

# Políticas Públicas de Segurança e Homicídios no Nordeste Brasileiro: o caso de Pernambuco



---

*José Maria Nóbrega Jr<sup>1</sup> e Jorge Zaverucha<sup>2</sup>*

**Resumo:** Entre 2000 e 2010 os homicídios cresceram de forma linear e contínua na região Nordeste do Brasil. À exceção de Pernambuco, todos os estados nordestinos tiveram impacto expressivo no crescimento de suas taxas de homicídios. A tese defendida neste artigo é que as políticas públicas em segurança apresentam-se como o principal mecanismo para o controle da violência homicida. Dessa forma, os tomadores de decisão sobre estas políticas tem papel fundamental na redução dos homicídios. Após análise do caso de Pernambuco chegamos à conclusão que a política de redução de homicídios foi exitosa em diversos aspectos e em curto espaço de tempo.

**Palavras-chave:** políticas públicas de segurança, homicídios, Nordeste e democracia.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor Adjunto do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal de Campina Grande (Paraíba, Brasil). Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). Pesquisador do Ineac. [jmnobrega@ufcg.edu.br](mailto:jmnobrega@ufcg.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago. Professor Associado IV do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (Pernambuco, Brasil). Coordenador do Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas da UFPE. Pesquisador do Ineac e do CNPq. [jorgezaverucha@uol.com.br](mailto:jorgezaverucha@uol.com.br)

A segurança pública é um ramo das políticas públicas de responsabilidade estrita do Estado. É um direito civil e social insculpido na Constituição Brasileira de 1988 nos seus artigos quinto e sexto, respectivamente. Como prerrogativa do Estado é o meio institucional democrático e legal de se instituir o monopólio da violência legal (WEBER, 1999). Dessa forma, uma política pública de segurança eficaz e eficiente em democracias consolidadas, além de ser o meio para alcançar a manutenção da ordem social e da legalidade, pressupõe controle efetivo dos civis sobre os militares (MAINWARING ET AL, 2001).<sup>3</sup>

A violência homicida<sup>4</sup> é um problema social cada vez mais complexo e de difícil solução no Brasil. Uma parte da literatura aponta para a forte relação entre pobreza e a desigualdade social nesse impacto. Já no Nordeste, pobreza e desigualdade não apresenta relação com o crescimento da violência homicida (NÓBREGA JR. e ZAVERUCHA, 2010).

Em uma concepção racional da criminalidade (BECKER, 1968) o agente da ação estaria estimulado pelo contexto institucional (político, social e econômico) para a prática do delito quando não sofresse impedimentos formais e/ou informais para a ação criminosa. Ou seja, os homicídios podem ser controlados<sup>5</sup> de forma racional por políticas públicas de segurança em quaisquer circunstâncias sociais.

---

<sup>3</sup> Os policiais militares brasileiros são considerados militares estaduais situação inexistente durante o regime militar (1964-1985). As Polícias Militares continuam, embora em grau menor do que o praticado durante tal regime, sendo parcialmente controladas pelo Exército através da Inspetoria Geral das Polícias Militares.

<sup>4</sup> Neste trabalho o conceito de violência homicida pode ser definido como a forma de violência onde uma pessoa utiliza da força letal para infringir dolo a outra pessoa. Também pode ser definida pelo conceito de CVLI (Crime Violento Letal e Intencional) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Para maiores informações a respeito do conceito de homicídios ou mortes por agressão, consultar NÓBREGA JR., José Maria (2010). “A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco”. *DILEMAS. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. NECVU. PPGSA. IFCS-UFRJ. Volume 3. Out/Nov/Dez.

<sup>5</sup> Quando afirmamos que uma situação está “controlada” queremos dizer que o gestor público da segurança tem domínio sobre tal situação.

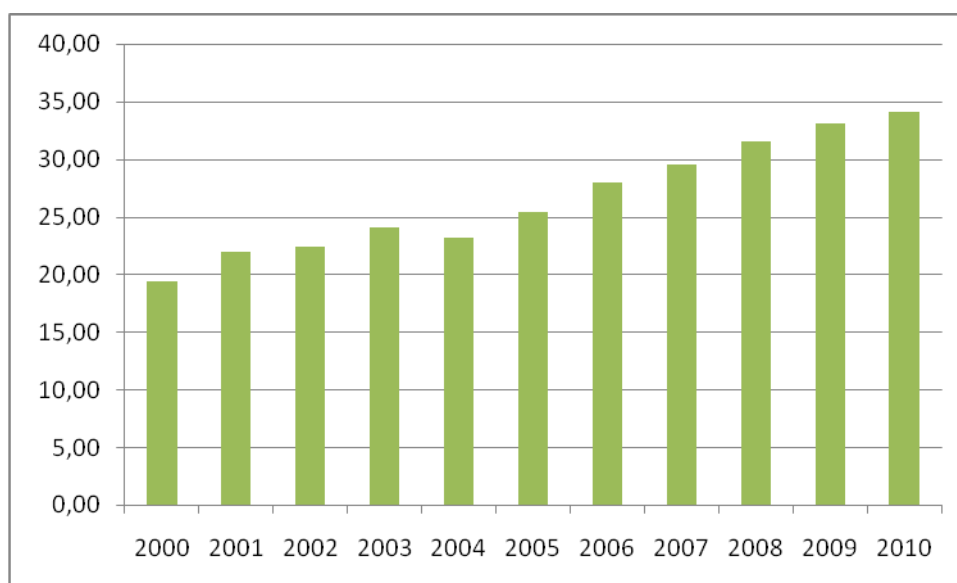
O artigo propõe mostrar a dinâmica dos homicídios no Nordeste e o papel central das políticas públicas de segurança na redução de mortes violentas no Estado de Pernambuco. Utilizaremos tanto a metodologia quantitativa como o neo-institucionalismo da Escolha Racional e o neo-institucionalismo Histórico para entendermos as ações dos atores/instituições relevantes.



## A DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO NORDESTE

Crescem significadamente os homicídios na Região Nordeste. O gráfico abaixo ilustra bem a evolução das taxas de homicídios dos anos de 2000 a 2010.

**Gráfico 1. Taxas de homicídios no Nordeste Brasil – 2000 a 2010**



Fonte: SIM/DATASUS/IBGE. Taxas NÓBREGA JR. (2011)

A região Norte lidera o ranking nacional em taxas de homicídios, com 38 homicídios por cada grupo de 100.000 habitantes para o ano de 2010 (cf. tabela 1). O Nordeste, na segunda colocação, apresenta uma taxa de 35,5/100 mil, mas em números absolutos é a

região com maior quantitativo de mortes por agressão do país<sup>6</sup>.As regiões sul e sudeste apresentam taxas inferiores à média nacional. Esta é de 27,3/100 mil.



**Tabela 1 Taxas de homicídios - Regiões - Brasil - 2010**

<b>Regiões</b>	<b>Taxas 100 mil</b>
NORTE	38
NORDESTE	35,5
SUDESTE	20,5
SUL	23,6
CENTRO-OESTE	31
BRASIL	27,3

Fonte: Ministério da Saúde/Sistema de Informação de Mortalidade/IBGE CENSO 2010/  
Tabela formatada pelo autor (cálculo das taxas NÓBREGA JR. 2012).

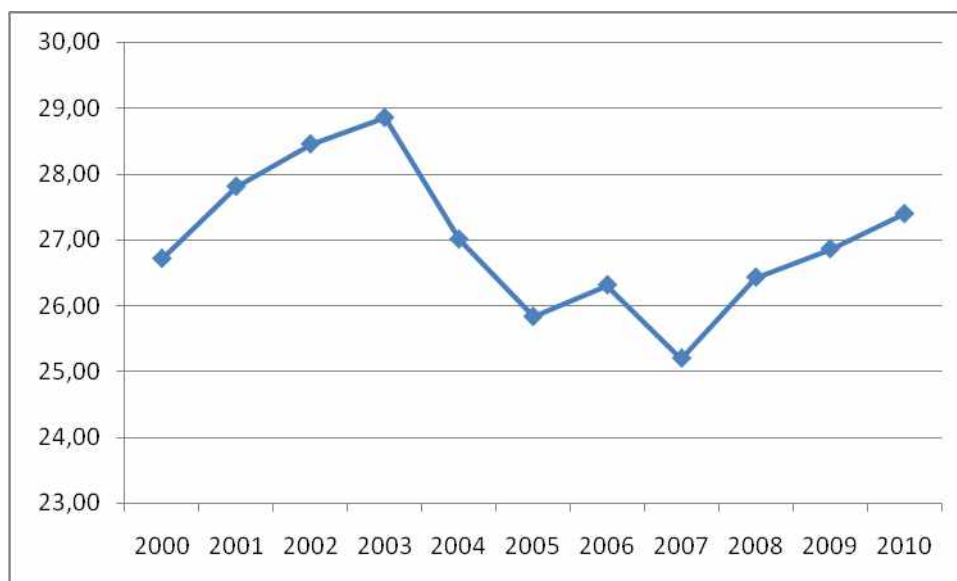
Através do Gráfico 2 pode-se notar as oscilações nas taxas de homicídios durante a série histórica 2000-2010. Entre 2000-2003 as taxas saltaram de 26,8/100 mil para quase 29/100 mil. Entre 2003 e 2005 ocorreu uma involução, pois as taxas foram reduzidas a menos de 26 homicídios por cem mil habitantes. Alguns pesquisadores apontaram para o sucesso da política de desarmamento (SOARES, 2007 e 2008). Em 2006 houve novo avanço nas taxas, 26,3, com nova queda em 2007 – aliás, o menor indicador de toda a série histórica, mas ainda superior aos 25 assassinatos por cada cem mil habitantes, duas vezes e meia além do tolerável<sup>7</sup>. Em 2008 as taxas saltaram novamente para 26,3/100 mil. Em 2009 nova evolução até 26,9 e o último ano da série, 2010, este dado superou os 27,2/100 mil. O Nordeste teve impacto decisivo nesse incremento da taxa de homicídios.

---

<sup>6</sup> Em 2010 ocorreram 18.867 assassinatos. No Sudeste, segundo lugar nos números absolutos, foram 16.534 homicídios. Norte, 6.014. Sul, 6.463. Centro-Oeste, 4.382. Distrito Federal, 786. Num total nacional de 52.260 assassinatos (dados do último ano da série histórica, 2010, SIM/DATASUS).

<sup>7</sup> Ou seja, superior aos 10/100 mil, que é padrão internacional (ONU e OMS).

Gráfico 2. Taxas de Homicídios no Brasil – 2000/2010



Fonte: SIM/DATASUS. Cálculo das taxas e formatação do gráfico pelo autor (2013)

A variação percentual do Nordeste na relação comparativa das taxas de homicídios entre 2000-2010 foi de 51 % (cf. tabela 2). De todos os estados nordestinos, Pernambuco foi o único a apresentar redução nas mortes por agressão letal, com -23,6%. Como veremos adiante, este Estado é o único a possuir uma política pública<sup>8</sup> de segurança. Contudo, os dados de mortes indeterminadas e de mortes sem esclarecimento pela polícia ultrapassam os 20% dos números de CVLI<sup>9</sup>. Além de que o número de tentativas de homicídios, por motivos ainda não decifrados, é linearmente ascendente na ordem de 189% entre 2006 e 2011(cf. gráfico 3).

<sup>8</sup> Este conceito será trabalhado em subseção específica.

<sup>9</sup> Baseado nas informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2011). Acesso pelo site: [www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)

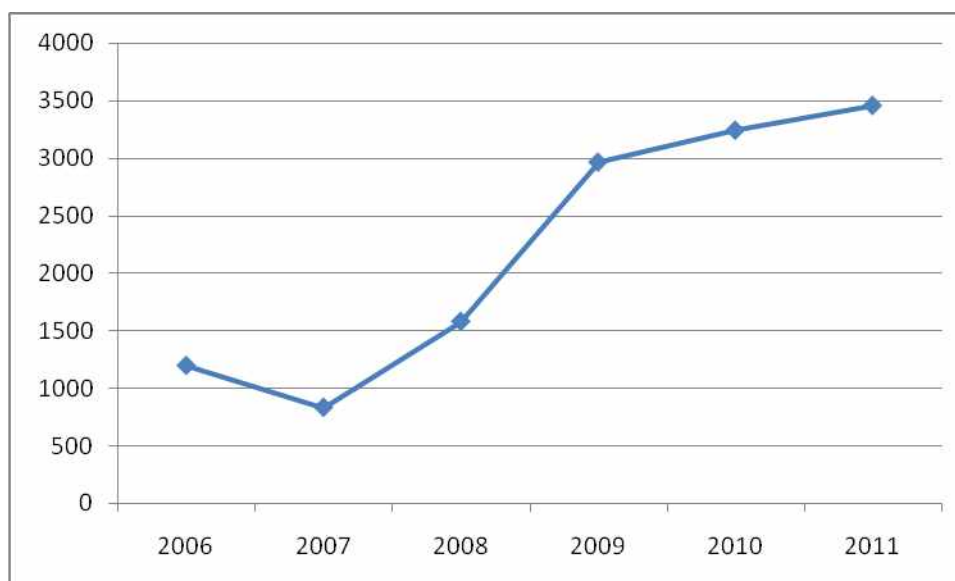
Tabela 2. Números de Homicídios Estados Nordestinos – comparativo 2000/2010



	2000	2010	diferença	variação %
Região Nordeste	9245	18867	9622	51,00%
.. Maranhão	351	1515	1164	76,83%
.. Piauí	230	411	181	44,04%
.. Ceará	1232	2687	1455	54,15%
.. Rio Grande do Norte	257	810	553	68,27%
.. Paraíba	507	1455	948	65,15%
.. Pernambuco	4290	3470	-820	-23,63%
.. Alagoas	727	2087	1360	65,17%
.. Sergipe	409	676	267	39,50%
.. Bahia	1242	5756	4514	78,42%

Fonte: SIM/DATASUS. Cálculo do percentual de variância Nóbrega Jr. (2012)

Gráfico 3. Números Absolutos de Homicídios Tentados – 2006 a 2010



Fonte: Anuário Estatístico. Blog Acerto de Contas

[www.acertodecontas.blog.br//atualidades/seguranca-publica-analisando-o-governo-eduardo-em-numeros/](http://www.acertodecontas.blog.br//atualidades/seguranca-publica-analisando-o-governo-eduardo-em-numeros/)



### *Políticas Públicas: definições e conceitos*

As políticas públicas como subárea da Ciência Política foca tanto nos estudos das instituições como nos atores que nelas trabalham e nesta interação entre agência e estrutura. Tais temas inserem-se no debate contemporâneo sobre a qualidade da democracia. De acordo com Diamond e Morlino (2005), a violência e a ausência de respeito à lei são elementos de desmobilização política, pois se torna muito arriscado ir às ruas.

A análise de políticas públicas avança no sentido de avaliar as políticas executadas nas mais diversas áreas de governo<sup>10</sup>. As políticas públicas como conceito é definida por Mead (1995) como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (apud Souza, 2006: p. 24). Cabe ao governo em exercício a escolha de suas políticas públicas quer pela continuação das políticas de governos passados ou pela elaboração de suas próprias políticas. Sua inserção na agenda do Executivo— que permeia uma série de interesses públicos e privados – se dá pelo grupo que está no poder, e, conseqüentemente, controla a agenda do Presidente ou do Governador (Moe, 2006).

Para Lowi (1964 e 1972) cada tipo de política pública vai encontrar formas diversas de apoio e de rejeição, onde disputas vão ocorrer em torno de sua decisão em diversas arenas no âmbito do governo/poder. Dessa forma, o papel desempenhado pelos relevantes agentes da política seria de fundamental importância para o sucesso da política pública. Daí a necessidade de se analisar as mesmas com um olho nas instituições e o outro olho no comportamento dos atores políticos. Até que ponto as instituições servem de incentivo ou de restrição ao comportamento dos principais atores envolvidos.

---

<sup>10</sup> Políticas Públicas setoriais.

O correto entendimento do ciclo teórico da Política Pública é de grande importância



para o sucesso da mesma. O ciclo contém seis etapas. São elas:

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

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

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

Existem três indicadores que servem como termômetro para chamar a atenção dos tomadores de decisão na escolha e aplicação das políticas públicas: a. divulgação de indicadores que explanam a dimensão do problema; b. eventos, como desastres ou



repetição constante do mesmo problema e c. informações, pela mídia e pela sociedade civil organizada, que mostram as falhas na política atual ou seus resultados pífios.



Pelo que vimos na análise de dados da Região Nordeste, percebe-se grande impacto dos homicídios, com números crescentes em quase toda a região. Isto é um indicador importante que mostra a dimensão do problema, repetindo-se numa dada série histórica e é amplamente divulgado pela mídia. Contemplando os três pontos do termômetro destacado acima.

Pernambuco, único Estado a passar por uma política específica na área da segurança pública, aparece, também, como o único a apresentar resultado de redução nos seus números de assassinatos. O que sugere a política pública de segurança como sendo fator decisivo na redução dos homicídios.

A principal instituição coercitiva para o controle da criminalidade e da violência é a polícia. Esta, constitucionalmente, apresenta dois ciclos, o que divide as atribuições policiais entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. Onde a primeira investiga e procede ao inquérito administrativo policial. A segunda realiza de modo ostensivo a segurança pública. Há um problema de competências e de falta de cooperação entre as duas polícias, fragilizando ambas<sup>11</sup>(ZAVERRUCHA, 2004).

No entanto, o papel da agência-tomadores de decisão das políticas públicas faz a diferença entre o sucesso e o insucesso da política de segurança. Os indicadores de homicídios aqui apresentados mostra a dimensão do problema, tanto social – mudando o comportamento dos cidadãos ao tentarem se adequar a um ambiente modificado pelo crescimento da criminalidade e da violência – quanto política – incapacidade das demandas da população serem respondidas pelos seus representantes eleitos pelo voto. Fica, deste

---

<sup>11</sup> Por exemplo, as duas polícias possuem aparatos antissequestro. As PMs fazem, costumeiramente, atividades de investigação com o consentimento do governador do Estado. A alegação é de que a Polícia Civil não tem quadros suficientes para cobrir todo o Estado ou de falta de confiança na própria Polícia Civil.

modo, escancaradas as deficiências estruturais do sistema de justiça criminal, do qual a polícia é sua parte mais visível para a população. O frágil papel desempenhado por tais instituições coercitivas na condução da ordem pública influencia o crescimento vertiginoso da violência, como mostraremos adiante.

### ***Análise institucional da política pública de segurança em Pernambuco***

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

Para fins deste artigo, analisaremos as políticas públicas de segurança realizadas em Pernambuco com vistas a redução do número de homicídios.

O Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, também conhecido como PACTO PELA VIDA (PPV)<sup>12</sup>, teve início em maio de 2007 e sua principal meta foi a redução dos homicídios em 12% ao ano<sup>13</sup>. Este índice não possui embasamento científico sendo, portanto, uma meta cabalística. O correto seria estipular um intervalo, feito a partir de exemplos exitosos de redução de homicídios, dentro do qual o índice poderia oscilar. Frise-se que a cada ano a redução no número absoluto de homicídios tornava-se mais difícil de ser obtido por tratar-se de redução de 12% sobre os 12% do ano anterior, e assim por diante.

---

<sup>12</sup> Sigla criada pelos autores deste artigo.

<sup>13</sup> Está fora do escopo a análise de outros índices como tentativa de homicídio, roubo, latrocínio etc. Bem como as várias ações previstas, mas que não foram implementadas pelo PPV.

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



1. Ampliar e qualificar a defesa social;
2. Melhorar a administração prisional e promover a ressocialização;
3. Implementar a prevenção social da criminalidade;
4. Promover a articulação entre os atores do sistema de contenção criminal<sup>14</sup>.

O déficit do efetivo policial, tanto militar como da civil, é uma realidade encontrada pelo governador Eduardo Campos. 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 foi fazendo novas contratações de policiais. O salto no efetivo de policiais militares foi 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.

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

---

<sup>14</sup> Na dificuldade da relação civil-militar na polícia brasileira, os tomadores de decisão utilizaram o recurso da cooperação dos atores políticos envolvidos (militares e civis) tendo como estímulo reformas no desenho institucional das polícias e estímulos financeiros na busca dos objetivos das políticas.

crescimento na ordem de 195% entre 2007 e 2009, saltando de R\$ 23 milhões para R\$ 68 milhões de reais<sup>15</sup>.

Mesmo com a diminuição do efetivo policial, foi na elaboração de uma política de inteligência policial, na nossa opinião, o diferencial encontrado para a redução da criminalidade.

De toda a forma, os tomadores de decisão, a princípio, não obtiveram o resultado esperado, não obstante o investimento feito pelo governo na contratação de pessoal e na aquisição de equipamentos<sup>16</sup>. O PPV só começou a deslanchar no momento em que o vice-governador do Estado, João Lyra, sem aptidão para a gestão do mesmo, foi substituído por Geraldo Júlio, até então Secretário de Administração e Planejamento<sup>17</sup>. De forma simples e direta, o novo gestor do PPV colocou bases do gerenciamento público em ação. A partir de Geraldo Júlio houve a cobrança de resultados específicos de acordo com a circunscrição regional<sup>18</sup>, inteligência voltada para apreensão de homicidas contumazes, georeferenciamento de lugares críticos, sofisticação do banco de dados criminais, relatórios periódicos sobre o andamento do PPV<sup>19</sup>. Mensalmente, realizaram-se reuniões de avaliação do Plano contando com a participação direta do Governador do Estado. Sua presença foi um sinalizador da importância que o governo dava ao Plano e que contava com o sucesso do mesmo para que o ajudasse a ser uma liderança nacional.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco do seu Relatório “Prevenir e Reduzir a Violência e a Criminalidade” apresentado em Audiência Pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco em 14 de maio de 2009.

<sup>16</sup> A aquisição de novas viaturas elevou o quantitativo de transportes em Pernambuco para mais de 4.700 veículos entre motos, carros, jetskys, lanchas etc. Novos equipamentos também foram adquiridos, como colete à prova de balas (mais de sete mil coletes), pistolas ponto 40 e máquinas modernas de raio X, só para citar alguns (Relatório “Prevenir e Reduzir a Violência e a Criminalidade” da SDS, 2009).

<sup>17</sup> Avaliação e mudança de rumo da *policy* (FREY, 2000).

<sup>18</sup> O Estado foi dividido por áreas estratégicas. Circunscrições nas regiões mais violentas por taxas de homicídios (CVLI) foram desenhadas e distribuídas para comandantes da polícia militar e delegados especiais da polícia civil. Aí também uma estratégia de cooperação entre os atores políticos policiais.

<sup>19</sup> Tais relatórios tem fácil acesso no site do governo <http://www.pactopelavida.pe.gov.br>

<sup>20</sup> Campos acalentava o desejo de concorrer à Presidência da República e viu no Pacto algo de novo a ser apresentado primeiramente aos pernambucanos e depois ao restante do país.

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

**Tabela 3. Números absolutos de homicídios - diferença no período 2008/2010 - variação %**

	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>08/10</b>	<b>Var. %</b>
Região Nordeste	16729	18072	1343	7,43%
.. Maranhão	1239	1500	261	17,40%
.. Piauí	354	408	54	13,24%
.. Ceará	1954	2509	555	22,12%
.. Rio Grande do Norte	669	723	54	7,47%
.. Paraíba	1027	1452	425	29,27%
.. Pernambuco	4345	3436	-909	-26,46%
.. Alagoas	1878	2085	207	9,93%
.. Sergipe	554	675	121	17,93%
.. Bahia	4709	5284	575	10,88%

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

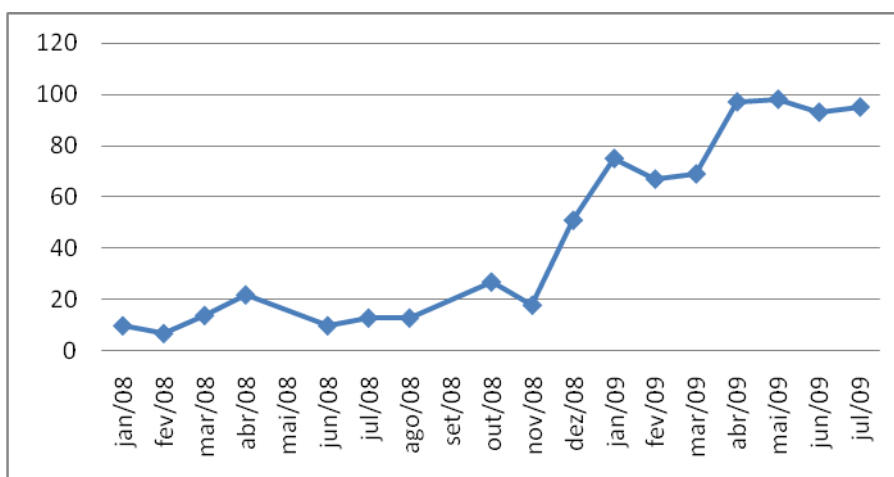
Constata-se que Pernambuco foi o único estado da região Nordeste a apresentar redução dos homicídios (cf tabelas 2 e 3). De 2008 para 2010, período da gestão do Geraldo Júlio na pasta, o impacto percentual de variação foi de -26,4% demonstrando que as políticas públicas de segurança foram fundamentais para a redução dos homicídios em Pernambuco, e que o Governador no comando da política teve papel fundamental.

A Polícia Civil passou a mostrar mais eficácia e eficiência com a adoção das novas normas de gerenciamento. Por exemplo, o quadro evolutivo da produção dos inquéritos policiais no Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) de Pernambuco apresentou substancial crescimento<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> No sistema de justiça criminal a polícia é responsável pela investigação dos crimes. A promotoria é responsável pela acusação dos possíveis autores do crime. Portanto, em nada adianta uma polícia que aumenta seu calibre investigatório sem o devido acompanhamento das outras instituições do sistema de justiça como um todo (NÓBREGA JR., 2010; 2011; 2012a).

Gráfico 4. Produtividade mensal de Inquéritos Policiais – DHPP - PE



Fonte: DHPP-PE (2009)

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

Para testar o poder da variável independente prisões em relação a redução dos homicídios como um dos pontos da política pública de segurança de Pernambuco, na próxima seção analisaremos as prisões por classificação, onde a variável independente é dividida em cinco: prisão por homicídio qualificado, prisão por homicídio simples, prisão por latrocínio, prisão por CVLI e prisão total (todos os tipos criminais). Numa série histórica de 2006 a 2011.

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

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

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

Contudo, não foi testada a relação entre homicídios perpetrados e o nível de aprisionamento de homicidas. Observando a realidade dos dados no Nordeste, verificou-se que os assassinatos permaneceram altos em uma dada série histórica (2000 a 2010, SIM).

Salvo o Estado de Pernambuco que, principalmente, nos últimos três anos da série histórica supracitada, passou a reverter seus dados de assassinatos (vide tabela 3).

O próximo passo é tentar relacionar os números absolutos de homicídios e crimes violentos letais e intencionais (inserindo os latrocínios) com os níveis de aprisionamento de homicidas e latrocidias no Estado de Pernambuco. Afinal, um dos principais objetivos do PPV era aumentar o número de aprisionamentos de homicidas contumazes, o que poderia levar a uma redução dos homicídios em curto espaço de tempo<sup>22</sup>.

**Tabela 4. Crime Violento Letal Intencional, Prisões Totais (PRI TOT), Prisões por Homicídio Qualificado (PRI HQ), Prisões por Homicídio Simples (PRI HS), Prisões por Latrocínio (PRI LAT) e Prisões por CVLI (soma dos homicídios com Latrocínio)**

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

**Fonte: Ministério da Justiça, InfoPen (2012); SIM (2012). Tabela formatada pelo autor (2013).**

As prisões de homicídios simples em Pernambuco teve incremento percentual de 1300% entre 2006 e 2010. Em 2006, foram presos 407 acusados de homicídios simples. Nos anos subsequentes as prisões cresceram expressivamente, alcançando um máximo de 5.688 presos por homicídio simples em 2010. O crescimento de homicidas por homicídio qualificado também foi relevante, atingindo o nível de 215% entre 2006 e 2010. Já os dados de prisões por latrocínio sofreu redução de -22%, o que pode estar relacionado ao

<sup>22</sup>Conforme vimos na seção anterior.



crescimento de prisões por homicídios (simples e qualificado), pois mais prisões de homicidas podem refletir na diminuição dos latrocínios (cf. tabela 5).

**Tabela 5. Modelo de Correlação de Pearson – Variável dependente CVLI – Variáveis independentes Prisões Totais, Prisões por Homicídio Qualificado, Prisões por Homicídios Simples, Prisões por Latrocínio e Prisões de CVLI (soma de Prisões Totais, por Homicídio Qualificado, por Homicídio Simples e por Latrocínio)**

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

Fonte: InfoPen | SIM. Modelo do autor.

Esses dados apresentaram razoável nível de significância estatística em relação à redução dos homicídios em Pernambuco. O modelo de correlação de Pearson mostra que o empenho nesta variável teve a maior correlação entre as variáveis independentes testadas (prisões totais, prisões de homicídio qualificado, prisões de homicídios simples, prisões de latrocínio e prisões de CVLI – que seria a soma de todos os crimes que resultaram na morte da vítima (Cf. tabela 5).

A correlação de Pearson é um modelo estatístico que mede a relação entre variáveis que vão de 1 a -1. Quanto mais próximo de zero, menor a (cor)relação. O nível de significância estatística das variáveis independentes prisões homicídio qualificado (HQ) e prisões homicídio simples(HS) foi a maior de todas, com destaque para as prisões por homicídio qualificado (0,652). As prisões no agregado (total) e as prisões de CVLI (que insere os latrocínios) tiveram baixa significância estatística, corroborando as conclusões anteriores de NÓBREGA JR. (2011 e 2012a).

Respondendo à questão que intitula esta subseção pode-se afirmar que a prisão sem foco específico nos homicidas, não tem resultado satisfatório no controle dos homicídios.

A prisão de homicidas possui, portanto, alto nível de significância estatística para a redução da violência homicida em curto espaço de tempo. Isto nos permite afirmar que

esta variável teve alto nível de significância estatística e influência positiva para o sucesso do Pacto pela Vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os homicídios no Nordeste crescem de forma linear e contínua. Analisando a série temporal de 2000 a 2010, a região apresentou taxas de homicídios superiores à média nacional, sobretudo nos últimos cinco anos. A dinâmica dessas mortes aponta para a falta de políticas públicas na área da segurança como o principal ponto a ser explorado pelos governos no intuito de controlar a endemia homicida pela qual passa o Nordeste.

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

É inadmissível eleger governos que negligenciam a área da segurança pública em suas agendas de políticas públicas. A demanda social e eleitoral por segurança<sup>23</sup> já faz parte da ordem do dia a muito tempo. Pesquisas já apontam a insatisfação dos eleitores com seus governos quando o assunto é a política de segurança pública (NÓBREGA JR., 2008; IPESPE, 2008).

As políticas públicas de segurança controlaram os homicídios e a criminalidade violenta em curto espaço de tempo em cidades conhecidas por suas altas taxas de assassinatos, como São Paulo<sup>24</sup>, Bogotá, Nova Iorque e Recife. Independentemente dos

---

<sup>23</sup> *Accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

<sup>24</sup> Apesar do aumento recente no número de homicídios, São Paulo continua a ser o estado brasileiro com a menor taxa de homicídios.

contextos culturais, políticos e econômicos, quando há espaços abandonados pelo estado (e seus governos) há tendência ao crescimento da delinquência e, por sua vez, da violência.

A análise teórica e empírica aqui executada demonstrou como o foco nas políticas públicas de segurança pode, em curto espaço de tempo, reduzir as taxas de assassinatos. No caso de Pernambuco apontamos que inserção direta do Governador do Estado de Pernambuco na direção da política foi fator importante na redução dos homicídios. A Correlação de Pearson, nos indicou que a prisão de indivíduos acusados por homicídios qualificado e homicídios simples tem alto nível de significância estatística na redução dos assassinatos (CVLI). Portanto, a política pública de segurança acertou ao investir na qualificação tanto da polícia judiciária (elaboração de inquéritos mais qualificados) como no trabalho de inteligência policial (maior número de prisões executadas).

## BIBLIOGRAFIA

BECKER, G. (1968). "Crime and Punishment: an Economic Approach".

*Journal of Political Economy*, vol. 76. Pp. 169-217.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre (2007). "O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil". **Homicídios no Brasil**. Org.

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Batittuci. Ed. FGV. Rio de Janeiro.

DIAMOND, Larry e MOLINO, Leonardo (eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.

FLACSO (2007). *Report on the Security Sector in Latin America and Caribbean*. Coordinated by Lucia Dammert. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile.

---

FREY, Klaus (2000). “Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas No Brasil”. *Planejamento E Políticas Públicas*, No 21. 211-259.

GERRING, John (2007). “Review Article: The Mechanistic Worldview: Thinking Inside the Box”. *British Journal of Political Science*. 38. 161-179.

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

KHAN, Túlio e ZANETIC, André (2009). “O papel dos municípios na segurança pública”. *Coleção Segurança com Cidadania*. Ano 1. Nº 1. *Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*.

LOWI, Theodor (1964). “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*. 16. Pp. 677-715.

LOWI, Theodor (1972). “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. *Public Administration Review*. 32. Pp. 298-310.

MACHADO, Eduardo (2011). “Pacto Pela Vida supera resultado de Nova York e Bogotá”. *Jornal do Commercio*. 27 de janeiro de 2011.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2001). “Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999”. *Dados*. V. 44, nº 4. Rio de Janeiro.

MEAD, L. M. (1995). “Public Policy: vision, potential, limits”. *Policy Currents*. Pp. 1-4.

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

MOE, Terry (2006). “Power and Political Institutions” in Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin (orgs.). *Rethinking Political Institutions*. New York: New York University Press.

- NÓBREGA JR, José Maria (2010), “A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco”. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* – Vol. 3 – nº 10 – OUT/NOV/DEZ – pp. 51-74.
- NÓBREGA JR, José Maria; ZAVERUCHA, Jorge e ROCHA, Enivaldo C. (2009). “Homicídios no Brasil: revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos.” *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. N. 67. Pp. 75-94.
- NÓBREGA JR. José Maria; ZAVERUCHA, Jorge e ROCHA, Enivaldo (2011). “Mortes Por Agressão Em Pernambuco E No Brasil: Um Óbice Para A Consolidação Da Democracia.” *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 103-114.
- NÓBREGA JR., José Maria (2008). “Barômetro da Violência e da Segurança na Cidade do Recife”. *Política Hoje*. Vol. 17. Nº 1.
- NÓBREGA JR., José Maria (2009). *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Nossa Livraria Editora. Recife.
- NÓBREGA JR., José Maria (2010). *Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*. Tese de Doutorado. 271 p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.
- NÓBREGA JR., José Maria (2011). “Os Homicídios no Nordeste Brasileiro”. *O Panorama dos Homicídios no Brasil. Segurança, Justiça e Cidadania*. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Ano 3. Nº 6.
- NÓBREGA JR., José Maria (2012a). *Homicídios no Nordeste. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida*. Ed. UFCG. Campina Grande. Paraíba.
- NÓBREGA JR., José Maria (2012b). *Ranking das Cidades mais Violentas por Tamanho da População*. Pesquisa do autor no âmbito do Centro de Direitos Humanos do Cariri Paraibano e do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

- NÓBREGA JR., José Maria e ZAVERUCHA (2010). “Violência homicida no Nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza”. Dossiê Segurança Pública. *Anuário Antropológico*. Departamento de Antropologia da UnB. Tempo Brasileiro. Vol. 2 (2009). Pp. 53-87.
- O’DONNELL, Guillermo (1998), “Accountability Horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*. Nº 44.
- ROTHSTEIN, Bo (2005). *Social Trap and The Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RATTON, José L. e CIRENO, Flávio (2007). *Violência Endêmica. Relatório de Pesquisa. Homicídios na Cidade do Recife: Dinâmica e Fluxo no Sistema de Justiça Criminal*. Revista Do Ministério Público Do Estado De Pernambuco, Recife.
- SCHUMPETER, Joseph (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- STEINMO, Sven (2008). “Historical Institutionalism” in Donatella Della Porta and Michael Keating (orgs.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge. Cambridge University Press. 118-138.
- SOARES, Gláucio A. D. (2008). *Não Matarás. Desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. FGV Editora. Rio de Janeiro.
- SOUZA, Celina (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*. Ano 8. Nº 16. Pp. 20-45.
- STEPAN, Alfred (1988). “As Prerrogativas Militares nos Regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha.” *Democratizando o Brasil*. A. Stepan (org.) Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro. Pp. 27-
- TORRES, Fabio S. (2007), *Las Cuentas de La Violencia*, Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

WEBER, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Ed. UnB. Brasília, DF.

WEINGAST, Barry R. (2005). “Persuasion, Preference Change and Critical Junctures: The Microfoundations of a Macroscopic Concept”. *Preferences and Situations*. New York: Russell Sage Foundation. 161-184.

ZAVERUCHA, Jorge (2000). *Frágil Democracia. Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

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

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