aproximadamente 1,1 milhão de pessoas em trinta anos⁶. De acordo com WAISELFISZ (2012) esses números são superiores aos de diversas guerras que ocorreram no mesmo período ao redor do mundo. Mas a taxa agregada para o Brasil esconde diferenças importantes.

Como podemos observar, o uso da taxa agregada para o Brasil esconde importantes diferenças dentro do Brasil. Enquanto a tendência nacional foi de aumento da taxa, com uma relativa estabilização nos últimos anos, a região sudeste apresentou diminuição constante na taxa de homicídios. Na Região Nordeste, Pernambuco foi o único estado que apresentou redução no período. Como será visto mais à frente, a literatura nacional tem sustentado que essa diferença de resultados entre os estados se deve à implantação de Políticas de Segurança Pública nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, mais recentemente, Pernambuco. Essa tese pode ser fortalecida pela constatação de que, em todos os estados do Brasil, os indicadores sociais melhoraram, mas a taxa de homicídios apresentou redução significativa apenas nos estados que empreenderam políticas de segurança pública. Embora isso não seja suficiente para afirmar a causalidade, justifica o interesse pelo estudo dessas políticas empreendidas.

Se avaliarmos a dimensão econômica da criminalidade violenta no Brasil, os custos chegaram à ordem de R\$ 9,1 bilhões em 2001 quando considerada a perda em termos de capital humano (CARVALHO *et alii*, 2001). Se considerarmos os gastos totais em segurança

⁶ Ou 1.091.125 para ser mais exato (WAISELFISZ, 2012).

pública no Brasil, chegaram à ordem de R\$258 bilhões ou 5,33% do PIB em 2013 (Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014).

Politicamente, altos níveis de criminalidade levam às “democracias violentas” (SCHEDLER, 2015), ou seja, regimes políticos que são democracias eleitorais, mas falham na provisão de segurança para os seus cidadãos. No mínimo, a criminalidade violenta representa uma grave limitação na proteção de direitos civis, notadamente o direito à vida e à propriedade (no caso dos crimes contra a propriedade, como o assalto e o roubo).

Em casos mais extremos, pode-se observar a infiltração de indivíduos criminosos dentro da máquina pública, subvertendo, mesmo que parcialmente, o comportamento das instituições a favor de determinados grupos criminosos, através da corrupção, da violência ou de ambos.

A proliferação do crime gera um clima de insegurança na sociedade, corroendo a capacidade de capital social, o “lubrificante” da democracia. O surgimento de domínio territorial pelos criminosos, como os casos de comunidades dominadas por traficantes e milicianos, coloca parcela da sociedade e do território em uma área cinzenta, onde o Estado de Direito não funciona, ou funciona precariamente.

Pelo exposto, poderíamos esperar que a Segurança Pública fosse uma das áreas mais estudadas, especialmente pela Ciência Política, que tradicionalmente surgiu como uma “ciência do Estado”. Também poderíamos esperar que fosse uma das áreas de maior intervenção estatal. Contudo, os estudos e intervenções realizados na área de Segurança Pública são relativamente raros, especialmente no quesito de *avaliação de políticas*, embora a situação venha se alterando nos últimos anos.

1.2 Revisão das explicações para o crime

Ainda que não se pretenda realizar uma discussão exaustiva sobre as teorias criminológicas e as diferentes explicações para o crime em geral, e os homicídios em particular, um revisão sucinta dessas teorias se justifica por que, como observado por BEATO (2012):

“Explicação” e “intervenção” são temas estreitamente vinculados em segurança pública. A compreensão das causas da violência e da criminalidade está intimamente relacionada às possibilidades de se fazer previsões confiáveis (BEATO, 2012: 26).

De maneira similar, SAPORI & SOARES (2014) salientam que, a depender das respostas que dermos à pergunta de “por que alguns indivíduos cometem crimes e outros não?”, diferentes procedimentos de controle do crime serão adotados. Nas palavras dos autores, “*O que fazemos para reduzir a incidência do crime depende de como concebemos as causas do crime*”(SAPORI & SOARES, 2014:35). Teorias que enfatizam variáveis socioeconômicas como causadoras da criminalidade, como elevada desigualdade e pobreza, ensejam políticas redistributivas como forma de combater o crime. Por outro lado, abordagens que priorizam o sistema de justiça criminal tendem a apontar mudanças na legislação, como penas mais longas, ou um aumento do número de policiais, como formas de diminuir a violência. E abordagens mistas, que concebem o crime, ou a decisão de cometer um crime, como um resultado da influência recíproca de condições socioeconômicas e do sistema de justiça criminal, podem levar a uma abordagem integrada do combate ao crime, através da melhoria das condições de vida e do fortalecimento das instituições mais diretamente responsáveis pela segurança pública, como o Judiciário e as Polícias. A propósito, a necessidade da integração de medidas preventivas e repressivas já foi apontada por alguns autores, como SAPORI & SOARES(2014).

No referente às explicações do crime, talvez um dos primeiros aspectos a se ter em mente é o fato deste ser um fenômeno social heterogêneo e multivariado. Por heterogêneo, queremos dizer que o crime ocorre de diferentes maneiras e em diferentes contextos. De maneira ampla, crime é todo comportamento proibido pela legislação penal⁷. Nesse sentido, homicídios, tráfico de drogas, corrupção, sonegação de impostos, “pirataria”, sequestro, extorsão, roubo, furto, estupro e calúnia e difamação são comportamentos criminosos. Por isso, existe a necessidade de delimitar o fenômeno criminoso específico que se pretende estudar.

Por “multivariado” queremos dizer que as teorias que buscaram explicar o crime recorreram a diferentes variáveis explicativas, como Índice de Gini, renda per capita, analfabetismo, proporção de jovens na população, número de policiais, gasto em segurança

⁷ De acordo com a Teoria dos Rótulos (SAPORI e SOARES, 2014).

pública, aprisionamento, mortalidade infantil e taxa de desemprego⁸. Tendo introduzido o leitor à complexidade do objeto, podemos partir uma revisão das explicações presentes na literatura.

SAPORI & SOARES (2014) propõe uma tipologia para as teorias do crime e da criminalidade. Embora a tipologia proposta não seja uma teoria explicativa, mas uma classificação das teorizações feitas, iniciar a apresentação pelo trabalho deles permite uma melhor compreensão das teorias que serão expostas na sequência. SAPORI & SOARES (2014) dividem o crime em quatro níveis de fatores: Estrutural, Institucional, Interpessoal e Individual.

A primeira dimensão diz respeito aos Fatores Estruturais. Este é o nível mais amplo do fenômeno. Fazem parte dele a cultura da sociedade e sua estrutura socioeconômica (como renda, desigualdade social, estrutura social, entre outros). Nessa dimensão, variáveis macrosociais são empregadas na explicação causal do fenômeno, sendo algumas das variáveis independentes o Índice de Gini⁹, Renda Per Capita Nacional, Índice de Theil¹⁰. Locais, como países ou estados, que apresentam altos níveis de desigualdade, pobreza e concentração de renda, seriam mais propícios a apresentar altos níveis de violência e criminalidade. Esse é, inclusive, a conclusão feita por WILKINSON & PICKETT (2015) e um dos “motivos instrumentais¹¹” pelos quais deveríamos nos preocupar com a desigualdade e reduzi-la.

Vale ressaltar que a visão de que a violência é causada pela desigualdade social é uma idéia bastante presente no Brasil, e que a literatura empírica sobre o crime, desde os anos 1980, vem criticando essa tese, mais próxima do senso comum, no sentido de ser uma crença compartilhada, do que uma teoria científica unificada.

Os Fatores Institucionais dizem respeito ao que podemos chamar de Sistema de Segurança Pública, composto pelo Judiciário, Polícia, Prisões e a legislação penal. SAPORI &

⁸ Para uma ilustração das variáveis usadas pelos pesquisadores para explicar a criminalidade, ver, por exemplo, CERQUEIRA & LOBÃO (2004).

⁹ Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

¹⁰ Mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. A série é calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

¹¹ ATKINSON (2015). Segundo o autor, motivos instrumentais são aqueles que, ainda que não sejam os mais importantes para sustentar determinado argumento, podem ser usados para apoiar determinada tese.

SOARES (2014) também incluem a comunidade nessa dimensão, na medida em que esta exerce controle sobre os indivíduos a partir de instituições informais.

Nessa dimensão, o foco repousa na forma como as instituições formais ou informais podem influenciar o comportamento dos indivíduos e grupos sociais. Dentre as variáveis usadas nessa dimensão, podemos mencionar a influência do encarceramento, da legislação penal (tanto em termos de “dureza da lei¹²” quanto de “certeza da punição¹³”), capacidade de julgamento dos tribunais, entre outros.

Países, ou estados, que apresentam baixo nível de resolução dos crimes geram impunidade, pois os criminosos não são identificados, presos e punidos. Dessa forma, não são penalizados pela sua conduta e, por verem que “o crime compensa”, continuam sua prática delinqüente. De maneira complementar, se o judiciário apresenta baixa capacidade de julgamento, com processos que levam anos para serem julgados, também se cria impunidade e incentivo ao crime. Pode haver uma distância temporal de anos entre a prática de determinado crime e a sua punição efetiva, tornando o medo da punição pouco efetiva. Como ilustração, RIBEIRO, MACHADO e SILVA(2012) fizeram uma sistematização dos estudos feitos sobre o tempo da justiça criminal no Brasil, encontrando os seguintes resultados:

¹² Por “dureza da lei” se refere ao tamanho da pena imposta a determinada conduta considerada criminosa, sendo o aumento de reclusão (de 10 para 20 anos, por exemplo) um dos aspectos que compõem essa dimensão.

¹³ Por “certeza da punição” se refere ao grau de confiança de que determinada conduta ilegal será descoberta e punida. Uma forma de investigar isso é através da impunidade. Em locais onde a capacidade investigativa da polícia e a capacidade de julgamento do Judiciário são baixos, muitos crimes não são investigados e, os que vão a julgamento, podem levar anos para serem julgados e os culpados serem punidos. Em ambientes assim, a “certeza da punição” seria baixa.

Tabela 1: Tempo médio da duração de processos criminais nos Tribunais de Justiça

| Referência | Casos | Período | Tipo de crime | Tempo médio (dias) |
|------------------------------------|-------|-----------|---|--------------------|
| Pinheiro et. All (1999) | 28 | 1980-1999 | Linchamentos no estado de São Paulo | 2230 |
| Vargas, Blavatsky e Ribeiro (2005) | 7226 | 1991-1998 | Homicídios dolosos no estado de São Paulo | 993 |
| Batitucci (2006) | 90 | 1985-2003 | Homicídios dolosos arquivados em Minas Gerais | 1611 |
| Ribeiro, Machado e Silva (2012) | 27569 | 2000-2009 | Homicídio doloso em São Paulo | 726 |
| Ribeiro, Machado e Silva (2012) | 3642 | 2000-2009 | Homicídios dolosos no Rio de Janeiro | 701 |

Fonte: elaboração própria, com base em RIBEIRO, MACHADO e SILVA (2012)

Como podemos ver, os estudos feitos corroboram a opinião popular de que a justiça no Brasil é “lenta” ou, para usar um termo mais técnico, apresenta alto nível de congestionamento judiciário, dado pela razão entre o total processos judiciais concluídos e a soma de novos casos e os processos pendentes ¹⁴.

De acordo com NÓBREGA JÚNIOR (2010), a taxa de resolução de homicídios no Brasil é da ordem de pouco menos de 10%. Ou seja, no Brasil existe uma combinação entre baixa resolução dos crimes cometidos e lentidão do judiciário, uma combinação que gera impunidade e incentiva o cometimento de crimes. Nesse aspecto, reformas que melhorassem o desempenho das polícias e aumentassem a velocidade do judiciário poderiam tornar a

¹⁴ <http://www.cnj.jus.br/>

punição mais freqüente e aumentar o custo do crime, levando a uma redução deste. Isso poderá ser melhor compreendido quando abordarmos a Teoria Econômica do Crime.

O Nível Interpessoal diz respeito às relações que os indivíduos mantêm entre si no cotidiano e que são capazes de influenciar seu comportamento. É o caso do relacionamento dos indivíduos com a família, vizinhos, amigos, colegas de trabalho, entre outros. Nesse caso, indivíduos que mantêm fortes vínculos entre si e confiam uns nos outros tenderiam a cometer menos crimes, em parte devido à vergonha associada a realizar ações consideradas reprováveis pela comunidade ou se associar com praticantes dessas ações.

Os Fatores Individuais são os de nível propriamente individual e dizem respeito às características dos indivíduos, como sua personalidade, trajetória de vida e características psíquicas. Indivíduos com baixa capacidade de autocontrole seriam mais propensos a cometer crimes ou ações violentas devido ao “calor do momento”, de maneira impulsiva. Nesse tipo de situação, endurecimento das leis poderiam não inibir o comportamento, mas a prisão poderia retirar da sociedade, temporariamente, indivíduos violentos propensos a cometer crimes de maneira impulsiva.

De maneira similar, CANO & SOARES (2002) dividem as abordagens teóricas em quatro perspectivas sobre o crime: 1) a abordagem patológica, explicando o crime através de patologias individuais dos criminosos; 2) abordagens do *homo economicus*¹⁵, que vêem o crime como resultado de um cálculo racional para a maximização do próprio ganho; 3) a abordagem da injustiça social, sendo o crime o resultado da desigualdade social e 4) a abordagem das oportunidades, onde os fatores contextuais e específicos do momento são os mais importantes para a ocorrência do crime (em poucas palavras, e usando um ditado popular, “a ocasião faz o ladrão”: o surgimento de circunstâncias propícias à ocorrência do crime levaria os indivíduos a cometer o crime, dado que ficariam impunes).

As teorias do crime divergem entre si na combinação dessas dimensões. Dentre as teorias do crime, podemos citar as da Desorganização Social, Aprendizado Social ou Associação Diferencial, Autocontrole, Dissuasão, do Controle Social, coortes e da Escolha Racional como algumas das mais recorrentes nos estudos sobre a criminalidade. E, como veremos, algumas têm vinculação mais próxima à formulação de políticas de segurança pública.

¹⁵ Homem econômico.

A Teoria da Desorganização Social considera que existe uma relação sistêmica entre a coesão social e o crime (CERQUEIRA & LOBÃO, 2004; NÓBREGA JÚNIOR, 2015). Um sistema complexo de redes de associações formais e informais que contribuem na socialização e aculturação do indivíduo (como as redes de parentesco e as de amizade), levariam a uma menor incidência de crimes caso estivessem fortalecidas. Em outras palavras, haveria uma correlação negativa entre coesão social e crime (NÓBREGA JÚNIOR, 2010). O conceito foi originalmente concebido para se aplicar a unidades territoriais pequenas, como bairros e comunidades e vizinhança, mas foi expandido para incluir unidades territoriais maiores, como cidades, estados e países (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

Status socioeconômico, heterogeneidade étnica, mobilidade residencial, urbanização acelerada, consumo de drogas, espaços urbanos deteriorados e famílias desajustadas levariam a uma perda, ou diminuição, da coesão social e ao enfraquecimento dos laços que levariam os indivíduos a evitar a prática de crimes.

Dentre os proponentes dessa teoria, podemos destacar SUTHERLAND(1939), SHAW & MCKAY (1939) e SAMPSON & GROVES (1989). Sutherland estudou a transformação de sociedades pré-letradas e camponesas e a influência da Europa Moderna sobre essas sociedades. As mudanças provocadas por essa influência teriam levado a um aumento da mobilidade e da concorrência que, somadas a uma ideologia individualista, teriam enfraquecido as famílias tradicionais como um agente do controle social, prejudicando o convívio na vizinhança e o controle governamental.

Shaw e Mckay fizeram um estudo empírico tendo a cidade de Chicago como unidade de análise e encontraram que as áreas de maior degradação física também apresentam maior taxa de criminalidade, mesmo quando havia uma mudança acentuada na composição das pessoas da comunidade.

SAMPSON E GROVES (1989), por sua vez, empreenderam o primeiro estudo empírico em larga escala que testou a Teoria da Desorganização Social. Estudaram longitudinalmente 238 localidades no Reino Unido, com dados provenientes de uma pesquisa nacional de vitimização em quase onze mil residências. Os crimes utilizados como variáveis dependentes (assaltos e roubos de rua, violência perpetrada por estranhos, arrombamentos e roubo auto-imputado e vandalismo). As variáveis independentes foram status socioeconômico, heterogeneidade étnica, estabilidade residencial, desagregação familiar, urbanização, redes de amizade local, grupos de adolescente sem supervisão e participação

organizacional. Os resultados obtidos deram suporte à teoria, com destaque para as variáveis desagregação familiar, urbanização, grupos de adolescentes sem supervisão e participação organizacional.

Entre as críticas feitas à teoria, podemos destacar COHEN (1955 apud JENSEN, 2003), de que áreas vistas como “desorganizadas” não são ausentes de organização social, estando presentes mecanismos informais de organização para as pessoas que fazem parte da comunidade. Defeitos nessa organização não seriam o equivalente à falta de organização.

A conclusão a que CERQUEIRA & LOBÃO(2004) chegaram, analisando outros estudos, foi de que a Teoria da Desorganização Social foi parcialmente confirmada. Se não podemos concluir que a coesão social é a única variável que influencia o crime, podemos concluir que existe uma correlação negativa entre a desorganização social e o crime, pelo menos enquanto novos estudos não falsearem essa associação¹⁶.

A Teoria do Estilo de Vida tem como hipótese implícita a existência de três elementos: vítima e agressor em potencial, e uma tecnologia de proteção dada pelo estilo de vida da vítima em potencial. Em outras palavras, o aumento das tecnologias e comportamentos de proteção por parte da vítima a tornaria menos propícia a ser alvo de algum agressor em potencial. Este a veria como um alvo de elevado risco, preferindo vítimas menos protegidas. Por exemplo, pessoas que costumam se divertir em casa seriam menos propensas a serem vitimadas que pessoas que têm seu lazer na rua; e pessoas que têm câmeras de segurança em casa, ou em condomínios fechados, seriam menos vitimadas que pessoas que não têm essa tecnologia ou moram em casas isoladas.

De acordo com CERQUEIRA & LOBÃO (2004), essa abordagem não constitui uma teoria da causalção do crime por se concentrar nos hábitos e na rotina de vida das vítimas, mas sem uma maior preocupação com a “(...) compreeensão das motivações e do comportamento individual e a epidemiologia associada, ou como tais comportamentos se distribuem e deslocam espacial e temporalmente”(CERQUEIRA & LOBÃO, 2004:240). Tal abordagem poderia levar, ainda à conclusão de que a vítima é a culpada por ter sido vitimada ao não ter se precavido. Apesar desses problemas, alguns estudos feitos tendo essa teoria como referencial conseguiram uma confirmação parcial da teoria¹⁷.

¹⁶ Um estudo mais recente, empreendido por ROH e CHOO (2008), também obteve resultados que confirmaram parcialmente a teoria.

¹⁷ Ver, por exemplo, MESNER & BLAU(1987) e TREMBLAY E TREMBLAY (1998).

A Teoria do Aprendizado Social, formulada por SUTHERLAND (1938) e CRESSEY (1960) assume que o crime não pode ser imputado a disfunções ou inadaptações por parte do indivíduo, mas seria uma consequência do aprendizado de valores criminais mais do que valores de respeito ao direito (CERQUEIRA & LOBÃO, 2004). Esse aprendizado ocorreria com base nas interações pessoais do indivíduo com familiares e amigos já ingressados no mundo do crime. Entretanto, os efeitos dessa interação seriam indiretos, sendo captados por uma variável latente chamada “determinação favorável ao crime (DEF)” que não pode ser mensurada diretamente, mas sim através de uma conjunção de outras variáveis.

Diferentemente de outras teorias, a Teoria do Controle Social se concentra em explicar por que determinados indivíduos se abstêm de praticar crimes. Essa teoria enfatiza o tipo de ligação que o indivíduo tem com a sociedade ou, mais especificamente, a partir da concordância com as crenças compartilhadas pela sociedade. Quão mais integrado o indivíduo estiver com as crenças e hábitos vigentes na sociedade, menos propenso ele estaria de cometer crimes.

A Teoria do Autocontrole, como formulado por GOTTFREDSON & HIRSCHI (1990), considera que a diferença entre os indivíduos que têm comportamentos desviantes ou viciosos reside na formação de mecanismos psicológicos de autocontrole entre os 2-3 anos e a pré-adolescência. Falhas na socialização da criança, devido à ineficácia da educação doméstica em impor limites à criança, endossariam seu comportamento egoísta (CERQUEIRA & LOBÃO, 2004). O indivíduo passaria a agir baseado primordialmente na satisfação dos próprios interesses, obtendo prazer imediato sem levar em consideração as consequências das suas atitudes sobre outras pessoas.

Entre as críticas feitas a essa teoria, podemos destacar duas, de ordem teórica e empírica. De ordem teórica, a ênfase dada a uma única variável para explicar diferentes comportamentos colocaria em dúvida a própria teoria, por ser genérica demais e, nesse aspecto, pouco informativa. Empiricamente, a correlação entre a ausência de autocontrole e comportamentos desviantes poderia ser tautológica, uma vez que, por definição, um delinquente é alguém que desrespeita os direitos de outras pessoas para satisfazer seus próprios interesses (CERQUEIRA & LOBÃO, 2004).

A Teoria da Anomia, uma das mais tradicionais na sociologia, considera que a motivação para o ato criminoso seria a impossibilidade do indivíduo atingir metas desejadas por ele através de meios lícitos na sociedade (MERTON, 1938).

Quanto à Teoria Econômica do Crime, BECKER (1968) foi o ponto de partida no seu artigo seminal “Crime and Punishment: an Economic Approach”. Escapando das dicotomias entre prevenção e repressão, ou entre fatores socioeconômicos e da justiça, BECKER (1968) estabeleceu que o crime seria resultado de um cálculo racional. O indivíduo decidiria cometer o crime considerando os ganhos obtidos no mercado formal (através do salário) e os obtidos com a prática criminosa. Mas o indivíduo também consideraria os custos de optar pelo crime. Esses custos envolveriam o tempo gasto na organização do delito, na probabilidade de ser preso, nos custos da prisão (como a perda de renda no mercado formal por estar preso), entre outros fatores subjetivos, como a reprovação social. Se, considerando tudo isso, fosse mais vantajoso para o indivíduo a prática criminosa, essa seria a opção. Embora a explicação de BECKER (1968) desconsidere o caso dos crimes passionais, é uma explicação elegante por sua parcimônia e potente pela capacidade explicativa.

Embora, como visto, a Teoria Econômica do Crime leve em consideração fatores que estão fora da ação do Estado (como o ganho no mercado formal e o custo social do crime), leva em consideração fatores diretamente influenciáveis pelo Estado. Mais especificamente, a possibilidade de ser preso (que é custo mais visível do crime).

Na medida em que a impunidade seja elevada, com baixa resolução dos crimes cometidos, e o julgamento dos presos seja morosa, temos uma redução no custo do crime em geral, e dos homicídios em particular. A lógica do criminoso seria algo como “a probabilidade de ser preso é muito pequena e, na eventualidade da prisão, é possível passar muito tempo até ser julgado e punido” (ao menos, nos casos em que o preso responde em liberdade).

Estudos feitos no Brasil apontam a baixa resolução dos homicídios (menos de 10%). Em levantamento das pesquisas sobre o tempo de processamento dos crimes de homicídio doloso no Brasil, RIBEIRO (2009) encontrou prazos que chegaram a seis anos, com a maioria dos estudos encontrando prazos superiores a dois anos. Embora a pesquisa tenha sido um levantamento de estudos sobre diferentes casos e períodos de tempo (o que traz o problema de não comparabilidade dos resultados das pesquisas entre si), a análise de cada pesquisa em si aponta para uma morosidade da justiça brasileira no caso dos homicídios dolosos.

SAPORI & SOARES (2014) desenvolvem essa argumentação apontando duas dimensões da impunidade. Esta envolveria três dimensões: a atuação da polícia, os efeitos da pena de prisão (se o indivíduo é preso ou não) e a severidade das penas (com que rigor o indivíduo preso é punido caso seja considerado culpado).

A polícia exerceia um importante papel preventivo, por meio da patrulha ostensiva, e repressiva, prendendo os suspeitos de ação criminosa (especialmente se contumazes). A prisão impediria a prática de novos crimes (desde que os criminosos presos não sejam substituídos por outros) e assinalaria que os crimes serão punidos, reduzindo o sentimento de impunidade. Complementarmente, a prisão e condenação dos culpados seria pouco efetiva no caso das punições serem brandas ou existirem brechas legais que amenizem o custo da condenação.

Finalmente, estudos recentes, como os de GOLDSTEIN(1985), SAPORI(2010) e SAPORI & SOARES (2014) apontam para a relação entre as drogas e a criminalidade. Embora a relação não seja linear, o uso de drogas e a dependência química gerariam uma situação propícia ao roubo e ao furto, elevando a criminalidade. A ilegalidade do tráfico faria com que os conflitos surgidos entre traficantes, e entre traficantes e usuários, fossem resolvidos através do uso da força.

Embora as Janelas Quebradas (Broken Windows) de WILSON & KELLING (1982) não constituam uma teoria propriamente dita, sendo mais um conjunto de noções, sua importância reside no fato de terem inspirado as reformas empreendidas na cidade de New York durante o governo de Rudolph Giuliani (1994-2001) e a redução da criminalidade logo a seguir. O elemento mais conhecido da Broken Windows é a sua visão “involutiva” do crime: este começaria pequeno e com baixa periculosidade, como depredações e pichação; cresceria e se tornaria grande, chegando ao assassinato (NÓBREGA JÚNIOR, 2015).

O Broken Windows tem por base a ausência de autoridade governamental. Ou seja, áreas urbanas abandonadas e sem preservação seriam mais vitimadas pelos criminosos por haver a percepção de que ali a autoridade pública é frágil e, em decorrência disso, a sua capacidade punitiva seria baixa.

Se, por um lado, pode-se criar uma dificuldade de classificar determinada Teoria/Pesquisador em apenas uma dessas dimensões quando poderia haver a inclusão em mais de uma (como veremos, a Teoria Econômica do Crime inclui elementos das dimensões Estrutural e Institucional), por outro lado a divisão proposta é útil na medida em que nos permite fazer um resumo tipológico das principais vertentes explicativas da criminalidade

Como pôde ser visto, embora o crime (e os homicídios) seja um fenômeno complexo, envolvendo diferentes dimensões e variáveis, algumas dessas dimensões são passíveis da

intervenção estatal através das políticas de segurança pública. A partir do momento em que a atuação das polícias e do judiciário é aprimorada, pelo uso de gestão por resultados e modernização de práticas internas, por exemplo, podemos esperar que os custos do crime aumentem e, os benefícios permanecendo constantes, podemos esperar uma redução na criminalidade. Mais especificamente, o aprimoramento da performance as polícias e do judiciário no combate aos homicídios elevaria o custo dessa prática criminosa e isso levaria a uma redução na taxa de homicídios.

1.3 As Políticas de Segurança Pública implantadas no Brasil e o lugar do PPV-PE

Nesta seção, fazemos uma apresentação das medidas tomadas na área da Segurança Pública no Brasil. Há um consenso de que as políticas e projetos de prevenção da criminalidade são escassos no Brasil (CASTRO et al. 2004; SILVEIRA, 2008; BEATO 2008; MACÊDO, 2012; RATTON, 2013; RATTON, GALVÃO e FERNANDES, 2014). Como explicações para esse fato, SILVEIRA (2008) elenca alguns dos fatores que dificultaram a implantação de políticas de enfrentamento ao crime: a precariedade dos sistemas de coleta de dados, com a falta de informações importantes como armas utilizadas, características dos agressores e das vítimas e a circunstância das mortes. Essa fragilidade na coleta dos dados dificultaria a realização de diagnósticos precisos sobre a situação da violência e o planejamento de políticas de enfrentamento ao crime. Em decorrência disso, haveria uma inexperiência em programas de prevenção ao crime, o que dificultaria o mimetismo de experiências exitosas, e a inexistência de um corpo técnico em *expertise* na condução de políticas de segurança pública; a resistência ao uso transversal de políticas públicas e integração dos diferentes atores e instituições do Sistema de Segurança Pública e a falta de financiamento adequado e, quando há financiamento, a pressão para este ser feito em direção a políticas tradicionais, mas ineficazes.

Some-se a isso a crença nacional de que a prevenção à criminalidade requer o aperfeiçoamento das políticas sociais de redistribuição de renda, obscurecendo o papel das políticas diretamente vinculadas à segurança pública (ROLIM, 2006; SILVEIRA, 2008).

Apesar desses problemas, algumas mudanças foram feitas na área. Podemos destacar a criação da SENASP, PRONASCI, a Força Nacional de Segurança, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as políticas de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco e, no nível municipal, os casos de Diadema e Recife. Passaremos, agora, a uma apresentação sucinta dessas experiências.

1.3.1 Iniciativas Federais

O PRONASCI¹⁸ (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) foi criado com o objetivo de articular as políticas de segurança com políticas sociais, combinando ações preventivas e repressivas. Entre as atividades previstas, estão a articulação das políticas de segurança com projetos sociais, priorização da prevenção e atingir as causas da violência, sem negligenciar a ordem pública. Alguns dos principais eixos são: valorização dos profissionais da segurança pública, reestruturação do sistema prisional, combate à corrupção policial e envolver a comunidade na prevenção da violência. O público-alvo do PRONASCI são os profissionais da área de segurança pública e os jovens de 15 a 29 anos¹⁹, presos e egressos do sistema prisional. O Programa está previsto para ser implantado nas 11 (onze) regiões metropolitanas mais violentas do Brasil:

O SUSP (Sistema Único de Segurança Pública²⁰) tem como objetivo articular as ações federais, estaduais e municipais no âmbito da segurança pública, aumentando a coordenação entre as polícias federais²¹, militares e civis estaduais, a Força Nacional de Segurança Pública e os corpos de bombeiros estaduais. As guardas civis municipais poderiam participar em atividades suplementares de prevenção.

Os princípios que devem reger todo o sistema são a proteção dos direitos humanos; respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade do cidadão; resolução pacífica de conflitos; uso proporcional da força; eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e participação comunitária.

¹⁸ Criado pela Medida Provisória n.º 384, de 20 de Agosto de 2007, foi convertido na lei 11.530 em 24 de Outubro de 2007

¹⁹ Essa é a faixa etária com maior taxa de mortalidade. Juntamente com as variáveis “homens” e “pobres”, forma o grupo mais vulnerável a serem vítimas de homicídio.

²⁰ Projeto de Lei 3734/12

²¹ Policia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

Entre as principais linhas de ação do sistema estão a unificação dos conteúdos dos cursos de formação e aperfeiçoamento dos policiais, a integração dos órgãos e instituições de segurança pública e a utilização de métodos e processos científicos em investigações, por exemplo. Entre as principais mudanças de procedimento, a proposta prevê a criação de uma unidade de registro de ocorrência policial e procedimentos apuratórios e o uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos²².

O Ministério da Justiça seria o responsável pela gestão do SUSP, coordenando e monitorando as atividades operacionais dos integrantes do SUSP e realizando estudos técnicos voltados para a Segurança Pública. aspecto interessante da proposta é a definição de metas de excelência para os integrantes do SUSP e a avaliação de resultados por meio da definição de metas, como a elucidação de delitos e a identificação e prisão de criminosos. E, como forma de controle social, a criação facultativa de ouvidorias e corregedorias para ouvir a sociedade civil e apurar o funcionamento das instituições policiais. As ouvidorias poderiam ser criadas pela União, Estados ou Municípios²³.

Vale ressaltar que o projeto que deu origem ao SUSP é o Projeto de Lei 193/07 e que foi repartido em duas propostas: o PL do SUSP e o do SINESP (Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública – PL 3735/12).

Apesar da melhoria que o SUSP poderia dar à segurança pública, estabelecendo um sistema de avaliação e coordenação as atividades policiais, o PL 3734/12 ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, aguardando parecer do relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)²⁴.

À SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública²⁵) compete o assessoramento do ministro do Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais afins. Além disso, deve elaborar propostas de

²² <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/426620-PROPOSTA-CRIA-SISTEMA-UNICO-DE-SEGURANCA-PUBLICA.html>

²³ Uma consequência possível dessa descentralização das ouvidorias seria a omissão de um ente em criar ouvidorias repassando a responsabilidade para outro ente da Federação. Ou seja, os estados não instituírem as ouvidorias alegando que a União também pode instaurar as ouvidorias e vice-versa. Poderíamos supor que ouvidorias instituídas pela União seriam mais independentes que as instituídas pelos estados, uma vez que os responsáveis pela averiguação das ações das polícias Militar e Civil, pelo menos, não seriam seus pares e não estariam subordinados aos governos estaduais.

²⁴ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>

²⁵ Criada pelo Decreto Federal 6061 de 2007 e modificado pelo Decreto 8668 de 2016.

legislação e regulamentos referentes à segurança pública e promover a integração e modernização dos órgãos de segurança pública atuantes no Brasil²⁶.

A Força de Segurança Nacional é coordenada pela SENASP e foi criada em 2004 tendo como inspiração as Forças de Paz da ONU (Organização das nações Unidas). Ela é formada pelos melhores policiais e bombeiros das forças de elite dos estados e deve atuar em situações emergenciais em que seja necessário um reforço na atuação do estado na área da segurança. Apesar dos policiais retornarem às suas áreas de atuação após o treinamento ou alguma ação da Força Nacional, vale ressaltar que, durante o período em que estão servindo na Força, os policiais deixam de atuar em seus respectivos estados, criando um déficit local na segurança pública²⁷.

De acordo com o Ministério da Justiça, cerca de 11 (onze) mil policiais passaram pelo treinamento da Força Nacional de Segurança Pública. O treinamento dura cerca de duas semanas e compreende aspectos teóricos (com dez disciplinas, como Direitos Humanos, Controle de Distúrbios Civis e Gerenciamento de Crises) e treinamento prático mínimo de 10 (dez) horas.

1.3.2 Políticas Estaduais e Municipais: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Recife

O caso do estado de São Paulo é um dos exemplos mais antigos de políticas de segurança pública no Brasil. As mudanças remontam ao fim dos anos 1990 e início dos 2000 e envolveram o aprimoramento da inteligência da Polícia Civil, investimentos no Departamento de Homicídios, aumento do efetivo de Policiais Militares, uso de novas tecnologias e dados georreferenciados, melhoria na logística das polícias, ampliação do número de vagas das prisões, parcerias com a sociedade civil, implantação de novas estratégias e a continuidade dos projetos implantados (MARTINS, 2008; CRUZ, 2014; SAPORI & SOARES, 2014). Após essas medidas, a taxa de homicídios em São Paulo diminuiu 65% entre 2001 e 2010.

²⁶ <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp>

²⁷ <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/forca-nacional>

Em Minas Gerais, a partir de 2003, com o governador Aécio Neves, foi implantada uma política pública estadual, que teve na criação da Secretaria de Estado de Defesa Social uma de suas mais importantes medidas, cabendo a essa secretaria a coordenação das ações implantadas no sistema de segurança pública.

O eixo principal da política de segurança pública de Minas Gerais foi o programa de integração das polícias civil e militar(...). O programa envolveu a integração do registro das ocorrências criminais (projeto Reds), das áreas de atuação (projeto Aisp), das corregedorias (projeto Sicods), do ensino (projeto TPI), do planejamento operacional (projeto Igesp) (SAPORI & SOARES, 2014:116).

Dentre os projetos implantados, pode-se destacar o Fica Vivo²⁸, o Acompanhamento de Penas Alternativas e o Mediação de Conflitos. Nesses projetos, buscou-se a focalização territorial do público-alvo nas áreas com maiores taxas de homicídios. E foram implantadas medidas socioeducativas para os criminosos menores de 18 anos. Também houve um aumento no encarceramento. Após essas medidas, a taxa de homicídios em Minas Gerais diminuiu 53% entre 2004 e 2010, mas após 2011 a taxa voltou a subir. De acordo com SAPORI & SOARES(2014), a descontinuidade das políticas foi o principal fator para isso.

O exemplo do Rio de Janeiro é mais recente. Embora observemos reduções na taxa de homicídios desde 2003, de acordo com SAPORI & SOARES (2014) foi a partir das UPPs, em 2010, que os homicídios apresentaram maior redução: em 2010, foram 642 a menos em relação a 2009.

Pernambuco é o único caso do Nordeste que apresentou reduções contínuas entre 2007 e 2013²⁹. O caso de Pernambuco será desenvolvido mais à frente, mas podemos dizer que o Plano Estadual de Segurança Pública, também conhecido como “Pacto pela Vida” foi implantado a partir de Maio de 2007, na gestão do governador recém-eleito Eduardo Campos. O Pacto Pela Vida (PPV-PE) foi uma mudança na condução de política de segurança pública em Pernambuco e marcou uma tentativa de melhoria no sistema de segurança pública, com adoção de uma gestão por resultados, aumento do efetivo e integração entre as polícias. Apesar dos problemas enfrentados pelo PPV-PE (como a incapacidade de resolver o problema das prisões no estado), o Pacto é considerado uma política de sucesso no controle dos homicídios no estado. Pelo menos, até 2013.

²⁸ Retornaremos a esse projeto mais à frente.

²⁹ Utilizando dados da SDS-PE, a partir de 2014 a taxa volta a crescer no estado.

Capítulo 2: A Avaliação de Políticas Públicas

Neste capítulo, buscamos prover ao leitor informações referentes à Avaliação de Políticas Públicas em geral, e a Avaliação de Resultados em particular.

2.1 - A Reforma do Estado e o fortalecimento da Avaliação de Políticas Públicas

Empiricamente, a Avaliação de Políticas Públicas ganhou maior destaque a partir da Reforma do Estado da década de 1980 nos EUA e Reino Unido e, no caso do Brasil, em 1990 (ALBAEK, 1998; CAIDEN & CAIDEN, 2001; FARIA & FILGUEIRAS, 2003; FARIA, 2005;).

A Reforma Gerencial do Estado foi a tentativa de superar os problemas do Modelo Weberiano de burocracia. Neste modelo, os critérios de avaliação eram centrados no cumprimento de regras e procedimentos, sendo a avaliação auto-referenciada: o foco da análise era se os procedimentos formais haviam sido cumpridos ou não. A qualidade dos produtos oferecidos ou a satisfação dos usuários do serviço eram menos importantes.

Se o Modelo Burocrático representou um avanço em relação ao Modelo Patrimonialista anterior, buscando oferecer previsibilidade ao comportamento do Estado por meio do estrito cumprimento das regras, por outro criou uma estrutura inchada e pouco ágil. A Crise Fiscal do Estado na década de 1970 levou à crise desse modelo de estado e a emergência do modelo alternativo de Modelo Gerencial, ou Gestão Pública Gerencial.

Nesse modelo, o foco deixaria de ser a análise de processos para se concentrar nos produtos. O critério de sucesso de uma política seria o nível em que os usuários atendidos estão satisfeitos com a qualidade dos produtos oferecidos. A busca pela melhoria contínua, oferecendo mais e melhores produtos e serviços com a mesma quantidade de recursos, ou inferior, seria um dos objetivos da nova gestão.

Nesse contexto, as avaliações de políticas públicas ganham importância especial. Seria através delas que os problemas na gestão dos serviços e produtos públicos poderiam ser

identificados e sanados; melhores práticas poderiam ser identificadas e replicadas; e desperdícios poderiam ser evitados.

Desse modo, a avaliação deixou de ser uma das etapas menos estudada do Ciclo de Políticas Públicas e ganhou maior importância. Embora ainda de maneira incipiente, avaliações de políticas públicas vêm sendo realizadas no Brasil e, de maneira mais generalizada, no exterior.

2.2 - Tipos de avaliação de políticas públicas

A avaliação pode ser dividida em diferentes tipos, a depender do objetivo ou do objeto da avaliação (COTTA, 2001; TREVISAN & BELLEN, 2008; COHEN & FRANCO, 2013). A avaliação pode ser classificada em função do momento em que é realizada (antes, durante o depois); da posição do avaliador em relação ao objeto (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto sob investigação (contexto, insumos, processos, resultados ou impactos).

2.2.1 Avaliação em relação ao momento em que é feita: antes, durante ou depois

Em relação ao momento em que a avaliação é realizada, ela pode ser dividida em ex-ante, ex-post ou intermediária.

A avaliação ex-ante é feita antes da política pública ter início. Busca estabelecer critérios racionais para a tomada de decisão de se a política deve ser implementada ou não (COHEN & FRANCO, 2013). Fazem parte dessa avaliação as de custo-benefício, custo-efetividade e taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (TREVISAN & BELLEN, 2008).

A avaliação intermediária é realizada durante a implementação da política. Esse tipo de avaliação, normalmente, tem seus resultados utilizados para auxiliar na melhoria da política em questão (TREVISAN & BELLEN, 2008), ou para decidir sobre a interrupção ou continuidade, tendo em vista os resultados obtidos (COHEN & FRANCO, 2013).

A avaliação ex-post é realizada após o término da política pública ou, no caso de políticas públicas contínuas, após o início da implementação. Nessa etapa, busca-se avaliar se os resultados propostos pela política foram alcançados ou não, e em que medida. Fazem parte desse tipo as avaliações de eficácia, impacto e processos, (TREVISAN & BELLEN, 2008, COHEN & FRANCO, 2013).

2.2.2 Tipos de avaliação em relação à posição do avaliador frente à política pública: interna, externa ou semi-independente

A avaliação pode ser classificada como Interna, Externa ou Semi-Independente, a depender da posição do avaliador em relação à política sendo avaliada.

A Avaliação Interna é a realizada pelos próprios responsáveis pelo programa em questão, assemelhando-se a uma auto-avaliação. De acordo com ARRETCHE (1998), o problema desse tipo de avaliação é a dúvida quanto à *neutralidade*. Por representar uma forma de controle das intervenções públicas (seja do governo pelos cidadãos, ou do governo sobre seus órgãos), o viés de avaliações internas seria a conclusão sistemática de que as intervenções alcançaram os objetivos propostos ou estão funcionando bem. A tendência seria a subestimação dos problemas e a superestimação dos resultados alcançados, dando pouca confiabilidade aos resultados obtidos por esse tipo de avaliação. Entretanto, as avaliações internas teriam a vantagem de, por serem feitas por indivíduos que conhecem o programa de perto, atentarem para aspectos particulares do programa que poderiam passar despercebidos por avaliadores externos. Exemplo disso pode ser encontrado em FARIA (2012) quando um dos responsáveis por determinado programa justifica a baixa efetividade (pouco mais de 10% da meta) informando que a meta havia sido digitada de maneira errada, com um zero a mais. A correção desse erro faria a política ter atingido pouco mais de 100% da meta inicialmente proposta.

As Avaliações Externas, por sua vez, seriam realizadas por indivíduos externos ao programa e não vinculados às repercussões dos resultados obtidos. Isso tornaria esse tipo de avaliação mais imparcial e de maior confiabilidade. Entretanto, esse tipo de avaliação traz o risco embutido de, por não conhecerem adequadamente o programa, aspectos relevantes, mas específicos, passem desapercebidos, tornando a avaliação menos acurada.

A Avaliação Mista busca combinar elementos dos dois tipos de avaliação, buscando o que há de melhor em cada um: o conhecimento aprofundado daqueles que executam a política (vantagem da Avaliação Interna) e a experiência e imparcialidade daqueles que são de fora da política (vantagem da Avaliação Externa).

2.2.3 – Avaliação quanto aos objetos da avaliação: processos, metas e impacto

Quanto aos diferentes objetivos de uma avaliação, podemos destacar três: metas, processos e impacto (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA & CASTANHAR, 2003).

Na avaliação de processos, o objetivo é identificar defeitos ou problemas enfrentados durante a fase de implementação do programa. *“A avaliação de processo visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação”* (TREVISAN & BELLEN, 2008).

Avaliação de Metas (ou Produtos ou Resultados) busca avaliar em que medida os objetivos propostos pelo programa foram alcançados. Mais especificamente na avaliação de resultados (outcome evaluation) se busca avaliar se houve melhoria na situação do público-alvo. Por exemplo, no caso do PPV-PE, se houve a redução na taxa de homicídios na intensidade proposta (12%).

A Avaliação de Impacto (Impact Evaluation) busca medir se, e em que medida, as melhorias no público-alvo foram causadas pelo programa. A principal diferença entre as avaliações de Resultado e Impacto é que, enquanto aquela se baseia em dados observacionais, esta se baseia em uma lógica de experimentos ou quase-experimentos, buscando construir um contra-factual e estimar o impacto do programa como a diferença entre as alterações no grupo de tratamento e o grupo de controle.

2.3 – Usos da Avaliação

Os possíveis usos das avaliações de políticas públicas são de diferentes naturezas. De acordo com FARIA (2005), existem pelo menos quatro tipos diferentes de usos da avaliação: instrumental, conceitual, instrumento de persuasão e esclarecimento.

O Uso Instrumental, fortemente ligado à perspectiva gerencialista, seria o uso dos resultados obtidos na avaliação para a identificação de erros e problemas, propondo soluções para a correção dos mesmos. Ou seja, as avaliações seriam usadas para a melhoria das políticas implantadas. Esse tipo de uso depende não apenas da qualidade intrínseca da avaliação, mas de condições políticas propícias. De acordo com WEISS (1998), seria necessária a confluência de pelo menos quatro condições para que o uso instrumental se realizasse: (1) as descobertas da avaliação não são muito controversas; (2) as mudanças sugeridas são incrementais, sem grandes rupturas com o que já vinha sendo feito; (3) o programa é relativamente estável no referente à liderança, orçamento, etc. e (4) quando o programa está em crise e sem rumos. Caso essas quatro condições ocorressem conjuntamente, o uso instrumental seria possível.

O Uso Conceitual é geralmente circunscrito aos técnicos locais do programa (FARIA, 2005). As descobertas obtidas com a avaliação podem mudar a percepção dos técnicos em relação ao programa, modificando seu comportamento. Contudo, embora possa modificar o comportamento dos técnicos frente ao programa e isso possa alterar o funcionamento deste, não se espera, no Uso Conceitual, que alguma mudança efetivamente ocorra.

O uso da avaliação como instrumento de Persuasão tem aspectos mais políticos. Trata-se de usar os resultados da avaliação como argumento a favor ou contra a política em questão. De acordo com FARIA (2005), busca-se usar a avaliação como instrumento de legitimação para uma política ou programa dado. Nesse caso, busca-se obter legitimidade e novos apoiadores do programa. Um exemplo trazido por FARIA & FILGUEIRAS (2003) é o uso que Augusto Pinochet deu ao Sistema de Avaliação Educacional implantado no Chile (SIMCE) em 1998: os primeiros resultados mostraram um desempenho nitidamente superior das instituições privadas, o que daria legitimidade à proposta de privatização do ensino superior.

O uso para o Esclarecimento, nas palavras de FARIA(2005)

“(...) acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*³⁰, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados” (FARIA, 2005:103)

2.4 - Dificuldades na avaliação de políticas públicas

Dentre os principais desafios ao uso instrumental das avaliações, podemos citar a resistência de políticos e burocratas a serem avaliados. A avaliação pressupõe transparência dos dados e prestação de contas do que foi feito, ou deixou de ser feito, pela gestão. No caso de problemas de implementação, ou não alcance das metas estabelecidas, a gestão se coloca em posição de ser criticada pela sociedade e, especialmente, pela oposição. A reação de sociedade pernambucana aos resultados modestos do Pacto Pela Vida no período 2007-2008 é um exemplo disso. Nesse aspecto, o uso das avaliações ou, pelo menos, a realização das mesmas, enfrenta o problema da baixa transparência e accountability dos governos.

2.5 Avaliações de Políticas Públicas no Brasil: breve revisão da literatura nacional

Nesta seção, buscamos fazer uma revisão de alguns estudos de avaliação de políticas públicas feitos no Brasil na área de segurança pública. Não pretendemos ser exaustivos, mas apenas apresentar alguns estudos mais significativos do campo no Brasil. Excluímos as avaliações feitas sobre programas sociais de outras áreas, como as Políticas Sociais (a exemplo do Bolsa Família). Os estudos feitos sobre o Pacto Pela Vida de Pernambuco foram reunidos na próxima seção.

ANDRADE e PEIXOTO (2008) fizeram uma avaliação econômica de custo-efetividade de programas sociais de prevenção à criminalidade homicida. Como programa de prevenção primária, as autoras avaliaram o Programa Bolsa Família.

Os programas de prevenção secundária avaliados foram o Programa Uerê, Programa Paz nas Escolas, Programa Fica Vivo, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd).

³⁰ Advocacy Coalitions (Coalizões de Defesa):

Os programas de prevenção terciária foram o Programa Associação de Proteção e assistência aos Condenados (APAC), Programa Central de Penas Alternativas (CEAPA) e o Programa Liberdade Assistida (LA).

Finalmente, o programa de controle avaliado foi o Programa Patrulha de Prevenção Ativa (PPA), implantado em Belo Horizonte (Minas Gerais) pela Polícia Militar.

ANDRADE e PEIXOTO (2008) computaram os resultados em termos de crimes evitados ao longo da carreira criminal do indivíduo médio participante de cada programa. Para isso, obtiveram a taxa de efetividade, estimaram o número de crimes cometidos na carreira criminosa, estimaram o número de crimes evitados de cada participante nos programas e fizeram uma correção dos resultados considerando os efeitos tempo e escala dos programas. Este último diz respeito à perda de eficácia dos programas advinda do aumento da cohorte dos programas. Como os programas são desenhados para atuar de maneira intensiva sobre populações pequenas, quando estas são aumentadas, pode-se esperar uma diminuição do impacto do programa, no mínimo pela dificuldade de coordenar um programa para grandes números e do surgimento de variáveis presentes em grandes números, mas menos fortes em escala pequena. O efeito tempo corrige a redução da efetividade ao longo do tempo, uma vez que as avaliações costumeiramente acompanham a população-alvo ao longo de um período de tempo insuficientemente longo, efeitos de longo prazo podem ser subestimados ou superestimados. Incluir essa correção na análise permite capturar melhor os efeitos reais do programa.

Os achados encontrados pelas autoras encontraram que, à exceção dos Programas Bolsa Família, Uerê e APAC, os programas de prevenção foram mais custo-efetivos que o programa Patrulha Ativa (PPA). Este apresentou um custo de R\$6.916,42 por crime sério evitado, enquanto o Fica Vivo, por exemplo, apresentou um custo de R\$ 645,69 (ANDRADE e PEIXOTO, 2008). Contudo, isso não deve levar à conclusão de que os programas de prevenção devam ser priorizados em detrimento dos programas de controle e repressão. Ambos são necessários e complementares: os programas de prevenção para evitar que o crime seja cometido e, quando isso não é possível, os programas de repressão qualificada devem punir os criminosos.

O Programa Fica Vivo, implantado pelo governo de Minas Gerais em algumas favelas de Belo Horizonte, foi estudado por PEIXOTO, ANDRADE e AZEVEDO (2007; 2008) e SILVEIRA *et all* (2010).

O programa teve como objetivo a redução dos homicídios em áreas de alta concentração foi fundamentado com base nas teorias da desorganização social e atividades rotineiras (PEIXOTO, ANDRADE e AZEVEDO 2007). É focalizado em grupos de risco (grupos com maior vulnerabilidade ao crime). Tem como objetivo fortalecer a comunidade e alterar as condições sócio-institucionais que podem levar à prática de ações criminosas por meio de ações preventivas e repressivas. As ações preventivas visam a dar suporte social, especialmente os jovens. E as práticas repressivas são voltadas ao fornecimento de respostas rápidas do sistema policial e judiciário aos crimes ocorridos ou denunciados. Essa dimensão tem como objetivo aumentar a probabilidade de punição do criminoso, enquanto aquela visa diminuir a vulnerabilidade do jovem ingressar no mundo do crime.

As metodologias utilizadas (PEIXOTO, ANDRADE e AZEVEDO, 2007, 2008 e SILVEIRA *et all* 2010) definiram a taxa de homicídios como a variável dependente e empregaram avaliações de impacto por meio de diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão. Com isso, buscaram formar um grupo de comparação semelhante ao tudo ao grupo de intervenção, composto pelas favelas em que o Fica Vivo foi implantado. A única diferença sistemática entre os dois grupos deveria ser que um recebeu a política pública e o outro não. Isso seria feito através da seleção de favelas com condições sócio-econômicas muito parecidas e que apresentariam a mesma probabilidade de receber o Fica Vivo. Após a formação desse grupo de controle, a diferença na taxa de homicídios entre os dois grupos de favelas, antes e depois da implantação do Fica Vivo, seria o impacto do programa.

Os achados encontrados mostraram que o Fica Vivo diminuiu a taxa de homicídios em determinados lugares e, em outros, desacelerou o aumento da taxa de homicídios (em outras palavras, a taxa continuou crescendo após a implantação do Programa, mas num ritmo menor que o anterior). A área mais efetiva na redução dos homicídios foi na área piloto original, formada pelo Morro das Pedras. Mesmo assim, houve oscilações nos homicídios evitados, variando de 8 homicídios por cem mil habitantes entre o segundo semestre de 2004 e o 1º de 2005) a 20-23 homicídios por cem mil habitantes entre o 2º semestre de 2005 e o 2º de 2006) em relação ao grupo de controle. Nas outras localidades, contudo, os impactos foram modestos (como no caso da pedreira prado Lopes) ou inexistentes (como no Conjunto jardim Felicidade).

SANTOS e KASSOUF (2012) avaliaram o resultado da Lei de Desarmamento (Lei Federal 10826/2003, também conhecida como Estatuto do Desarmamento) sobre os homicídios na cidade de São Paulo entre 1995 e 2010.

Embora a discussão sobre a relação entre armas e crimes em geral, e homicídios em particular, seja polêmica, um pressuposto do Estatuto do Desarmamento é que diminuir o número de armas em circulação evitaria que conflitos domésticos ou cotidianos se convertessem em homicídios pela disponibilidade de armas de fogo. Outro ponto é que a redução de armas de fogo à disposição da população diminuiria os incidentes provocados pelo mau uso das armas. Interessante notar que, mesmo que esse efeito esperado ocorra, não seria razoável esperar uma diminuição dos crimes cometidos por criminosos contumazes. Para usar uma expressão corriqueira entre os defensores do armamento da população, “criminosos não compram armas em lojas legalizadas”. Apesar disso, poderíamos observar uma diminuição nos homicídios ocasionada pelos dois primeiros fatores: a diminuição da possibilidade de conflitos cotidianos se converterem em homicídio e acidentes causados pela disponibilidade de armas de fogo.

SANTOS e KASSOUF (2012) se restringiram a um único município com o objetivo de evitar erros de medida ocasionados por diferenças nos procedimentos de registro dos homicídios nos municípios do estado de São Paulo. Usaram um modelo de análise de intervenção para séries temporais e encontraram uma tendência, após a aprovação do Estatuto do Desarmamento, de redução da taxa de homicídios na cidade de São Paulo. Ainda que SANTOS e KASSOUF (2012) apontem a necessidade de novos estudos multivariados para explicar a redução da taxa de homicídios na cidade de São Paulo, e o estudo deles vá ao encontro da tese de que “menos armas, menos crimes”, o estudo limitado a um único município não pode ser generalizado para outras localidades. Mesmo assim, é um indicativo de que intervenções estatais na segurança pública, mais especificamente através da legislação, podem ter um efeito de diminuir a taxa de homicídios.

CERQUEIRA *et all* (2015) analisaram o impacto da Lei Maria da Penha (11340/2006) sobre a violência doméstica. Essa lei inovou em relação às anteriores por ter ido além da simples imputação de maior pena ao agressor, mas ofereceu um conjunto de instrumentos para a proteção e acolhimento emergencial à vítima, isolando-a do agressor e, ao mesmo tempo, criou mecanismos para a assistência social à vítima. Assim, poderíamos esperar uma redução da violência doméstica, pois o Estado aumentou o custo da pena para o agressor,

empoderou as vítimas e lhes deu maior segurança para a realização da denúncia, e criou canais jurídicos mais efetivos para o enfrentamento à violência doméstica, pela especificação do tipo penal.

Como avaliação de impacto, CERQUEIRA *et all* (2015) empregaram o método de diferenças em diferenças, confrontando os homicídios cometidos contra as mulheres dentro de casa com os cometidos contra os homens, também dentro de casa. Usando como variáveis de controle a taxa de suicídios por armas de fogo e a taxa de óbito por uso de álcool, observaram uma redução da taxa de homicídio de mulheres dentro de casa após a implantação da Lei Maria da Penha nas microrregiões do Brasil, ainda que de maneira heterogênea, com algumas microrregiões apresentando reduções mais pronunciadas que outras.

2.6 – Os estudos feitos sobre o Pacto Pela Vida de Pernambuco

No caso das Políticas de Segurança Pública, um dos exemplos mais citados no Brasil é o Pacto Pela Vida de Pernambuco (PPV-PE). Surgido em 2007, tendo vivenciado diferentes momentos (com alguns de maior redução na taxa de homicídios; até momentos de retomada do aumento dos homicídios, como em 2015 e 2016), o PPV-PE foi uma das políticas de maior divulgação do Governo de Pernambuco, tendo recebido prêmios internacionais pela inovação no enfrentamento da criminalidade violenta (cuja operacionalização comumente utilizada é a taxa de homicídios) e os resultados obtidos na redução das taxas de homicídios.

Diferentes estudos já abordaram o Pacto Pela Vida. ZAVERUCHA (2010) destacou a diferença de dois momentos no Pacto, os chamados Pacto 1 e Pacto 2, distinção que foi seguida por pesquisadores posteriores. NÓBREGA JÚNIOR (2010) menciona o Pacto pela Vida como uma das políticas de segurança implantadas no Brasil e, embora não tenha podido avaliar os resultados do PPV-PE, apontou algumas mudanças em Pernambuco no período, especialmente o aumento do número de inquéritos realizados no período de 2008 a 2009. MACÊDO (2012), desenvolveu um trabalho sobre a estrutura da governança do PPV-PE, dando maior enfoque à estrutura de gestão do Pacto.

SILVEIRA *et all* (2013) realizaram uma avaliação de impacto do PPV-PE. Utilizando Método de Controle Sintético para o período de 2007 a 2011, foi encontrado que, em Pernambuco, a redução de homicídios foi de cerca de 19% maior que no seu grupo de

controle, o que apontaria para o sucesso do PPV-PE no controle dos homicídios. Talvez o principal limite do estudo seja o período de análise (restringe-se a 2011, o que pode ser explicado pela indisponibilidade de dados de homicídios para outros estados até o momento³¹) e na não consideração de outros tipos de crime. Embora isso seja justificável pela intenção de avaliar o impacto do PPV-PE na sua principal área de atuação (o controle dos homicídios), pode levar à conclusão equivocada de que o PPV-PE foi um caso de sucesso no controle da criminalidade em geral.

CRUZ (2014) trouxe atenção para o fato de que, apesar da redução do número de homicídios em Pernambuco no período de 2007 a 2010, houve o aumento do número de outros tipos de crime, especialmente o tráfico de entorpecentes (crescimento de 496%) e estupro³² (411%). Embora não tenha feito uma avaliação de impacto, CRUZ(2014) mostra que outros tipos de crime pioraram em Pernambuco, devendo o “sucesso” do PPV-PE ser circunscrito ao período de 2007 a 2013, mais especificamente a 2008-2013.

NÓBREGA JÚNIOR(2014) e ZAVERUCHA E NÓBREGA JÚNIOR (2015) buscaram diminuir a lacuna existente nos estudos sobre Políticas de Segurança Pública pela análise de alguns fatores institucionais em Pernambuco e algumas mudanças ocorridas na segurança pública do estado. Especificamente, o aumento do número de policiais³³, acompanhado de mudanças nas atividades de inteligência das polícias, teria contribuído na redução dos homicídios em Pernambuco. Some-se a isso uma maior interação entre as instituições coercitivas, a adoção de uma gestão por resultados e a presença ativa do governador, participando de reuniões mensais do Pacto Pela Vida.

RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ (2014) realizaram um estudo qualitativo, utilizando entrevistas semi-estruturadas, para reconstruir a história do Pacto Pela Vida e

³¹ O SIM/DATASUS passou a incluir dados consolidados para 2014 em 2015.

³² Deve-se ter precaução na interpretação desse último tipo de crime, pois o aumento percentual do número de casos de estupro pode ser devido ao aumento do número de casos de estupro *ou* ao aumento do número de denúncias, com a diminuição da subnotificação. No primeiro caso, teríamos, de fato, uma piora na situação, enquanto que no segundo caso nós teríamos uma melhoria na performance da polícia, que conseguiu se tornar mais confiável para as mulheres vítimas de estupro. Também é possível que haja uma combinação de ambos: aumento do número de casos e aumento no número de denúncias. Conseguir separar os dois fenômenos é condição necessária para conclusões mais sólidas.

³³ “O déficit do efetivo policial, tanto militar como civil, foi uma realidade encontrada pelo governador Eduardo Campos11. Até 2006 havia 199 policiais militares para cada grupo de cem mil habitantes e 61,7 de policiais civis em Pernambuco (NÓBREGA JR. 2011: p. 55). Sabe-se, no entanto, que as Nações Unidas recomendam que este número seja de 250 policiais por 100 mil habitantes. Aos poucos, Campos fez novas contratações de policiais. O salto no efetivo de policiais militares foi de 25% entre 2007 e 2009, o que fez os números de policiais militares pularem de 199 policiais por cem mil habitantes para 255. Ultrapassando o limiar preconizado pela ONU”(NÓBREGA JÚNIOR, 2014:323) .

identificar as visões dos entrevistados. Os resultados da pesquisa apontaram para uma avaliação positiva do programa por parte dos entrevistados, sendo a *vontade política do governador* um dos fatores chave na visão dos entrevistados, e recorrentemente reiterada ao longo do trabalho³⁴. Críticas, na perspectiva dos entrevistados da sociedade civil, aparecem na percepção do sistema prisional, que teria aumentado o número de presos, mas não teria havido uma preocupação em qualificar as prisões. Embora tenha havido um foco maior no aprisionamento de homicidas, o sistema prisional ainda estaria “no comando dos presos”, com pouco controle por parte do estado. Nesse aspecto, a fuga ocorrida no Complexo Prisional do Curado, realizado no dia 23 de Janeiro de 2016, no horário da tarde, quando explodiram o muro do presídio pelo lado de fora e 40 (quarenta) presos escaparam, pode ser considerado o exemplo mais dramático e recente dessa falta de controle das prisões³⁵. Especialmente porque, conforme matéria realizada pelo Jornal da Clube, segundo os moradores dos arredores, não foi a primeira vez que tentaram derrubar o muro do presídio³⁶. Outro exemplo foi a fuga da Penitenciária Barreto Campelo, em Itamaracá, no dia 22 de Janeiro de 2016. Cerca de 50 (cinquenta) presos escaparam após cerca de 4 (quatro) indivíduos do lado de fora iniciarem um tiroteio com os guardas e explodirem parte do muro do presídio. Embora esses fatos tenham ocorrido *após* a realização das entrevistas realizadas por RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ (2014), são alguns exemplos de que o problema prisional não foi resolvido em Pernambuco.

Outra crítica levantada pelos entrevistados da Sociedade Civil foi a “interrupção do diálogo do governo com a sociedade civil” (RATTON, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014). Na visão dos entrevistados, a não implementação do Conselho Estadual de Segurança Pública, aprovado na I Conferência Estadual de Segurança Pública, seria um dos maiores exemplos disso.

Optaram por um modelo de diálogo com a sociedade civil e de participação que excluiu os conselhos, os conselhos e os processos de conferência. (...) O Pacto pela vida previa a instalação do Conselho Estadual de Segurança Pública e previa a realização de Conferências Estaduais de Segurança Pública a cada três anos. Isso não aconteceu. (...) O pacto mudou muito, aquele pacto que foi desenhado lá no início ele hoje já é diferente em termos de linha de ação, da estrutura mesmo do programa. Ele já é outra coisa. Agora nós não temos informação porque você não tem acesso, apesar

³⁴ Uma observação pode ser feita: no estudo, identificou-se a percepção dos entrevistados, mas não necessariamente o que ocorreu de fato. Em geral, estudos qualitativos identificam a percepção dos entrevistados, mas pode haver uma diferença entre essa percepção e como os fatos ocorreram de fato.

³⁵ O que motivou um possível pedido, por parte do Promotor de Justiça, de desativação do Complexo Prisional do Curado.

³⁶ Conforme matéria divulgada no dia 25 de Janeiro de 2016, no horário do meio dia.

do governo dizer que a reunião das câmaras técnicas é aberta a qualquer pessoa e tal, não é exatamente assim. (...)

Nas câmaras temáticas não existe um mecanismo formal claro de participação da sociedade civil. O que a gente tinha instituído quando elaborou o pacto era exatamente isso, esse mecanismo seria o Conselho Estadual de Segurança Pública. O conselho não foi instaurado, existe decreto que a gente montou junto com o governo para que o governo aprovasse, tá? E ele não aprovou, isso morreu, tá entendendo? E nunca mais se voltou a essa discussão. Relatos da Sociedade Civil. (RATTAN, GALVÃO e FERNANDEZ, 2014:23-24)

Finalmente, o estudo encerra apontando para um dos maiores desafios apontados pelos entrevistados para a continuidade do Pacto Pela Vida: a mudança de governo. Se o “sucesso” do Pacto dependeu da presença ativa do governador, a mudança de governo, com a presença de um governador menos engajado na área de Segurança Pública seria um risco de descontinuidade. Especialmente se considerarmos que o Pacto é uma política de governo, mas não de estado. A ausência de um instrumento legal oficial do que desse origem ao Pacto, e a falta de orçamento próprio (como salientado por ZAVERUCHA, 2010) são elementos que indicam a fragilidade do PPV-PE. Coincidência ou não, em 2014, quando o governador se afastou, inicialmente de maneira parcial, e depois definitivamente, de suas funções de governador e, portanto, da área de Segurança Pública, foi o ano em que a taxa de homicídios voltou a crescer em Pernambuco. Em 2015, mesmo com a posse do candidato da situação (Paulo Câmara) a situação se manteve e, no início de 2016, a taxa continuava em ascensão.

Como podemos ver, os estudos que abordaram o PPV-PE, embora tenham tido diferentes abordagens, tiveram alguns pontos em comum. O principal é o estudo de Pernambuco de maneira agregada, ou seja, utilizando a taxa de homicídios de Pernambuco como um todo. Essa perspectiva pode encobrir importantes diferenças regionais ou municipais. Por exemplo, no limite, a redução da taxa de homicídios poderia ter ocorrido na Capital ou na Região Metropolitana do Recife (RMR), mas não no interior do estado. Poderia haver um fenômeno de redução na capital e proximidades e aumento no interior. Se isso fosse observado, mesmo a conclusão de SILVEIRA *et all* (2013) de que o PPV-PE reduziu os homicídios em 19% deveria ser relativizada: a redução foi concentrada numa área do estado, mas na outra a taxa subiu. “A redução foi de 19% na capital e RMR” poderia ser uma conclusão mais restrita, mas mais verdadeira do que estudar Pernambuco de maneira agregada.

2.7 – Uma distinção importante: Por que “Resultado” não é “Impacto”

Dentre os diferentes tipos de avaliação, a diferença entre avaliação de Resultado e Impacto talvez seja a mais sutil e a mais importante.

A Avaliação de Resultados busca avaliar se os resultados estabelecidos foram alcançados. Se as mudanças esperadas nas áreas de intervenção no público alvo ocorreram. No caso do PPV-PE, se a taxa de homicídios foi reduzida em 12% ao ano. A avaliação de resultados avaliaria a variação *total* no público alvo, incluindo a influência do programa e de outras variáveis que também possam ter causado parte dessa variação.

A avaliação de impacto, por sua vez “avalia o efeito do resultado”. Em outras palavras, busca avaliar em que medida a variação observada foi causada pelo programa em específico. Busca isolar o impacto do programa da influência de outras variáveis.

Ainda que de maneira grosseira, poderíamos dizer que a Avaliação de Resultados busca avaliar se houve a melhoria desejada no público alvo. A avaliação de impacto busca mensurar a causalidade do programa. Para isso, o padrão de ouro são os métodos experimentais (randomização aleatória), ou quase-experimentais (diferenças em diferenças, variáveis instrumentais, pareamento por escore de propensão, pares contrafactuals, controle sintético, entre outros).

Neste trabalho, realizamos uma Avaliação de Resultados. Poderemos verificar em que medida as metas propostas pelo PPV-PE foram atingidas ou não. Contudo, não será possível estimar o impacto do PPV-PE. Para isso, serão necessários trabalhos específicos, com metodologia mais sofisticada, como uma regressão espacial de dados em painel.

Capítulo 3: A metodologia do estudo

Neste capítulo, buscamos apresentar ao leitor os principais aspectos metodológicos e técnicos usados na confecção deste trabalho. Ao final do capítulo, esperamos que o leitor possa ter uma boa visão do trabalho empreendido e possa julgar as variáveis utilizadas, as dimensões escolhidas para a análise e o modelo regressivo utilizado. Buscamos, enfim, que o leitor possa, caso deseje, realizar uma replicação do presente estudo. Isto é, repetir os procedimentos adotados e conferir os resultados obtidos e, se for o caso, identificar possíveis erros cometidos e, dessa forma, auxiliar na correção deles. Contudo, devido ao espaço limitado, alguns detalhes poderão passar despercebidos ou serem pouco aprofundados. Nesses casos, o leitor poderá utilizar as referências bibliográficas para um maior aprofundamento em determinado tópico.

Como mencionado anteriormente, buscamos analisar os resultados obtidos pela política pública Pacto Pela Vida de Pernambuco (PPV-PE). Essa política pública foi escolhida pela relevância da segurança pública para o enfrentamento da criminalidade como um problema público. Pernambuco foi o único estado do Nordeste a apresentar reduções da taxa de homicídios de maneira continuada a partir de 2007, o que justifica a sua escolha como caso de estudo de uma política pública que, supostamente conseguiu reduzir a criminalidade violenta no estado. De maneira a poder compreender melhor a dinâmica dos homicídios no estado, consideramos a taxa de homicídios em três níveis de agregação: o estado de Pernambuco, suas microrregiões, como definidas pelo IBGE, e os municípios.

3.1 Estudo Observacional

De início, importa dizer que este trabalho é observacional. KELLSTEDT & WHITTEN (2009) estabelecem uma diferença didática entre estudos observacionais e experimentais. De acordo com eles *“An experiment is a research design in which the researcher both controls and randomly assigns values of the independent variable to the participants”* (KELLSTEDT & WHITTEN, 2009:69). Em outras palavras, o pesquisador

consegue escolher aleatoriamente quem receberá determinada intervenção e quem não receberá, formando dois grupos, um de tratamento (que recebe a intervenção) e um grupo de controle (que não recebe o tratamento).

Idealmente, dado que os dois grupos foram gerados de maneira aleatória, a única diferença sistemática entre os dois grupos seria o fato de um deles receber a intervenção e o outro não. A diferença observada entre os dois grupos após o início do tratamento deveria ser atribuída ao fato de que um deles recebeu o tratamento e o outro não.

Num exemplo de pesquisa médica, poderíamos supor o teste de um remédio para a pressão alta. Nesse caso, participantes seriam divididos em dois grupos nos quais, de maneira aleatória, um receberia o remédio experimental contra a pressão alta e o outro não receberia. Como a formação dos grupos foi feita de maneira aleatória, possíveis fatores que influenciam a pressão alta, como a alimentação e a prática de esportes, não seriam sistematicamente diferentes entre os dois grupos. Haveria uma quantidade similar de pessoas praticantes de exercícios físicos e de pessoas sedentárias nos dois grupos, por exemplo. Isso importa porque, se o grupo que recebe o remédio experimental apresentasse um número muito maior de pessoas que praticam exercícios físicos que o grupo que não recebe, poderíamos observar uma menor pressão arterial no grupo de tratamento. Entretanto, dada essa diferença sistemática entre os dois grupos, não conseguíramos distinguir claramente o quanto essa menor pressão arterial foi causada pelo uso do remédio e quanto foi causado pela prática de exercícios físicos. A aleatorização permite eliminar as diferenças sistemáticas percebidas pelos pesquisadores (no caso da pressão alta, a alimentação e a prática de esportes, por exemplo) e, complementarmente, diferenças não percebidas (como fatores genéticos).

Devido a isso, os estudos experimentais são considerados os melhores para aferição de causalidade. Respondem melhor às “quatro regras para a causalidade”, de acordo com KELLSTEDT & WHITTEN(2009). De acordo com os autores, existem quatro perguntas que devem ser respondidas para identificar se existe causalidade numa relação entre duas variáveis, uma dependente (Y) e outra independente (X).

As perguntas são quatro: se existe correlação diferente de zero entre duas variáveis X e Y; se essa relação se mantém mesmo com a inclusão de outras variáveis Z no modelo; se X antecede Y no tempo ou, de maneira similar, se é possível que Y tenha causado X; e se a relação entre X e Y é teoricamente crível. Se X antecede Y, existe correlação entre as duas variáveis e essa relação se mantém mesmo com a inclusão de variáveis de controle e se existe

mecanismo crível vinculando X a Y, então, de acordo com os autores, poderíamos falar de relação de causalidade entre X e Y.

No caso dos estudos experimentais, os grupos de tratamento e controle foram gerados aleatoriamente, ou seja, cada indivíduo teve a mesma probabilidade de receber ou não o tratamento. Por isso, os valores das variáveis de controle Z não seriam sistematicamente diferentes nos dois grupos. O pesquisador controlaria a anterioridade temporal, ou seja, poderia assegurar que a intervenção X ocorreu antes das mudanças na variável dependente Y. Com isso, a diferença observada em Y entre os dois grupos poderia ser atribuída ao tratamento.

As avaliações de impacto buscam mensurar qual a influência de determinada política pública sobre as mudanças produzidas no público alvo. Para isso, busca comparar as mudanças ocorridas naqueles que recebem a política pública (o público) com a que ocorreria nesse mesmo público caso não tivesse recebido a política pública (o contrafactual). Não sendo possível observar o mesmo grupo em duas situações diferentes no mesmo período, as avaliações de impacto buscam construir um grupo de comparação que seja o mais semelhante possível ao grupo que recebeu a política pública. A diferença observada entre o grupo de tratamento e o grupo de controle seria o impacto da política pública.

Por ser uma questão eminentemente de causalidade, e pelos experimentos conseguirem responder melhor as questões de causalidade, os experimentos são considerados o “padrão de ouro” na avaliação de impacto.

Apesar dessas vantagens, os experimentos possuem desvantagens operacionais. De acordo com KELLSTEDT & WHITTEN (2009), entre os problemas enfrentados pelos experimentos, podemos citar o fato de que muitas variáveis independentes não são controladas pelos pesquisadores. É o caso, por exemplo, do PIB, da qualidade das instituições políticas e do nível de desigualdade na sociedade. Adicionalmente, os experimentos possuem problemas de validade externa, ou seja, de generalização dos resultados encontrados para uma população maior que os participantes do experimento. Os experimentos apresentam alto nível de validade interna, ou seja, a diferença observada em Y realmente foi causada por X e não por outras variáveis. Contudo, devido ao fato dos experimentos ocorrerem em ambientes controlados, e os participantes do experimento nem sempre serem uma amostra representativa da população como um todo, existem problemas na generalização dos resultados encontrados nos participantes do experimento para a população como um todo. Além disso, existe o

problema de existirem variáveis na população que não estavam presentes no experimento. Um último problema são os dilemas éticos envolvidos no uso de humanos em experimentos científicos. É necessário tomar diversos cuidados e obter autorizações dos órgãos competentes para assegurar que os experimentos realizados sejam éticos e tenham resultados válidos. Sem essas precauções, o experimento pode ser rejeitado por ter violado a integridade dos participantes ou ter manipulado os procedimentos para se obter determinado resultado pré-determinado.

Estudos observacionais, por sua vez, não buscam a construção de um contrafactual do grupo que recebe a intervenção. Embora possa trabalhar com grupos de comparação, e comumente o faça, o pesquisador em estudos observacionais não controla os valores da variável independente. Embora possa selecionar casos semelhantes em algumas variáveis, existem outras nas quais os casos diferem sistematicamente e que podem não terem sido mensuradas pelo pesquisador. Adicionalmente, o pesquisador também não controla quem participará ou não dos grupos de tratamento e controle, ocorrendo uma auto-seleção dos casos. Nas palavras de KELLSTEDT, & WHITTEN (2009)

Observational studies are not experiments, but they seek to emulate them. They are known as observational studies because, unlike the controlled and somewhat artificial nature of most experiments, in these research design, researchers simply take reality as it is and “observe” it, attempting to sort out causal connections without the benefit of randomly assigning participants to treatment groups. Instead, different values of the independent variable already exist in the world, and what scientists do is observe them and then evaluate their theoretical claims by putting them through the same four causal hurdles to discover whether X causes Y. (KELLSTEDT & WHITTEN, 2009:78).

Críticas feitas aos estudos observacionais se concentram na dificuldade destes em isolar o efeito de variáveis de controle Z e em estabelecer se X antecedeu Y no tempo ou se foi o inverso. Apesar dessa dificuldade específica dos estudos observacionais em estabelecer relações causais, eles são os mais empregados na Ciência Política, e em outros ramos das Ciências Humanas, devido aos limites de aplicação dos experimentos. Além disso, os estudos observacionais conseguem identificar mecanismos críveis vinculando X a Y e se existe correlação entre as duas variáveis, mesmo não sendo possível controlar se essa relação se manteria na inclusão de variáveis não incluídas no modelo, especialmente as que não foram passíveis de mensuração. A principal dificuldade dos estudos observacionais reside na anterioridade temporal e no controle dos efeitos de outras variáveis de controle na relação. O

desenvolvimento de técnicas estatísticas sofisticadas tem auxiliado no controle das variáveis Z sobre a relação entre X e Y, embora não com a mesma capacidade dos experimentos.

3.2 Estatística Descritiva e Inferencial

Neste trabalho, mesclamos estatística descritiva e inferencial, embora a maior ênfase tenha sido dada à estatística descritiva. Esta busca, como o próprio nome sugere, descrever o comportamento dos dados, sem a preocupação de estabelecer relações de dependência entre as variáveis. Ou seja, não busca explicar as mudanças em uma variável recorrendo às mudanças em outra variável. Na estatística inferencial, por outro lado, buscamos explicar as mudanças em uma variável recorrendo às mudanças em outra variável, ou outras variáveis³⁷.

A forma priorizada de exibição da estatística descritiva foi o uso de gráficos de linha com o intuito de acompanhar as variações nas variáveis ao longo do tempo para o mesmo caso.

Quanto à estatística inferencial, foi utilizada uma regressão linear múltipla de cross-section. Ou seja, utilizamos estatística inferencial para identificar a possível influência de determinadas variáveis sobre a taxa de homicídios em um momento fixo no tempo, controlando a influência de cada variável pela influência das demais. O ano escolhido para a análise foi o de 2013 para os municípios de Pernambuco. Para uma exposição minuciosa dos aspectos relacionados a essa técnica estatística, ver, por exemplo, FILHO (2011).

3.3 As variáveis, fontes dos dados e conversões usados na regressão

As principais variáveis utilizadas neste estudo foram: a taxa de homicídios por cem mil habitantes, o IFDM Emprego e Renda, o IFDM Educação, o IFDM Saúde, o PIB per capita e a densidade populacional, empregadas no modelo regressivo. Variáveis auxiliares incluem o gasto em segurança pública em Pernambuco, o número de presos e de vagas no

³⁷ Para uma explicação mais aprofundada, pode-se ver, por exemplo, FÁVERO *et all* (2009) e HAIR, J. *et all* (2009).

sistema penitenciário de Pernambuco, o roubo de veículos e instituições financeiras em Pernambuco.

Os dados foram coletados de sites oficiais, sendo os principais o DATASUS, IPEADATA e IBGE. Também foram empregados sites do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e do DENATRAN.

A principal variável dos possíveis resultados do Pacto Pela Vida de Pernambuco é a taxa de homicídios por cem mil habitantes. Trabalhamos com essa variável nos níveis de agregação dos municípios de Pernambuco em 2013 (no caso do modelo de regressão); analisamos a diferença no tempo nas microrregiões de Pernambuco entre 2006 e 2014; e vemos a trajetória dessa variável no estado de Pernambuco entre 1996 e 2013.

O principal banco de dados sobre homicídios usado no Brasil é o disponibilizado pelo DATASUS/SIM³⁸ (Banco de Dados do Sistema Único de Saúde/Subsistema de Informações sobre Mortalidade). A base das informações constitui as declarações de óbito, assinadas por médicos e coletadas por meio dos cartórios.

As secretarias estaduais de segurança pública também disponibilizam bancos com informações sobre os homicídios, como a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS/PE), mas o DATASUS/SIM é o mais utilizado pelos pesquisadores.

Motivos para a preferência por esse banco de dados podem ser encontrados na abrangência, uma vez que o DATASUS/SIM engloba todo o território nacional, em diferentes níveis de agregação, desde o país como um todo até os municípios. A maior padronização, uma vez que obedece a padrões internacionais de classificação definidos pela OMS (Organização Mundial de Saúde). Esse elemento é importante por que permite comparar diferentes estados e municípios, evitando problemas de diferenças na classificação das secretarias estaduais de segurança pública.

A temporalidade, dado que o banco é disponibilizado desde 1979, formando uma série de quase 35 anos, permitindo acompanhar os homicídios ao longo do tempo. Entretanto, como será dito mais à frente, essa temporalidade sofreu um mudança em 1996, com a substituição da CID-9 pela CID-10. Por fim, motivo adicional para a preferência por esse banco de dados é a desagregação dos dados individuais, permitindo fazer recortes por raça, gênero e faixa etária da vítima, por exemplo.

³⁸Dados disponíveis no site: <http://tabnet.datasus.gov.br/>

Em termos de classificação, até 1995 foi utilizada a Classificação Internacional de Doenças em sua 9^a revisão (CID-9). Nessa classificação, os homicídios faziam parte do grupo de mortes por causas externas e correspondiam ao subgrupo E55: “Homicídios e lesões provocadas intencionalmente por outra pessoa”. A partir de 1996, com a CID-10, houve uma alteração, passando a compor o grupo das “Agressões”, obtido pela agregação das categorias X95 a Y09 da CID-10, diferente da CID-9. Essa mudança faz com que os períodos compreendidos pelas CID-9 e CID-10 não sejam diretamente comparáveis, sendo necessário algumas medidas caso se deseje trabalhar com a série de maneira contínua desde 1979.

Uma diferença importante no caso das agressões é a possibilidade disponibilizada pelo SIM/DATASUS de utilizar as mortes por local de ocorrência do homicídio ou por local de residência da vítima. Neste trabalho, adotamos o critério de “local de ocorrência” do crime, especialmente por ser a categoria mais completa do banco de dados. Os óbitos de agressões por local de residência da vítima apresentam subnotificação pela dificuldade de encontrar o local de residência da vítima.

Apesar das vantagens oferecidas pela padronização do DATASUS/SIM, existem algumas deficiências. Entre elas, podemos destacar aquilo que CERQUEIRA(2013) denominou de “homicídios ocultos”. Embora não entremos de maneira detalhada no referido estudo, este importa na medida em que apresenta uma deficiência na mensuração da taxa de homicídios.

De acordo com a CID-10, as mortes violentas podem ser classificadas em quatro grupos: acidentes, suicídios, homicídios e causa indeterminada. Esse último grupo se aplica aos casos em que não foi possível identificar a causa primeira da morte e, em 2010, teria sido de 10,3% das mortes violentas ocorridas no Brasil (CERQUEIRA, 2013). O aumento do número de mortes indeterminadas representa uma piora na qualidade dos dados disponibilizados pelo DATASUS/SIM e, considerando que parte dessas mortes indeterminadas seriam homicídios, levaria a uma subnotificação destes e a uma consequente diminuição da taxa de homicídios registrada. Esses homicídios que ocorreram, mas que foram classificados como “mortes indeterminadas” são chamados por CERQUEIRA (2013) como “homicídios ocultos”.

No caso de Pernambuco, houve aumento do número de homicídios ocultos entre 1996 e 2010, juntamente com os estados do Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, São Paulo e Roraima. Cogitou-se a possibilidade de calcular duas variáveis para a taxa

de homicídios: uma tendo como base apenas os homicídios registrados e outra incluindo os homicídios ocultos. Contudo, o estudo e os dados disponibilizados por CERQUEIRA (2013) estavam disponíveis apenas para o nível estadual e até 2010. A extrapolação para períodos mais recentes ou a desagregação por municípios acarretaria problemas metodológicos que se decidiu reservar para estudos posteriores. Mesmo assim, vale trazer à discussão o caso dos homicídios ocultos pela possibilidade das taxas calculadas para os municípios e as microrregiões de Pernambuco estarem subnotificadas. Em estudo posterior, em que seja possível estimar os homicídios ocultos para anos mais recentes e para os municípios, a taxa de homicídios poderá ser calculada de maneira mais precisa.

Em relação ao cálculo da taxa de homicídios, por existirem municípios com população pequena, pouco superior a 5000 pessoas, não foi utilizada taxa de homicídios bruta. Isto é, a obtida pela divisão do número de óbitos por agressões pela população, multiplicada por cem mil habitantes. Foi empregada a taxa bayesiana empírica que, de acordo com CARVALHO *et all* (2011), permite controlar as variações na taxa causadas pela diferença no tamanho da população dos municípios.

A taxa bayesiana empírica é a soma ponderada entre a taxa bruta do município e a taxa média global dos demais municípios do mapa. A ponderação é inversamente proporcional ao tamanho da população: quanto mais populoso um município, menor a variação da taxa causada pelo tamanho da população e, assim, maior semelhança entre a Taxa Bayesiana Empírica (com ponderação) e a Taxa Bruta (sem ponderação). A diferença é maior no caso de municípios menos populosos.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM³⁹) foi criado em 2008 e constitui um indicador de desenvolvimento socioeconômico que aborda três dimensões: a dimensão emprego&renda, a saúde e a educação dos 5565 municípios brasileiros. As três dimensões recebem igual ponderação e variam de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o município.

O IFDM tem periodicidade anual e disponibiliza informações para o período entre 2005 e 2013. Nesse aspecto, tem vantagem sobre outros indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Por exemplo, o IDH disponibilizado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é baseado nos dados censitários do IBGE, coletados a cada dez anos.

³⁹ <http://www.firjan.com.br/ifdm/>

Além da periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional, o IFDM utiliza exclusivamente estatísticas oficiais, sendo os Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego, Saúde e Educação as fontes primárias dos dados. Constrói um ranking com as posições dos municípios no desenvolvimento humanos, o que permite comparações absolutas e relativas, ou seja, se a mudança de posição de um município no ranking foi devido a melhorias do município nas dimensões analisadas, a mudanças nos outros municípios, ou a uma combinação de ambos.

A partir de 2010, foram feitas algumas mudanças no IFDM. Foi adotado como parâmetro a ser alcançado os resultados alcançados por países desenvolvidos. O ano de referência passou a ser 2010 e não mais 2000. E foi incluído um novo componente na dimensão Saúde. Abaixo, mostramos um quadro com as três dimensões e os componentes do IFDM:

Tabela 2: Componentes do IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

| IFDM Emprego&Renda | IFDM Educação | IFDM Saúde |
|---|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Geração de emprego formal; 2. Absorção da mão de obra local; 3. Geração de Renda formal; 4. Salários médios do emprego formal; 5. Desigualdade (índice de Gini dos salários) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Matrículas na educação infantil; 2. Abandono no ensino fundamental; 3. Distorção idade-série no ensino fundamental; 4. Docentes com ensino superior no ensino fundamental; 5. Média de horas aula diárias no ensino fundamental; 6. Resultado do IDEB no ensino fundamental | <ol style="list-style-type: none"> 1. Número de consultas pré-natal; 2. Óbitos por causas mal-definidas; 3. Óbitos infantis por causas evitáveis; 4. Internação sensível à atenção básica (ISAB) |

Fonte: Elaboração com base em JIRJAN (2011).

A dimensão Emprego&Renda é composta por cinco indicadores e avalia a geração de empregos formais e a absorção de mão de obra local (na dimensão “Emprego”) e a geração de renda e a sua distribuição no município (na dimensão “Renda”). Ambas as dimensões

constituem, cada uma, 50% do IFDM Emprego&Renda. Os dados são extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, ambos disponibilizados pelo Ministério de Trabalho e Emprego. As projeções populacionais são extraídas do IBGE.

O IFDM Emprego&Renda apreende as características estruturais do mercado de trabalho do município. A revisão metodológica de 2010 incluiu dois novos elementos: formalização do mercado de trabalho local e a desigualdade, calculada como o índice de Gini dos salários do mercado de trabalho local.

O IFDM Educação é composto por seis indicadores. Aprende a oferta e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, em escolas públicas e privadas do município. A fonte dos dados é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação. Os componentes recebem pesos diferentes, tendo o Ensino Fundamental ficado com 80% do peso do indicador e o Ensino Infantil com os demais 20%.

O ensino infantil é avaliado pelo percentual de matrículas em creches e pré-escolas em relação ao total de crianças menores de cinco anos de idade, estimado nas projeções anuais do IBGE. Em relação aos demais componentes dessa dimensão,

- i) taxa de distorção idade-série: representa a defasagem de aprendizagem, expressa o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada para a série que está cursando;
- ii) percentual de docentes com curso superior: mede a qualificação dos professores;
- iii) número médio diário de horas-aula: aborda a qualidade do ensino sob a ótica da oferta de tempo integral nas escolas e do impacto sobre o desempenho dos alunos;
- iv) taxa de abandono escolar: acompanha se de fato os alunos matriculados no ensino fundamental permanecem na escola durante todo o ano letivo;
- v) índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): principal indicador de desempenho da educação básica no Brasil, mede o grau da absorção do conteúdo dos alunos. (IFDM, 2014:3).

Na mudança metodológica de 2010, não foram incluídas novas variáveis nessa dimensão.

Finalmente, o IFDM Saúde enfatiza a educação básica de responsabilidade dos municípios. Os dados são extraídos do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do Sistema de Internações Hospitalares (SIH), disponibilizados pelo DATASUS, do Ministério da Saúde. Os quatro indicadores que compõem o IFDM Saúde recebem peso igual (25% cada), e são:

- i) percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal: É considerado um dos procedimentos mais básicos que um município deve oferecer à sua população. Mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município;
- ii) proporção de mortes por causas mal definidas: Está relacionado ao acesso aos serviços de saúde e o acompanhamento da saúde dessa população. Permite inferir a qualidade da atenção básica, que, em geral, caminha na mesma direção da qualidade no preenchimento das declarações de óbito.
- iii) taxa de óbitos infantis por causas evitáveis: É reconhecida pela ONU como um dos indicadores mais sensíveis da condição de vida e de saúde de uma população. Os dados sobre mortes evitáveis constituem indicadores indiretos da qualidade da atenção básica à Saúde, dos quais podem derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública como saneamento e campanhas de vacinação, por exemplo.
- iv) internações Sensíveis à Atenção Básica: Este indicador acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos. Em outras palavras, não é desejável se ter um alto percentual de internações hospitalares, por exemplo, por anemia, hipertensão ou diabetes, uma vez que estas poderiam ser evitadas através da prevenção por ação da atenção básica. (IFDM, 2014:4)

Na revisão metodológica de 2010, o componente “Internações sensíveis à Atenção Básica” foi incluído nesta dimensão.

A densidade populacional foi obtida pela divisão da população pela área do município. Foi utilizada a projeção populacional calculada pelo IBGE para o ano de 2013. A área utilizada foi a estimada pelo IBGE para os municípios em 2010.

O PIB Per Capita Municipal pode ser encontrado em dois bancos de dados. O primeiro, calculado e disponibilizado pelo IBGE⁴⁰, compreendendo o período entre 1996 e 2012. A segunda fonte encontra-se no site do DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/>) e foi calculado também pelo IBGE, em parceria em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, as Secretarias Estaduais de Governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. Essa base de dados compreende o período de 2010 a 2013 e, por existirem diferenças metodológicas, o PIB municipal de um mesmo município para o mesmo ano diferem entre os bancos. Por isso, optou-se por utilizar o banco disponibilizado no site do DATASUS.

Como pôde ser observado pela descrição das variáveis citadas acima, a regressão inclui apenas variáveis socioeconômicas. Isso ocorreu pela impossibilidade de encontrar variáveis diretamente vinculadas ao Pacto Pela Vida de Pernambuco no nível municipal. Uma variável que poderia corresponder a uma *proxy*, o número de delegacias da Polícia Civil,

⁴⁰ http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm

encontrada na pesquisa MUNIC do IBGE, que coleta informações sobre a gestão dos municípios do Brasil, apresentava dois problemas: o primeiro, era categórica, informando apenas se existia ou não delegacia da polícia civil no município, não trazendo informações sobre as condições da delegacia, ou quantas haveria no município, por exemplo. Além disso, foi constatado que, mesmo antes do Pacto Pela Vida, praticamente todos os municípios de Pernambuco apresentavam pelo menos uma delegacia da polícia civil, à exceção de quatro municípios, num universo de 185. Por não variar entre os casos ou ao longo do tempo, essa variável foi descartada. Outra variável, a presença de delegacia da mulher, se relaciona mais diretamente a um tipo específico de homicídio, o cometido contra as mulheres por questões de gênero, do que à taxa de homicídios como um todo. Devido a esses problemas no nível municipal, foram incluídas apenas variáveis socioeconômicas.

À exceção da área dos municípios, as variáveis empregadas direta ou indiretamente no modelo são referentes ao ano de 2013. Restringimos a análise a um único ano devido, entre outros, ao problema da indisponibilidade de dados completos para grandes períodos de tempo. Algumas variáveis estavam indisponíveis para alguns anos, como a população. Outras variáveis, como os componentes do IFDM, sofreram alteração entre 2007 e 2015. Optou-se, portanto, por utilizar o ano completo mais recente para o emprego da regressão.

O gasto em segurança pública permite vislumbrar os recursos alocados nessa área pelo governo e a prioridade que a segurança pública na agenda do governo. É possível analisar a variação absoluta nos gastos, o percentual dos gastos em relação ao gasto total do governo, e o gasto per capita em segurança pública. O gasto absoluto permite visualizar o volume total de dinheiro alocado nessa área, mas diferenças no montante gasto podem ser explicadas pelas diferenças no orçamento total: governos com maior arrecadação podem gastar mais, em termos absolutos, que governos com menos recursos. Contudo, dado que os recursos são escassos, governos com menos recursos podem alocar, percentualmente, mais recursos na área de segurança pública. A variação percentual dos gastos em segurança pública é uma medida mais válida da prioridade do governo com a segurança pública, uma vez que um percentual maior seria indicativo de que existe prioridade nessa área. Mesmo assim, o gasto percentual possui a deficiência de não indicar quanto, exatamente, é gasto na segurança pública. Governos podem alocar porcentagem expressiva do orçamento nessa área e, mesmo assim, ser insuficiente, dado o orçamento reduzido. O gasto per capita possibilita, nesse caso, uma medida mais válida para o gasto em segurança pública:

A taxa de presos por cem mil habitantes foi calculada pela divisão do número total de presos no estado de Pernambuco pela população total do estado, multiplicado por cem mil habitantes. O número total de presos foi obtido nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A população de Pernambuco foi obtida no site do IBGE. A multiplicação por cem mil habitantes foi feita para padronizar o resultado da divisão, tornando-a comparável com outros estados, caso se desejasse fazer a comparação da variação dessa taxa entre estados brasileiros. Teoricamente, o aumento da taxa de presos por cem mil habitantes poderia significar um aumento na capacidade do sistema de segurança pública de punir os criminosos, embora existam outras explicações possíveis para o aumento do número de presos. Maiores discussões são apresentadas mais à frente.

A razão presos/vagas foi obtida pela divisão do número de presos no sistema penitenciário pelo número de vagas nesse sistema. O número de presos e o número de vagas foram obtidos nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essa informação foi trazida por ser uma medida de aproximação da qualidade das prisões. O aumento do encarceramento produziria efeitos caso as prisões conseguissem cumprir sua função de manter os presos sob custódia do estado. Na atualidade, com o desenvolvimento de tecnologias que permitem a comunicação à distância, como o celular e a internet, os presos, mesmo dentro da cadeia, podem continuar se comunicando com o que estão fora da cadeia e, desse modo, continuar no comando de operações criminosas.

A razão presos/vagas, embora seja uma medida simples, é indicativa das condições físicas de um presídio. Se existe um número de presos muito maior que o projetado, pode-se esperar observar uma deterioração das condições físicas e, consequentemente, uma diminuição da capacidade de se exercer controle sobre os presos e impedi-los, por exemplo, de se comunicarem ilegalmente com pessoas de fora do presídio.

Os roubos de veículos e de instituições financeiras foram incluídos, apesar de não representarem o foco de atuação do Pacto Pela Vida de Pernambuco. Essa escolha, que pode ser criticada metodologicamente por misturar crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio no mesmo estudo, pode ser defendida pela oportunidade que abre para considerar mudanças na criminalidade em Pernambuco além da taxa de homicídios. Dito de outro modo, escolhemos contemplar outras dimensões da criminalidade que não apenas a taxa de homicídios, mesmo que rapidamente. Especialmente num contexto de segurança pública, no

qual a criminalidade é multifacetada, considerar outros tipos de crime auxilia numa melhor avaliação dos resultado alcançados por determinada política pública.

A taxa de roubo de veículos por cem mil automóveis foi obtida pela divisão do número total de roubos de veículos, obtido nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e o número total de automóveis em Pernambuco, obtido no site do DENATRAN⁴¹. O resultado da divisão foi multiplicado por cem mil. O número de roubos a instituições financeiras foi retirado dos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Por não haver um número total de instituições financeiras em Pernambuco do qual se pudesse calcular uma taxa, optou-se por utilizar os números absolutos de roubo a instituições financeiras.

Adicionalmente, vale ressaltar que foram identificados *outliers*, isto é, valores extremos, no caso das variáveis: taxa de homicídios, PIB Per Capita e Densidade Populacional. Isso ocorreu devido à grande amplitude presente no número de homicídios, no PIB municipal e no tamanho da população entre os municípios de Pernambuco. Como os *outliers* são valores que podem enviesar os resultados encontrados em uma análise estatística, optou-se por calcular o logaritmo natural das variáveis, reduzindo os valores extremos e os outliers. Assim, foram criadas variáveis logarítmicas da taxa de homicídios bayesiana empírica, do PIB per capita municipal e da densidade populacional, incluídas no modelo.

3.4 O modelo regressivo

O modelo de regressão empregado utiliza como variável dependente o logaritmo da taxa de homicídios bayesiana empírica dos municípios de Pernambuco no ano de 2013. Buscamos explicar as variações nessa taxa recorrendo às seguintes variáveis independentes: IFDM Emprego&Renda, IFDM Educação, IFDM Saúde, o log do PIB Per capita municipal e o log da densidade populacional.

De acordo com a literatura que associa negativamente maiores níveis de desenvolvimento econômico e violência, esperaríamos encontrar uma relação negativa entre as variáveis IFDM Emprego& Renda e o log do PIB *per capita* municipal, por um lado, e a taxa de homicídios. Isso porque maiores níveis de riqueza gerariam maior ganho para o

⁴¹ <http://www.denatran.gov.br/>

indivíduo ao trabalhar no mercado formal de empregos, diminuindo o ganho obtido no mercado informal do crime. Entretanto, outra possibilidade seria que o aumento da riqueza de determinado município aumentasse o número de alvos potenciais da prática criminosa, aumentando o número de crimes cometidos.

Ainda de acordo com a literatura que associa negativamente o desenvolvimento socioeconômico com a violência, poderíamos esperar encontrar uma associação negativa entre o IFDM Educação e o IFDM Saúde com a taxa de homicídios. O aumento da escolaridade média estaria associada com uma melhor inserção do indivíduo no mercado de trabalho e, em decorrência disso, a uma menor propensão a entrar no mundo do crime. E, conforme encontrado por alguns pesquisadores, haveria uma relação negativa entre a escolaridade e a probabilidade do indivíduo ser vítima de homicídios. Contudo, no caso do IFDM Educação, pelo fato deste ter maior focalização no Ensino Fundamental, poderíamos esperar observar uma relação negativa porém sutil, dado que a maior parte das vítimas de homicídio possui mais de 15 anos de idade e, consequentemente, está fora do Ensino Fundamental, entrando no Ensino Médio.

Em relação ao IFDM saúde, uma relação negativa encontrada poderia ser problematizada pela inclusão, no cálculo da variável, das mortes por causas indeterminadas, que, como visto brevemente no caso dos homicídios ocultos, apresenta relação negativa com a taxa de homicídios. Nesse caso, interpretações devem ser feitas com cautela. Mesmo assim, os outros elementos do IFDM Saúde têm relação com o desenvolvimento humano, como os óbitos infantis por causas evitáveis.

O log da densidade populacional foi incluído seguindo o estudo de SILVEIRA *et all* (2013). Segundo os autores, uma maior densidade populacional estaria associada a um maior número de encontros entre criminosos e vítimas potenciais. Ou seja, uma maior densidade populacional poderia estar associada a uma maior taxa de homicídios.

Como informação adicional, foi feito um teste de correlação entre as variáveis independentes. Como um dos pressupostos da regressão linear é que não deve haver uma alta correlação das variáveis independentes entre si, caso fosse encontrada uma alta correlação entre as variáveis independentes, poderia haver problemas na regressão feita. Contudo, a maior correlação encontrada foi entre o IFDM geral (incluindo as três dimensões) e o IFDM Emprego&Renda, na ordem de 0,7. Contudo, como desejamos desagregar o IFDM na suas três dimensões para podermos avaliar com maior detalhe a relação entre indicadores

socioeconômicos e a taxa de homicídios, o IFDM não foi incluído no modelo. Também foi encontrada correlação da ordem de 0,7 entre o log do PIB per capita Municipal e o IFDM Emprego&Renda. Contudo, segundo FILHO *et all* (2011), citando GARSON (2011), correlações iguais ou inferiores a 0,9 ainda são aceitáveis. Dada a escassez de informações no nível dos municípios, mantivemos o IFDM Emprego&Renda e o log do PIB per capita municipal no modelo.

3.5 Os softwares usados: Excel, SPSS e IPEAGEO

Foram utilizados três softwares na análise dos dados: o Excel 2013, o SPSS versão 23 e o IPEAGEO versão 2.1, com finalidades específicas. O Excel foi empregado para fazer a organização dos dados e confecção dos gráficos mais simples, como os gráficos de linha.

O IPEAGEO é um software gratuito desenvolvido pela Assessoria de Métodos Quantitativos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ASMEQ/IPEA). O software foi desenvolvido para a análise estatística e voltado para pesquisadores, professores e alunos.

O IPEAGEO permite o uso de ferramentas estatísticas básicas, como as estatísticas descritivas e a diferença de médias; o uso de técnicas econométricas mais avançadas, como a regressão linear, a regressão logística⁴², a regressão de dados em painel⁴³ e o *Propensity Score Matching*.

Também é possível o uso de estatística espacial e, nesse caso, na versão 2.1 está disponível apenas o uso de cross-section. No caso de estatística espacial, é necessário que a base de dados usada pelo pesquisador seja compatível com a malha digital disponível no IPEAGEO. Caso não haja essa correspondência, ou a malha digital não esteja disponível no software, o pesquisador deverá exportar a malha digital, um conjunto de arquivos georeferenciados, para o software. Neste trabalho, o IPEAGEO foi utilizado para o cálculo da taxa bayesiana empírica dos homicídios nos municípios e microrregiões de Pernambuco.

⁴² Usada quando a variável dependente é binária, ou seja, possui apenas dois valores.

⁴³ Uma combinação de análise de cross-section e time series. Consiste em analisar os mesmos casos ao longo do tempo. Nesse tipo de regressão, temos uma variação nos casos e no tempo. Para uma visão desse e de outros tipos de regressão, ver, por exemplo, FÁVERO (2015).

O SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) é um software de análise estatística desenvolvido pela IBM (*International Business Machines*), empresa americana de informática. É, juntamente com o STATA e o R, um dos principais softwares de análise estatística utilizados nas pesquisas acadêmicas. Neste trabalho, foi utilizado para a análise estatística mais sofisticada, como conversões de variáveis, a regressão linear identificação e tratamento de outliers.

Capítulo 4: O PPV-PE: Breve histórico e caracterização

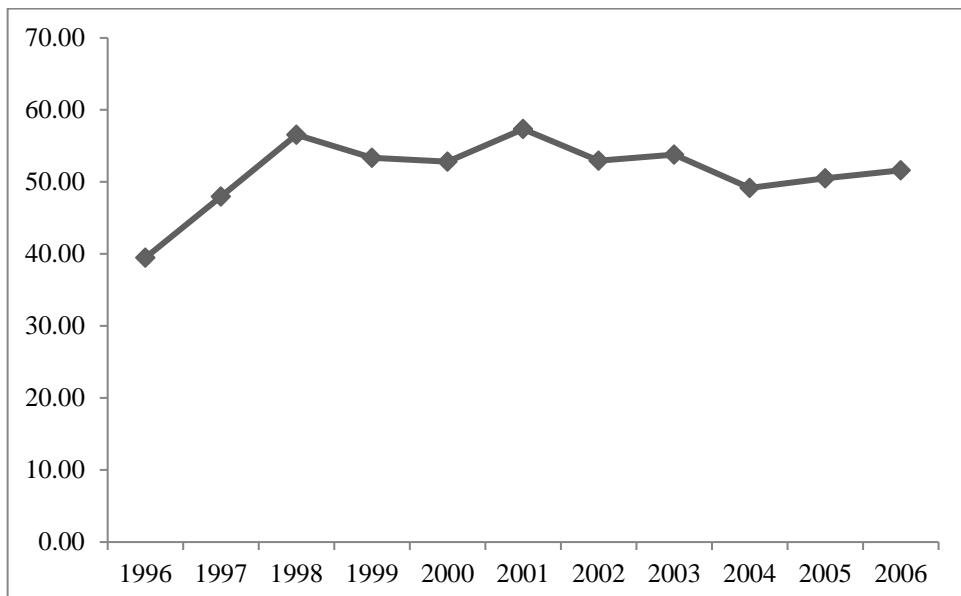
Neste capítulo, buscamos realizar uma breve caracterização do PPV-PE e do seu histórico. Ao final deste capítulo, o leitor deve estar melhor familiarizado com a política pública em questão e com os diferentes momentos que o PPV-PE passou.

O Pacto Pela Vida de Pernambuco é uma política pública de segurança pública cujo foco de atuação é o estado de Pernambuco. Seu foco prioritário de atuação é a prevenção e repressão do crime de homicídios. A meta estruturante, declarada no próprio PPV-PE, é a redução de 12% ao ano na taxa de homicídios. Em quase dez anos de atuação, o PPV-PE viveu diferentes momentos de atuação e alcance dos resultados, indo de um início pouco expressivo, quando as reduções foram aquém do esperado; atravessando um período de maior redução da taxa de homicídios e, atualmente, enfrenta um momento de declínio, ou de elevação na taxa de homicídios.

4.1 – Antecedentes do PPV-PE

Entre 1996 e 2006, a criminalidade homicida em Pernambuco era crescente, como pode ser observado no seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Evolução da taxa de homicídios por cem mil habitantes em Pernambuco 1996-2006



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIM/DATASUS e IBGE

Embora a segurança pública fizesse parte do discurso político, e fosse vista como um problema a ser enfrentado pelo estado, as iniciativas realizadas não lograram êxito em reverter o crescimento da taxa de homicídios, ou obterem continuidade.

Em 2006, a Segurança Pública voltou a fazer parte da campanha eleitoral, com o então candidato Eduardo Campos prometendo que esta seria uma de suas prioridades caso fosse eleito. Em entrevista concedida ao Jornal do Comércio no dia 31 de Dezembro de 2006, o já eleito governador de Pernambuco prometeu que os eixos prioritários na segurança pública seriam, emergencialmente: o aperfeiçoamento das fontes de informação, para que os diagnósticos realizados fossem feitos com base em dados seguros; o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais, e melhorar a capacitação e atuação dos profissionais da área de Segurança Pública (MACÊDO, 2012:77).

Inicialmente, foi adotada uma abordagem participativa na elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública. No início de Março de 2007, diferentes setores sociais envolvidos com a área de Segurança Pública foram reunidos para a elaboração de diagnósticos e elaboração de diretrizes setoriais. Foram organizadas dezenas de Câmaras Técnicas com as seguintes temáticas: Criança e Adolescente, Juventude, Mulher e LGBT, Idosos, Portadores de Deficiência Física, Populações Negras e Indígenas, Violência no Campo, Armas e Desarmamento, Drogas, Reorganização do Espaço Urbano, Polícias e

Valorização Profissional e Carreiras Policiais, Controle Externo da Atividade Policial, Sistema de Justiça Criminal, Sistema de Informações e Gestão do Conhecimento e Prevenção da Violência (MACÊDO, 2012:77).

Posteriormente, foram realizadas oficinas com os membros das Câmaras Técnicas, que definiram e encaminharam as propostas para o enfrentamento setorial da violência. Em um terceiro momento, foi realizada uma Plenária com os membros da Cúpula da Administração Pública de Pernambuco (como os secretários de Estado, comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, Chefe da Polícia Civil, presidente do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa de Pernambuco, entre outros) para o aperfeiçoamento das propostas enviadas pelas Câmaras Técnicas.

A 8 de Maio de 2007, cinco meses após o inicio da gestão de Eduardo Campos, foi lançado o Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, denominado Pacto Pela Vida.

4.2 – Caracterização do PPV-PE

O Pacto Pela Vida original⁴⁴é um documento extenso, abarcando seis linhas principais de intervenção. Cada linha é subdividida em Programas, Subprogramas e Projetos, que totalizam cerca de 138 projetos previstos, com prazos de implementação variando de três meses a 12 meses, com alguns tendo prazo imediato de vigência. Uma análise exaustiva do documento vai além das pretensões deste trabalho e deste espaço. Realizamos, nesta subseção, uma apresentação dos principais eixos de atuação do PPV-PE e os programas realizados, sem buscar exaurir os diferentes aspectos do PPV-PE imaginado.

As seis principais linhas de atuação do PPV-PE foram:

1. Repressão Qualificada da Violência. O documento ressalta que, nas democracias constitucionais, o monopólio estatal da violência é um meio legítimo para que os direitos individuais possam ser assegurados (PERNAMBUCO, 2007). É por meio desse monopólio que o Estado pode dirimir conflitos entre os particulares e essa é uma dimensão básica da segurança pública. Por isso, a repressão qualificada da

⁴⁴ Usamos o termo “original” para denominar os projetos previstos inicialmente para serem realizados pelo PPV-PE. Na ausência de dados precisos sobre quais foram as atividades realmente implementadas pelo PPV-PE, não podemos ter certeza de quais projetos previstos foram implantados e em que medida.

violência constitui o eixo central do PPV-PE. Essa linha de ação é composta por quatro programas e 38 projetos. Os Programas são voltados para as Polícias (Civil, Militar, integração e controle externo sobre ambas), Sistema de Justiça Criminal, FUNDAC (Fundação de Amparo à Criança) e Inteligência. Os projetos envolvem, entre outros campos de atuação, a criação de delegacias especializadas da mulher e idosos; aumento do efetivo das polícias e do número de delegacias e batalhões; melhoria da infra-estrutura dos presídios, batalhões e delegacias; redução do plantio de drogas; criação de banco de dados confiável sobre informações da criminalidade em Pernambuco; aumento do número de vagas nas prisões; resposta qualificada das polícias e apoio à Gerência de Penas Alternativas e Integração Social dos presos.

2. Aperfeiçoamento Institucional. Como forma de suporte à repressão qualificada, se fazia necessário melhorar o comportamento institucional das polícias, com o aprimoramento dos processos internos e a valorização dos profissionais. Nessa linha de ação, foram previstos três programas: Valorização Profissional, Reforma Institucional e Modelagem de Processos. Os 29 projetos propostos abarcavam ações como: Plano de Cargos, Carreiras, Vencimentos e Recompensas; política de recursos humanos; modelo de assistência social (da Polícia Civil e da Polícia Militar); extensão do NADEQ (Núcleo de Apoio ao Dependente Químico); melhoria no atendimento ao cidadão; informatização administrativa; programa de avaliação de desempenho (PC e PM); integração entre segurança pública e privada; eficiência e transparência na gestão penitenciária e atualização do Código Penitenciário de Pernambuco.
3. Informação e Gestão do Conhecimento. A eficácia e efetividade de uma Política Pública dependem do rigor com que as informações são coletadas e utilizadas para a identificação e delimitação do problema sob intervenção, formulação das intervenções, monitoramento e avaliação das mesmas. Com essa justificativa, essa linha de ação busca o aprimoramento dos processos de informação, monitoramento e avaliação das atividades propostas no PPV-PE. Compreende três programas: Sistemas de Informação, Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Os 17 projetos envolvem áreas como: criação de banco de dados referentes à segurança pública; fortalecimento dos Sistemas de Informação de Defesa Social;

criação de um Observatório Estadual sobre Drogas e modernização tecnológica dos sistemas de informação.

4. Formação e Capacitação. “O processo de aperfeiçoamento das organizações que fazem parte do sistema de segurança pública passa pela formação e capacitação dos profissionais que o compõem” (PERNAMBUCO, 2007:109). Com o objetivo de aperfeiçoar o perfil técnico dos profissionais da segurança pública, os projetos desta linha de ação abarcam atividades com o objetivo de melhorar a formação técnica, teórica e acadêmica dos servidores e gestores da área de segurança pública e dos Conselhos de Direitos Tutelares; treinamento dos policiais no uso de armas não-letais e formação escolar e profissional de jovens em situação de maior vulnerabilidade social.
5. Prevenção Social do Crime e da Violência. A prevenção e a repressão constituem atividades complementares previstas no PPV-PE. A prevenção, de caráter multidisciplinar e multisectorial, buscaria diminuir as condições propícias ao cometimento de crimes. Mas, uma vez que o crime tenha sido cometido, a repressão deveria atender a vítima de maneira qualificada. Nesse aspecto, o PPV-PE buscou romper com determinada dicotomia, presente na mentalidade brasileira, de que haveria uma oposição entre políticas preventivas e repressivas. O PPV-PE buscou integrar ambas num processo articulado. Compõem essa linha de ação os programas Intervenção Comunitária ou Social; Prevenção e Gestão, Prevenção Situacional e Intervenções. Os 42 projetos abarcam áreas como: ações voltadas para populações específicas, proteção às vítimas da violência, divulgação dos direitos humanos, melhoria da infra-estrutura urbana, prevenção à violência nos estádios, tráfico de seres humanos, fortalecimento dos Conselhos Tutelares e enfrentamento à exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes.
6. Gestão Democrática. A participação e o controle social foram anunciados como um valor fundamental na formulação e execução das Políticas de Segurança Pública e se assumiu o compromisso com uma gestão democrática. Nesse sentido, os quatro projetos visaram envolver os diferentes atores da sociedade pernambucana interessados na área da segurança pública. Os projetos foram: criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e incentivo à formação de

conselhos municipais e comunitários de Segurança Pública; a I Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, os Fóruns Estaduais de Segurança Pública e a disseminação das ações realizadas pelo Pacto Pela Vida através do projeto “Pacto Pela Vida – Uma Ação de Todos”.

4.3 –Breve análise dos projetos do Plano Estadual de Segurança de Pernambuco

Como pudemos ver na seção anterior, a simples enumeração das linhas de ação e de alguns dos programas e projetos previstos no PPV-PE o expõem como um projeto ambicioso e amplo. Envolve diferentes atores (estatais e não estatais, das diferentes esferas de governo), com prazos “apertados”, diversos projetos sem ordem de prioridade entre eles e não esclarecimento preciso de quais seriam as fontes de financiamento e os respectivos valores. Além disso, a meta estruturante do PPV-PE, a redução de 12% ao ano da taxa de homicídios, não teve maiores explicações sobre o por que dessa meta ter sido fixada nesse patamar.

Podemos resumir o Plano Estadual de Segurança Pública de Maio de 2007 como amplo, impreciso, complexo e impraticável, ou voluntarista. O “amplo” pode ser facilmente compreendido a partir do número de projetos propostos: 138. Mas os outros termos merecem uma explicação suplementar.

O Plano apresenta imprecisões em seus projetos. A rigor, elas não impossibilitariam a implementação do mesmo, mas demandariam trabalhos posteriores de análise e correção, realizando um maior detalhamento dos projetos. Isso criaria uma necessidade de trabalho posterior e demandaria tempo, fazendo com que os projetos dificilmente fossem implementados no prazo previsto.

Como exemplos, podemos citar o projeto 1.1.1C, referente ao efetivo da Polícia Civil de Pernambuco. O projeto tem por objetivo “atingir a quantidade ótima do efetivo da Polícia Civil de Pernambuco”, com o prazo de implementação de 06 (seis meses) e, como um dos resultados esperados, “a adoção de mecanismos gerenciais que possibilitem o aumento do efetivo da Polícia Civil” (PERNAMBUCO, 2007:65).

A imprecisão reside na não delimitação de qual seria o número ótimo de policiais civis a ser alcançado em Pernambuco, e de quais seriam “os mecanismos gerenciais” a serem

implantados. Embora essas imprecisões não impossibilitem a implantação do projeto, trazem a necessidade de delimitação em trabalhos posteriores. Contudo, se estes não fossem feitos, teríamos uma falha na implementação pela “vagueza” do projeto a ser implantado.

O Plano também era complexo. Previa a articulação de diversos atores estatais e não estatais. O número de parceiros variava de projeto para projeto, indo desde nenhum parceiro (como no caso supracitado do efetivo da Polícia Civil de Pernambuco), até quatro parceiros (Projeto: Centros Especializados em Prevenção e Repressão de Delitos, com os seguintes parceiros: 1. Secretaria da Mulher, 2. Secretaria da Juventude e Emprego, 3. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e 4. Secretaria de Esportes). O problema surge na dificuldade de construir canais efetivos de articulação interinstitucional, delimitação de tarefas e coordenação entre os entes.

O financiamento do PPV-PE também foi motivo de complexidade, geralmente envolvendo mais de um *possível* financiador. Por exemplo, o “Projeto: Criação e fortalecimento de delegacias especializadas para mulheres” prevê como fontes possíveis de financiamento: a Secretaria nacional de Políticas para Mulheres, o Governo Estadual e Organismos de Cooperação Internacional. Ou seja, além dos problemas de coordenação, teríamos problemas de encontrar a fonte de financiamento do projeto.

Ainda sobre a complexidade, alguns projetos são interdependentes. Por exemplo, os projetos referentes à construção ou fortalecimento de delegacias e batalhões dependem da execução dos projetos que estipulam o contingente das polícias em Pernambuco e do nível em que esses projetos tiveram seus objetivos alcançados. O atraso no aumento do efetivo das polícias traria consequências diretas sobre o número de batalhões e delegacias a serem construídos ou fortalecidos. Com essas deficiências, poderíamos esperar que o PPV-PE enfrentasse problemas de implementação. De fato, no início do Pacto, isso foi observado, como será visto à frente.

4.4 - Um começo difícil: o Pacto 1 (2007-2008)

Convencionou-se dividir a história do Pacto Pela Vida em dois períodos, denominados Pacto 1 e Pacto 2 (ZAVERUCHA, 2010; NÓBREGA JÚNIOR, 2010; MACÊDO, 2012; CRUZ, 2014). Esses dois períodos compreendem dois elementos complementares: a performance dos atores responsáveis pelo Pacto Pela Vida (na dimensão da gestão e das atividades do mesmo) e as variações na taxa de homicídios em Pernambuco (a distinção mais visível dos dois períodos). Nessa abordagem, a diferença na redução da taxa de homicídios entre os dois períodos foi atribuída à diferença na gestão do PPV-PE nos dois momentos.

O Pacto 1 corresponderia ao período entre o lançamento do programa, em Maio de 2007, até o primeiro semestre de 2008. Nesse período, esteve à frente do PPV-PE o então Vice-Governador do estado, João Lyra. O desempenho acumulado do PPV-PE, em 2007-2008, foi aquém do esperado.

A taxa de homicídios do estado diminuiu cerca de 4,4% entre 2007 e 2008. Se considerássemos a tendência de crescimento da taxa de homicídios em Pernambuco, esse desempenho poderia ter sido considerado um sucesso tímido do PPV-PE, mas mesmo assim uma quebra na tendência em Pernambuco. Contudo, ao estabelecer publicamente que a meta era reduzir a taxa de homicídios em 12% ao ano, gerou-se uma expectativa que se mostrou muito acima da realidade. A redução de 4,4% representou o alcance de 19% da meta estabelecida⁴⁵. Como o termo de comparação para julgar o desempenho do PPV-PE mudou da série histórica de Pernambuco para a meta estabelecida pelo governo, e essa meta esteve muito aquém de ter sido alcançada, foi natural que tenha havido, de acordo com MACÊDO (2012) e CRUZ (2014), amplo descontentamento em alguns setores da sociedade e um monitoramento mais próximo por parte de alguns atores da sociedade civil.

Essa recepção por parte da sociedade civil da diferença entre o prometido e o realizado é uma ilustração dos problemas que devem ser levados em consideração no estabelecimento das metas de um programa, ou de uma política, e a sua posterior avaliação: se a meta estabelecida fosse apenas uma redução da taxa de homicídios de maneira aberta, sem estabelecer percentuais, os 4,4% alcançados poderiam ter sido considerados um sucesso limitado. Contudo, ao se estabelecer uma meta fechada de 12%, sem justificar como e por que essa meta foi estipulada nesse patamar, a conclusão natural a que se chega observando a série

⁴⁵ Uma redução de 12% em 2007 e de 12% em 2008 dão uma redução acumulada de 22,56%. Dividindo a redução de 4,4 por 22,56, obtemos a razão de 19,5% de alcance da meta.

histórica é que o primeiro momento do PPV-PE pode ser considerado quase um fracasso, para usar um termo mais forte. Esse é um problema no estabelecimento das metas: se muito vagas, a avaliação e o julgamento se tornam mais difíceis, mas pode-se salvaguardar o programa de críticas severas demais que podem levar à interrupção de um programa que vem apresentando resultados. Por outro lado, metas mais específicas facilitam a avaliação e o julgamento, mas se desconsiderarem “o tempo da política”, isto é, o tempo médio que leva para determinado programa apresentar resultados após o início da implementação, pode levar a conclusões drásticas. Por isso é recomendável que as metas sejam estabelecidas com o auxílio de avaliações de políticas similares implantadas em locais similares àquele em que será implantado o programa; que se avalie os resultados alcançados por essas políticas no passado e se faça uma avaliação ex-ante sobre os resultados possíveis de serem alcançados, levando em consideração a realidade específica do local onde a política será implantada. Entretanto, no caso do PPV-PE, a meta foi estipulada em 12% sem maiores explicações.

Uma das iniciativas mais relevantes de monitoramento por parte da sociedade civil foi o blog *PE Body Count*, de João Valadares e Eduardo Machado (entre outros editores) e que contava com apoio financeiro da Associação do Ministério Público de Pernambuco (AMPPE) e funcionou entre maio de 2007 e setembro de 2010, quando teve seu financiamento encerrado e, consequentemente, suas atividades. Durante o período em que este funcionando, os números divulgados eram sistematicamente superiores aos informados pela SDS-PE, o que leva a crer numa subnotificação dos crimes por parte desta na divulgação, ou mesmo apuração, dos casos. Uma forma de testar se houve essa subnotificação por parte da SDS-PE consiste em comparar as séries da SDS-PE com o banco de dados do SIM/DATASUS, na ausência dos dados do PE Body Count:

As taxas calculadas pela SDS-PE foram sistematicamente inferiores aos divulgados pelo DATASUS. Entretanto, a diferença foi relativamente constante ao longo do período e, de todo modo, as diferenças foram pequenas, salvo em determinados momentos, e diminuíram com o passar do tempo, o que pode indicar uma melhoria nas informações coletadas e divulgadas pela SDS-PE.

Em se tratando da gestão do Pacto Pela Vida, é considerada como uma das causas desse baixo rendimento do PPV-PE a gestão por resultados teria sido incipiente e a pouca presença do governador na condução da política teriam levado a uma falta de comando e direcionamento da política, levando a uma falta de foco e prioridade nas atividades

realizadas⁴⁶. (ZAVERUCHA, 2010; NÓBREGA JÚNIOR, 2010; MACÊDO, 2012). Como exemplo de falta de foco nas atividades empreendidas, podemos citar o seguinte trecho:

(...)o NICC solicitou a lista das ações efetuadas pelo Pacto. O Governo, novamente, não respondeu à solicitação. Em vez disso, ofertou um CD à ALEPE com suas realizações tais como: 1) “Profilaxia, manejo e controle sanitário de 270 animais, entre bovinos, caprinos e suínos no Centro de Ressocialização do Agreste e no Engenho São João, localizado na Ilha de Itamaracá. A ação envolve um técnico agrícola e 126 reeducandos”; 2) “implantação de sistema hidráulico dos pontos de água nos jardins do Quartel do Comando Geral/CBMPE; recuperação da cobertura metálica do Grupamento de Bombeiros Marítimo do CBMPE; pintura da fachada do QCG”; 3) “Executado o projeto de Iluminação da muralha do Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP); 4) “Reconstrução de parte do muro e construção de muro circundando a torre d’água e reservatório inferior do HCTP”; 5) “Recuperadas as caixas d’água superior e inferior da cadeia pública de Lajedo” etc. Ações meramente administrativas em vez de atos de política de estado(ZAVERUCHA, 2010).

Como o combate à criminalidade havia sido um dos carros-chefe da campanha de Eduardo Campos, e o Pacto Pela Vida foi uma das políticas de maior visibilidade do governo, os resultados alcançados aquém do esperado tinham que ser modificados. Era necessário haver uma redução maior na taxa de homicídios. Com esse objetivo, mudanças foram feitas e o PPV-PE entrou num novo período, como será visto a seguir.

4.5 - Os “bons anos”: Pacto 2 (2008-2013)

O descontentamento com os resultados do primeiro período geraram uma mudança na condução do Pacto Pela Vida. Entre as mudanças podemos citar a mudança de direção do PPV-PE, que passa do então Vice-Governador João Lyra Neto Geraldo Júlio, então Secretário de Planejamento, e o governador assume uma presença mais ativa no Pacto (CRUZ, 2014).

O Pacto 2 engloba o período do segundo semestre de 2008 até 2013. Nesse período, as reduções na taxa de homicídios foram mais expressivas, chegando a alcançar a meta de redução de 12% ao ano em alguns momentos. Podemos dizer que esse foi o período áureo do

⁴⁶ Essa dificuldade de estabelecer metas e prioridades pode ser considerada um resultado natural da quantidade de projetos apresentados no Plano Estadual de Segurança Pública e a ausência, neste, de estabelecer quais seriam os projetos prioritários caso não fosse possível executá-los ao mesmo tempo e fosse necessário optar por alguns em detrimento de outros, o que pode ter acontecido. Nesse caso, teria sido necessário uma “gestão de portfólio”, onde os projetos apresentados à gestão são avaliados e os prioritários e exequíveis são selecionados (**PMBOK**).

PPV-PE⁴⁷. Entre as mudanças implantadas na gestão, que deram origem ao pacto 2, podemos destacar, conforme ZAVERUCHA (2010):

Como se esperava, os resultados iniciais do Pacto foram tímidos. Pressionado pela sociedade civil, o governo, felizmente, fez os reajustes solicitados, abandonando boa parte das ações iniciais previstas. Passou a focar em ações efetivamente vitais para o decréscimo do número de homicídios, inspirando-se na exitosa experiência de São Paulo. Trocou o primeiro gestor pelo competente secretário Geraldo Júlio que articulou os diversos setores do Pacto que não trabalhavam harmoniosamente, em especial as polícias, criando zonas territoriais de cooperação mútua, entre outras medidas. E o governador passou a atuar ainda mais diretamente no processo de gestão. Salvo engano, algo inédito no país. Surge o Pacto 2 (ZAVERUCHA, 2010).

E, de acordo com NÓBREGA JÚNIOR (2010):

O segundo momento do Pacto seguiu a trilha da gestão. De forma simples e direta, colocando a cobrança de resultados, com a implementação de mecanismos de inteligência, georeferenciando lugares mais violentos, dividindo tais lugares por circunscrições, deslocando delegados e comandantes da PM para gerir, em parceria, as mais de duzentas circunscrições, diminuindo espaços para a prática de delitos, direcionando a maior atenção para a Região Metropolitana do Recife (estudos apontam que o resultado é mais rápido quando se foca a região metropolitana) e investindo no DHPP, que procedeu mais de mil inquéritos policiais entre outubro de 2008 e novembro de 2009, o que veio impactar diretamente na redução do número de homicídios em Pernambuco. Tudo isso sob a monitoria direta do governador (NÓBREGA JÚNIOR, 2010:201-202).

Os anos compreendidos entre o fim de 2008 e 2013 foram os períodos de maiores reduções na taxa de homicídios, especialmente nos anos 2009-2010 e 2012-2013. Contudo, uma observação deve ser feita para esse período: a melhoria nas taxas de criminalidade foi circunscrita à taxa de homicídios. Outros crimes tiveram aumentos na sua incidência, como roubos, tráfico de entorpecentes, porte ilegal de arma de fogo, tentativa de homicídio e lesão corporal dolosa. Assim, se o PPV-PE for considerado uma “política de sucesso”, deve-se restringir essa afirmação à diminuição dos homicídios, descontadas as mortes por causas indeterminadas.

⁴⁷ Não devemos, com isso, simplesmente concluir que Geraldo Júlio foi o ator chave que fez o PPV-PE “dar certo”: outras variáveis e outros atores podem ter sido mais significativos nessa redução, embora menos visíveis. Cabe lembrar, por exemplo, que nesse período cresce o número de mortes por causas indeterminadas, o que pode ter diminuído artificialmente a taxa de homicídios em Pernambuco. A taxa de mortes indeterminadas dentro do grupo de causas externas cresceu de 6,6% em 2006 para 8,5% em 2010(CERQUEIRA, 2013).

Entretanto, a redução da taxa de homicídios no período deve ser vista com precaução. Conforme estudo empreendido por CERQUEIRA (2013), parte dessa redução pode ser atribuída a um aumento do número de mortes por causas indeterminadas, ou seja, óbitos cuja causa não foi esclarecida. CERQUEIRA (2013) calculou a taxa de homicídios oculta para as unidades da federação entre 1996 e 2010.

A primeira observação feita é que as taxas calculadas com base no SIM/DATASUS e na SDS/PE são sistematicamente inferiores às calculadas por CERQUEIRA (2013). Contudo, a tendência de redução nos quatro anos da série se manteve. Ou seja, embora a magnitude do fenômeno seja objeto de discussão, parece haver um ponto pacífico quanto à tendência de queda no período. Infelizmente, a série trazida por CERQUEIRA (2013) cobre apenas os anos iniciais do PPV-PE. A replicação da metodologia empregada para calcular a taxa de homicídios ocultos nos anos mais recentes fugiria à pretensões deste trabalho, mas serve como mais um lembrete contra a atribuição de causalidade única ao PPV-PE e, mais especificamente, ao cálculo da contribuição do PPV-PE para a redução dos homicídios em Pernambuco.

Vale ressaltar que, dos estados brasileiros, alguns apresentaram redução da participação dos homicídios ocultos no cômputo total, enquanto outros tiveram um aumento. Entre estes, estão presentes São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco, os estados considerados exemplares pela literatura nacional como casos de sucesso de políticas de segurança pública. Ou seja, de acordo com os resultados de CERQUEIRA (2013), parte do “sucesso” dessas políticas pode ser explicado pelo aumento dos homicídios ocultos, mas não em sua totalidade. A tendência desses estados foi de diminuição da taxa de homicídios entre 1996 e 2010. Não se está discutindo isso, mas ressaltando que a magnitude da redução pode ter sido menor que o convencionado pela literatura. De maneira similar, o aumento da taxa de homicídios em alguns estados poderia ser parcialmente explicada pela diminuição dos homicídios ocultos.

Seja como for, a partir de 2014 nós podemos observar o retorno do crescimento na taxa de homicídios em Pernambuco. Teria o Pacto Pela Vida entrado em estagnação? Estaríamos diante de um “Pacto 3”, onde as ações empreendidas exauriram sua capacidade de gerar impactos sobre o fenômeno homicida?

4.6 - Esgotamento do PPV-PE e um “Pacto 3” (2014-2016)?

Em 2014 e 2015 houve um aumento na taxa de homicídios em Pernambuco, pela primeira vez desde 2007. Mesmo no Pacto 1, houve redução na taxa; e, no pior ano do Pacto 2, em 2011 (quando houve redução de apenas 0,95%). Em 2014 houve aumento de 33,92 para 36,46 homicídios por cem mil habitantes (um aumento de aproximadamente 7,5%). Em 2015, a taxa passou de 36,46 para 37,83 (cerca de 3,8% de aumento).

Embora a taxa de homicídios não tenha voltado aos patamares de 2006 ou 2007; e ainda acumule uma redução de aproximadamente 27% em relação a 2006 (de 51,63 para 37,83 homicídios por cem mil habitantes), esses números ensejam uma reflexão sobre o que estaria acontecendo ao Pacto Pela Vida.

Alguns atores políticos apontam para a exaustão das medidas já adotadas pelo governo, requerendo novas ações. Como as políticas públicas estão imersas em contextos dinâmicos e devem se adaptar a eles, é possível que as ações implementadas tenham atingido seu limite, necessitando de “oxigenação”.

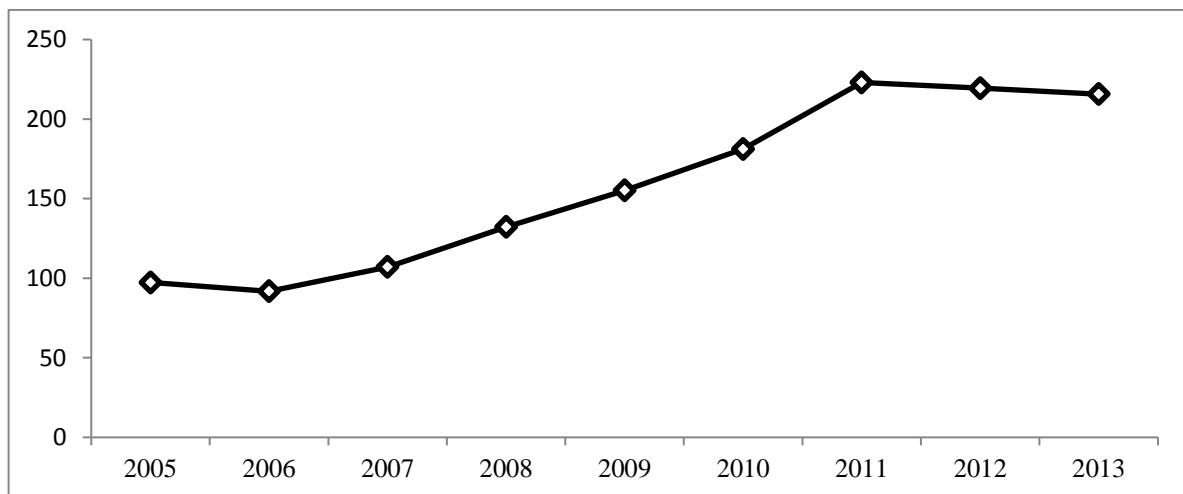
Outro possível fator pode ser extraído a partir da observação de NÓBREGA JÚNIOR (2010) e CRUZ (2014), sobre a importância do intervenção direta do governador na condução do Pacto (e na cobrança de resultados). Em 2014, o então governador Eduardo Campos se lançou candidato à presidência da República, o que pode ter diminuído o tempo disponível para a cobrança de resultados do Pacto Pela Vida, antes da sua saída do governo, tendo sido substituído por João Lyra Neto (que, quando à frente do PPV-PE em 2007-2008 não obteve bons resultados). Seria simplista afirmar que a saída de Eduardo Campos foi a causa do aumento dos homicídios em Pernambuco, a partir de um relaxamento na condução do PPV-PE. Contudo, a mudança de gestão na condução do PPV-PE pode ser considerada, pelo menos, uma hipótese a ser testada posteriormente.

Capítulo 5: O que mudou em Pernambuco após 2007? Avaliação de Resultados do PPV-PE (2007-2015)

Nesta seção, tratamos de algumas mudanças que ocorreram em Pernambuco após o início da implementação do Pacto Pela Vida. Ainda que não possamos distinguir plenamente o impacto dessas mudanças sobre a taxa de homicídios, pode nos auxiliar a uma melhor compreensão do que ocorreu em Pernambuco. Como forma de não superestimar a importância, comparamos as variações em Pernambuco com as observadas nos outros estados da Região Nordeste. Analisamos dimensões de cunho sócio-econômico e referentes ao sistema de segurança pública. Realizamos a concentração dessas informações em uma única seção por considerar que seria mais eficiente para o leitor encontrar essas informações em uma única seção do que espalhadas ao longo do trabalho.

O foco declarado do Pacto Pela Vida foi o combate aos crimes violentos letais intencionais em Pernambuco. Entretanto, como visto anteriormente, existem outros tipos de comportamento criminoso que afetam a sociedade e podem ser combatidos pelo estado. Contudo, crimes como estupro, furto e seqüestro são de difícil mensuração devido a problemas de subnotificação. No caso de roubo de carros e roubos a instituições financeiras, esse problema é minimizado, como será exposto mais à frente.

Gráfico 3: Gasto per capita em segurança pública em Pernambuco 2005-2013

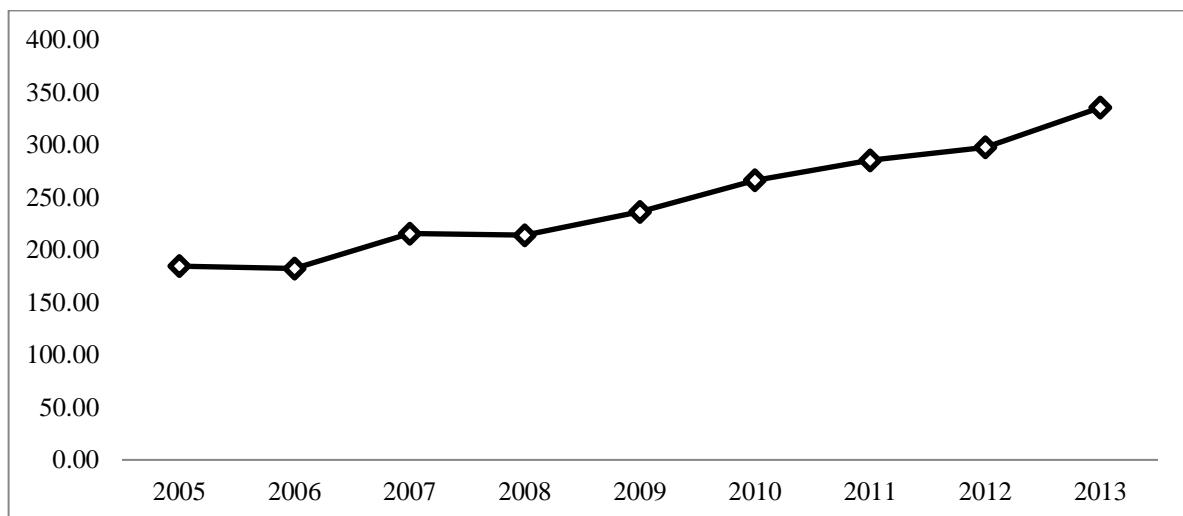


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2007-2014

Como podemos observar, após a implantação do Pacto Pela Vida de Pernambuco, em 2007, o gasto per capita em segurança em Pernambuco aumentou quase linearmente até 2011, quando entrou num período de estabilidade e relativo declínio até 2013. Embora o gasto por si só não represente qualidade no gasto, e os componentes do gasto em segurança pública sejam diversos⁴⁸, podemos intuir que, após 2011, houve uma perda relativa de importância da segurança pública como despesa prioritária em Pernambuco.

A estabilização dos gastos em segurança após 2011, e o aumento natural dos preços dos insumos de segurança pública (devido, por exemplo, à própria inflação, ao aumento do número de presos, que gera necessidade de maiores gastos na área prisional e às reivindicações de ganhos salariais por parte dos profissionais de segurança pública) pode ter sido um dos fatores que levaram à deterioração das atividades realizadas pelo Pacto Pela Vida e, consequentemente, ao aumento dos homicídios após 2013.

Gráfico 4: Evolução da taxa de presos por cem mil habitantes em Pernambuco 2005-2013



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2007-2014

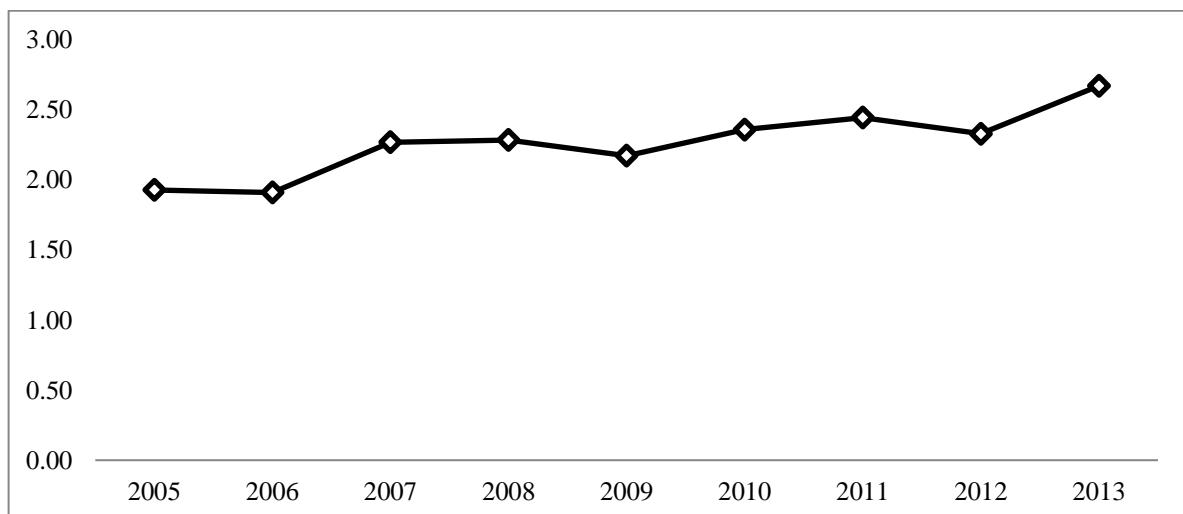
Como podemos observar, ao longo dos anos o número de presos em Pernambuco aumentou consideravelmente. Embora essa observação não seja suficiente para concluir que aumentar o encarceramento leva a uma diminuição dos crimes (pois uma conclusão dessas requer uma metodologia mais sofisticada que a simples observação das variáveis ao longo do

⁴⁸ Para uma decomposição do gasto em segurança pública em Pernambuco, ver, por exemplo, MACÊDO (2012).

tempo), é um indício de que o sistema de segurança pública está se tornando mais eficaz para prender os suspeitos de cometer crimes.

Entretanto, o simples ato de prender não é suficiente. As condições desse aprisionamento importam. Utilizando a razão presos/vaga como proxy dessas condições, podemos ver que as condições em Pernambuco tiveram uma piora gradativa. O aumento do número de vagas do sistema prisional não acompanhou, na mesma proporção, o aumento das prisões. Podemos, com base nisso, intuir que as condições de controle nas prisões piorou ao longo do tempo.

Gráfico 5: Razão presos/vagas nas penitenciárias de Pernambuco 2005-2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2007-2014

Vale ressaltar, como suposição, que o aumento do número de presos poderia ter sido influenciado por uma possível diminuição na velocidade de julgamento do judiciário em Pernambuco. A realização de um estudo sobre o tempo da justiça em Pernambuco poderia identificar melhor em que medida o aumento do número de presos se deve a uma melhoria da polícia em encontrar os suspeitos de cometerem determinado crime ou ao aumento da lentidão do judiciário em Pernambuco.

O foco declarado do Pacto Pela Vida foi o combate aos crimes violentos letais intencionais em Pernambuco. Entretanto, como visto anteriormente, existem outros tipos de comportamento criminoso que afetam a sociedade e podem ser combatidos pelo estado. Contudo, crimes como estupro, furto e seqüestro são de difícil mensuração devido a

problemas de subnotificação. No caso de roubo de carros, podemos esperar uma menor subnotificação. Um carro é um bem móvel de alto valor financeiro e é necessário prestar Boletim de Ocorrência (BO) informando o roubo do veículo para solicitar o reembolso do seguro do carro e preaver-se contra o mau uso do veículo. Mesmo assim, podemos encontrar problemas na notificação dos roubos de veículos por que nem todos os proprietários de veículos possuem seguro, o que geraria um menor incentivo para a denúncia do roubo. De todo modo, observar o comportamento da variável roubo de veículos em Pernambuco no período auxilia numa avaliação mais ampla dos resultados alcançados pelo PPV-PE.

CRUZ (2014), reunindo os dados disponibilizados pelos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, encontrou um aumento do número de roubos de carros em Pernambuco da ordem de 72% entre 2006 e 2011 (CRUZ, 2014). Entretanto, o autor utilizou dados brutos para o período. O aumento poderia ter ocorrido em decorrência do aumento do número de veículos em circulação no estado. Para contornar esse problema, aumentamos o período analisado, de modo a incluir os dados mais recentes disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. E elaboramos uma taxa de roubo de veículos por cem mil automóveis em circulação em Pernambuco de acordo com dados do DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito)

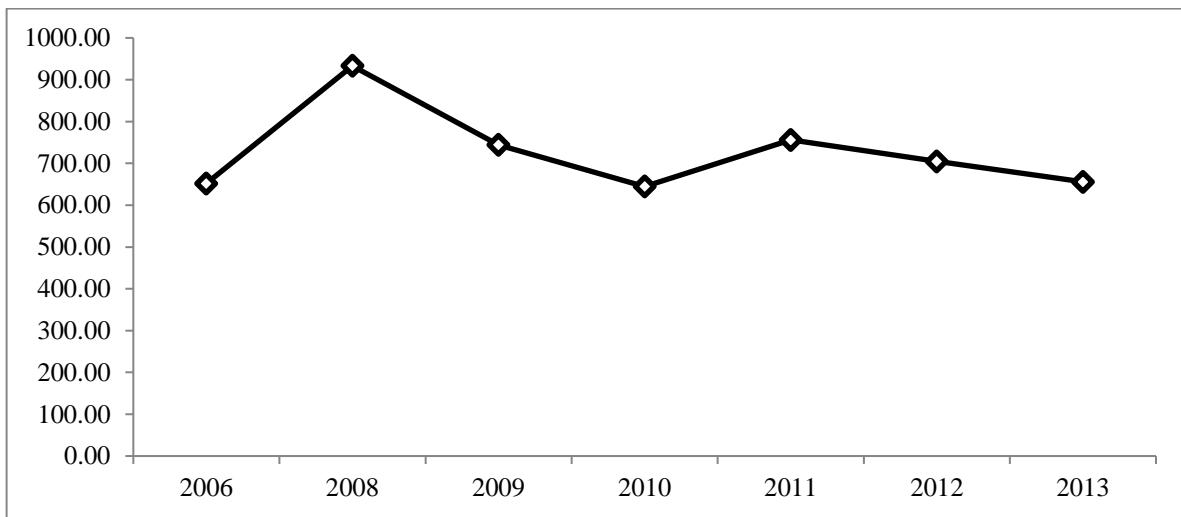
Tabela 3: Evolução do roubo de veículos em Pernambuco 2006-2013

| Ano | Roubo de Veículos | Total Automóveis | Taxa roubo de veículos |
|------|-------------------|------------------|------------------------|
| 2006 | 4070 | 624.428 | 651,80 |
| 2008 | 6129 | 656.899 | 933,02 |
| 2009 | 5647 | 759.082 | 743,92 |
| 2010 | 5483 | 850.633 | 644,58 |
| 2011 | 7010 | 927.245 | 756,00 |
| 2012 | 7120 | 1.010.257 | 704,77 |
| 2013 | 7134 | 1.088.338 | 655,49 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública e no DENATRAN

A visualização dos dados é facilitada no gráfico abaixo:

Gráfico 6: Evolução da taxa de roubo de veículos em Pernambuco



Fonte: Cálculo próprio, com base nos dados do DENATRAN e do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Como podemos ver, a taxa de roubo de veículos aumentou entre 2006 e 2008. A exceção foi o ano de 2011, quando houve um aumento mas, logo em seguida, a taxa volta a diminuir. Com isso, pode-se dizer que o período do Pacto 1, além de reduções tímidas na taxa de homicídios, foi também um período de aumento da taxa de roubo de veículos em Pernambuco.

Após 2008, com o início do período do Pacto 2, o roubo de veículos passou por mudanças quantitativas. O número absoluto diminuiu até 2011, quando voltou a crescer. E a taxa teve reduções durante todo o período, à exceção do ano de 2011, quando teve um aumento.

Duas ressalvas podem ser feitas à interpretação dos dados encontrados. A primeira diz respeito ao cálculo da taxa ter se baseado no total de automóveis em circulação em Pernambuco. Devido a terem um valor de mercado superior ao de modelos mais antigos, o aumento do número de veículos emplacados no ano poderia ser mais confiável que o número total de veículos em circulação. Esse problema levaria a uma subestimação da taxa encontrada, uma vez que esta estaria incluindo veículos com pouca probabilidade de serem roubados (por exemplo, veículos emplacados há dez anos). Mesmo reconhecendo esse possível viés, mantivemos o cálculo tendo como base o número total de automóveis em circulação por não ter sido possível encontrar a informação sobre o número de emplacamento de automóveis em Pernambuco.

A segunda ressalva diz respeito à extração dos resultados para o período mais recente. Os dados disponibilizados cobrem o período até 2013, ano em que a taxa de homicídios em Pernambuco volta a crescer. Fenômeno similar pode ter ocorrido com o roubo de veículos, ou seja, é possível que, após 2013, a taxa tenha voltado a crescer no estado. A averiguação disso, porém, depende de informações posteriores.

Um segundo tipo de crime com tendência a uma menor subnotificação é o roubo a instituições financeiras. Não apenas por, similarmente ao roubo de carros, serem um custo financeiro elevado, mas também pela cobertura dada ao fato pela mídia. Mais uma vez, oferecemos a visualização da tabela com os dados brutos do fenômeno.

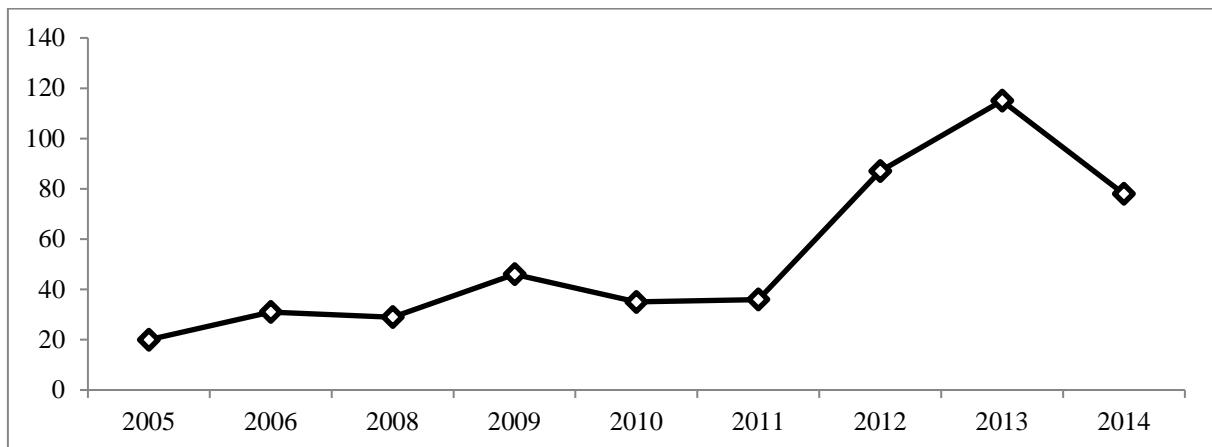
Tabela 4: Evolução dos roubos a instituições financeiras em Pernambuco 2005-2014

| ano | Roubo a instituição financeira |
|------|--------------------------------|
| 2005 | 20 |
| 2006 | 31 |
| 2008 | 29 |
| 2009 | 46 |
| 2010 | 35 |
| 2011 | 36 |
| 2012 | 87 |
| 2013 | 115 |
| 2014 | 78 |

Fonte: Cálculo próprio, dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública

Mais uma vez, oferecemos a tendência do fenômeno num gráfico de linha para facilitar a visualização da tendência ao longo do tempo.

Gráfico 7: Evolução do número de roubos a instituições financeiras em Pernambuco 2005-2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública.

Como podemos observar, a taxa se manteve oscilante entre 2005 e 2011, indicando que, durante o Pacto 1 e 2, não houve uma diminuição significativa dos roubos a instituições financeiras. Em 2012-2013 houve aumento expressivo do número desse crime, com redução em 2014. Mesmo após essa redução, o número de 2014 se manteve acima dos valores observados antes de 2011.

De maneira similar à observação feita ao uso de dados brutos para o roubo de veículos, devemos ter em mente que o aumento do número de assaltos a instituições financeiras poderia ser parcialmente explicado pelo possível aumento do número dessas instituições em Pernambuco. Isso acarretaria uma possível diminuição da taxa (pelo aumento do denominador). Mas, nesse caso específico, a diminuição da taxa não seria devido a uma melhoria do estado em coibir esse tipo de crime em específico.

5.1

Mudanças na taxa de homicídios nas microrregiões de Pernambuco

Avaliar uma Política Pública é uma tarefa complexa: envolve, ao final da avaliação, um julgamento sobre o que foi realizado. Esse elemento *normativo* da avaliação é um dos motivos pelos quais esta é criticada, especialmente em Ciências Sociais. Contudo, como visto anteriormente, a Avaliação de Políticas Públicas faz parte da construção de uma melhor

gestão pública e é um fato, pelo menos em determinados países. Então, a melhor maneira de lidar com as conclusões da Avaliação (sejam elas quais forem) é situá-las nos contextos específicos em que foram realizadas.

Por exemplo, RATTON (2013) não provêem uma prova de que o PPV-PE efetivamente reduziu a taxa de homicídios *agregada* de Pernambuco em 2012 ou 2013. O período analisado foi 2007 a 2011. Outros tipos de crime, como roubo de carro ou assalto a banco, seqüestro ou extorsão, não foram analisados. Deve-se restringir a conclusão ao que foi feito: utilizando determinado método, com determinadas variáveis, extraídas de determinada fonte, para determinado período de tempo, as conclusões foram estas.

De maneira similar, este trabalho avalia o resultado do PPV-PE no período 2007 a 2013. Não faz uma análise sobre o processo de formulação ou implementação e não estuda o impacto real do PPV-PE. A delimitação do estudo não o invalida propriamente; estabelece os limites nos quais os “achados” devem ser interpretados e analisados.

Neste trabalho, usamos a taxa de homicídios como a mensuração dos resultados do Pacto Pela Vida. A redução do número de homicídios foi o principal objetivo a ser alcançado pelo Pacto Pela Vida de Pernambuco. Constitui, também, a variável de mensuração mais confiável, uma vez que a sub-notificação desse tipo de delito é reduzida, em comparação a outros tipos, como seqüestro e estupro.

Entretanto, limitar o estudo à taxa de homicídios poderia enviesar as conclusões obtidas. Como mencionado anteriormente, a criminalidade é um fenômeno complexo e envolve diferentes comportamentos. Restringir a análise a apenas um desses comportamentos, mesmo com justificativas metodológicas, poderia induzir o leitor à conclusão de que o PPV-PE é um sucesso ou um fracasso, a depender dos resultados da taxa de homicídios. De modo a mitigar possíveis vieses nos resultados, apresentamos, de maneira descritiva, outros tipos de crimes ocorridos em Pernambuco no mesmo período, como o roubo de carros e roubos a instituições financeiras. Estes apresentam cobertura da mídia, sendo “visíveis” e aqueles requerem notificação na polícia para o uso do seguro. Esses dois fenômenos levam a uma menor taxa de subnotificação.

Diferentemente da taxa de homicídios, contudo, não foi feita a desagregação dos dados para unidades intra-estaduais, como as micro e mesorregiões. Por isso, poderemos ver a tendência média no estado de Pernambuco, mas não as variações dentro do estado. Mesmo

assim, essa perda de informação não invalida o uso desses dados: não apenas o estado é unidade convencional de análise, como os estudos feitos têm se concentrado na taxa de homicídios. Trazer outros tipos de crimes à análise aumenta o escopo de compreensão do PPV-PE e dos seus resultados ao longo do tempo.

Para analisar as variações na taxa de homicídios em Pernambuco, consideramos os seguintes níveis de análise: o primeiro, já tradicional, a nível do Estado, as meso e microrregiões definidas pelo IBGE e os municípios. Com isso, pretendemos decompor a taxa de homicídios em Pernambuco em suas diferentes possibilidades de agregação. Finalmente, empregamos modelos regressivos a nível dos municípios no final da seção. Importa averiguar se, a nível municipal, melhorias nas condições de vida da população vieram acompanhadas por uma redução nas taxas de homicídios.

As dimensões sociais incluídas na análise envolvem as áreas de educação, saúde, emprego e renda, desenvolvimento econômico e densidade populacional. Esperamos observar que melhorias nas áreas de saúde e educação estejam negativas associadas à taxa de homicídios, ou seja, a melhoria nessas variáveis venha um uma redução da taxa de homicídios. A dimensão de emprego e renda e desenvolvimento econômico permitem duas interpretações possíveis, quais sejam: a melhoria dessas condições acarreta a diminuição do ganho obtido no mercado informal e, portanto, a uma diminuição dos incentivos de cometer crimes. Por outro lado, também acarretam um aumento do número de vítimas em potencial de ações criminosas que podem levar à morte da vítima (como nos casos de latrocínio). Mesmo assim, as pesquisas feitas têm associado à melhoria das condições de emprego e renda a uma diminuição da taxa de homicídio. Seguindo essa perspectiva, esperamos observar que melhorias no emprego e renda, e no desenvolvimento econômico, venham acompanhados por diminuição da taxa de homicídios.

Tabela 5: Variação Mortes e Taxa de homicídios Microrregiões Pernambuco 2006-2013

| Microrregião | Mortes | Taxa | Mortes | Taxa | Variação | | Variação bruta | Variação Taxa | Variação relativa |
|---------------------|--------|-------|--------|-------|----------|--------|-------------------|------------------|----------------------|
| | | | | | 2006 | 2006 | 2013 | 2013 | 2013 |
| | | | | | | | | | |
| Alto | | | | | | | | | |
| Capibaribe | 66 | 28,78 | 108 | 36,88 | 42 | | 63,64 | 8,1 | 28 |
| Araripina | 88 | 30,5 | 89 | 28,47 | 1 | 1,14 | -2,03 | -7 | |
| Brejo | | | | | | -15,15 | -4,74 | -15 | |
| Pernambucano | 66 | 31,27 | 56 | 26,53 | -10 | | | | |
| Garanhuns | 144 | 33,57 | 140 | 30,97 | -4 | -2,78 | -2,6 | -8 | |
| Itamaracá | 91 | 57,76 | 73 | 41,14 | -18 | -19,78 | -16,62 | -29 | |
| Itaparica | 44 | 36,81 | 32 | 24,94 | -12 | -27,27 | -11,87 | -32 | |
| Mata | | | | | | -6,25 | -6,74 | -16 | |
| Meridional | | | | | | | | | |
| Pernambucana | 224 | 42,87 | 210 | 36,13 | -14 | | -14,63 | -6,94 | -18 |
| Mata | | | | | | | | | |
| Setentrional | | | | | | | | | |
| Pernambucana | 205 | 38,8 | 175 | 31,86 | -30 | | -35,14 | -8,86 | -31 |
| Médio | | | | | | | | | |
| Capibaribe | 74 | 29,04 | 48 | 20,18 | -26 | | -34,78 | -8,91 | -37 |
| Pajeú | 69 | 24,32 | 45 | 15,41 | -24 | | -27,91 | -19,66 | -37 |
| Petrolina | 215 | 52,45 | 155 | 32,79 | -60 | | -48,66 | -37,66 | -51 |
| Recife | 2423 | 74,31 | 1244 | 36,65 | -1179 | | - | | |
| Salgueiro | 30 | 21,72 | 33 | 21,94 | 3 | 10,00 | 0,22 | 1 | |
| Sertão do | | | | | | -32,39 | -14,73 | -39 | |
| Moxotó | 71 | 37,79 | 48 | 23,06 | -23 | | | | |
| Suape | 152 | 61,33 | 183 | 62,97 | 31 | 20,39 | 1,64 | 3 | |
| Vale do | | | | | | -6,12 | -4,52 | -15 | |
| Ipanema | 49 | 30,53 | 46 | 26,01 | -3 | | -7,96 | -8,15 | -17 |
| Vale do | | | | | | | | | |
| Ipojuca | 377 | 46,86 | 347 | 38,71 | -30 | | -1,11 | -2,91 | -7 |
| Vitória de | | | | | | | | | |
| Santo Antônio | 90 | 42,71 | 89 | 39,8 | -1 | | | | |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIM/DATASUS e IBGE

Como podemos observar na tabela acima, durante 2006 e 2013 a tendência foi de diminuição dos homicídios nas microrregiões de Pernambuco. A maior diminuição, tanto percentual quanto bruta, foi na microrregião do Recife. Apesar disso, houve aumento em algumas microrregiões, notadamente o Alto Capibaribe. Embora esse achado não invalide a tendência geral de diminuição da taxa de homicídios em Pernambuco e nas suas microrregiões, justificaria um estudo focalizado nessa microrregião para descobrir os motivos da sua exceção à tendência geral.

Partindo para os anos mais recentes, quando a taxa volta a crescer em Pernambuco, comparamos os números absolutos de homicídios e a taxa de homicídios em 2013 e 2014.

Embora a SDS-PE disponibilize dados mais recentes quanto ao total de homicídios, dados sobre a população não estão disponíveis, de modo que nos limitamos a comparar as taxas de 2013 e 2014.

Tabela 6: Variação Mortes e Taxa de homicídios Microrregiões Pernambuco 2013-2014

| Microrregião | Mortes | Taxa | Mortes | Taxa | Variação | | Variação | Variação |
|------------------|--------|-------|--------|-------|-----------|------------|-----------|-----------|
| | | | | | bruta | percentual | | |
| | | | | | Mortes | 2013-2014 | | |
| | | | | | 2013-2014 | 2013-2014 | 2013-2014 | 2013-2014 |
| Alto Capibaribe | 108 | 36,88 | 65 | 22,87 | -43 | -39,81 | -14,01 | -37,99 |
| Araripina | 89 | 28,47 | 94 | 29,73 | 5 | 5,62 | 1,26 | 4,41 |
| Brejo | | | | | | | | |
| Pernambucano | 56 | 26,53 | 73 | 33,50 | 17 | 30,36 | 6,97 | 26,26 |
| Garanhuns | 140 | 30,97 | 143 | 31,45 | 3 | 2,14 | 0,48 | 1,54 |
| Itamaracá | 73 | 41,14 | 84 | 46,11 | 11 | 15,07 | 4,96 | 12,06 |
| Itaparica | 32 | 24,94 | 34 | 25,95 | 2 | 6,25 | 1,01 | 4,07 |
| Mata Meridional | | | | | | | | |
| Pernambucana | 210 | 36,13 | 300 | 50,68 | 90 | 42,86 | 14,56 | 40,30 |
| Mata | | | | | | | | |
| Setentrional | | | | | | | | |
| Pernambucana | 175 | 31,86 | 209 | 37,61 | 34 | 19,43 | 5,75 | 18,04 |
| Médio | | | | | | | | |
| Capibaribe | 48 | 20,18 | 55 | 22,68 | 7 | 14,58 | 2,51 | 12,42 |
| Pajeú | 45 | 15,41 | 65 | 21,13 | 20 | 44,44 | 5,72 | 37,09 |
| Petrolina | 155 | 32,79 | 144 | 30,12 | -11 | -7,10 | -2,67 | -8,16 |
| Recife | 1244 | 36,65 | 1362 | 39,85 | 118 | 9,49 | 3,20 | 8,74 |
| Salgueiro | 33 | 21,94 | 24 | 17,08 | -9 | -27,27 | -4,87 | -22,18 |
| Sertão do | | | | | | | | |
| Moxotó | 48 | 23,06 | 56 | 26,14 | 8 | 16,67 | 3,08 | 13,36 |
| Suape | 183 | 62,97 | 187 | 63,46 | 4 | 2,19 | 0,49 | 0,78 |
| Vale do | | | | | | | | |
| Ipanema | 46 | 26,01 | 32 | 19,17 | -14 | -30,43 | -6,84 | -26,29 |
| Vale do Ipojuca | 347 | 38,71 | 369 | 40,73 | 22 | 6,34 | 2,01 | 5,20 |
| Vitória de Santo | | | | | | | | |
| Antão | 89 | 39,80 | 66 | 30,21 | -23 | -25,84 | -9,59 | -24,10 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIM/DATASUS e IBGE

Como podemos ver, o aumento da taxa geral de homicídios em Pernambuco em 2014 não foi restrito a determinadas localidades de Pernambuco, mas um fenômeno relativamente generalizado nas microrregiões do estado. Apesar de algumas microrregiões terem apresentado uma redução dos homicídios, a tendência em todo o estado foi de crescimento dos homicídios. Não foi o aumento numa região isolada de Pernambuco que fez a taxa de

homicídios crescer no estado, mas um aumento generalizado em todas as microrregiões de Pernambuco. ou seja, a partir de 2014 podemos dizer que o Pacto Pela Vida apresentou dificuldade generalizadas para combater a criminalidade violenta no estado de Pernambuco.

5.2 - As condições de vida no município e sua influência sobre a taxa de homicídios

Nesta seção, analisamos se melhorias nas condições de vida dos municípios influenciam negativamente a taxa de homicídios dos municípios. Devido à dificuldade de obter informações recentes dos municípios, restringimos a análise às seguintes variáveis, disponibilizadas até 2013: IFDM, IFDM Emprego e Renda, IFDM Educação, IFDM Saúde, PIB per Capita, densidade populacional. A variável dependente foi a taxa de homicídios, calculada através da taxa bayesiana empírica através do software IPEA Geo.

O IFDM é um índice de desenvolvimento humano similar ao IDH, mas com periodicidade anual. O IFDM considera três dimensões do município: saúde, educação, emprego e renda. O índice varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento de determinada localidade.

Consoante a posição teórica que associa altos níveis de violência à desigualdade social, esperaríamos encontrar associação negativa entre os componentes do IFDM e a taxa de homicídios. Entretanto, foi observada uma associação positiva entre o IFDM e a taxa de homicídios. Após essa constatação, trabalhamos com as dimensões particulares do IFDM, encontrando uma diferença em relação aos obtidos com o uso da taxa agregada: observamos uma relação negativa e estatisticamente significante entre o IFDM Educação e a taxa de homicídios em todos os modelos estimados. Ou seja, uma melhoria nas condições escolares do município vem acompanhada de uma redução na taxa de homicídios. De maneira similar, foi observada uma associação negativa entre o IFDM Saúde e a taxa de homicídios, ainda que não significante estatisticamente. Uma possível explicação para esse fenômeno é que os componentes dessa dimensão têm pouca relação teórica com a criminalidade, à exceção de óbitos infantis por causas evitáveis (uma forma de mensurar subdesenvolvimento) e os óbitos por causas mal definidas. Este último componente apresentaria uma relação negativa com a

taxa de homicídios quase por definição, pois os óbitos por causas mal definidas subestimam os casos de homicídios (pois estes são computados como “homicídios ocultos”, para usar a expressão de CERQUEIRA, 2013). Ou seja, a dimensão “saúde” do IFDM teria pouca relação teórica com a taxa de homicídios.

O PIB per capita dos municípios é uma variável usada para medir o desenvolvimento econômico de determinado local. Sua diferença com o IFDM Emprego e Renda é que este mensura condições de trabalho e renda locais, referentes ao município. O PIB per capita usa a riqueza total gerada no município e divide pela população. Em princípio, poderíamos esperar que maior desenvolvimento econômico levasse a uma diminuição da taxa de homicídios, por causa dos ganhos obtidos por meio do trabalho formal superarem os do trabalho informal, como os do crime. A densidade populacional foi usada por SILVEIRA et all(2013) como forma de mensurar o número de contatos interpessoais que os indivíduos mantêm entre si.

Tabela 7: Modelo de regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) empregado:

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 | Modelo Final |
|-------------------------|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Constante | 1,36* (0,03) | 1,29* (0,04) | 1,51* (0,08) | 1,52* (0,08) | 1,11* (0,21) | 0,96* (0,16) |
| IFDM_Emprego e Renda | 0,26* (0,06) | 0,27* (0,06) | 0,26* (0,06) | 0,18*** (0,07) | 0,02 (0,10) | |
| IFDM_Educação | | -0,16*** (0,16) | -0,16*** (0,10) | -0,15*** (0,10) | -0,17*** (0,10) | -0,19** (0,10) |
| IFDM_Saúde | | | 0,02 (0,08) | -0,08 (0,09) | -0,07 (0,09) | |
| log_densidade | | | | 0,20*** (0,02) | 0,18 (0,02) | |
| log_ppc | | | | | 0,22*** (0,06) | 0,31* (0,04) |
| N | 185 | 185 | 185 | 185 | 185 | 185 |
| R2 ajustado | 0,06 | 0,08 | 0,08 | 0,09 | 0,11 | 0,10 |

Variável dependente: log da taxa de homicídios por cem mil habitantes.

Erro Padrão entre Parênteses

*** Significância a $p < 0,05$

** Significância a $p < 0,01$

* Significância a $p < 0,001$

No fim, o modelo final pode ser descrito da seguinte maneira:

$$\text{Taxa de homicídios} = 0,96 - 0,19*\text{IFDM Educação} + 0,31*\text{Log PIB per capita municipal} + E$$

Ou seja, o aumento de uma unidade no IFDM Educação levaria a uma redução de 0,19 no logaritmo da taxa de homicídios. Contrariamente a isso, o aumento de uma unidade no log do PIB per capita municipal levaria a um aumento de 0,31 no log da taxa de homicídios. E “E” é o termo de erro do modelo, isso é, a variação na taxa de homicídios que não é explicada pelas variáveis empregadas no modelo.

Como podemos ver na tabela nº7, em geral, melhorias nas condições de vida da população não estão associadas a uma diminuição da taxa de homicídios. Houve associação positiva entre as variáveis IFDM Emprego&Renda e o log do PIB per capita Municipal com a taxa de homicídios. Isso pode indicar que, contrariamente o preconizado por parte da literatura do desenvolvimento econômico, melhorias na renda dos indivíduos e melhorias no mercado de trabalho local não contribuem para a redução da criminalidade violenta. Não se deve concluir, porém, que o aumento da renda e da melhoria do mercado local de emprego não interfira no caso dos crimes patrimoniais, por exemplo.

Apesar destes não terem sido incluídos no modelo (entre outros motivos, por apresentarem problemas de subnotificação e não estarem disponíveis no nível municipal), não se deve generalizar a conclusão da relação encontrada nos crimes violentos contra a vida para os crimes contra o patrimônio. Pode-se esperar uma relação negativa entre a renda e os crimes contra o patrimônio, devido ao aumento da renda obtida no mercado de trabalho formal; ou um aumento do número de crimes contra o patrimônio, pelo aumento do número de vítimas potenciais. Mais uma vez, é possível justificar teoricamente ambas as direções da associação. A identificação da relação de fato existente entre essas variáveis depende, pois, de estudos específicos para esse tipo de crime e, primordialmente, da melhoria dos dados disponibilizados, com a diminuição da subnotificação.

No tocante à associação entre o IFDM Saúde e a taxa de homicídios, esta apresentou sinais positivos e negativos, mas sempre sem significância estatística e com uma baixa associação. É possível que o componente “mortes por causas indeterminadas” seja o responsável por essa relação negativa. De maneira similar, também é possível que os demais componentes do IFDM Saúde apresentassem sinais positivos mais fortes se fossem analisados

isoladamente. É possível que a presença de um componente claramente associado negativamente com a taxa de homicídios tenha subestimado a associação entre os demais componentes do IFDM Saúde e a taxa de homicídios. Essa possibilidade pode ser testada pela desagregação dos dados do IFDM Saúde, através do uso dos dados brutos do IFDM, antes mesmo das ponderações.

Embora não se deva concluir, com base nisso, que melhorias nas condições de vida levam ao aumento da taxa de homicídios, podemos intuir que melhorias na renda e na saúde são insuficientes para a redução da criminalidade violenta.

O log da densidade populacional, contrariamente ao encontrado por SILVEIRA *et al*(2013) quando estudaram Pernambuco de maneira agregada, não apresentou significância estatística no modelo final, após a inclusão do log do PIB per Capita municipal. Esse pode ser um dos exemplos em que associações encontradas num determinado nível de análise, como o estado, não se mantêm quando se muda o nível de análise. Neste caso, os municípios.

A única variável do modelo que apresentou associação negativa com a taxa de homicídios foi o IFDM Educação, que mensura a qualidade das condições da educação nos ensinos infantil e fundamental do município. Nesse caso, é interessante observar que a relação negativa entre escolaridade e taxa de homicídios, encontrada em outros períodos para outras unidades de análise, ocorreu no caso dos municípios de Pernambuco. Em termos de políticas públicas municipais, pode ser um achado promissor, por trazer a possibilidade dos prefeitos enfrentarem a violência em seus municípios através de melhorias na Educação Infantil e Fundamental, principalmente. Isso não deve ser visto como um contraponto a políticas de segurança especificamente voltadas contra o crime, mas como uma possibilidade de ação dos prefeitos. Uma vez que as prefeituras não possuem forças policiais (a única força disponível são as guardas municipais, que não possuem poder de polícia), judiciário ou poder para legislar penalmente (competência exclusiva da União), a melhoria das condições educacionais dos municípios pode ser uma forma de inserir os municípios no combate à criminalidade violenta.

Uma ressalva importante ao modelo diz respeito ao problema das variáveis omitidas e à baixa capacidade explicativa do modelo. O primeiro problema diz respeito às variáveis teoricamente relevantes para explicar o fenômeno dos homicídios, mas que não foram incluídas no modelo. No caso específico deste trabalho, a não inclusão foi feita pela indisponibilidade dos dados para o nível dos municípios. Variáveis como gasto total do estado

de Pernambuco em segurança pública ou a taxa de aprisionamento, por exemplo, não estão disponibilizadas para os municípios.

O outro problema diz respeito aos valores modestos do r^2 , que indicam que o modelo possui baixa capacidade explicativa sobre as variações na taxa de homicídios. Isso pode ser devido à falta de informações teoricamente relevantes para o nível dos municípios, ou a algum uso inadequado das técnicas estatísticas empregadas.

Apesar disso, os resultados encontrados permitem supor que a variação na taxa de homicídios esteja mais associada a modificações na segurança pública do que a mudanças nas variáveis socioeconômicas. Não se pode afirmar isso, uma vez que as variáveis de segurança pública não foram incluídas no modelo, mas pode-se levantar a suposição de que isso ocorra no nível municipal ou, talvez, estadual.

Capítulo 6: Considerações Finais

A segurança pública é um grave problema social no Brasil. Apesar da mudança feita na mensuração da taxa de homicídios a partir de 1996, com a substituição da CID-9 pela CID-10, a tendência se manteve: aumento quase linear do fenômeno no Brasil. Esse problema social se traduz em gastos privados e públicos em segurança, que poderiam ser alocados para outras finalidades. Enfraquece o capital social, ao criar desconfiança e medo. Em casos mais graves, a violência pode criar áreas à margem do controle do estado, quando passam a ser controladas pelos criminosos, criando um território no qual o Estado de Direito e a democracia não são cumpridos.

Os estudos feitos no Brasil desde 1980 avaliaram, grosso modo, a relação entre a taxa de homicídios e as condições socioeconômicas. Partindo ora da hipótese de que a desigualdade social ou a pobreza eram variáveis causais; ora tentando refutar essa idéia recorrendo às variáveis da segurança pública, houve, em anos mais recentes, a consolidação da idéia de que as políticas de segurança pública implantadas nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco tiveram relevância na redução da taxa de homicídios. Entretanto, estudos mais aprofundados sobre esse fenômeno ainda são escassos no Brasil.

No referente a Pernambuco, o Pacto pela Vida recebeu a atenção de diversos pesquisadores, mas estes normalmente se concentraram em estudar Pernambuco como um todo. Esse tipo de abordagem permite comparar Pernambuco com outros estados, mas perde de vista as variações internas do estado.

Os estudos realizados sobre o Pacto Pela Vida criaram, então, uma lacuna: um acúmulo de estudos a nível estadual, mas uma ausência de informações sobre a variação dos homicídios dentro de Pernambuco e ao longo do tempo.

Buscamos contribuir para diminuir essa lacuna. Analisamos descritivamente as variações na taxa de homicídios nas microrregiões de Pernambuco. Observamos que, das dezoito microrregiões, catorze apresentaram redução no número de mortes por agressão entre 2006 e 2013. As exceções foram as microrregiões do Alto Capibaribe, Arararipina, Salgueiro e Suape. Isso indica que a redução dos homicídios observada na taxa agregada de Pernambuco não foi um fenômeno concentrado em determinadas localidades do estado, mas um fenômeno

quase generalizado. Entretanto, vale ressaltar que em algumas microrregiões houve aumento do número de mortes por agressão. Isso pode indicar uma possível falha do Pacto Pela Vida ou uma diminuição dos homicídios ocultos nessas microrregiões. No primeiro caso, poderíamos falar do Pacto Pela Vida como uma política exitosa no controle dos homicídios nas microrregiões de Pernambuco salvo nas quatro em específico.

Vale ressaltar que, conforme dados da Tabela 4, a maior redução dos homicídios ocorreu na microrregião do Recife, com uma redução de quase 50% tanto no número de mortos quanto na taxa de homicídios. Como essa microrregião concentra a maior parte da população do estado e do número de homicídios, variações acentuadas na taxa de homicídios podem puxar a taxa estadual para cima ou para baixo, encobrindo as variações intra-estaduais. A desagregação dos homicídios para as microrregiões permitiu constatar que a redução foi um fenômeno quase geral em Pernambuco entre 2006 e 2013.

Entretanto, a partir de 2014 ocorreu uma mudança em Pernambuco. Não apenas a taxa de homicídios do estado voltou a crescer, mas foi um crescimento quase geral. Desta vez, à exceção do Alto Capibaribe, Petrolina, Salgueiro, Vale do Ipanema e Vitoria de Santo Antão, em todas as outras microrregiões de Pernambuco os homicídios voltaram a crescer. Ou seja, as tendências estaduais observadas no estado, tanto nos momentos de crescimento quanto de diminuição da taxa de homicídios, não foram restritos a determinados territórios, mas quase unâimes em todo o estado.

Se o Pacto Pela Vida foi um elemento de controle dos homicídios em Pernambuco entre 2007 e 2010, como SILVEIRA *et all* (2013) encontraram, a partir de 2014 o Pacto perdeu sua capacidade de reduzir os homicídios. Ou seja: se, entre 2007 e 2013 poderíamos falar de um momento de êxito do Pacto Pela Vida (apesar dos resultados tímidos entre 2007 e 2008), a partir de 2014 podemos intuir uma crise generalizada na organização e funcionamento da Política de Segurança Pública. Apesar dos níveis de violência não terem regredido ao período pré-pacto, como o ano de 2006, a tendência de redução da taxa de homicídios foi interrompida em 2014 e 2015, com o ano de 2016 ainda em aberto.

Reduzindo o nível de análise para os municípios, empregamos um modelo regressivo de crossection com dados de 2013. Uma das dificuldades em estudar os municípios é a carência de informações completas para períodos longos e recentes. Nos bancos de dados consultados (IBGE, IPEADATA, DATASUS, STN, Portal da Transparência de Pernambuco,

entre outros), algumas informações estavam disponíveis para determinados períodos, mas outras não, ou estavam disponíveis de maneira incompleta.

Optou-se, portanto, no presente trabalho, priorizar um ano recente com informações completas para determinadas variáveis. Esse tipo de abordagem tem deficiências conhecidas, como a impossibilidade de acompanhar a evolução de um fenômeno, ou de uma relação, ao longo do tempo e observar suas variações temporalmente. Outra limitação é o problema das variáveis ausentes, especialmente por que variáveis consideradas clássicas pela literatura de controle do crime (como a taxa de aprisionamento e o número de policiais) não estarem disponíveis para o nível dos municípios. Apesar desses problemas, que podem ser mitigados em estudos posteriores pelo uso de metodologias mais sofisticadas.

Apesar dessas limitações, o presente estudo permitiu observar a associação entre algumas condições socioeconômicas e a taxa de homicídios nos municípios de Pernambuco. Fizemos a pergunta de se a melhoria nas condições de vida nos municípios levaria a uma diminuição na taxa de homicídios. Ou, dito de outra forma, perguntamos se haveria uma associação negativa entre as variáveis socioeconômicas e a taxa de homicídios.

Para isso, desagregamos o IFDM nos seus três componentes. Também empregamos o log do PIB per capita municipal e, à semelhança de SILVEIRA *et all* (2013), o log da densidade populacional. Constatamos uma relação positiva entre a melhoria das condições socioeconômicas e a taxa de homicídios, à exceção da dimensão educacional.

Mesmo que o modelo empregado tenha apresentado uma baixa capacidade explicativa, é um indicativo de que a simples melhoria das condições socioeconômicas, como o aumento da renda e a diminuição do desemprego, podem não ser suficientes para a redução dos homicídios. Se esta conclusão for válida, é um indicativo de que as políticas de segurança pública podem ser um elemento importante de controle do crime.

Em relação a Pernambuco, não fizemos uma decomposição detalhada do gasto em segurança pública. Isso já foi feito, por exemplo, por MACÊDO (2012). No concentrarmos em alguns aspectos específicos da segurança pública.

Observamos um aumento no gasto per capita em segurança pública entre 2007 e 2011, com queda até 2013. Podemos, aqui, apenas esboçar uma conjectura, mas é possível que essa redução do gasto possa ter sido uma das explicações do aumento dos homicídios após 2014: a estabilização do gasto, num ambiente de custos crescentes, pode ter desgastado capacidade

operacional do Pacto Pela Vida, o que poderia ter se manifestado de maneira mais aprofundada a partir de 2014.

No quesito encarceramento, encontramos um aumento do número de presos em Pernambuco. Ainda que haja explicações alternativas para esse fenômeno que não a melhoria da polícia (por exemplo, uma piora na velocidade do judiciário em julgar os processos), é um indicativo de possível diminuição da impunidade pela não aplicação da lei e, consequentemente, um aumento do custo da ação criminosa. Entretanto, ao mesmo tempo, encontramos um aumento da razão preso/vaga nas penitenciárias de Pernambuco. As vagas criadas não acompanharam o aumento do encarceramento e a razão passou de cerca de 1,9 preso por vaga em 2005 para algo próximo a 2,6 em 2013. Ainda que essa razão não seja definitiva para avaliar a situação dos presídios no estado, podemos intuir que houve uma deterioração no sistema prisional após 2007.

No referente ao Pacto Pela Vida em si, como apresentado à sociedade em 2007 na forma do Plano Estadual de Segurança Pública, observamos, à semelhança de outros estudiosos do tema, que era um plano ambicioso e que buscava agir em diferentes aspectos da segurança pública. Mas a junção de numerosos projetos com prazos curtos de execução e o custo estimado para a execução de todos eles levariam ou a uma sobrecarga para a administração pública (o que pode ter ocorrido entre 2007 e 2008), ou a uma priorização de determinados projetos em relação a outros, tornando o Plano Estadual de Segurança Pública impreciso como fonte de quais atividades foram efetivamente realizadas pelo estado de Pernambuco. A disponibilização dessa informação pelo governo do estado permitiria realizar uma avaliação da implementação dos projetos que compõem o Pacto Pela Vida e uma melhor estimativa dos resultados e do impacto do Pacto Pela Vida.

Observamos, para além da redução dos homicídios em Pernambuco, observamos uma redução da taxa de roubo a veículos após 2008 e uma relativa estabilização entre 2010 e 2013. Ainda que se possa contestar a taxa, pelo uso do número total de automóveis em Pernambuco como a população de referência, e não apenas os automóveis novos ou semi-novos, o gráfico permite visualizar que, no referente ao roubo de veículos em Pernambuco, houve estabilização na taxa. Se o Pacto Pela Vida conseguiu reduzir a taxa de homicídios, o mesmo não poderíamos dizer do roubo de veículos.

O mesmo poderíamos dizer dos roubos a instituições financeiras. O número permaneceu estável entre 2005 e 2011, com um pico em 2009. Entre 2011 e 2013 o número cresceu vertiginosamente e, em 2014, diminuiu, mas permaneceu no nível de 2012.

Como podemos ver, o presente trabalho não esgota as possibilidades de estudo da segurança pública em Pernambuco, ou o Pacto Pela Vida, mais especificamente. As atividades realizadas pelo Pacto Pela Vida continuam sendo uma incógnita. As associações causais nos municípios de Pernambuco ainda ensejam estudos empíricos, mesmo que para períodos mais antigos. E, por exemplo, a comparação dos resultados alcançados em Pernambuco com outros estados, como São Paulo e Minas Gerais, ainda é um trabalho que não foi realizado.

Apesar das deficiências, esperamos que o presente estudo tenha contribuído no aumento do conhecimento sobre o Pacto Pela Vida em Pernambuco.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. T.; Avaliação econômica de programas de prevenção e controle de criminalidade no Brasil” *in* BEATO, C (org) **Compreendendo e Avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, P. 63-118
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo Sobre Avaliação *in* RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998
- ATKINSON, A B. Desigualdade – O que pode ser feito? São Paulo: Leya, 2015
- BEATO, C. (org.) **Compreendendo e Avaliando Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008
- _____**Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012
- BECKER, G. Crime and punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, pp.169-217, 1968
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial *in* MEDEIROS, P. C. & LEVY, E. (orgs) **Novos Caminhos da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009, P. 3-44
- BRUNET, J. F. G.; VIAPIANA, L. T. **Contra a Corrente: Evolução recente e desafios da criminalidade no RS**. Porto Alegre: AGE, 2008
- CANO, I. & SOARES, G. D. **As teorias sobre as causas da criminalidade**. Rio de Janeiro, IPEA, manuscrito, 2002
- CARVALHO, S. N. de. Avaliação de Programas Sociais - balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17nº3-4, pp 185-197, 2003
- CASSIOLATO, M., GUERESI, S. (2010) “Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação”. NOTA TÉCNICA IPEA Nº6. Brasília: IPEA
- CERQUEIRA *et all.* **Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Nota Técnica nº18. Brasília: IPEA, 2016
- CERQUEIRA, Dl. **Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil**. IPEA Texto para Discussão 1848, 2013

CERQUEIRA, D. R. C. & LOBÃO, W. A. J. L. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, nº2, p.233-269, 2004

COHEN, E. & FRANCO, R. **Avaliação de projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2013

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro 37(5), p. 969-92, 2003

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **RSP**, Ano 52, nº4, p.89-111, 2001

CRESSEY, D. Epidemiologies and individual conduct: a case from criminology. **Pacific Sociological Review**, 3,p.128-147, 1960

CRUZ, J. P. da; **Pacto Pela Vida: avanços e retrocessos no combate à violência em Pernambuco**. DISSERTAÇÃO MGP-UFPE, 2014

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **RBCS** Vol. 20 nº. 59, pp. 97-109, 2005

FARIA, C. A. P.; FLGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da Educação Básica. In: HOCHMAN, G; ARRETCHÉ, M.; 16 MARQUES, E. (orgs) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, pp. 327- 367, 2007

FÁVERO, L. P.(org) **Métodos Quantitativos com STATA**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014

FÁVERO, L. P. **Análise de Dados – Modelos de Regressão com Excel, STATA e SPSS**. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2015

FILHO, D. F. *et. all.* Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**. Vol. 3, n.1-2, 2012.

_____ O que Fazer e o que não Fazer com a Regressão: Pressupostos e Aplicações do Modelo Linear de Mínimos QuadradosOrdinários (MQO). **Política Hoje**. Vol. 20, n. 1, 2011

GARCIA, L. P.; FREITAS, L. R. S. de; HOFELMANN, D. A. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011 **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 22(3): pp. 383-394, 2013

- GETLER, P. J., MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L. B., VERMEERSCH., C. M. J. **La evaluación de impacto en la práctica**. Washington: Banco Mundial, 2011
- GOLDSTEIN, P. J. The drugs/violence nexus: a tripartite conceptual framework. **Journal of drugs**, n.14, 1985
- GOTTFREDSON, D. C. & HIRSCHI, T. **A General Theory of Crime**. Stanford, CA, Stanford University Press, 1990
- HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007
- IFDM. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - Nota Metodológica**, 2014 Disponível no endereço: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em 02/09/2016.
- JENSEN, G. F. Social Disorganization Theory in “**Encyclopedia of Criminology**”. WRIGHT, R. A. (ed). Fitzroy Dearborn Publishers, 2003
- KHANDKER, S. R., KOOLWAL, G. B., SAMAD., A. **Handbook on Impact Evaluation – Quantitative Methods and Practices**. Washington: World Bank, 2010
- LEVITT, S. DUBNER. **Freakonomics – O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- MACÊDO, A. de O. **Polícia, quando quer, faz! – Análise da estrutura de governo do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco**. DISSERTAÇÃO Sociologia UnB, 2012
- MARTINS, J. H. **Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de segurança pública**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008
- MERTON, R. K. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, v.3, pp.672-682, 1938
- MISSE, M. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Editora, 2006

MENEZES FILHO, Naercio (org) **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012

NAVARRO, H., KING, K., ORTEGÓN, E., PACHECO, J. F. **Pauta Metodológica de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra La pobreza – Aplicación metodológica**. CEPAL, Santiago, Chile, 2006

NERI, M. B.; ADORNO, S. O Movimento da Criminalidade em São Paulo: um Recorte Temático e Bibliográfico **BIB**, São Paulo, n. 76, pp. 5-32, 2015

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. da. **Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPE, Recife, 2010

_____ **Homicídio no Nordeste: Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida**. Campina Grande: EDUFCG, 2012

_____ Teorias do Crime e da Violência: Uma revisão da Literatura. **BIB**. São Paulo. Nº77, 2015.

PAESE, C. R.; AGUIAR, A. A. G. de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 4, n. 6, jan./jul. 2012 pp.65-81, 2012

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública**. RECIFE: CEPE, 2007

PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V.; AZEVEDO, J. P.; **Prevenção e Controle de Homicídios: Uma Avaliação de Impacto no Brasil**. CEDEPLAR/FACE/UFMG: TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 336, 2008a

_____ **Prevenção e controle de homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil. Texto para Discussão**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2008b

PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V; AZEVEDO, J. P. **Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte**, 2007. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A165.pdf>>. Consulta em 01/02/2016>. Acesso em 30/08/2015

PNUD. **Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo.** New York: A.K. Office Supplies, 2009

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M.; O Pacto Pela Vida e a Redução dos Homicídios em Pernambuco. **INSTITUTO IGARAPÉ | ARTIGO ESTRATÉGICO | AGOSTO 2014.** pp. 9-28, 2014

RIBEIRO, L.; O tempo da Justiça Criminal Brasileira in **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça 2009. Ano 1, n.03, p. 37-68, 2009

RIBEIRO, L; MACHADO, I.; SILVA, K.; Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, nº2. pp.355-382, 2012

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI.** Rio de Janeiro: Zahar, 2006

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E.; **Evaluation – A Systematic Approach**, Thousand Oaks, California: SAGE, 2004

RUBIN, D. S. **Janelas quebradas, tolerância zero e criminalidade**, 2003. Disponível em <<https://jus.com.br/>> . Acesso em 01/01/2016

SAMPSON, R. J. & GROVE, W. B. Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory. **American Journal of Sociology**, 1989

SANTOS, M. J. dos; KASSOUF, A. L **Avaliação de Impacto do Estatuto do Desarmamento na Criminalidade: Uma abordagem de séries temporais aplicada à cidade de São Paulo.** Economic Analysis of Law Review, V.3, nº2, p.307-322, 2012

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. São Paulo: FGV, 2008

SCHEDLER, A.; **A subversão criminal da democracia mexicana.** Journal of Democracy, V. 4, nº2, pp. 31-51, 2015

SHAW, C. & McKAY, H. **Controll Delinquency Areas.** Chicago: University of Chicago press, 1939

SECCHI, L. **Políticas Públicas – Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2013

SILVEIRA, A. M.; A Prevenção dos Homicídios: Desafio para a Segurança Pública. in BEATO, Cláudio (org). **Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, p. 120-165, 2008

SILVEIRA, A. M. & PEIXOTO, B.; **Manual de Avaliação de Programas de Prevenção a Violência**. Organização Panamericana de Saúde, Brasília, 2010

SILVEIRA, A. M. *et all.*; Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista Saúde Pública** V.44, nº3, pp. 496-502, 2010

SILVEIRA, R; RATTON, J L, MENEZES, T, e MONTEIRO, C.; **Avaliação de política pública para redução da criminalidade violenta: o caso do programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco** [MIMEO], 2013

SCHIAVINATTO, F. (org.); **Sistema de Indicadores de Percepção Social – SIPS**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011

SILVEIRA NETO, R. da M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A. DE.; MONTEIRO, C. **Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco**, 2013 Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i12-a18f8b2a674b482bcc8caaf814b25e1a.docx>, Acesso em 08/01/2016

SAPORI, L. F. & SOARES, G. A. D.; **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2014

SOARES, G. A. D.; **Não Matarás – Desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008

SUTHERLAN, E. H. (1939) *Principles of Criminology*. Philadelphia: J. B. Lippincott.

VIAPIANA, L. T. (2006) *Economia do Crime – Uma explicação para a formação do criminoso*. Porto Alegre : AGE

TREVISAN, A. P. & BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção **RAP** – Rio de Janeiro 42(3):529-50, 2008

WILKINSOS, R & PICKETT, K.; **O nível – Por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015

WOOLDRIDGE, J. M.; **Introdução à Econometria**, São Paulo: Cengage, 2011

ZAVERUCHA, J., ROSÁRIO, M. DOS, BARROS, N.; **Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais.** Recife: Massangana, 2002

ZAVERUCHA, J. & NÓBREGA JÚNIOR.; O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 8 - no 2 - ABR/MAI/JUN 2015 - pp. 235-252, 2015

ZAVERUCHA, J.; **Pacto 1 e Pacto 2.** Blog do Instituto Maurício de Nassau, Janeiro de 2010. Acesso em 03/01/2016

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

_____ **Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio da Reforma.** RECIFE: Editora Universitária UFPE, 2004